



Proc.: 02874/14

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO: 02874/14– TCE-RO.
SUBCATEGORIA: Denúncia
ASSUNTO: Denúncia
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Alto Alegre dos Parecis
INTERESSADO: Sindicato dos Servidores Públicos Municipais da Zona da Mata - SINSEZMAT
RESPONSÁVEIS: Obadias Braz Odorico – CPF n. 288.101.202-72
Vera Lúcia Dalla Costa – CPF n. 351.638.872-20
RELATOR: JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO
GRUPO: I
SESSÃO: 1ª Sessão Ordinária, de 8 de fevereiro de 2018.

DENÚNCIA. DESVIO DE FUNÇÃO. PAGAMENTO DE “HORAS EXTRAS” E GRATIFICAÇÃO DE PRODUTIVIDADE. DESOBEDIÊNCIA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, ECONOMICIDADE E VALORAÇÃO DO ENSINO. GRAVE VIOLAÇÃO À NORMA LEGAL. MULTA.

1. A ocorrência de greve, sem a comprovação do prejuízo causado, não é suficiente para permitir o desvio de função, ainda mais quando pendente de contratação de aprovados em concurso público realizado.

2. O pagamento de “horas extras” e gratificações por produtividade por desvio de função injustificado desobedece aos princípios da legalidade, economicidade e valoração do ensino, resultando em grave violação à norma.

3. A grave violação à norma legal é hipótese de aplicação de multa, independentemente de ter causado dano ao erário.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Denúncia oferecida pelo Sindicato dos Servidores Públicos Municipais da Zona da Mata – SINSEZMAT, por irregularidades/ilegalidades no âmbito das escolas municipais do Município, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, por unanimidade de votos, em:

Acórdão APL-TC 00001/18 referente ao processo 02874/14
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

I – Conhecer da denúncia, com fundamento no art. 50 da LC n. 154/1996, c/c art. 79, do RI-TCE/RO;

II – Julgar procedente a denúncia, com fundamento no art. 37, *caput*, 70 e 206, V, todos da Constituição Federal, pelos pagamentos de horas-extras e gratificações por produtividade por desvios de funções injustificados;

III – Aplicar multa ao Senhor Obadias Braz Odorico e à Senhora Vera Lúcia Dalla Costa, no valor de R\$ 5.000,00 para cada, com fundamento no art. 55, II, da LC n. 154/1996, c/c art. 103, II, do RI-TCE/RO;

IV – Fixar o prazo de 15 (quinze) dias, contados da publicação deste Acórdão no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, para o recolhimento das multas dispostas nos itens II e III, acima, ao Fundo de Desenvolvimento Institucional do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia;

V – Determinar seja iniciada a cobrança judicial, caso transitado em julgado sem o recolhimento das multas aplicadas, com fundamento nos arts. 27, II, e 56, da Lei Complementar n. 154/1996, c/c art. 36, II, do nosso Regimento Interno, e art. 3º, III, da Lei Complementar n. 194/1997, hipótese em que o processo deve permanecer temporariamente arquivado no Departamento de Acompanhamento de Decisões – DEAD – até a satisfação final dos créditos.

VI – Cientificar, por publicação no DOeTCE, os responsáveis, com fundamento no art. 22, IV, da Lei Complementar n.º 154/1996, alterado pela Lei Complementar n. 749/2013, informando-os de que seu inteiro teor está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em atenção à sustentabilidade ambiental;

VII – Intimar, por ofício, o Ministério Público de Contas;

VIII – Após, arquivar a presente denúncia.



Proc.: 02874/14

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO (Relator), VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, PAULO CURI NETO, WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA e BENEDITO ANTÔNIO ALVES; Conselheiro Presidente EDILSON DE SOUSA SILVA; o Procurador do Ministério Público de Contas ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS.

Porto Velho, quinta-feira, 8 de fevereiro de 2018.

(assinado eletronicamente)
JOSÉ EULER POTYGUARA
PEREIRA DE MELLO
Conselheiro Relator
Mat. 11

(assinado eletronicamente)
EDILSON DE SOUSA SILVA
Conselheiro Presidente
Mat. 299



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO: 02874/14– TCE-RO.
SUBCATEGORIA: Denúncia
ASSUNTO: Denúncia
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Alto Alegre dos Parecis
INTERESSADO: Sindicato dos Servidores Públicos Municipais da Zona da Mata - SINSEZMAT
RESPONSÁVEIS: Obadias Braz Odorico – CPF n. ° 288.101.202-72
Vera Lúcia Dalla Costa – CPF n. ° 351.638.872-20
RELATOR: JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO
GRUPO: I
SESSÃO: 1ª Sessão Ordinária, de 8 de fevereiro de 2018.

