



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PARECER N. : 0212/2022-GPGMPC

PROCESSO N.: 0267/2022

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO - ILEGALIDADE NO PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO DE RISCO DE VIDA A SERVIDORES MUNICIPAIS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS DE ROLIM DE MOURA

REPRESENTANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

UNIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE ROLIM DE MOURA

RESPONSÁVEIS: ALDAIR JÚLIO PEREIRA – PREFEITO

ROBSON GOMES DE MOURA – SECRETÁRIO MUNICIPAL DE OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS

RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELO

Trata-se de representação, com pedido de tutela antecipatória, formulada pelo Ministério Público Estadual de Rondônia – MP/RO, por meio da Promotora de Justiça Maira de Castro Coura Campanha, noticiando possíveis ilegalidades concernentes à concessão e pagamento de gratificação de risco de vida a servidores da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos do Município de Rolim de Moura.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Conforme narrou a representante na peça vestibular, a gratificação de risco de vida vinha sendo concedida a servidores da sobredita Secretaria sem que, até então, houvesse sido regulamentada pelo ente municipal, razão pela qual noticiou ilegalidades decorrentes do pagamento a servidores que não exercem atividades compatíveis com a finalidade a que se destina o benefício, com base em laudos periciais inadequados e desatualizados, em percentual divergente ao previsto na legislação municipal, e ainda, de forma acumulada com o adicional de insalubridade, incorrendo assim, em possível prejuízo ao erário.

Requeru, assim, o recebimento e o processamento da representação, bem como a concessão de medida liminar para efeito de suspender o pagamento do adicional de risco de vida até a apreciação das ilegalidades por essa Corte de Contas.

No mais, a inicial veio instruída com cópia dos autos do Inquérito Civil Público n. 2021001010011197, inaugurado pela Portaria n. 17/2021, de 29.11.2021, da 2ª Promotoria de Justiça de Rolim de Moura.¹

Instaurado Procedimento Apuratório Preliminar – PAP, submetido à análise prévia de seletividade, uma vez constatados os requisitos exigidos para a espécie,² foram os autos encaminhados ao relator, Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello que, na Decisão Monocrática n. 0017/2022-GCJEPPM,³ determinou, em suma, o seu processamento como Representação e indeferiu o pedido de tutela inibitória, porque ausentes os pressupostos do art. 3º-A da LCE n. 154/1996.

Por fim, determinou a notificação dos representados para conhecimento do feito, análise e adoção de medidas cabíveis quanto à legalidade dos pagamentos de gratificação de adicional de risco de vida e insalubridade a servidores

¹ ID 1157313 e ss.

² ID 1158311.

³ ID 1160602.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

da SEMOSP, bem como em constatando irregularidade, suspender o pagamento e comprovar ao Tribunal de Contas as providências adotadas, no prazo de 20 dias.

Na sequência, a Prefeitura Municipal de Rolim de Moura prestou esclarecimentos acerca das providências adotadas, bem como remeteu documentos probantes.⁴

Com isso, empreendeu-se a correspondente análise técnica, tendo a Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal inferido pelo cumprimento integral do *decisum* e pela procedência da representação, haja vista a ausência de regulamentação apta a definir o critério para o pagamento do adicional de risco de vida e sua total distinção com os adicionais de insalubridade e periculosidade, defendendo, por fim, o arquivamento dos autos, uma vez que as irregularidades encontradas foram sanadas pela administração, considerando a suspensão do pagamento da gratificação.⁵

Em seguida, por despacho do e. relator, Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, vieram os autos a esta Procuradoria-Geral de Contas para que se proceda à regimental emissão do parecer ministerial.⁶

É o necessário a relatar.

DA ADMISSIBILIDADE

De pronto, constata-se que estão preenchidos os requisitos de admissibilidade para conhecimento do feito como representação, na forma prevista no art. 52-A da Lei Complementar n. 154/1996, bem como nos art. 80 e 82-A, VII, do Regimento Interno desse Tribunal de Contas, tal qual inferiu a relatoria na DM 0017/22/GCJEPPM/TCE-RO.

