



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

PARECER N. : 0060/2021-GPMILN

PROCESSO N. : 3225/20
ASSUNTO : TOMADA DE CONTAS ESPECIAL
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE CHUPINGUAIA
RESPONSÁVEIS: SHEILA FLÁVIA ANSELMO MOSSO - PREFEITA MUNICIPAL
JOÃO HIGOR CHAVES DA SILVA MELLO - CHEFE DE GABINETE
CLARISMAR RODRIGUES DE LACERDA - SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
LUCIANO MARIM GOMES - SECRETÁRIO MUNICIPAL DE OBRAS
JAMIL DE SOUZA MOSSO - SECRETÁRIO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO
ODÉCIO GOMES DA SILVA - ASSESSOR ESPECIAL I
JOSÉ WELITON GOMES FERREIRA - ASSESSOR EXECUTIVO - A
CLEIDENILSON JOAQUIM GONÇALVES - DIRETOR DE DIVISÃO DE COMUNICAÇÃO E IMPRENSA
REGINALDO ARCANJO SALMENTO - ASSESSOR EXECUTIVO - B
ALINE DE ANDRADE LIMA - AGENTE ADMINISTRATIVO
JOSEANE SOUZA DA SILVA - SECRETÁRIA MUNICIPAL DE SAÚDE
SABRINA LOURENÇO - SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
MARIA APARECIDA DA SILVA - SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
RELATOR : CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

Tratam os presentes autos de **Tomada de Contas Especial** oriunda de Representação empreendida pela Corte de Contas para apurar possível dano ao erário municipal em razão



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

de pagamentos a servidores sem a devida contraprestação dos serviços, bem como a ocorrência de desvio de função.

A Unidade Técnica realizou diligências iniciais (ID 974337) concluindo pela procedência da representação encaminhada pelo Ministério Público do Estado de Rondônia tendo em vista a existência de servidores comissionados em desvio de função e inassiduidade habitual, motivo pelo qual, opinou pela citação dos interessados.

Originariamente, em atendimento ao item **II da DM 0240/2020-GCESS¹ (ID 974303)**, exarada no processo n. 3073/2019 (Representação), o presente feito foi convertido em Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 44 da LC n. 154/96 c/c art. 65 do Regimento Interno da Corte de Contas, por restar evidenciado indícios de dano ao erário, pelos motivos postos naquele relatório técnico de ID 845260.

Ainda, na decisão monocrática determinou-se definição de responsabilidade e a expedição dos mandados de citação, nos seguintes termos:

(...)

IV - Definir a responsabilidade solidária, nos termos do art. 12, I, da Lei Complementar n° 154/96 c/c o art. 19, I, do RI-TCE/RO de Sheila Flávia Alselmo Mosso, Jamil de Souza Mosso, Clarismar Rodrigues de Lacerda, Luciano Marim Gomes, Joseane Souza da Silva, Sabrina Lourença, Maria Aparecida da Silva e João Higor Chaves da Silva Mello, na qualidade de Prefeita

¹ (...) II - Converter os presentes autos em Tomada de Contas Especial, nos termos do artigo 44 da Lei Complementar Estadual 154/96, c/c o artigo 65 do Regimento Interno desta Corte de Contas, por restar evidenciados indícios causadores de danos ao erário, conforme demonstrado no corpo do relatório técnico acostado ao ID 845260.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Municipal, Secretário Municipal de Planejamento, Secretário Municipal de Administração, Secretário Municipal de obras, Secretária Municipal de Saúde, Secretária Municipal de Assistência Social, Secretária Municipal de Educação e Chefe de gabinete, respectivamente, diante de suas condutas comissivas e omissivas que permitiram a ocorrência de desvio de função de diversos servidores no âmbito da municipalidade, conforme relatado no item A2 do relatório técnico;

V - Determinar ao Departamento do Pleno, com fulcro nos artigos 10, §1º, 11 e 12, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96 c/c os artigos 18, §1º, e 19, II, do RI-TCE/RO, bem como nos incisos LIV e LV do art. 5º da Constituição Federal, que proceda à expedição dos mandados de citação, de acordo com o que segue:

a) Promover a citação, **em solidariedade**, dos agentes abaixo relacionados e na proporção do dano evidenciado, na forma do art. 12, II, da Lei Complementar nº 154/1996, para que, no prazo de 45 (quarenta e cinco dias), contados na forma do §1º do artigo 97 do regimento interno, apresentem razões e documentos de defesa ante à infringência aos artigos 62 e 63 da lei Federal 4.320/654 c/c o artigo 29 da Lei Complementar Municipal nº 2/2012, em razão de pagamento/autorização/recebimento de remuneração sem a efetiva contraprestação de serviço, ocasionando, em tese, dano ao erário na ordem de R\$ 302.472,74 (trezentos e dois mil, quatrocentos e setenta e dois reais e setenta e quatro centavos), conforme relatado no achado A1 do relatório técnico acostado ao ID 962935

Responsável	Cargo e Função	R\$
- Odécio Gomes da Silva - Sheila Flávia Anselmo Moss - João Higor Chaves da Silva Mello - Sabrina Lourença	- Assessor Especial I - Monitor da escolinha de futebol - Prefeita Municipal Chefe de Gabinete da Prefeitura - Secretária de Assistência Social	9.707,16
- José Weliton Gomes Ferreira - Sheila Flávia Anselmo Moss - João Higor Chaves da Silva Mello	- Assessor Executivo A - vacinador - Prefeita Municipal - Chefe de Gabinete da Prefeitura	158.073,33



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

- Cledenilson Joaquim Gonçalves	- Diretor de Divisão de Comunicação e Imprensa	20.549,02
- Sheila Flávia Anselmo Moss	- Prefeita Municipal	
- João Higor Chaves da Silva Mello	- Chefe de Gabinete da Prefeitura	
- Reginaldo Arcanjo Salmento	- Assessor Executivo B	91.484,43
- Sheila Flávia Anselmo Moss	- Prefeita Municipal	
- João Higor Chaves da Silva Mello	- Chefe de Gabinete da Prefeitura	
- Aline de Andrade Lima	- Agente Administrativo	22.658,80
- Sheila Flávia Anselmo Moss	- Prefeita Municipal	
- Clarismar Rodrigues de Lacerda	- Secretário Municipal de Administração	
Total		302.472,74

b) Promover a citação, **em solidariedade**, de Sheila Flávia Anselmo Mosso, e Clarismar Rodrigues de Lacerda, na qualidade de Prefeita Municipal e Secretário Municipal de Administração, respectivamente, na forma do art. 12, II, da Lei Complementar nº 154/1996, para que, no prazo de 45 (quarenta e cinco dias), contados na forma do §1º do artigo 97 do regimento interno, apresentem razões e documentos de defesa ante à infringência aos artigos 62 e 63 da lei Federal 4.320/654, em razão de nomeação de cargo em comissão de Rosângela Lopes Alves, para pagamento de despesa alheia à natureza do cargo, bem como sem a efetiva contraprestação de serviço, ocasionando, em tese, dano ao erário na ordem de R\$ 9.223,10 (nove mil, duzentos e vinte e três reais e dez centavos), conforme relatado no achado A3 do relatório técnico acostado ao ID 962935;