RELATÓRIO

1. **Refere-se à Denúncia oferecida pelo Sindicato dos Servidores Públicos Municipais da Zona da Mata – SINSEZMAT, por irregularidades/ilegalidades no âmbito das escolas municipais desse Município, de responsabilidade do Sr. Abadias Braz Odorico, Ex-Prefeito do Município de Alto Alegre dos Parecis, e da Sra. Vera Lúcia Dalla Costa, Ex-Secretária Municipal de Educação.**
2. **O SINSEZMAT denunciou irregularidades/ilegalidades em desvio de função de servidores municipais e alterações das folhas de pagamento, com inclusão de “horas extras” e gratificações por produtividade supostamente indevidas.**
3. **Em Relatório de Análise Técnica (ID 244012), a Secretaria de Controle Externo concluiu pela ocorrência de irregularidades de responsabilidade do Srs. Abadias Braz Odorico, Vera Lúcia Dalla Costa, Elielton Carvalho e Osvaldo Fernandes Caldeira, e propôs, como encaminhamento, a tutela de urgência, com caráter inibitório. Vejamos:**

Ultimada a análise dos documentos constantes do Processo n. 2874/2014, verificou-se a existência de diversas infringências defronte das supracitadas leis que autorizam a concessão de gratificações, as quais são concedidas sem lastro de legalidade pelo chefe do Poder Executivo, bem como o desvio de função perpetrado pelos agentes, porquanto a ausência de professores não autoriza o Município a utilizar servidores ocupantes de outros cargos, pois a legislação de regência oferece meios de contratação de professores, como o concurso público para efetivos ou mesmo os processos seletivos emergenciais.

Deste modo, **pela ampla discricionariedade e ausência de critérios legais e objetivos no pagamento de tais valores, a Unidade Técnica conclui pela ocorrência das seguintes irregularidades:**

a) de responsabilidade de 1. OBADIAS BRAZ ODORICO, Prefeito Municipal, CPF n. 288.101.202.72; 2. VERA LUCIA DALLA COSTA, Secretária Municipal de Educação, CPF n. 351.638.872-20; 3. ELIELTON CARVALHO, Controlador Interno do Município, CPF n. 809.308.242-53 e 4. OSVALDO FERNANDES CALDEIRA, Secretário de Administração do Município, CPF n. 420.220.702-59, a saber:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

b) Afronta ao art. 37, caput, da Constituição da República, pelo pagamento das gratificações de produtividade e jornada extra de trabalho sem lastro de legalidade e com desvio de finalidade;

c) Afronta ao art. 37, caput, e art. 206, V, ambos da Constituição da República, pelo o desvio de função perpetrado pelos agentes, porquanto a ausência de professores não autoriza o Município a utilizar servidores ocupantes de cargos estranhos aos de professor concursado.

Ademais, como já destacado no item III do presente relatório, esta Unidade Técnica entende que os pagamentos irregulares e o desvio de função devem cessar imediatamente, através de intervenção de natureza cautelar a ser intentada pela Corte de Contas, com a finalidade de estancar o prejuízo ao erário que ocorre mês a mês, além de tornar possível a exata quantificação do dano já suportado pelo município de Alto Alegre dos Parecis e consequente restituição ao erário.

[...]

Por todo o exposto, a Unidade Técnica propõe a adoção das seguintes providências:

I – A intervenção de natureza cautelar junto à Administração Municipal de Alto Alegre dos Parecis, com fulcro no art. 3º-B, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (LC n.º 154/1996), dada a urgência que o caso reclama, com vistas a determinar ao Senhor Prefeito Municipal e aos Secretários de Administração e de Educação, bem como aos responsáveis pelo Setor de Recursos Humanos/Gestão de Pessoas, que se abstenham de pagar horas extras e gratificação de produtividade a qualquer servidor municipal, e ainda, que se faça cessar o desvio de função configurado pelos servidores ocupantes de diversos cargos estranhos aos de professor que estão lecionando nas escolas municipais, até ulterior decisão deste Tribunal em sentido diverso;

II – Após a comprovação por parte do município de Alto Alegre dos Parecis, acerca das eventuais medidas cautelares que lhes forem determinadas, que os autos sejam encaminhados a esta Unidade Técnica com a finalidade de se quantificar o dano suportado pelo município, bem como identificar eventuais responsáveis.

III – Que seja afastada a cláusula do sigilo processual, uma vez que não persiste o interesse público ou social a ser preservado por referida cláusula.

4. Antes de conceder a tutela de urgência, com caráter inibitório, proposta pela Secretaria de Controle Externo, encaminhei, por Despacho (ID 261599), ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

5. Convergindo, parcialmente, com a Secretaria de Controle Externo, **o Ministério Público de Contas opinou, pelo Parecer n.º 59/2016-GPGMPC (ID 270868), pela concessão parcial da tutela de urgência para inibir, imediatamente, o pagamento das “horas extras” e gratificações de produtividade aos servidores municipais, mas não para cessar, de forma imediata, o desvio de função para não prejudicar a continuidade do serviço público.**

6. **Nesta parte (desvio de função), o Ministério Público de Contas opinou pela concessão de prazo para a substituição dos servidores em desvio de função por, inicialmente, outros contratados temporários, e, posteriormente, por concurso público.**