⁴ ID 1169572 e ss.

⁵ Conforme Relatório Inicial - ID 1273163.

⁶ ID 1275136



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

DO MÉRITO

Conforme se infere da peça inaugural, o Inquérito Civil Público n. 2021001010011197, instaurado pela 2ª Promotoria de Justiça de Rolim de Moura, teve início em razão de notícia registrada na Ouvidoria do Ministério Público, noticiando o pagamento indevido do adicional de risco de vida a servidores da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos daquele município.

Sob a ótica da demandante, as ilegalidades consistem na ausência de regulamentação apta a legitimar o pagamento do referido adicional, concessão a servidores que, aparentemente, não exercem atividades compatíveis com o benefício, a par de pagamento acumulado com o adicional de insalubridade, fato este que ocasionaria prejuízo ao erário municipal.

Assim, vindicou a autuação da representação, para fim de apuração dos fatos e, uma vez constatadas as irregularidades, a adoção pela Corte de Contas das medidas cabíveis e necessárias.

Em análise detida aos documentos coligidos nos autos, a unidade técnica concluiu pela procedência da representação, tendo em vista a comprovação do noticiado, propondo o arquivamento dos autos, uma vez que as irregularidades encontradas foram devidamente sanadas pela administração, considerando a suspensão do pagamento do adicional de risco de vida.

De pronto, dada a proficiência com que se houve a unidade instrutiva, registro que não há apontamentos adicionais a serem feitos por esta Procuradoria-Geral de Contas, pois as supostas irregularidades foram afastadas pelo poder público, pelo que convirjo, então, com o posicionamento externado na análise técnica, por seus próprios fundamentos, calhando, por medida de economia, transcrever excerto dessa análise, em observância à Recomendação n. 001/2016/GCG-



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

MPC, que dispõe sobre a possibilidade de sintetizar as manifestações ministeriais em casos de convergência com o corpo instrutivo, *in verbis*:

3. ANÁLISE TÉCNICA

[...]

5. Adiante, em análise aos protocolos encaminhados à esta Corte de Contas acerca das manifestações dos senhores citados, o documento n. 1251/22 trata do Ofício n. 001/2021-CGM, da lavra da Controladora Geral do Município, senhora Aretuza Costa Leão, onde essa informa acerca da suspensão dos pagamentos de adicional de risco de vida aos servidores que também recebiam o adicional de insalubridade desde fevereiro de 2022, e que a Secretaria de Administração daquela municipalidade formalizou e está em andamento os trâmites para contratação de empresa que fará emissão de um novo laudo de periculosidade/insalubridade (Processo Administrativo n. 3842/2021), cópia às p. 38/39 – ID1169578.

6. Foram localizados também (p. 22/37 – ID1169576 e ID1169577) cópias das folhas de pagamentos referentes aos meses de janeiro e fevereiro de 2022, onde é possível observar que em janeiro ainda constam os pagamentos de insalubridade e risco de vida cumulativamente, não ocorrendo mais este acúmulo em fevereiro. E mais, que foi solicitado à Procuradoria Geral a reanálise da Lei Complementar n. 003/2004, intencionando a regulamentação do artigo 87, visando especificar os cargos/loais que garantirão aos servidores a legalidade do recebimento do adicional de risco de vida.

7. Também, no documento protocolado sob o n. 1255/22, o qual veio acompanhado do Ofício n. 135/SEMG0V/2022, se extrai que o Prefeito, senhor Aldair Júlio Pereira confirma o recebimento de sua notificação (Ofício n. 0287/2022-DP-SPJ) e, informa que a Controladoria do Município prestou todas as informações, as quais foram protocolizadas nesta Corte de Contas (Documento 01251/22) em 11.03.2022.

8. Seguindo, por meio do documento de protocolo n. 01279/22, o senhor Ezequiel Marcos Cassol Sehnem, Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos – SEMOSP, em resposta ao chamamento desta Corte de Contas, trouxe, de forma sintetizada, as mesmas informações apresentadas pela Controladoria.