c) Promover a audiência de Sheila Anselmo Mosso, **em solidariedade** com Jamil de Souza Mosso, Clarismar Rodrigues de Lacerda, Luciano Marim Gomes, Joseane Souza de Silva, Maria Aparecida da Silva e João Higor Chaves da Silva Mello, na qualidade de Prefeita Municipal, Secretário Municipal de Planejamento, Secretário Municipal de Administração, Secretário Municipal de Obras, Secretária Municipal de Saúde, Secretária Municipal de Assistência Social, Secretária Municipal de Educação, e Chefe de gabinete, respectivamente, na forma do art. 12, III, da Lei Complementar nº 154/1996, para que, no prazo de 45 (quarenta e cinco dias), contados na forma do §1º do artigo 97 do regimento interno,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

apresentem razões e documentos de defesa ante à infringência aos ao artigo 37, caput e incisos II e V da Constituição Federal, em razão do desvio de finalidade dos servidores indicados no achado A2 do relatório técnico acostado ao ID 962935; (...)

Na sequência, expedidos os mandados de citação², as petições de defesas³ aportadas aos autos foram submetidas ao crivo da Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial - Cecex 3 (ID 1063584), que apresentou a seguinte conclusão e proposta de encaminhamento:

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

125. Tendo em vista as irregularidades remanescentes descritas na conclusão deste relatório, opina-se pela adoção das seguintes medidas:

5.1. **Julgar irregulares** as contas especiais dos agentes identificados a seguir, nos art. 16, inciso III, alínea "c", da Lei Complementar n. 154/96, condenando-os solidariamente o pagamento de R\$ 9.707,16 (nove mil, setecentos e sete reais e dezesseis centavos) com atualização monetária a data do depósito de cada pagamento na conta do servidor, acrescidos dos juros de mora até a efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 30 (trinta) dias para que comprovem perante o Tribunal o recolhimento do referido valor aos cofres do município de Chupinguaia, nos termos do art. 31, III, "a", do Regimento Interno desta Corte, sem prejuízo da multa prevista no art. 54 da Lei Complementar n. 154/96:

i. **Sheila Flávia Anselmo Mosso**, Prefeita municipal

² ID's 974881; 974893; 974895; 974900; 974902; 974906; 974907; 974908; 974909; 974911; 974914.

³ Conforme certidão final de prazo - defesa (ID 1032187): "CERTIFICO e dou fé que, em conformidade com o art. 97 do RITCERO, Joseane Souza da Silva, Sabrina Lourenço, José Weliton Gomes Ferreira, Reginaldo Arcanjo Salmento, Cleidenilson Joaquim Gonçalves, Odécio Gomes da Silva, Maria Aparecida da Silva, Sheila Flávia Anselmo Mosso, Aline de Andrade Lima, Jamil de Souza Mosso, Clarismar Rodrigues de Lacerda e João Higor Chaves da Silva Mello, apresentaram justificativas/manifestações TEMPESTIVAMENTE CERTIFICO, ainda, que decorreu o prazo legal sem que Luciano Marim Gomes apresentasse manifestações/justificativas" .



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

ii. **João Higor Chaves da Silva Mello**, Chefe de gabinete

5.2 Julgar regulares com ressalva as contas especiais dos agentes identificados a seguir, nos termos do art. 16, inciso II, da Lei Complementar n. 154/96:

- i. **Jamil de Souza Mosso**, Secretário Municipal de Planejamento;
- ii. **Clarismar Rodrigues de Lacerda**, Secretário Municipal de Administração;
- iii. **Luciano Marim Gomes**, Secretário Municipal de Obras;
- iv. **Joseane Souza da Silva**, Secretária Municipal de Saúde;
- v. **Maria Aparecida da Silva**, Secretária Municipal de Educação;
- vi. **Sabrina Lourenço**, Secretária Municipal de Assistência Social;

5.2. Julgar regulares as contas dos agentes abaixo identificados, consoante art. 16, inciso I, da Lei Complementar n. 154/96:

- i. **José Weliton Gomes Ferreira**, Assessor Executivo A
- ii. **Odécio Gomes da Silva**, Assessor Especial I
- iii. **Cleidenilson Joaquim Gonçalves**, Diretor de Divisão de Comunicação e Imprensa;
- iv. **Reginaldo Arcanjo Salmento**, Assessor Executivo B;
- v. **Aline de Andrade Lima**, Agente Administrativo.

Com essa conclusão e proposta de encaminhamento, os autos foram remetidos a este Ministério Público de Contas para manifestação regimental.

É o necessário relatório.

De acordo com o que se antecipou, esta Tomada de Contas Especial apura possível ausência efetiva de contraprestação laboral, evidenciando, a princípio, possível dano ao erário, desvio de função e a ocorrência de nomeação em comissão para pagamento de despesa alheia à natureza do cargo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

1. Da inassiduidade de servidores municipais (A1)

In casu, não obstante o derradeiro relatório técnico ter mencionado a designação jurídica, inassiduidade dos servidores municipais, relevante frisar que o presente feito não apurou infração disciplinar de "servidor faltoso", mas o suposto recebimento de remuneração, **com atestado de folha de frequência**, sem a contraprestação laboral. Isso porque compete aos servidores públicos cumprir a sua jornada de trabalho fixada em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos, bem como ao superior hierárquico (chefia imediata) fiscalizar as frequências dos servidores a ele subordinado.

Muito embora não seja objeto dos autos, este *Parquet* de Contas achou por bem analisar a possibilidade da ocorrência de cometimento ou não da infração funcional, posto que, caso seja evidenciada, a responsabilização administrativa do agente público inassíduo, é medida a ser adotada.

Dito isso, depois da análise do caderno processual, verifica-se, com base nos elementos fáticos probatórios contido nos autos, a não percepção de faltas injustificadas capazes de ensejar a configuração de inassiduidade habitual, nos moldes delineados no regramento jurídico local⁴:

Art. 195. A pena de demissão será aplicada nos seguintes casos:
(...)
IV - inassiduidade habitual;
(...)

⁴Lei Complementar n. 02/2012



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

.§ 2º Entende-se por inassiduidade habitual a falta ao serviço, sem causa justificada, por 60 (sessenta) dias, interpoladamente, durante o período de 12 (doze) meses.

Feita essas considerações iniciais, quanto ao **mérito**, de plano, aquiesce-se às conclusões da Unidade Técnica da Corte de Contas constante do relatório técnico de **item 3.1**, acostado ao **ID 1063584**, que analisou detidamente todo o arcabouço documental encaminhado pelos jurisdicionados para confrontá-los com as infringências enumeradas na DM 0240/2020-GCESS (ID 974303). Assim, concluiu pelo **afastamento** da impropriedade imputada quanto ao recebimento de remuneração sem efetiva prestação de serviço, devido a comprovação de contraprestação laboral dos seguintes servidores, a saber:

José Welinton Gomes Ferreira	Assessor Executivo A
Odécio Gomes da Silva	Assessor Especial I
Cleidenilson Joaquim Gonçalves	Diretor de Divisão de Comunicação e Imprensa
Reginaldo Arcanjo Salmento	Assessor Executivo B
Aline de Andrade Lima	Agente Administrativo

As informações técnicas constantes do relatório (ID 1063584) indicam que os responsáveis trouxeram elementos fáticos e probatórios aptos a ensejar o afastamento do achado A1⁵, posto que comprovaram a efetiva prestação de serviço por meio de suas folhas de pontos e através de declarações da Prefeita Municipal e do Chefe de Gabinete da Prefeita, em atenção ao comando legal que rege a frequência e a carga

⁵VII. ACHADOS DE AUDITORIA (ID 974337)
"A1. Inassiduidade de servidores municipais".



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

horária dos servidores de Chupinguaia, art. 33⁶, da LC n. 02/2012⁷.

Para validade dos deslindes dos autos, tem-se que o servidor **José Welinton Gomes Ferreira**⁸, nomeado para o cargo de "Assessor Executivo A" ficou à disposição da Secretaria Municipal de Esporte e Cultura, laborando na organização de torneios de futebol do projeto "Bom de Bola" e do "Festival de Canção".

Conforme Memorando n. 44/GAB/2020 prestou serviços de planejamento e assessoramento junto ao Gabinete da Prefeitura, bem como agendou reuniões com os deputados e, ainda, representou a Prefeita no exercício desse mister.

Dito isto, na **mesma inteligência jurídica** do Corpo Técnico há documentação carreada aos autos que comprovam que o servidor exerceu as atividades que lhe foram atribuídas, fazendo, portanto, jus ao recebimento da contraprestação pecuniária (itens 20 a 23, do relatório técnico).

⁶Art. 33. A frequência do servidor será computada pelo registro diário de ponto ou outro mecanismo de controle estabelecido em regulamento.

§ 1º **Ponto é o registro que assinala o comparecimento do servidor ao trabalho e pelo qual se verifica diariamente, a sua entrada e saída.**

§ 2º **Os registros de ponto deverão conter todos os elementos necessários à apuração da frequência.**

⁷ Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Municipais de Chupinguaia, das autarquias e das fundações públicas municipais.

⁸ IDs 994887, 994886, 994885, 994884, 994896, 994895, 994894, 994893, 994892, 994891, 994890, 994889, 994888, 994900, 994899, 994898, 994897, 994904, 994903, 994902, 994901, 994908, 994907, 994906, 994905, 994912, 994911, 994910, 994909, 994916, 994915, 994914, 994913.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Quanto ao então servidor **Odécio Gomes da Silva**⁹, "Assessor Especial I"¹⁰, aduz que realizava serviços específico como "monitor de escolinha de futebol", contudo, devido a pandemia houve suspensão das aulas e ficou à disposição do gabinete para prestar seus serviços, comparecendo à repartição no horário vespertino para o cumprimento da carga horária e assinar as folhas de pontos.

No mesmo caminho da narrativa do defendente, acrescentaram a Prefeita¹¹ e o Chefe de Gabinete¹² que o servidor prestou serviços de assessoramento no projeto "Bom de Bola" no período da tarde, *in verbis*:

(...) que exerceu as funções do cargo em comissão de Assessor Especial I, o qual foi exonerado do referido cargo em data de 29 de janeiro de 2021, conforme Decreto n. 087/21.

Referido servidor prestou assessoramento a Secretaria Municipal de Assistência Social, com acompanhamento do projeto "Bom de Bola", o qual era necessitava de um responsável para não perder recursos junto ao Governo Federal.

Assim, sempre prestou seus serviços no período da tarde, no acompanhamento, programação e verificação das atividades do referido projeto.

Nesse sentido, as folhas de pontos roboram as narrativas fáticas¹³.

Neste item específico, não obstante a Unidade Instrutiva concluir pelo afastamento da irregularidade atribuída ao Odécio Gomes da Silva, pontuou que **permanece a**

⁹ ID 995783 e 995786. Exonerado a partir de 1º/02/2021, ID 995108.

¹⁰ Nomeado e 1º/04/2020 ID 995108, por meio do Decreto 2.504/20.

¹¹ ID 995105

¹² ID 993584

¹³ ID 995786 e ID 995786



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

responsabilização dos responsáveis solidários, Sheila Flávia Anselmo Mosso (Prefeita) e João Higor Chaves da Silva Mello (Chefe de Gabinete), por entender que a manutenção do supracitado servidor no cargo violou o interesse público considerando injustificável suas atribuições durante a pandemia. Veja-se:

“40. Ante o exposto, opina-se pelo acolhimento da defesa apresentada **para afastar a irregularidade imputada ao defendente, não** aproveitando aos demais responsáveis solidários, Sheila Mosso, Prefeita e João Higor Chaves da Silva Mello – chefe de gabinete, uma vez que os cargos em comissão são de livre nomeação e exoneração, logo não há justificativa para a manutenção de servidor sem o desempenho de qualquer função, já que ele mesmo afirma que só ia assinar a frequência.

41. Deste modo, não há interesse público a justificar a manutenção de servidor comissionado nas condições acima descritas, razão pela deve permanecer a irregularidade apontada em relação a senhora Sheila Mosso e João Higor Chaves da Silva Mello, tendo a primeira mantido a nomeação de servidor comissionado lotados no gabinete da Prefeitura sem que este desempenhasse qualquer função e o segundo por atestar a frequência dos servidores sem a respectiva prestação laboral, ocasionado um dano ao erário municipal, no montante de R\$ 9.707,16 (nove mil, setecentos e sete reais e dezesseis centavos) em afronta aos artigos 62 e 63 da lei Federal 4.320/654”.

Sabe-se que devido à natureza precária da investidura que sujeita o ocupante do cargo em comissão, a exoneração *ad nutum* ocorre de acordo com os **critérios de conveniência e oportunidade** da autoridade competente acoimada para prática do ato, consoante preconiza a LC n. 02/2012:

Art. 54. A exoneração de cargo em comissão e a dispensa de função de confiança dar-se-á:

- I - a **juízo da autoridade competente;**
- II - a pedido do próprio servidor. (negritou-se)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Vale dizer que é possível a exoneração de cargo em comissão mesmo durante a pandemia¹⁴, cabendo a autoridade pública agir com liberdade, sem extrapolar os limites da discricionariedade de seu cargo, mas dentro do juízo de valor ante certas circunstâncias, mormente a transitoriedade da situação.

Não por outra razão a avaliação do interesse público na manutenção ou exoneração do servidor em tempos de pandemia pela atribuição do serviço contratado não foi submetida ao crivo do contraditório e da ampla defesa, portanto, imputar dano consubstanciado na “ausência de justificativa e interesse público na manutenção do servidor” fere a garantia do *due process of law*. A **uma** porque segundo consta no DDR (item III) as autoridades solidárias respondem pela impropriedade de “pagamento à título de remuneração sem efetiva prestação dos serviços”, **situação fática que não se vislumbra no feito**, prova disso que a Unidade Técnica afastou a imputação atribuída ao servidor. E, por consectário lógico, não caracterizou a conduta de atestar frequência de servidores públicos sem a devida contraprestação do serviço. A **duas** que para defender o mencionado fato os autos deveriam ser instruídos com documentos hábeis a valorar inequívoca comprovação da desnecessidade do serviço contratado ou até mesmo a possibilidade de redução do valor do contrato por meio acordo entre as partes, ou seja ajustável conforme a efetiva prestação de serviço, o que não restou ofertado aos jurisdicionados a ciência do mesmo para poder manifestar

¹⁴ <https://www.mpc.es.gov.br/2020/04/possibilidade-de-rescisao-de-contratos-e-de-exoneracao-de-servidores-devido-ao-coronavirus-sao-respondidas-em-consulta/>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

quando ao seu conteúdo¹⁵. A **três** que há informações que o Odécio Gomes da Silva exerceu as funções de assessoramento que lhe foram concedidas, as quais se submetem ao interesse da administração, com seguintes atribuições previstas, a saber:

DECRETO Nº 151, DE 10 DE FEVEREIRO DE 2021.

Fixa as atribuições dos cargos em comissão comuns a todas as Secretarias desta municipalidade.

Art. 5º A os Assessores Especiais, compete:
(...)

I - assessoramento direto e imediato ao chefe do poder executivo municipal e aos seus secretários municipais e demais órgãos de direção estratégica;
II - programação, acompanhamento avaliação e verificação de atividades e tarefas de caráter especial;

III - responsabilizar-se pela execução das atividades de apoio administrativo do órgão;

IV - executar outras atribuições que lhe forem cometidas pelos titulares dos órgãos.

§ 1º Além das atribuições mencionadas no caput, o Assessor Especial I deverá auxiliar no atendimento ao público por telefone, e-mail ou pessoalmente; elaborar ofícios, memorandos, e-mails e outros documentos; acompanhamento, registro e conferências de documentos; acompanhamento e controle de processos administrativos e apoio administrativo aos profissionais do seu departamento

Dessa forma, pode-se concluir que agiria em *error in procedendo* este *Parquet* de Contas atribuir o dano apontado no relatório técnico, pois cercearia o direito dos

¹⁵ TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. FATO NOVO DETERMINANTE PARA A FORMAÇÃO DA CONVICÇÃO JUDICIAL. NECESSIDADE DE VISTA DA DOCUMENTAÇÃO. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO. SENTENÇA. ANULAÇÃO. 1. A ocorrência de fato novo, **quando se tratar de elemento decisivo à formação da convicção judicial, deve ser objeto de comprovação nos autos e ter o seu teor disponibilizado a manifestação da parte contrária, sob pena de ofensa aos princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa.** 2. Sentença anulada. (TRF-4 - AC: 50039349520164047201 SC 5003934-95.2016.4.04.7201, Relator: CLÁUDIA MARIA DADICO, Data de Julgamento: 13/12/2016, SEGUNDA TURMA).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

jurisdicionados solidários de apresentarem razões de justificativas, vez que a matéria não foi objeto de discussão no processo, questionada somente agora em sede de relatório de defesa conclusivo.

Assim sendo, opina-se também pelo **afastamento** da impropriedade ventilada aos responsáveis solidários: Sheila Mosso (Prefeita) e João Higor Chaves da Silva Mello (Chefe de Gabinete).

Tem-se que o **Cleidenilson Joaquim Gonçalves**¹⁶, Diretor de Divisão de Comunicação de Imprensa, encartou documentação¹⁷ com intuito de comprovar as atividades exercidas, o que de fato se verifica. Por isso, fez jus a contraprestação pecuniária, motivo pelo qual, este *Parquet* de Contas, **na mesma percepção** da Unidade Técnica, afasta-se a irregularidade imputada (itens 49 a 52 do relatório instrutivo).

Consta dos autos¹⁸ que **Reginaldo Aracanzo Salmento**, Assessor Executivo B, auxiliou o Chefe de Poder Executivo Municipal e o Secretário Municipal no planejamento de rotina dos funcionários, na fiscalização dos serviços e obras contratadas pela Prefeitura, fazendo as comunicações e notificações a seus superiores.

¹⁶ Exonerado em 1º/02/2021. ID 998661

¹⁷ ID 998662

¹⁸ ID's 1000009, 1000010 e 1000011 e Memorando n 43/GAB/20, pág. 245, autos 3073/19.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Neste seguimento foi a alegação da Prefeita, Sheila Flávia Anselmo Mosso¹⁹:

(...)

Assim, efetivamente comprovado o serviço prestado pelo servidor, pois sempre efetuou a cobertura de eventos oficiais, bem como no planejamento e direção da divisão de comunicação e imprensa do Município.

Por se tratar de Município de porte pequeno, o servidor realizava praticamente as tarefas do departamento de comunicação e imprensa(...).

Os registros fotográficos apresentados reforçam os argumentos apresentados pelos jurisdicionados. Assim, o servidor fez jus ao recebimento dos seus proventos, por essa razão, no **mesmo raciocínio** do Corpo Técnico, afasta-se a irregularidade.

Em relação a **Aline de Andrade Lima**²⁰, Agente Administrativo, a Equipe Técnica analisando as petições defensivas²¹ aduziu que "a mera ausência de acesso ao sistema eletrônico de protocolo não é o suficiente para concluir que não houve prestação de serviço, isto porque, restou esclarecido pelas autoridades responsáveis que o referido sistema não era a única ferramenta de trabalho da servidora, sopesando, ainda, o fato de que o referido sistema eletrônico somente foi implementado em meados 2020".

A Prefeita, ainda, assevera a ocorrência da prestação do serviço:

¹⁹ ID 995105

²⁰ ID 994946

²¹ ID 993577 e 994946



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

(...) a servidora efetiva exerceu suas funções junto a Secretaria Municipal da Administração até setembro de 2020, quando cedida para a Secretaria Municipal da Agricultura. (...) prestou suas atividades junto a Semad, na maior parte no acompanhamento de processos e auxílio na conversão dos processos físicos em digital.

(...) a mesma não possuía acesso ao sistema interno da prefeitura, cumpre ressaltar, que nem todos os servidores trabalham internamente ou necessitam acessar o sistema digital diariamente. (...) não obstante, junta-se das folhas de ponto da servidora que comprovam sua assiduidade durante o período fiscalizado junto a prefeitura.

A manifestação de **Clarismar Rodrigues de Lacerda**²², Secretário Municipal de Administração, confirma a situação fática narrada pela Prefeita.

Nesse sentido, perfilha-se do **mesmo posicionamento do Corpo Técnico (item 68 e 69)**, considerando a fragilidade da imputação, pois, não se pode deduzir que não exerceu suas atribuições pelo fato de não ter acessado o sistema eletrônico na época da autoria. Primeiro porque o mesmo não constitui única e exclusivamente sua ferramenta de trabalho; segundo porque as folhas de ponto rubricadas confirmam os termos tanto de sua defesa quando dos responsáveis solidários no sentido de ter exercido suas atividades laborativas.

2. Servidores em Desvio de Função (A2)²³

Em relação aos servidores em **desvio de função** (item 3.2 do relatório técnico), percebe-se que os jurisdicionados argumentaram que não restou caracterizado a supracitada impropriedade porque "as atividades desenvolvias pelos

²² ID 993577 e Memorando 33/2020 ID 961234, dos autos 3073/19.

²³ 3.2, do relatório técnico.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

servidores comissionados podem se confundir com as atividades desempenhadas por agentes administrativos, e que não houve dano ao erário ou qualquer violação à legislação”.

Em resumo, colaciona-se os argumentos do Chefe de Gabinete da Prefeita, João Higor Chaves da Silva Mello (ID 993584):

(...)

Quanto ao Item A2 - Servidores em Desvio de Função, referida fiscalização, alegou que no âmbito da Prefeitura foram identificados diversos casos de desvio de função, tendo em vista a nomeação de diversos cargos em comissão, a fim de que exercessem atividades típicas de cargo efetivo, configurando desvio ilegal de funções, atribuíram responsabilidade ao peticionário por permitir a situação de ocorrência de desvio de função.

De conformidade com a tabela 8 - resumo dos servidores em desvio de função, constou os seguintes servidores com lotação no Gabinete, quais sejam: **Odécio Gomes da Silva, Cleidenilson Joaquim Gonçalves, Greice Kelli Novais Nunes Fernandes, Reginaldo Arcanjo Salmento, José Weliton Gomes Ferreira, Luiza Ferreira da Silva, Lilian Costa Batista, Moises Cazuza de Andrade, Edileia Azanha de Sousa e Junior Cesar de Lima. Dos servidores supra, Odécio Gomes da Silva, Cleidenilson Joaquim Gonçalves, Reginaldo Arcanjo Salmento e José Welinton Gomes Ferreira, todos servidores comissionados, restou comprovado, conforme fundamentação supra, seus cargos e efetivas atribuições, quando da resposta ao item A1.**

Evidente que a equipe técnica, ao apontar desvio de função dos servidores aqui relacionados, constatou de alguma forma a prestação de serviços dos mesmos, assim, conforme mencionado, todos estavam efetivamente trabalhando, seja no assessoramento, chefia ou direção em alguma Secretaria Municipal.

Quanto aos demais, tratam-se de cargos assessoramento, ou seja, Assessor Especial I e Assessores Executivos A, B e C. Quando da inspeção, a equipe técnica entendeu que os referidos servidores estariam realizando atividades de cargos efetivos, na grande parte de Agentes Administrativos. Ora, primeiramente devemos destacar que o cargo de Agente Administrativo, possui atribuições muito amplas, abrangendo de alguma forma as atividades de Chefia, assessoramento e direção, conforme descrição detalhada do cargo. Assim,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

evidente que em algum momento das atividades prestadas pelos assessores podem se confundir com as atividades prestadas pelos agentes administrativos.

As atividades dos assessores dentre outras, também são as inerentes ao cargo de Agente Administrativo, uma vez que em várias situações elas se confundem, tendo as mesmas atribuições, como por exemplo, responsabilizar-se pela execução das atividades de apoio administrativo do órgão, redigir, encaminhar ofícios, memorandos, e-mails e outros documentos, ou mesmo acompanhamento e controle de processos administrativos. Vejamos que de maneira alguma restou caracterizado ilegalidade nas contratações dos referidos servidores ou mesmo dano ao erário, uma vez que os cargos de Assessor Especial I e Assessores Executivos A, B e C percebem valor bem inferior ao cargo efetivo de Agente Administrativo.

Nesse ponto, os jurisdicionados não lograram êxito na apresentação da contraprova para elidir a irregularidade apontada²⁴, por conseguinte, **ratifica-se** o posicionamento lavrado no derradeiro relatório técnico que retrata a hipótese não albergada pelo ordenamento jurídico, cujo o mérito colaciona-se, *in verbis*:

3.2. Servidores em Desvio de Função (A2)

70. Apurou-se a existência diversos casos de desvio de função consubstanciados em nomeações de cargos em comissão para exercício de atividades de cargos efetivos, e também de servidores de cargos efetivos em atividades diversas daquelas para os quais prestaram concurso público, conforme evidências juntadas aos autos sob ID 960922, págs. 89-203, e consolidadas no PT3 (ID 960922, págs. 82-88), em afronta aos incisos II, V e o *caput* do artigo 37 da Constituição Federal.

71. Em razão de tal irregularidade foi determinada a responsabilidade e determinada a audiência dos senhores: Sheila Anselmo Mosso, em solidariedade com

²⁴ Não obstante os requisitos de investidura sejam diferenciados, os jurisdicionados não trouxeram aos autos qualquer documentação probatória do relatado, como por exemplo, quadro comparativo referente às atribuições presentes na lei de regência com o viés de comprovar a sua similitude e a (in)compatibilidade remuneratória.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Jamil de Souza Mosso, Clarismar Rodrigues de Lacerda, Luciano Marim Gomes, Joseane Souza de Silva, Maria Aparecida da Silva e João Higor Chaves da Silva Mello, na qualidade de prefeita municipal, secretário municipal de planejamento, secretário municipal de

administração, secretário municipal de obras, secretária municipal de saúde, secretária municipal de assistência social, secretária municipal de educação, e chefe de gabinete, conforme item V, alínea "c" da DM 0240/2020-GCESS.

72. A Senhora **Sheila Mosso** alega que quando tomou conhecimento das irregularidades adotou todas as medidas necessárias para corrigi-las, sendo elas: instaurou tomada de contas especial, exonerou servidores, organizou todas as atribuições dos cargos em comissão comuns a todas secretarias, determinou aos secretários e chefe de gabinete a adequação de todos os servidores em eventual desvio de função.

73. Resumidamente, defende a legalidade das contratações e diz que as atividades desenvolvidas pelos servidores comissionados podem se confundir com as atividades desempenhadas por agentes administrativos ou outros servidores, e que não houve dano ao erário ou qualquer violação à legislação pela defendente.

74. **Jamil de Souza Mosso** afirma que os servidores lotados na Secretaria de Municipal de Administração apontados na tabela 8 em desvio de função são: **Moises Cazuzza de Andrade e Elizandra Ivo dos Santos**, servidor efetivo e servidora comissionada, respectivamente, sendo que o primeiro, ocupante do cargo de agente administrativo, servidor efetivo desde 2003, já ocupou diversos cargos em portaria e funções gratificadas, conforme sua ficha cadastral. Atualmente nomeado como Assessor Executivo B, atuou como gerente técnico de planejamento no período de 01/08/2019 a 01/10/2019, tendo sido exonerado da função e, portanto, não procedem as alegações da fiscalização quanto a ele.

75. Quanto à servidora **Elizandra Ivo dos Santos**, Assessora Especial I, ocupante de cargo em comissão, afirma que foi exonerada conforme Decreto n. 94 de 01 de fevereiro de 2021.

76. Conclui arguindo que as atividades desenvolvidas pelos servidores comissionados podem se confundir com as atividades desempenhadas por agentes administrativos ou outros servidores e que não houve dano ao erário ou qualquer violação à legislação pelo defendente.

77. **Clarismar Rodrigues de Lacerda**, Secretário de Administração, assevera que os servidores lotados na Secretaria de Municipal de Administração apontados na



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

tabela 8 em desvio de função, são: **João Antônio Alves dos Santos** e **Iracema Ferreira da Silva**, sendo que o primeiro, ocupante do cargo em comissão de Assessor Especial I, foi exonerado conforme Decreto n. 2.786 de 28 de outubro de 2020.

78. Afirma que as atividades desenvolvidas pelos servidores comissionados podem se confundir com as atividades desempenhadas por agentes administrativos ou outros servidores, e que não houve dano ao erário ou qualquer violação à legislação pela defendente.

79. **Joseane Souza de Silva** alega que em relação à servidora Kamylla Rodrigues Bueno, apontada no relatório técnico com a função de "vacinador" é ocupante do cargo de chefe de seção e que não há na grade de cargos da prefeitura o cargo de vacinador, portanto, não se verifica o desvio de função apontado.

80. Quanto ao servido Michael Aparecido Alves da Cruz, secretário do Conselho Municipal de Saúde, foi exonerado em 31 de janeiro de 2020, pelo Decreto n. 2.365.

81. Já em relação às servidoras Eduarda Novais da Silva, Tais de Sousa Freitas, Viviane Rezende de Magalhães, Lurdes Pereira da Silva e Marcia Marques Nogueira, afirma que exercem cargos de assessoria em diversos níveis.

82. Conclui afirmando que as atividades dos assessores se confundem com as inerentes ao cargo de agente administrativo e que não houve dano ao erário ou qualquer violação à legislação pela defendente.

83. **Maria Aparecida da Silva** alega que em razão da pandemia da Covid-19 muitos servidores da Secretaria Municipal de Educação não exerceram suas atividades de forma presencial, como no caso dos professores, bem como outros servidores, como mecânicos, motoristas e serviços gerais, que ficaram por algum período ociosos, e que de alguma maneira para contribuir com os demais servidores e de forma livre e espontânea, realizaram por algumas vezes serviços diversos, no intuito de amenizar os demais serviços e as necessidades da Secretaria.

84. Afirma ainda que devido à referida pandemia o concurso público municipal para contratação de profissionais na área da educação, em especial contratação de professores, ficou suspenso até o início de 2021, o que levou alguns servidores da educação a auxiliar de alguma forma na prestação dos serviços ligados diretamente aos alunos, como por exemplo: acompanhamento das atividades impressas e direcionamento aos gestores escolares.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

85. Por fim assevera que que as atividades dos assessores se confundem com as inerentes ao cargo de agente administrativo, e que não houve dano ao erário ou qualquer violação à legislação pela defendente.

86. **João Higor Chaves da Silva Mello** diz que o cargo de agente administrativo possui atribuições muito amplas, abrangendo de alguma forma as atividades de chefia, assessoramento e direção, e que em algum momento as atividades prestadas pelos assessores podem se confundir com as atividades prestadas pelos agentes administrativos.

87. Alega que de maneira alguma restou caracterizada ilegalidade nas contratações dos referidos servidores ou mesmo dano ao erário, uma vez que os cargos de assessor especial I e assessores executivos A, B e C percebem valor bem inferior ao cargo efetivo de agente administrativo.

88. **Luciano Marim Gomes**, conforme certidão de ID 1032187, expedida em 11 de maio de 2021, não apresentou defesa, operando-se, portanto, todos os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento regular ao feito nos termos do § 3º do inciso IV do art. 12 da Lei Complementar 154/19964.

89. A Senhora Sabrina Lourenço alega que o servidor Odécio Gomes da Silva, prestou assessoramento à Secretaria Municipal no acompanhamento do projeto "Bom de Bola", tendo em vista a necessidade de se ter um responsável para que não se "perdesse recurso junto ao Governo Federal".

90. Diz que por tratar-se de servidor ocupante de cargo em comissão, naturalmente função de confiança, excluía-o de cumprir carga horária específica, como no caso dos demais servidores apontados na inspeção.

91. Quanto à imputação de desvio de função descrita na tabela 8 do relatório de inspeção, nada manifestou.

Análise

92. Inicialmente, vale dizer que nos termos do inciso II do art. 37 da Constituição Federal, a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

93. Como visto, o dispositivo constitucional acima referido dispõe, com clareza, sobre as exceções ao instituto do concurso público, utilizando os dizeres "ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração". Logo, incumbe ao poder local a deliberação sobre os cargos a serem preenchidos por meio de livre nomeação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

94. Contudo, para a satisfação do texto constitucional para a criação de cargo de livre nomeação faz-se necessário a elaboração de lei que descreva, de forma clara e objetiva, suas atribuições.

95. Veja-se nesse sentido a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 1.041.210:

EMENTA

CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. REQUISITOS ESTABELECIDOS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ESTRITA CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. REQUISITOS ESTABELECIDOS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ESTRITA OBSERVÂNCIA PARA QUE SE LEGITIME O REGIME EXCEPCIONAL DE LIVRE NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE SOBRE O TEMA.

1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição.

2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: **a)** que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; **b)** necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; **c)** que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e **d)** que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria.

3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário.

4. Fixada a seguinte tese: **a)** A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; **b)** tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; **c)** o número de cargos comissionados criados deve guardar



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e **d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir. (grifamos).**

96. Diante disso, tem-se que a regulamentação das atribuições dos cargos em comissão do município de Chupinguaia por meio de Decreto n. 151, de 10 de fevereiro de 2021, conforme informado pela Senhora Sheila Mosso, não satisfaz os requisitos constitucionais, que exige a elaboração de lei para tal desiderato.

97. Quanto aos casos específicos dos servidores, em tese, em desvio de função indicados na tabela n. 8 do relatório de auditoria, observa-se que a apuração reuniu elementos suficientes a demonstrar a ocorrência do desvio de função. Uma vez que o desvio de função ocorre quando o servidor passa a exercer atribuições diversas daquelas que correspondem ao cargo para o qual ele foi nomeado e empossado.

98. No caso, conforme evidenciado no papel de trabalho PT3 (ID 960922, pág. 82-88) tem-se que houve a nomeação de servidores, por parte da gestora do município, em cargos comissionados de livre nomeação e exoneração para o exercício de atividade que deveriam ser desempenhadas por servidores de cargo efetivo providos por concurso público. Isso por que consoante precedente do Supremo Tribunal Federal acima colacionado, os cargos comissionados devem ser destinados as funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais.

99. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça tem firmado sua jurisprudência consoante ilustram os excertos abaixo transcrito:

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES COMISSIONADOS. FUNÇÕES DESEMPENHADAS CUJOS CARGOS DEVERIAM SER PROVIDOS POR REGULAR CONCURSO PÚBLICO. ART. 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO. REVISÃO DAS CONCLUSÕES DO TRIBUNAL A QUO COM ARRIMO NO CENÁRIO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO PROVIDO NO SENTIDO DE NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL, DIVERGINDO DO RELATOR, SENHOR MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO. (AgInt no Recurso Especial n. 1.511.053-SP(2015/0008064-4).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

100. Deste modo, conforme indicado no relatório de auditoria, resta claramente configurado o desvio de função, tanto pelos servidores comissionados como por aqueles ocupantes de cargos efetivos, pois ao detentor de cargo público é delimitado, por lei, atribuições específicas cujo desempenho não se devem atribuir a outro servidor ocupante de cargo diverso.

101. Assim, não se verifica nas justificativas motivos para que sejam acolhidas, uma vez que ainda que tenha havido a exoneração de alguns servidores, tendo cessado a irregularidade em relação a essas pessoas específicas, o fato ocorreu devendo permanecer a irregularidade imputada em relação ao desvio de função, razão pela qual as contas dos responsáveis devem ser julgadas **regular com ressalvas** nos termos do art. 16, inciso II, da Lei Complementar n. 154/96.

Nesta conjectura, acerca da infringência detectada, qual seja, desvio de função, o crivo técnico fundamentado na análise de **ID 1063584**, "item 3.2", **é suficiente para o deslinde da irregularidade**, motivo pelo qual o Ministério Público de Contas acolhe à fundamentação técnica em razão de seu opinativo, e, por conseguinte, adere-se também o encaminhamento proposto, o que torna desnecessária e contraproducente acerca dos fundamentos já expostos, fazendo-se uso da motivação *per relationem* relativamente ao relatório técnico.

3. Nomeação de cargo em comissão para pagamento de despesa alheia à natureza do cargo (A3)²⁵

No presente achado foi noticiado que **Rosângela Lopes Alves**, ocupante do cargo em comissão, foi contratada para desempenhar a função de subcoordenador do serviço do serviço de água e esgoto, no Distrito de Boa Esperança, situado aproximadamente a 50 quilômetros do Município de Chupinguaia.

²⁵ Item 3.3, do relatório técnico.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Relata-se que foi remunerada nos meses de maio, junho, julho e agosto de 2020, no valor mensal de R\$ 1.844,62 (mil oitocentos e quarenta e quatro reais e sessenta e dois centavos), perfazendo o total de R\$ 9.223,10 (nove mil duzentos e vinte e três reais e dez centavos).

Da leitura do relatório técnico **preliminar** de instrução (**ID 962935**), tem-se que "a servidora negou de modo peremptório qualquer vínculo com a Prefeitura", situação que consumou o pensamento da equipe de auditoria a existência de pagamentos sem prestação laboral, mediante fraude na nomeação da servidora para benefícios de terceiros. Veja-se:

(...)

75. A equipe de inspeção realizou entrevista com a senhora Rosângela que, quando indagada se presta serviço para o Município, negou de modo peremptório qualquer vínculo com a prefeitura. A entrevistada confirmou ainda ter conhecimento de que fora nomeada para o cargo de subcoordenador de águas e esgotos.

76. Detalhou que tomou conhecimento da nomeação quando teve seu benefício do bolsa família negado por ser servidora pública municipal, a partir desta informação solicitou a amigos que verificassem na página da transparência da Prefeitura, confirmando a informação.

77. Informou ainda, que a proprietária do lote em que ela reside e trabalha solicitou seus documentos para que fosse colocada como responsável, junto à prefeitura, pelo poço artesiano que fornece água ao distrito.

78. Desta forma, os fatos fazem crer que a nomeação em cargo comissionado serve ao pagamento pela utilização do poço d'água por parte da Prefeitura, e tal nomeação foi realizada em nome da senhora Rosângela, pois a proprietária do lote estaria impedida.

79. Foi informado ainda, que a senhora Márcia Rodrigues (proprietária do lote) levou a senhora Rosângela até sua residência onde uma funcionária do Banco do Brasil, amiga da mesma, que procedeu a abertura de conta bancária, contudo, o cartão e senha ficaram de posse da senhora Márcia Rodrigues (proprietária do lote) para recebimento dos valores depositados pela Prefeitura.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

80. A senhora Rosângela informou que registrou boletim de ocorrência junto a Polícia Civil do Estado (PCRO) e representação junto ao Ministério Público Estadual (MPERO). Embora trate-se de fato típico ao qual não cabe a esta Corte de Contas a apuração, permanece, na opinião do corpo técnico, a malversação de recursos públicos mediante pagamento de remuneração sem a efetiva contraprestação de serviço.

81. Tratam-se de pagamentos de remuneração relativa ao cargo em comissão sem prestação laboral, mediante fraude na nomeação da servidora para benefício de terceiros, caracterizando dano ao erário municipal.

De outro norte, depois de debruçar sobre o calhamaço documental abarcados para apuração dos fatos, a Coordenadoria Especializada em TCE - Cecex 3, expediu relatório contido no **ID 1063584**, concluindo pela **ausência de prejuízo ao erário** ante a não evidência de que a população do Distrito de Boa Esperança tenha ficado desassistida dos serviços de abastecimento de água, conjecturando-se que os serviços foram prestados, motivo pelo qual, concluiu pelo afastamento do dano:

(...)

123. Assim, tendo em vista a ausência de elementos que comprovem de forma inequívoca a não prestação dos serviços atinente ao abastecimento de água a população do Distrito de Boa Esperança, **entende-se que o dano deve ser afastado.** (grifou-se)

Em **nota de divergência**²⁶, a supervisora, Shirlei Cristina Lacerda Pereira Martins, não pelos mesmo fundamentos jurídicos expostos pelo Técnico de Controle Externo, concluiu pela **não imputação do dano** ante a **impossibilidade de estabelecer o nexos de causalidade** entre o fato ilícito e os atos praticados pelos jurisdicionados. Isto porque entendeu que a prestação ou não do serviço de abastecimento de água no

²⁶ Pág. 23 e 24 do relatório técnico (ID 1063584).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Distrito em questão não foi posta à apreciação da equipe de inspeção, não sendo possível emitir qualquer juízo de valor a esse respeito e opinou pela não imputação de dano a esses agentes:

11. Por esses motivos, tem-se que os autos demonstram a possível ocorrência de dano ao erário, mas por ora **não é possível estabelecer o necessário nexo de causalidade entre ele e os atos praticados** pela prefeita Sheila Flavia Anselmo Mosso e pelo secretário Clarismar Rodrigues de Lacerda, **daí não se sugerir a imputação de dano a esses agentes.** (grifo não original)

Registre-se, ainda, valiosa contribuição do Ministro-Relator Benjamin Zymler no Voto que proferiu no AC-2006-44/06-P, mediante o qual se firmaram as balizas que devem nortear a **responsabilização dos agentes públicos** perante o Tribunal de Contas da União²⁷, *in verbis*:

Não se cogita, atualmente, da possibilidade de apenação por esta Corte, sem que se vislumbre a existência de culpa do responsável.

A responsabilidade dos agentes que gerem recursos públicos apurada pelo TCU é subjetiva. Quantos aos gestores públicos, devem estar presentes os seguintes elementos, para que se possa apená-los:

- a) ação comissiva ou omissiva e antijurídica;
- b) existência de dano ou infração a norma legal, regulamentar ou contratual (irregularidade);
- c) **nexo de causalidade entre a ação e a ilicitude verificada;** e
- d) dolo ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia) do agente. (negritou-se)

Por conta disso, denota-se, por ora, ausência de elementos probatórios capazes de aferir se a ação dos gestores foi de fato ilícito determinante para que o

²⁷ TC 015.842/2001-9 [Apenso: TC 010.085/2002-8]
Natureza: Pedido de Reexame (em Relatório de Auditoria).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

resultado fosse produzido, vinculando-se ao fato, materializado em uma relação de causa e efeito.

Nesse sentido é o entendimento da Corte de Contas:

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO - SEDUC, DO EXERCÍCIO DE 2002. JULGAMENTO IRREGULAR. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTA. CONHECIMENTO. MÉRITO. ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE QUANTO AO DANO. PRESCRIÇÃO. PROVIMENTO PARCIAL. CIÊNCIA À RECORRENTE.

1. O transcurso de cinco anos, entre a data dos fatos e a apuração, bem como entre a citação válida e a decisão definitiva recorrível, acarreta a prescrição de pretensão punitiva, nos termos da Lei Federal n. 9.873/99, tal como decidido por esta Corte de Contas, em conformidade com o Acórdão n. 380/17.

2. A insuficiência de elementos probatórios impossibilita a individualização da conduta do gestor, de modo a aferir o seu concurso para a irregularidade apontada ou avaliar o cumprimento de seu dever de supervisão dos atos administrativos de seus subordinados, acarretando o afastamento de sua responsabilidade.

(...)

4. Contas de gestão julgadas irregulares pela gravidade das infrações remanescentes.

5. Isenção de responsabilidade da recorrente quanto à irregularidade danosa e exclusão da imputação de débito.

6. Exclusão das multas cominadas pela incidência da prescrição. 7. Recurso conhecido e parcialmente provido. (Processo n. 03197/TCER-2017, RELATOR DO RECURSO: **Conselheiro Paulo Curi Neto**)

A respeito, reafirmando a essencialidade do nexo de causalidade como elo entre o resultado danoso e a conduta, colaciona-se, com maestria, a contribuição do Conselheiro **Edilson de Sousa e Silva** - Processo 41/2009, Recurso de Reconsideração:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

“Nunca é demais salientar que a existência do nexo de causalidade é pressuposto inarredável para que se determine que o evento danoso é resultante da conduta omissiva ou comissiva do agente que se pretende responsabilizar.

Ausente o nexo causal, não há que se falar em responsabilidade a ser imputada”. (destacou-se)

Assim, demonstrada a inexistência do **nexo de causalidade** entre a impropriedade apontada no achado 3 e a conduta dos jurisdicionados, considera-se plausível que seja elidida a responsabilização que lhe foi imputada.

Por fim, não obstante verificar que o questionamento trazido à baila direciona à situação factual carecedora de nexo de causalidade, denota-se que **há informação de dano ao erário na municipalidade em voga**, situação fática que, consoante asseverado por Sheila Flávia Anselmo Mosso e Clarismar Rodrigues de Lacerda²⁸, já está sendo apurada no órgão de origem mediante instauração de Tomada de Contas Especial, **cuja solução deverá ser encaminhada ao Tribunal de Contas.**

Diante do exposto, em parcial anuência com a manifestação técnica, o Ministério Público de Contas **opina:**

1. Julgar regulares com ressalvas as contas de responsabilidades dos gestores abaixo relacionados, desta Tomada de Contas Especial, com substrato jurídico no art. 16, inciso II, da Lei Complementar n. 154/96, por reconhecer irregularidades nas condutas que permitiram a ocorrência de desvio de função dos servidores no âmbito da municipalidade:

²⁸ ID 993577, pág. 5.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

1. **Jamil de Souza Mosso**, Secretário Municipal de Planejamento;
2. **Clarismar Rodrigues de Lacerda**, Secretário Municipal de Administração;
3. **Luciano Marim Gomes**, Secretário Municipal de Obras;
4. **Joseane Souza da Silva**, Secretária Municipal de Saúde;
5. **Maria Aparecida da Silva**, Secretária Municipal de Educação;
6. **Sabrina Lourenço**, Secretária Municipal de Assistência Social;

2. **Julgar regulares** as contas de responsabilidades dos gestores abaixo descritos, desta TCE, consoante art. 16, inciso I, da Lei Complementar n. 154/96, posto que restou comprovado a legalidade do recebimento da remuneração a título de efetiva prestação dos serviços:

1. **José Weliton Gomes Ferreira**, Assessor Executivo A;
2. **Odécio Gomes da Silva**, Assessor Especial I;
3. **Cleidenilson Joaquim Gonçalves**, Diretor de Divisão de Comunicação e Imprensa;
4. **Reginaldo Arcanjo Salmento**, Assessor Executivo B;
5. **Aline de Andrade Lima**, Agente Administrativo;
6. **Sheila Flávia Anselmo Mosso**, Prefeita municipal;
7. **João Higor Chaves da Silva Mello**, Chefe de gabinete.

3. Deixar de responsabilizar **Rosângela Lopes Alves**, em solidariedade com **Sheila Flávia Anselmo Mosso**, Prefeita Municipal, e **Clarismar Rodrigues de Lacerda**, Secretário Municipal de Administração, por não vislumbrar nexo de causalidade nas condutas descritas na DM 240/20-GCESS, item V, "b"; e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

4. Seja determinado ao gestor, ou que venha lhe substituir, que encaminhe ao Tribunal de Contas os resultados dos procedimentos que foram instaurados para apurar as situações dos servidores em desvio de função (A2) e quanto à ausência da prestação de serviço por Rosângela Lopes Alves, no cargo de Subcoordenador do Serviço de Água e Esgoto - SAAE (A3).

É o parecer.

Porto Velho/RO, 08 de setembro de 2021.

(Assinado eletronicamente)

MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Procurador do Ministério Público de Contas

Em 8 de Setembro de 2021



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.

MIGUIDONIO INACIO LOIOLA NETO
PROCURADOR