7. Vejamos:

[...] **o Ministério Público de Contas opina que:**

Acórdão APL-TC 00001/18 referente ao processo 02874/14

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

I - a medida de urgência em análise deve ser parcialmente concedida, sustentando-se, de imediato, o pagamento irregular de horas extras e gratificação de produtividade aos servidores municipais, até que sobrevenha lei que estabeleça critérios, condições, forma de controle e valores que fundamentem a sua percepção;

II - quanto aos servidores que atuem em desvio de função, deve ser concedido prazo para que a municipalidade, em um primeiro momento (até o início do segundo semestre do presente ano letivo), substitua os referidos funcionários pela contratação de pessoal por tempo determinado (art. 37, IX da CF) e, posteriormente (até o início do ano letivo de 2017), realize concurso público destinado à contratação de professores efetivos para atender a demanda da população municipal, nos termos do comando cogente do art. 37, II, da Constituição da República;

III – nos moldes do que dispõe o art. 5º, LIV e LV, da Constituição da República, sejam os responsáveis instados a apresentar suas razões de justificativas acerca dos fatos noticiados na Denúncia, bem como dos apontamentos técnicos, retornando os autos a este Ministério Público de Contas após pronunciamento técnico conclusivo sobre os arrazoados porventura trazidos.

8. Como constatei a realização do Concurso Público n.º 001/2014 pelo Município de Alto Alegre dos Parecis, o qual, homologado em março de 2015, ainda estava – e está – dentro do seu prazo de validade estabelecido em edital (02 anos, prorrogável por igual período), **deliberei, pela Decisão n.º 0098/2016 (ID 274653), aceitar a proposta de encaminhamento da Secretaria de Controle Externo, e, divergindo, parcialmente, do Ministério Público de Contas, não só concedi, totalmente, a tutela de urgência, com caráter inibitório, como também, dentro do poder geral de cautela, determinei a convocação dos aprovados nesse Concurso Público para substituírem os servidores em desvio de função.** Vejamos:

Em face do exposto, sobretudo com fundamento no art. 71, IX, da CF, art. 79, § 3º e art. 108-A, do RITCE-RO, **decido:**

I – Determinar ao Departamento do Pleno que promova a notificação, por mãos próprias, do Prefeito Municipal, Obadias Braz Odorico; bem como das responsáveis pelo Departamento de Recursos Humanos, Helena Maria de Souza e Fabiane Grisoste da Cruz, ou quem lhes façam às vezes, encaminhando-lhes cópia desta decisão, para que comprovem nos autos o cumprimento dos itens abaixo no prazo de 15 (quinze) dias, contados de suas notificações:

a) Se abstenham de pagar gratificação de produtividade a qualquer servidor municipal enquanto não exista regulamentação própria a respeito, com critérios precisos de mensuração de produtividade aos servidores que realmente fazem jus ao benefício, segundo conceito e percentual individualizado a ser aplicado em cada atividade desenvolvida.

b) Se abstenham de pagar horas extras aos servidores que não comprovarem o período trabalhado além de sua carga horária normal, nos termos da lei.

c) Façam cessar quaisquer desvios de função de servidores que porventura estejam desempenhando funções estranhas à natureza de seu cargo, ocupando cargos de professores.

d) Procedam à convocação dos servidores aprovados no Concurso Público n.º 001/2014, tantos quantos necessários a cessar os desvios de função perpetrados, observando-se o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

II – Alertar os que, em caso de descumprimento, sujeitar-se-ão à aplicação da multa prevista no art. 55, IV, da LC n. 154/96 c/c art. 103, IV, do RITCE/RO, sem prejuízo de outras cominações legais.

III – Após a notificação, nos termos do art. 249, VI, do Regimento Interno c/c o art. 10, V, da Resolução 37/2006 e Recomendação n. 5/2015/CG, encaminhem-se os autos ao Departamento de Documentação e Protocolo para afixação da tarja vermelha na capa do processo.

IV – Apresentada a documentação necessária, autue-se um novo processo com relação às outras Secretarias Municipais (à exceção da Educação, que será processada nestes autos), encaminhando este e aquele processo à SGCE para que se proceda a análise do cumprimento da cautelar e de todo o acervo probatório carreado aos autos, indicando o nexo de causalidade entre os resultados tidos por irregulares e a ação omissiva e/ou comissiva dos agentes imputados no corpo desta decisão, bem como daqueles que, por dever legal, a despeito das impropriedades evidenciadas, manifestaram-se (ou omitiram-se) pela legalidade dos atos elencados.

V – Com a manifestação do corpo técnico, retorne o processo a este Gabinete para deliberação.

9. Em resposta (ID 287537), a Sra. Helena Maria de Souza, Diretora do Departamento de Recursos Humanos do Município, comunicou o cumprimento parcial da Decisão n. ° 0098/2016, mencionada e descrita acima, na parte das determinações dispostas no item I, “a”, “b” e “d”, mas não da determinação disposta na letra “c”, do mesmo item (I), sobre a qual comunicou o seguinte:

[...] a respeito dos desvios de função, **solicitamos o levantamento de servidores que se encontravam nesta situação aos secretários [sic] e diretores desta prefeitura, encaminhamos as respostas ao Gabinete do Prefeito para as devidas regularizações [sic], solicitando informações sobre as medidas tomadas pelo gestor, onde o mesmo informou "que havia a ocorrência de desvios de funções porém todas as medidas já foram adotadas para atender as determinações emanadas pelo órgão de controle"**, através do ofício n.º 144/GP/2016 expedido pela Chefia de Gabinete;

10. Diante disso, determinei, por Despacho (305671), que os responsáveis comprovassem, no prazo de 30 (trinta) dias, o cumprimento da minha Decisão de n. ° 0098/2016 (ID 274653), mencionada e descrita anteriormente (item 8, acima), da seguinte forma:

[...] a fim de que se esclareça se a medida cautelar foi efetivamente cumprida, **determino ao Departamento do Pleno que promova a notificação do Prefeito Municipal, Obadias Braz Odorico; da Diretora do Departamento de Recursos Humanos, Helena Maria de Souza, e do Secretário Municipal de Educação, Elielton Carvalho, ou quem lhes façam às vezes, remetendo-lhes cópia deste despacho, para que comprovem nos autos o cumprimento do item c da DM-GCJEPPM-TC 00098/16, encaminhando a esta Corte cópia das folhas de ponto do mês de maio e das fichas financeiras atualizadas de todos os servidores lotados na Secretaria de Educação**, comprovando que não há servidores que porventura estejam desempenhando funções estranhas à natureza de seu cargo, ocupando cargos de professores.

11. Neste intervalo (entre minha determinação e o cumprimento da mesma por parte dos responsáveis), o Ministério Público Estadual, por meio da Promotoria de Justiça de Santa Luzia d'Oeste, solicitou-me, pelo Ofício n. ° 375/2016/PJSLO (ID 312945), o envio de cópia integral do presente processo (Proc. n. ° 2847/14), para instruir o Inquérito Civil n. ° 10/2016, “*instaurado para*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

apurar irregularidades referentes às nomeações de servidores não efetivos para cargos em comissão, cedências e pagamentos indevidos, no âmbito do Poder Executivo do Município de Alto Alegre dos Parecis/RO”.

12. Atendendo essa solicitação do MPE, por Despacho (ID 314452), autorizei a cópia integral solicitada, porque estava – e está – sob sigilo, e determinei o encaminhamento ao mesmo, da seguinte forma:

[...] ao tempo em que **autorizo a concessão de cópia dos autos, em mídia digital, ao MPE, determino o encaminhamento da presente documentação ao DP-SPJ a fim de providenciar a cópia e seu posterior envio ao interessado**, devendo constar marca d'água consignando sigiloso e pendente de julgamento, ato contínuo, juntar o presente expediente ao referido processo.

13. Novamente, em resposta (ID 345897), dessa vez ao Despacho mencionado e descrito anteriormente (item 10, acima), a Sra. Helena Maria de Souza, Diretoria do DRH, encaminhou-me cópia das folhas de ponto e fichas financeiras solicitadas.

14. Em Relatório de Cumprimento de Decisão (ID 385492), a Secretaria de Controle Externo concluiu pelo cumprimento da minha Decisão n.º 0098/2016 (ID 274653), mas, também, pela ocorrência de irregularidades de responsabilidade do Sr. Abadias Braz Odorico, Ex-Prefeito do Município de Alto Alegre dos Parecis, e da Sra. Vera Lúcia Dalla Costa, Ex-Secretária Municipal de Educação, **mas** não mais dos Srs. Osvaldo Fernandes Caldeira, Ex-Secretário Municipal de Administração, e Elielton Carvalho, Ex-Controlador Interno do Município, tendo proposto, como encaminhamento, a audiência dos responsáveis para apresentação de razões de justificativa, e, caso não justificadas, aplicação de multa aos mesmos (responsáveis). Vejamos:

Finda a análise quanto ao cumprimento da medida cautelar, exarada no item I da decisão DM-GCJEPPM-TC 00098/16 (fl. 1528), conclui-se que **as alíneas “a”, “b”, “c”, “d”, restaram devidamente atendidas pelos responsáveis.**

Todavia, quanto à análise da denúncia apresentada nesta Corte de Contas, referente a atos irregulares do Poder Executivo de Alto Alegre dos Parecis, no âmbito da Secretaria de Educação do Município, conclui-se que se incorreu nas seguintes irregularidades:

a) de corresponsabilidade de VERA LUCIA DALLA COSTA (CPF: 351.638.872-20), Secretária/Dirigente Municipal de Educação e OBADIAS BRAZ ODORICO, (CPF: 288.101.202-72), Prefeito Municipal:

a.i) por permitirem a situação de ocorrência de desvio de função no âmbito das escolas municipais de Alto Alegre dos Parecis, afrontando ao art. 37, caput, e art. 206, V, ambos da Constituição Federal/1988;

b) de responsabilidade de VERA LUCIA DALLA COSTA, (CPF: 351.638.872-20), Dirigente Municipal de Educação:

b.i) por solicitar alterações das folhas de pagamento ao DRH, fazendo incluir horas extras indevidas e gratificações por produtividade irregulares, afrontando ao art. 37, caput, da Constituição Federal.

[...]

Por todo o exposto, a Unidade Técnica propõe a adoção das seguintes providências:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

I – Em prestígio ao devido processo legal – e seus desdobramentos – chamem-se os responsáveis, a fim de que apresentem, querendo, razões de justificativa, a teor do art. 62, III, do Regimento Interno desta Eg. Corte de Contas;

Após a realização do contraditório, caso as irregularidades aqui divisadas ainda persistam, que seja no mérito:

II – Aplicada multa à senhora VERA LUCIA DALLA COSTA (CPF: 351.638.872-20), Secretária/Dirigente Municipal de Educação, nos termos do art. 55, inciso II da Lei Complementar n. 154/96, pela prática da infringência descrita no item “a.i e b.i” da conclusão deste relatório;

III – Aplicada multa ao senhor OBADIAS BRAZ ODORICO, (CPF: 288.101.202-72), nos termos do art. 55, inciso II da Lei Complementar n. 154/96, pela prática da infringência descrita no item “a.i” da conclusão deste relatório.

15. Aceitando a proposta da Secretaria de Controle Externo, **determinei, pela Decisão n.º 0013/17 (ID 414176), a audiência do Sr. Abadias Braz Odorico e da Sra. Vera Lúcia Dalla Costa, para apresentarem razões de justificativa no prazo de 15 (quinze) dias. Vejamos:**

[...] **determino** ao Departamento do Pleno, com fulcro no art. 50, § 2º, da Lei Complementar 154/96; e art. 62, III, c/c art. 79, §§ 2º e 3º do Regimento Interno, que promova a **audiência dos agentes abaixo indicados, encaminhando-lhes cópia do relatório técnico de fls. 1655/1660, a fim de que, no prazo legal (15 dias),** querendo, apresentem alegações de defesa juntando documentos que entendam necessários para elidir as seguintes infringências a eles imputadas:

a) OBADIAS BRAZ ODORICO, solidariamente com VERA LUCIA DALLA COSTA, na qualidade de Prefeito Municipal e Secretária/Dirigente Municipal de Educação, respectivamente, pela infringência ao art. 37, caput (princípios da legalidade e moralidade), e art. 206, V, ambos da Constituição Federal, por permitirem a situação de ocorrência de desvio de função no âmbito das escolas municipais de Alto Alegre dos Parecis, conforme relatado no item III. “a” do relatório técnico de fls. 1655/1660.

b) VERA LUCIA DALLA COSTA, Secretária/Dirigente Municipal de Educação, pela infringência ao art. 37, caput (princípios da legalidade e moralidade), da Constituição Federal, por solicitar alterações das folhas de pagamento ao DRH, fazendo incluir horas extras indevidas e gratificações por produtividade irregulares, conforme relatado no item III. “b” do relatório técnico de fls. 1655/1660.

16. **Os Srs. Abadias Braz Odorico e Sra. Vera Lúcia Dalla Costa apresentaram suas razões de justificativa (fls. 1673 e ss.), justificando:** i) que a denúncia foi oferecida por motivação política, porque o denunciante estava irrisignado com a derrota nas eleições majoritárias municipal; ii) sobre os pagamentos indevidos, a) que o pagamento das “horas extras” ocorreu para atender situações excepcionais e temporárias; b) que esse pagamento estava fundamentado em normas constitucionais e infraconstitucionais, federais e municipais; c) que o mesmo pagamento (das “horas extras”) e o das gratificações por produtividade era costume administrativo das gestões dos mandatos anteriores; d) que pagaram de boa-fé, não se locupletaram e não causaram dano ao erário; e iii) sobre os desvios de função, a) que os mesmos ocorreram por circunstâncias excepcionais; sendo elas, b) greve de parte dos professores; e c) demora da Câmara dos Vereadores em manifestar-se sobre a contratação de novos profissionais; tendo d) se fundamentado em jurisprudência.

17. Após análise dessas razões de justificativa, **a Secretaria de Controle Externo, em Relatório de Análise de Defesa (ID 460884), concluiu pela continuidade de irregularidades e propôs, como encaminhamento, a aplicação de multa aos responsáveis. Vejamos:**

Acórdão APL-TC 00001/18 referente ao processo 02874/14

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Procedida a instrução dos autos, **concluimos que que persistem as seguintes irregularidades:**

4.1 - de corresponsabilidade da senhora VERA LÚCIA DALLA COSTA (CPF N. 351.638.872-20), Secretária/Dirigente Municipal de Educação e OBADIAS BRAZ ODORICO (CPF N. 288.101.202-72), Prefeito Municipal:

4.1.1 - por permitirem situação de ocorrência de desvio de função no âmbito das escolas municipais de Alto Alegre dos Parecis, afrontando o art. 37, caput, e art. 206, V, ambos da Constituição Federal de 1988;

4.2 - de responsabilidade da senhora VERA LÚCIA DALLA COSTA COSTA (CPF N. 351.638.872-20), Secretária/Dirigente Municipal de Educação:

4.2.1 - por solicitar alterações das folhas de pagamento ao DRH, fazendo incluir horas extras indevidas e gratificações por produtividade irregulares, afrontando o art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988.