9. Após análise às justificativas e fundamentações tragas até o momento, segue, portanto, a análise do mérito.

10. Inicialmente, importante frisar que a análise se dará com base na suposta gratificação de risco de vida, não entrando no óbice da cumulatividade da gratificação de risco de vida e adicional de insalubridade, uma vez que os servidores possuem vínculo estatutário e não se regem pelas normas da CLT (que, esta sim, proíbe a cumulatividade das gratificações), conforme pontuado na manifestação de 26 de novembro de 2021 (p. 107/111 – ID1157375).

11. Conforme memorando n. 231 da Diretoria de Recursos Humanos do Município de Rolim de Moura (p. 8/9 – Documento n. 1251/22), ficou comprovado o embasamento no artigo 87 da Lei Municipal 003/2004 para a aplicação da gratificação de risco de vida aos servidores, assim disposto:

Art. 87- Será devido a gratificação de risco de vida, no percentual de 40% (quarenta por cento) sobre vencimento base do servidor, àquele que executar trabalhos com risco de vida, onde a Administração assim o admitir, podendo ser reprimida, ampliada ou restringida a todo tempo, sem ofensa a direito dos que a estavam percebendo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Sendo assim o secretário da pasta analisa caso a caso e informa a este departamento quais são os servidores que estão desenvolvendo suas atividades em risco de vida.

12. Logo, podemos observar que o artigo 87 abre margem para a discricionariedade da Administração Pública acerca da aplicação ou não da gratificação de risco de vida. Porém, é de se observar que nos atos discricionários deve se realizar um juízo de valor, avaliando a conveniência e a oportunidade do interesse público para a prática do ato, também respeitando sua forma e finalidade, bem como o princípio da isonomia, que, no caso em tela, encontra-se prejudicado.

13. Todavia, conforme trazido pela Promotoria de Justiça de Rolim de Moura, os laudos periciais que poderiam adequar o artigo 87 e demonstrar as atividades a serem consideradas como risco de vida não fazem menção à gratificação mencionada, bem como estão desatualizados.

14. Importante também o Ofício n. 153 da Procuradoria Geral do Município de Rolim de Moura (p. 97/98 – ID1157375) onde o então Procurador Geral, Luiz Eduardo Staut, afirmou que o município passava por um déficit superior a 20 milhões de reais, restando assim evidente a necessidade de haver critérios mais rigorosos acerca da conveniência e da oportunidade do interesse público com a concessão da gratificação.

15. Ademais, conforme demonstrado diversas tentativas do Ministério Público em obter esclarecimentos e a fundamentação legal sobre a regulamentação do pagamento da gratificação de risco de vida, o senhor Edson Bavaresco Dias, Secretário Municipal do Governo, no Ofício 757 de novembro de 2021 (p. 106 – ID1157375), não prestou os devidos esclarecimentos, não apresentando as fundamentações e descrevendo apenas atividades que se enquadram como periculosidade ou insalubridade, gerando assim bis in idem sobre os adicionais.

16. A partir das informações prestadas até o momento, denota-se que o pagamento do adicional de risco de vida incorre em bis in idem, pois usa o mesmo fato do adicional de insalubridade e periculosidade, bem como fere o princípio da isonomia a forma pela qual apenas o secretário da pasta decide quais são as atividades com risco de vida, sem a presença de uma regulamentação oficial sobre as atividades que incorrem de risco de vida. A manutenção do pagamento da gratificação, sem a regulamentação, viola os princípios aplicáveis a administração pública, notadamente da supremacia e indisponibilidade do interesse público, da impessoalidade, da legalidade e da eficiência.

17. Todavia, constata-se, em face da apresentação da folha de pagamento de fevereiro de 2022, que a irregularidade foi sanada, p. 22/29 – ID1169576.

18. Em que pese o saneamento em menção, é inegável que houve a prática do ilícito, consoante afirma a própria defendente, Senhora Aretuza Costa Leão, Controladora Geral do Município, quando esta informa a suspensão dos pagamentos por parte do jurisdicionado referente ao adicional de risco de vida dos servidores que também recebiam o adicional de insalubridade há cerca de 8 anos, fato ocorrido desde fevereiro de 2022. Portanto, conforme tenha sido suspenso o pagamento da gratificação visando a devida regulamentação, conclui este corpo técnico pelo arquivamento do processo, visando a eficiência desta Corte de Contas, na medida em que o pagamento do adicional fora suspenso.

4. CONCLUSÃO

19. Destarte, esta unidade técnica conclui pelo cumprimento integral da Decisão Monocrática n. 0017/2022/GCJEPPM e pela procedência da Representação, haja vista a ausência de regulamentação apta a definir o critério para o pagamento do adicional de Risco de Vida e sua total distinção



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

com os adicionais de insalubridade e de periculosidade. Contudo, pede-se o arquivamento do processo posto que a irregularidade foi sanada pela administração com a suspensão do pagamento da gratificação de risco de vida, visando assim a eficiência e a celeridade do processo.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

14. Ante o exposto, propõe-se ao conselheiro relator:

- 5.1. Considerar cumprida integralmente a Decisão Monocrática n. 0017/2022/GCJEPPM;
- 5.2. Julgar pela procedência da representação, tendo em vista a análise técnica ter resultado em comprovada as irregularidades apontadas;
- 5.3. Arquivar o processo, uma vez que as irregularidades encontradas foram devidamente sanadas pela administração, dado que houve a suspensão do pagamento da gratificação.

Como se sabe, em se tratando de regime jurídico de servidores públicos que integrem o poder executivo, a Constituição Federal conferiu ao respectivo ente a iniciativa de legislar,⁷ podendo disciplinar o pagamento dos adicionais conforme sua autonomia e discricionariedade.

Assim, é inegável que a remuneração e demais gratificações dos servidores terão previsão na legislação específica de cada ente público, regendo-se o servidor pela norma do ente ao qual está vinculado.

No âmbito do Município de Rolim de Moura, a Lei Complementar Municipal n. 003/2004,⁸ que dispõe sobre o Estatuto e Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos servidores públicos municipais prevê, em seu art. 65, dentre outros, o pagamento do adicional de insalubridade (arts. 71-73), periculosidade (art. 74) e da gratificação por risco de vida (art. 87), transcrevo:

DAS GRATIFICAÇÕES DAS MODALIDADES DAS GRATIFICAÇÕES

Art. 65- Fica autorizado a concessão das seguintes gratificações e outras estabelecidas em Lei ou no Estatuto próprio de cada categoria:

- I - de portaria;
- II - pela elaboração e execução de trabalho técnico ou científico;

⁷ Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

⁸ <http://transparencia.rolimdemoura.ro.gov.br/portaltransparencia/leiseatos-pessoal/detalhes?entidade=2&ano=2004&id=5849&sistema=C&natureza=Lei&tipoLeisAtos=pessoal>
<Acesso em 20.10.2022>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

- III - de Insalubridade
- IV - de Periculosidade;
- V - pelo serviço noturno;
- VI - pela prestação de serviço extraordinário;
- VI - de produtividade e produtividade fiscal;
- VIII - de risco de vida;
- IX - do Carcarm;
- X - do plantão extra.
- [...]

DO ADICIONAL DE INSALUBRIDADE

Art. 71- Serão consideradas atividades ou operações insalubres aquelas que, por sua natureza, condições ou métodos de trabalho, exponham os servidores a agentes nocivos à saúde, acima dos limites de tolerância fixados em razão da natureza e da intensidade do agente e do tempo de exposição aos seus efeitos.

Art. 72- O exercício de trabalho em condições insalubres, acima dos limites de tolerância estabelecidos pelo Ministério do Trabalho, assegura a percepção de adicional respectivamente de 40% (quarenta por cento), 20% (vinte por cento) e 10% (dez por cento) sobre o vencimento do cargo efetivo, segundo se classifiquem nos graus máximo, médio e mínimo.