[...]

Tendo em vista os fatos apresentados e a documentação carreada aos autos, submetemos os presentes autos, **sugerindo à guisa de proposta de encaminhamento as seguintes providências:**

5.1 - aplicação de multa à senhora VERA LÚCIA DALLA COSTA COSTA (CPF N. 351.638.872-20), Secretária/Dirigente Municipal de Educação, nos termos do art. 55, II, da Lei Complementar n. 154/1996, pela prática da infringência descrita nos itens 4.1.1 e 4.2.1 da conclusão deste Relatório;

5.2 - aplicação de multa ao senhor OBADIAS BRAZ ODORICO (CPF N. 288.101.202-72), Prefeito Municipal à ocasião dos fatos, nos termos do art. 55, II, da Lei Complementar n. 154/1996, pela prática da infringência descrita no item 4.1.1 da conclusão deste Relatório;

18. Convergindo com a Secretaria de Controle Externo, **o Ministério Público de Contas opinou, em seu Parecer n. ° 321/2017-GPGMPC (ID 514654), pelo conhecimento e procedência da denúncia e aplicação de multa aos responsáveis.** Vejamos:

[...] este Ministério Público de Contas **opina:**

I - preliminarmente, pelo conhecimento da denúncia, por preencher todos os requisitos formais de admissibilidade;

II - no mérito, por sua procedência, tendo em vista a ocorrência de desvio de função no âmbito das escolas municipais de Alto Alegre dos Parecis e as alterações das folhas de pagamento ao DRH, fazendo incluir horas extras indevidas e gratificações por produtividade irregulares;

III - pela aplicação da sanção estampada no artigo 55, inciso II, LC n. 154/96 à Senhora Vera Lúcia Dalla Costa, então Secretária Municipal de Educação, e ao Senhor Obadias Braz Odorico, na condição de Prefeito Municipal à época dos fatos, pela indigitada ocorrência de desvio de finalidade;

IV - pela aplicação da sanção estampada no artigo 55, inciso II, LC n. 154/96 à Senhora Vera Lúcia Dalla Costa, então Secretária Municipal de Educação em razão de irregularidade atinente à indevida inclusão de horas extras indevidas e de gratificações por produtividade na folha de pagamentos de servidores municipais.

19. Por fim, veio-me concluso para julgamento.

Acórdão APL-TC 00001/18 referente ao processo 02874/14

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

20. Em resumo, é o relatório.
21. Eis o voto.

VOTO

JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

21. **Preliminarmente**, deve ser conhecida a denúncia, porque a mesma está em conformidade com o art. 50, da nossa Lei Orgânica (Lei Complementar n.º 154/96) e art. 79, do nosso Regimento Interno (Resolução Administrativa n.º 005/96), os quais regram, respectivamente, o seguinte:

Lei Orgânica:

Art. 50. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado.

Regimento Interno:

Art. 79. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado.

22. Forma dessa denúncia que já estava – e está – no art. 74, § 2º, da Constituição Federal:

Art. 74. [...]

...

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

23. Regra constitucional que, pelo art. 75, da Constituição Federal, aplica-se aos Tribunais de Contas Estaduais:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

24. A qual consagra o princípio da simetria concêntrica (ou simetrização) entre as normas constitucionais e estaduais.

25. Neste sentido, doutrina o Dr. Luiz Henrique Lima (Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas, 7 ed., rev. e atual – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018), para o qual, “*tal dispositivo consagra o princípio da simetria concêntrica ou simetrização*” (p. 67), o seguinte:

Conforme expressa previsão constitucional (art. 74, § 2º), qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o TCU. O mesmo direito é extensivo aos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, no âmbito das respectivas jurisdições (p. 299).

26. No mesmo sentido, doutrina a Dra. Tathiane Piscitelli (Direito Financeiro. 6 ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2018):

[...] deve-se destacar que **todas as regras relativas à organização, composição, fiscalização do Tribunal de Contas da União se aplicam aos Tribunais de Contas dos Estados** e aos Conselhos e Tribunais de Contas dos Municípios, **conforme determina o artigo 75 da Constituição** (p. 240).

27. Dessa forma, **conheço da denúncia**, com fundamento no art. 50, da Lei Complementar n.º 154/1996, c/c art. 79 e ss., do RI-TCE/RO.

28. **No mérito, primeiro, sobre o desvio de função:**

29. Os responsáveis confessaram que ocorreram desvios de funções, justificando os mesmos (desvios de funções) por supostas excepcionalidades, sendo elas greve de parte dos professores e demora da Câmara dos Vereadores em manifestar-se sobre a contratação de novos profissionais.

30. Pois bem. Entendo que, pelo princípio da continuidade (ou permanência) do serviço público, a hipótese de greve pode ser circunstância excepcional a permitir o desvio de função de servidor habilitado, desde que se comprove que a mesma (greve) esteja causando prejuízo à prestação do serviço público.

31. Isto é, a greve, por si só, não é suficiente para permitir o desvio de função, sendo necessário que a mesma (greve) cause prejuízo à prestação do serviço público e que o mesmo (prejuízo) seja comprovado.

32. Ou seja, se a greve não causar prejuízo à prestação do serviço público ou, se causar, mas o mesmo (prejuízo) não for comprovado, não se permite o desvio de função.

33. No caso, embora os responsáveis tenham comprovado a ocorrência de greve de parte dos professores com os documentos juntados às suas razões de justificativa, eles não comprovaram o prejuízo da mesma (greve).

34. Em vez de comprovarem esse prejuízo, os responsáveis justificaram que a Câmara dos Vereadores demorou em manifestar-se sobre a contratação de novos profissionais, o que, cumulado com a greve, poderia presumir o prejuízo.

35. Mas, assim como o fizeram com o prejuízo causado pela greve, os responsáveis também não comprovaram que a Câmara dos Vereadores demorou em manifestar-se sobre a contratação de novos profissionais.

36. Os responsáveis não juntaram nenhum documento com suas razões de justificativa que comprovasse que a Câmara dos Vereadores tivesse demorado em manifestar-se sobre a contratação de novos profissionais.

37. Como os responsáveis não comprovaram que a Câmara dos Vereadores demorou em manifestar-se sobre a contratação de novos profissionais, não houve – e não há – justo motivo para que os aprovados não tivessem sido convocados para substituírem os servidores em desvio de função, tanto que assim o determinei, pela Decisão n.º 0098/2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

38. Lembrando que, como relatei, reitero e destaco (item 8, acima), no caso, constatei a realização do Concurso Público n.º 001/2014 pelo Município de Alto Alegre dos Parecis, o qual, homologado em março de 2015, ainda estava – e está – dentro do seu prazo de validade estabelecido em edital (02 anos, prorrogável por igual período).

39. Não há que se cogitar da hipótese de que deveriam o denunciante, a Secretaria de Controle Externo ou o Ministério Público de Contas comprovar esse fato (ausência de justo motivo), porque não se trata de tese (fato constitutivo, o qual, no caso, é o desvio de função, inclusive confessado), mas sim de antítese (fato modificativo, extintivo ou impeditivo, o qual, no caso, poderia ser o prejuízo causado pela greve), que é ônus processual do denunciado.

40. Ou seja, é o denunciado quem deve, em sua resposta à denúncia, comprovar a sua antítese, com fato modificativo, extintivo ou impeditivo, à tese do denunciante; no caso, eram os responsáveis que deveriam, ou melhor, poderiam, em suas razões de justificativa, ter comprovado o prejuízo causado pela greve para se permitir o desvio de função, mas assim não o fizeram.

41. Não pode o julgador, ainda que, hipoteticamente, entenda que a antítese (greve com prejuízo comprovado) vença a tese (desvio de função), presumir que a mesma (antítese) é fato, e não abstração, se não quando devidamente comprovada, com os meios de provas, tais como documentos.

42. Além disso, servidores foram desviados para funções que não estavam habilitados. Verificando os documentos juntados pelos próprios responsáveis em suas razões de justificativa, constatei o Parecer n.º 076/14-CCE/RP/CEB (fls. 1694 a 1699), em que a Câmara de Educação Básica, do Conselho Estadual de Educação, da Secretaria do Estado de Educação, concluiu o seguinte:

[...]

...

- em relação à lotação dos servidores para atuarem nos anos finais do Ensino Fundamental apresentado um grupo de 48 professores habilitados nas diversas áreas e que atendam nessa etapa, salientando que para o componente curricular Ensino Religioso apresentaram um licenciado em Ciências da Religião e dois licenciados em Letras e para o componente curricular da Parte Diversificada Técnicas Agrícolas, um bacharel em Biologia com ênfase em Ecologia; um licenciado em Biologia; um licenciado em Geografia e um licenciado em Pedagogia, **portanto, os dois professores de Ensino Religioso e os quatro professores de Técnicas Agrícolas não possuem habilitação específica para os componentes que lecionam.**

43. Por isso, concordo com a conclusão da Secretaria de Controle Externo e aceito a opinião do Ministério Público de Contas de que, no caso, a greve, por si só, não se trata de circunstância excepcional suficiente para permitir o desvio de função, ainda mais quando existe, paralelamente, pendência de convocação de aprovados em concurso público realizado.

44. **Segundo, sobre o pagamento de “horas extras” e gratificações por produtividade:**

45. Embora esses pagamentos sejam permitidos por normas constitucionais e infraconstitucionais, federais e municipais, como justificaram os responsáveis, essas permissões estão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

condicionadas a ocorrência de situações excepcionais e temporárias, o que, no caso, como votei, não ocorreu.

46. No caso, reitero, a greve, por si só, não foi suficiente para permitir os desvios de funções, porque sequer comprovado o prejuízo causado pela mesma (greve).

47. Além disso, o Município de Alto Alegre dos Parecis realizou o Concurso Público n.º 001/2014 o qual, homologado em março de 2015, ainda estava – e está – dentro do seu prazo de validade estabelecido em edital (02 anos, prorrogável por igual período).

48. Ora, diante da greve, ao invés de convocarem os candidatos aprovados em Concurso Público que o próprio Município havia realizado, porque, supostamente, a Câmara dos Vereadores demorou em manifestar-se sobre a contratação desses candidatos aprovados, o que não foi comprovado, os responsáveis optaram por desviar as funções dos servidores, pagando-os “horas extras” e gratificações por produtividade.

49. O que, para a Secretaria de Controle Externo, contraria o princípio da legalidade, positivado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, e o princípio da valorização do ensino, pela regra do concurso público, positivado, por sua vez, no art. 206, V, também da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

[...]

...

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

...

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

50. Para mim, contraria, ainda, o princípio, de direito financeiro, da economicidade, positivado no art. 70, da mesma Constituição:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

51. Neste sentido, doutrina a Dra. Tathiane Piscitelli (*Op. cit.*):

O princípio da economicidade está enunciado no *caput* do artigo 70 da Constituição Federal e informa os critérios de fiscalização das contas da União e órgãos da administração direta e indireta. Trata-se de exigência relativa à eficiência, do ponto de vista econômico, do gasto público: com o mínimo e recursos possíveis, deve-se atingir o máximo de satisfação das necessidades públicas. Tendo-se em vista que a despesa pública está intrinsecamente relacionada com o orçamento, é possível dizer que tal diretriz se aplica tanto à elaboração do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

orçamento, de um ponto de vista *lato*, **quanto à realização efetiva do gasto público**, de forma mais estrita (p. 38).

52. E, esse desvio de funções não se justifica com costume administrativo de gestões anteriores, o que, embora alegado pelos responsáveis, também não foi comprovado, porque “um erro não justifica o outro”. Ao contrário, o erro deve ser corrigido e não mais cometido.

53. Ainda, não se presume que a manutenção desse erro e novo cometimento tenham sido de má-fé e/ou que tenham causado dano ao erário, tanto que sequer foi convertido em Tomada de Contas Especial e a multa proposta pela Secretaria de Controle Externo e opinada pelo Ministério Público de Contas foi fundamentada no art. 55, II, da nossa Lei Orgânica (Lei Complementar n.º 154/1996), ou seja, por grave infração à norma legal, e não resultante de dano injustificado. Vejamos:

Art. 55. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), ou outro valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

[...]

II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

54. Por isso, concordo com a conclusão da Secretaria de Controle Externo e aceito a opinião do Ministério Público de Contas de que os pagamentos de “horas extras” e gratificação por produtividade por desvios de funções injustificados são graves infrações às normas, inclusive constitucionais.

55. **Pelo exposto**, concordando com a conclusão da Secretaria de Controle Externo e aceitando a opinião do Ministério Público de Contas, submeto à deliberação da 2ª Câmara deste Tribunal de Contas o seguinte voto:

I – Conhecer da denúncia, com fundamento no art. 50 da LC n. 154/1996, c/c art. 79, do RI-TCE/RO;

II – Julgar procedente a denúncia, com fundamento no art. 37, caput, 70 e 206, V, todos da Constituição Federal, pelos pagamentos de horas-extras e gratificações por produtividade por desvios de funções injustificados;

III – Aplicar multa ao Senhor Obadias Braz Odorico e à Senhora Vera Lúcia Dalla Costa, no valor de R\$ 5.000,00 para cada, com fundamento no art. 55, II, da LC n. 154/1996, c/c art. 103, II, do RI-TCE/RO;

IV – Fixar o prazo de 15 (quinze) dias, contados da publicação deste Acórdão no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, para o recolhimento das multas dispostas nos itens II e III, acima, ao Fundo de Desenvolvimento Institucional do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia;



Proc.: 02874/14

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

V – Determinar seja iniciada a cobrança judicial, caso transitado em julgado sem o recolhimento das multas aplicadas, com fundamento nos arts. 27, II, e 56, da Lei Complementar n.º 154/1996, c/c art. 36, II, do nosso Regimento Interno, e art. 3º, III, da Lei Complementar n. 194/1997, hipótese em que o processo deve permanecer temporariamente arquivado no Departamento de Acompanhamento de Decisões – DEAD – até a satisfação final dos créditos.

VI – Cientificar, por publicação no DOeTCE, os responsáveis, com fundamento no art. 22, IV, da Lei Complementar n. 154/1996, alterado pela Lei Complementar n. 749/2013, informando-os de que seu inteiro teor está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em atenção à sustentabilidade ambiental;

VII – Intimar, por ofício, o Ministério Público de Contas;

VIII – Após, arquivar a presente denúncia.

Ao Departamento do Pleno, para cumprimento.

Em 8 de Fevereiro de 2018



EDILSON DE SOUSA SILVA
PRESIDENTE



JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE
RELATOR