Art. 73- A servidora gestante ou lactante será afastada do local insalubre, enquanto durar a gestação ou lactação, exercendo suas atividades em local salubre e em exercício não penoso e não perigoso.

[...]

DA GRATIFICAÇÃO POR RISCO DE VIDA

Art. 87- Será devido a gratificação de risco de vida, no percentual de 40% (quarenta por cento) sobre vencimento base do servidor, àquele que executar trabalhos com risco de vida, onde a Administração assim o admitir, podendo ser reprimida, ampliada ou restringida a todo tempo, sem ofensa a direito dos que a estavam percebendo.

Parágrafo único - Enquanto permitida, a gratificação só será auferível enquanto o servidor estiver executando o trabalho beneficiado com tal vantagem.

Como cedição, as atividades consideradas insalubres ou perigosas devem ser demonstradas por meio de laudo pericial específico, do qual constará se o labor é realizado em locais em que presentes agentes nocivos à saúde ou que ocasionem em risco à incolumidade do servidor, condições, portanto, estritamente relacionadas ao ambiente de trabalho.

A gratificação de risco de vida, no mesmo sentido, trata-se de vantagem pecuniária de caráter transitório, atrelada à consecução de atividades específicas que imponham risco à vida do servidor, sem que a norma tenha definido os critérios objetivos ou hipóteses nas quais se daria a concessão dessa vantagem, tampouco tendo sido realizada regulamentação pela administração pública.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

A Lei Complementar Municipal n. 003/2004, como visto, instituiu de forma vaga a vantagem, deixando em aberto a definição dos requisitos para pagamento do benefício, possibilitando assim, sua concessão arbitrária ou, no mínimo, indiscriminada.

Essa foi a situação constatada pelo órgão ministerial representante, que cuidou de demonstrar que o poder público municipal vinha concedendo a referida gratificação aos servidores da SEMOSP por analogia, vale dizer, utilizando-se dos critérios para concessão do adicional de insalubridade, incorrendo, assim, ao fim e ao cabo, em pagamento de duas vantagens para o desempenho de mesma atividade.

Ocorre que, em cumprimento à Recomendação Ministerial n. 0001/2022-2ªPJRM/MPE/RO, na mesma linha do que consignado na Decisão Monocrática n. 0017/2022-GCJEPPM, a administração pública suspendeu o pagamento do adicional de risco de vida aos servidores que recebiam acumuladamente o adicional de insalubridade, bem como procedeu à abertura do Processo Administrativo n. 3842/2021, com vistas a contratar empresa especializada para a emissão de um novo laudo de periculosidade/insalubridade, sanando assim as irregularidades noticiadas pelo órgão ministerial estadual.⁹

Ante o exposto, convergindo com o posicionamento da unidade técnica no Relatório Inicial,¹⁰ manifesta-se o Ministério Público de Contas no sentido de que esse Tribunal de Contas:

I – preliminarmente, **conheça** da representação, porque preenchidos os requisitos exigidos para a espécie;

⁹ Conforme ID 1169572.

¹⁰ ID 1273163.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

II – no mérito, julgue **procedente** a representação, tendo em vista o reconhecimento pela Administração, em sede de justificativas, do pagamento da gratificação de risco de vida sem regulamentação apta a estabelecer os critérios objetivos ou hipóteses nas quais se daria a concessão dessa vantagem, sem necessidade de sanção aos responsáveis, tendo em vista a suspensão das concessões irregulares e as medidas saneadoras adotadas;

III – determine ao Sr. Aldair Júlio Pereira, Prefeito do Município de Rolim de Moura e ao Sr. Robson Gomes de Moura, Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos, que se abstenham de realizar a concessão e pagamento da gratificação de risco de vida aos servidores públicos municipais sem a edição de norma regulamentar apta a definir os critérios objetivos ou hipóteses nas quais se dará a concessão do benefício, sob pena de futura responsabilização por eventuais pagamentos ilegais.

É como opino.

Porto Velho, 25 de novembro de 2022.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 25 de Novembro de 2022



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS