



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

PARECER N. : 0114/2023-GPGMPC

PROCESSO N.: 2140/2020
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
UNIDADE: PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
REPRESENTANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
RESPONSÁVEIS: HILDON DE LIMA CHAVES
PATRÍCIA DAMICO DO NASCIMENTO CRUZ
RELATOR: CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Cuidam os autos de Representação, com pedido de tutela de urgência, *inaudita altera parte*, formulada pelo Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia, versando sobre possível irregularidade, com repercussão danosa ao erário, decorrente do pagamento de gratificação de produtividade especial a servidores do Município de Porto Velho.



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

O Representante comunicou como irregular o pagamento a servidores do Município de Porto Velho da gratificação de produtividade especial estabelecida pela Lei Complementar Municipal n. 391/2010 (art. 6º e o Anexo V) e pela Lei Complementar n. 594/2015, ambas declaradas inconstitucionais – esta última por arrastamento – pelo Poder Judiciário do Estado de Rondônia, em sede de controle concentrado e com efeitos *ex tunc*, no bojo dos autos de n. 0002565-26.2015.8.22.0000.

Nessa linha, assentou que a inconstitucionalidade acima também alcança as verbas sucedâneas consubstanciadas na Lei Complementar n. 588/2015 e na Lei Complementar n. 648/2017, as quais, violando referido provimento jurisdicional, converteram em vantagem pessoal nominalmente identificada a gratificação originariamente objeto de referida Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Registre-se que este Órgão Ministerial se manifestou, por meio do Parecer n. 0150/2021-GPGMPC, oportunidade em que analisou a proposta de sobrestamento dos autos, formulada pela unidade técnica, e, diversamente do sugerido, entendeu que era necessário o seu prosseguimento, especialmente para a realização de auditoria com o fim de apurar os valores recebidos pelos servidores beneficiários (ID 1082432).

O relator, Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, mediante o Despacho Ordinatório, convergindo com a manifestação do Ministério Público de Contas, determinou a continuidade do feito e encaminhou os autos ao corpo técnico para análise (ID 1083648).

Em seguida, mediante o relatório complementar de instrução, a unidade técnica, concluiu pela “improcedência” da representação, sob o fundamento de que as Leis Complementares n. 588/2015 e n. 648/2017 gozam de presunção de legitimidade, não tendo essa Corte competência para exercer o controle concentrado



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

de constitucionalidade, o que, por consequência, impede a realização de auditoria para apurar tais valores (ID 1314750).

Após, mediante o Ofício n. 144/2023/SGCE/TCE-RO, a Secretaria Geral de Controle Externo solicitou ao Executivo Municipal o envio de informações relativas à (ID 1391504):

- a) Indicação da totalidade de valores dispendidos até hoje com o pagamento das gratificações estabelecidas pelo art. 1º da Lei Complementar n. 588/2015 e pelo art. 107 da Lei Complementar n. 648/2017, aos servidores do município de Porto Velho;
- b) Informar se o município de Porto Velho ainda realiza pagamentos com base nas normas supramencionadas.

Em análise à documentação apresentada, o corpo técnico considerou procedente a representação e se manifestou nos seguintes termos:

4. CONCLUSÃO

26. Encerrada a análise técnica, nesses autos de Representação, apresentada pelo Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia sobre possíveis irregularidades no pagamento da Gratificação de Produtividade Especial aos servidores do Município de Porto Velho, este corpo técnico levantou que entre os anos de 2016 a 2023 foram pagos o montante de R\$74.862.570,87 (setenta e quatro milhões oitocentos e sessenta e dois mil quinhentos e setenta reais e oitenta e sete centavos) aos servidores do município de Porto Velho.

27. Verificou-se que o município de Porto Velho, com base em parecer da Procuradoria Geral do Município, continua pagando as referidas verbas, nos termos do Ofício nº 123/2023/SEMAD.

28. Conclui-se ainda que estas verbas tem caráter alimentar e não deve retroagir os efeitos de eventual declaração de inconstitucionalidade, nos termos das decisões em sede de Pedidos de Reexames - Procs. 2546/20 e 2537/20, apensados nestes autos. Devendo assim serem cessadas a partir do trânsito em julgado da ação judicial que corre na justiça comum estadual.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Ante todo o exposto, propõe-se:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

5.1 Julgar procedente a presente Representação, tendo em vista o julgamento, junto ao Tribunal de Justiça de Rondônia, da ADI n. 0002565-26.2015.8.22.0000, que declarou a inconstitucionalidade do art. 6º e o Anexo V da Lei Complementar Municipal n. 391/2010, bem como, a Lei Complementar n. 594/2015 (por arrastamento) e da ADI n. 0800165-93.2021.8.22.0000 que reconheceu a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 588/15, na parte que transforma a GPE em Vantagem Pessoal Nominalmente identificada – VPNI, do artigo 107 da LC nº 648/17 e do art. 5º da LC nº 528/14. Entretanto, com base nas decisões em sede dos Pedidos de Reexames nesta Corte de Contas ns. 2537/20 e 2546/20 – apensos nestes autos -, declarar o efeito *ex nunc*, passando a valer suas implicações apenas a partir do trânsito em julgado na Corte Judiciária.

5.2 Determinar ao prefeito municipal de Porto Velho Sr. Hildon de Lima Chaves que adote as medidas necessárias para que seja cessado o pagamento das vantagens aos servidores a partir do trânsito em julgado dos autos nº ADI n. 0800165-93.2021.8.22.0000.
[...]

Assim, vieram os autos para manifestação do Ministério Público de Contas.

É o relatório.

De início convém anotar que este Órgão Ministerial dissente da derradeira análise firmada pelo corpo técnico, visto que, de forma sucinta, no estado em que o processo se encontra, não seria o caso de adotar de forma simples e objetiva a conclusão de procedência, notadamente porque o direito ao contraditório ainda sequer foi garantido aos responsáveis.

Em segundo lugar, o mérito da matéria aqui tratada, uma vez asseguradas as garantias do contraditório e da ampla defesa aos responsáveis, reclamaria não somente uma conclusão pela procedência, na medida em que os elementos até então colacionados traduzem a ocorrência de dano ao erário, por força de decisão judicial já transitada em julgado, com deliberação expressa quanto à necessidade de ressarcimento do erário, o que demonstra ser imprescindível a



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

instauração de Tomada de Contas Especial, por conversão, como se verá nos fundamentos a seguir expostos.

Rememore-se que, como dito em manifestação anterior,¹ o Ministério Público Estadual, depois de já haver obtido a declaração de inconstitucionalidade, com efeitos *ex tunc*, do art. 6º e do Anexo V da Lei Complementar Municipal n. 391/2010, bem como, por arrastamento, da Lei Complementar n. 594/2015 (Processo n. 0002565-26.2015.8.22.0000), propôs nova Ação Direta de Inconstitucionalidade para impugnar a Lei Complementar n. 588/2015, o art. 107 da Lei Complementar n. 648/2017 e o art. 5º da Lei Complementar n. 528/2014, os quais transformaram em vantagem pessoal nominalmente identificada a gratificação de produtividade.

Na esfera judicial, observa-se que a decisão proferida na ADI n. 0800165-93.2021.8.22.0000 também foi pela declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 588/2015, na parte em que transforma a gratificação em vantagem pessoal, bem como do art. 107 da Lei Complementar n. 648/2017 e do art. 5º da Lei Complementar n. 528/2014, sendo julgada em 05.7.21, cujo excerto transcrevo:

EMENTA

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Gratificação de Produtividade Especial já declarada inconstitucional. Coisa julgada afastada. Norma que não estabelece critérios de aferição. Incorporação como Vantagem Pessoal. Impossibilidade. Irredutibilidade salarial. Tese incabível. Inconstitucionalidade reconhecida em parte.

Não tendo as leis impugnadas sido objeto de exame aprofundado na ADI já julgada, bem como inexistindo debate acerca das mesmas, já que não faziam parte do pedido ou da causa de pedir daquela ação, não há se falar em coisa julgada.

Já tendo sido reconhecida a inconstitucionalidade da norma criadora da gratificação, não há que se falar em direito adquirido ao recebimento da vantagem por ela disciplinada, tampouco em ofensa

¹ Parecer 0150-2021-GPGMPC, ID 1082432.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

ao princípio da irredutibilidade de vencimentos a justificar sua incorporação por meio de lei, uma vez que apenas os vencimentos e proventos constitucionais são irredutíveis.

Ação julgada parcialmente procedente para reconhecer a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 588/15, na parte em que transforma a GPE em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI, do artigo 107 da Lei Complementar n. 648/17 e do art. 5º da Lei Complementar n. 528/14, com efeitos *ex tunc*.

Trechos do voto da relatora

[...]

Dessa forma, restando patente que as normas que instituíram o pagamento da GPE eram inconstitucionais desde sua origem, **sendo inclusive imposto pelo Pleno a devolução dos valores recebidos indevidamente**, mostra-se afrontoso a edição de lei transformando referida verba em VPNI, a fim de que os beneficiários a permanecessem recebendo, embasado no conceito deturpado de direito adquirido.

Ora, **não se trata de gratificação revogada, mas sim declarada inconstitucional desde o seu nascedouro, não podendo a norma que a previa gerar quaisquer efeitos, tampouco há se falar em direito adquirido com base em lei inconstitucional.**

[...]

Sendo assim, reconhecida a inconstitucionalidade da norma que estabelecia o direito ao recebimento da Gratificação de Inatividade, não há que se falar em direito adquirido ao recebimento da mesma, tampouco em ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos.

Conforme frisado pelo *parquet*, os dispositivos impugnados tiveram como objeto a gratificação criada por lei já declarada inconstitucional, sendo inadmissível que permaneçam vigentes, pois acabariam por manter no sistema jurídico regra já reconhecida como violadora da Constituição Estadual, perpetuando o pagamento da GPE, ainda que de forma maquiada.

[...]

Nesses termos, **se já naquela vez esse foi o entendimento consolidado, evidencia-se que com muito mais razão se justifica a aplicação dos mesmos efeitos nesta assentada, tendo em vista a nítida tentativa de continuidade de recebimento dos referidos valores, já declarados inconstitucionais. Se nesse julgamento de 2018 já restou afastada a boa-fé, neste momento está ainda mais evidente a inexistência dela.**

Entretanto, observa-se da leitura da Lei Complementar n. 588/15 que referida norma, além da Gratificação de Produtividade Especial - GPE, também tratou da Gratificação de Produtividade Orçamentária - GPO, criada pela LC 339/09, não sendo referida lei, tampouco tal



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

gratificação, objeto de impugnação pelo parquet por meio da presente ação.

Assim, cumpre delimitar o âmbito da declaração de inconstitucionalidade da lei combatida, a fim de reconhecer como inconstitucional tão somente o trecho que trata da GPE, mantendo-se incólume o normativo no tocante à GPO - Gratificação de Produtividade Orçamentária.

Em face do exposto, rejeitada a preliminar, no mérito julga-se parcialmente procedente o pedido formulado pelo Ministério Público para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 588/15, na parte em que transforma a GPE em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI, do artigo 107 da Lei Complementar n. 648/17 e do art. 5º da Lei Complementar n. 528/14, com efeitos *ex tunc*. (Destaques nossos).

Convém anotar que o acórdão foi objeto de dois recursos,²⁻³ os quais, todavia, não foram providos, mantendo-se incólume a decisão que declarou a inconstitucionalidade da lei que abrigava a “vantagem pessoal nominalmente identificada-VPNI”, cujo trânsito em julgado ocorreu em 25.5.23,⁴ sendo inclusive o processo arquivado definitivamente.

Em relação ao andamento do processo nessa Corte de Contas, necessário registrar que o pedido de tutela inicialmente suscitado por este Órgão Ministerial foi deferido, sendo determinada a suspensão dos pagamentos da VPNI.

No entanto, essa decisão foi impugnada, cujo recurso foi provido, afastando-se a tutela outrora deferida.⁵

² **Embargos de declaração:** EMENTA. Processo Civil. Acórdão. Omissão e contradição. Inexistência. Manutenção do decism. Mantém-se íntegra a decisão colegiada que não apresenta vícios constitutivos. Disponível em <https://pje.jus.br:443/consulta/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam> ID do documento 15457193 (processo judicial)

³ **AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.404.696.** Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu do agravo e negou-lhe provimento, nos termos do voto da Relatora, Ministra Rosa Weber (Presidente). Plenário, Sessão Virtual de 21.4.2023 a 2.5.2023.

⁴ Certidão inserida no PJe, sob o ID 19967727.

⁵ **Pedido de Reexame n. 2537/20: APL-TC 00292/20:** [...] II - Dar provimento, no mérito, ao presente Pedido de Reexame, para o fim de cassar a Tutela Antecipatória Inibitória, consubstanciada no item I da Decisão Monocrática n. 0154/2020/GCFCS (ID 934696), expedida no bojo dos autos do Processo n. 2.140/2020/TCE-RO, por não restarem presentes os requisitos autorizativos da medida



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

Em relação ao mérito em si, a unidade técnica entendeu, equivocadamente, que a pretensão final desta representação era a de afastar a aplicação das Leis Complementares n. 588/2015 e n. 648/2017 e o consequente pagamento da VPNI, o que adentraria em um possível controle de constitucionalidade a ser realizado pela Corte de Contas.

A partir disso, sustentou, também de forma equivocada, que a decisão proferida no Pedido de Reexame que suspendeu a tutela de urgência inicialmente deferida teria assegurado a regularidade do pagamento desse benefício aos servidores do Executivo do Município de Porto Velho, defendendo que não seria o caso de tratar de devolução dos valores pagos sob a égide das normas acima referidas, a despeito da conclusão pela procedência da representação.

Pois bem.

Imperioso estabelecer que no transcurso desta Representação, como visto, na esteira do que já havia ocorrido com o art. 6º e o Anexo V da Lei Complementar Municipal n. 391/2010 e, por arrastamento, com a Lei Complementar n. 594/2015 (Processo n. 0002565-26.2015.8.22.0000), também as Leis Complementares n. 588/2015 e n. 648/2017 foram declaradas inconstitucionais, em sede de controle de constitucionalidade concentrado, é dizer, com **eficácia erga omnes e vinculante, não apenas para o Judiciário, mas para todos os demais órgãos** –, inclusive no que diz respeito à transformação da Gratificação de Produtividade Especial em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada, tudo **com efeitos ex tunc** e menção expressa na decisão da necessidade de recomposição do erário, incidindo qualquer decisão em contrário em descumprimento de decisão judicial acobertada pelo manto da coisa julgada formal e material.

urgência, consistentes no (i) fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade (*fumus boni iuris*) e (ii) justificado receio de ineficácia da decisão final (*periculum in mora*), entabulados no art. 3-A, caput, da LC n. 154, de 1996, c/c 108-A, caput, do RITC, em razão de que: [...]



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

A respeito da possível realização de um controle de constitucionalidade dessa Corte de Contas sobre a norma, a partir da Representação em exame, sem maior esforço se percebe que o corpo de instrução incide em rematado equívoco quanto ao ponto.

In casu, vê-se que o objeto da Representação não é o afastamento da norma jurídica estadual em desacordo com o arcabouço constitucional, mas a desconstituição de atos administrativos que deram concretude a referidas leis – declaradas inconstitucionais em sede de controle concentrado (com força vinculante, efeitos *erga omnes* e eficácia *ex tunc*) –, bem como o ressarcimento dos danos decorrentes dos pagamentos da VPNI aos servidores em desatenção à Constituição, o que também restou expressamente decidido pelo Judiciário.

Não há, portanto, qualquer possibilidade de a Corte de Contas revisitar o que já deliberado em sede jurisdicional, sob pena, como dito, de descumprimento de decisão judicial já transitada em julgado e vinculante para todos os demais órgãos, sejam jurisdicionais ou administrativos, por força do que dispõe o artigo 28, parágrafo único, da Lei n. 9.868/99.⁶

Calha reforçar, no ponto, que a posterior declaração de inconstitucionalidade assentada na ADI 0800165-93.2021.8.22.0000, com efeitos *ex tunc*, tão somente robustece a pretensão em análise, pois a decisão judicial transitada em julgado foi expressa em considerar inválidos todos os pagamentos realizados

⁶ Art. 28. Dentro do prazo de dez dias após o trânsito em julgado da decisão, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União a parte dispositiva do acórdão.

Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal. (Grifei).



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

desde o início da instituição da verba inconstitucional, não cabendo mais discussão quanto ao ponto.

Em referida ADI, como se extrai do percuciente voto da relatora, descortinou-se que a VPNI foi instituída em substituição à Gratificação de Produtividade Especial, que já havia sido antes declarada inconstitucional, é dizer, desde o seu nascedouro a norma não guardava qualquer conformidade com a Constituição Federal.

Lado outro, também convém registrar que não há que se falar em boa-fé em relação aos ordenadores que autorizaram o pagamento do referido benefício, o que também já foi expressamente deliberado e afastado em sede jurisdicional, conforme se vê do voto condutor da decisão proferida na ADI 0800165-93.2021.8.22.0000, no trecho a seguir transcrito:

Conforme frisado pelo *parquet*, os dispositivos impugnados tiveram como objeto a gratificação criada por lei já declarada inconstitucional, sendo inadmissível que permaneçam vigentes, pois acabariam por manter no sistema jurídico regra já reconhecida como violadora da Constituição Estadual, perpetuando o pagamento da GPE, ainda que de forma maquiada.

[...]

Nesses termos, **se já naquela vez esse foi o entendimento consolidado, evidencia-se que com muito mais razão se justifica a aplicação dos mesmos efeitos nesta assentada, tendo em vista a nítida tentativa de continuidade de recebimento dos referidos valores, já declarados inconstitucionais. Se nesse julgamento de 2018 já restou afastada a boa-fé, neste momento está ainda mais evidente a inexistência dela.** (Destaquei).

Nesse passo, se em condições ordinárias, por força do princípio da supremacia da Constituição, o gestor público, a fim de bem administrar, dentro dos ditames legais e constitucionais vigentes, não está obrigado a cumprir comando manifestamente inconstitucional – em verdade, tem o poder-dever de não fazê-lo –, como muito mais razão se deve exigir dele respeito diante de declaração jurisdicional expressa da inconstitucionalidade de lei cuja aplicação esteja sob seu encargo.



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

Por tudo o que foi exposto, sem mais delongas se conclui, diversamente do que defendido pelo corpo técnico, que a observância do devido processo legal, insculpido no artigo 5º, LIV, da Constituição da República, passa necessariamente pela identificação dos responsáveis, *in casu*, os ordenadores de despesa, cuja boa-fé já foi afastada no plano jurisdicional, como visto, pelo pagamento da Gratificação de Produtividade Especial, atualmente transformada em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada, com a consequente quantificação do dano ocasionado ao erário, desde a sua origem, é dizer, a partir da vigência da Lei Complementar n. 391/2010 e das demais normas sucedâneas também declaradas inconstitucionais, o que deve ser determinado – com urgência, dado o tempo já transcorrido – à Secretaria Geral de Controle Externo.

Adotadas as medidas instrutórias faltantes, com ou sem oitiva prévia dos responsáveis,⁷ necessário que se converta o processo, na sequência, em Tomada de Contas Especial, nos termos do artigo 44 da Lei Complementar n. 154/96, assegurando-se aos agentes arrolados, agora em sede de tais contas especiais, o exercício do contraditório e da ampla defesa.

É o parecer.

Porto Velho, 11 de julho de 2023.

⁷ Muito embora não seja obrigatória a oitiva dos responsáveis previamente à conversão em TCE, não se ignora que a Corte de Contas assim tem procedido em diversos processos, sob o argumento de possibilitar aos gestores a desconstituição dos indícios de dano inicialmente apontados, o que acaba tornando desnecessária a transmutação da natureza do feito. No caso em análise, contudo, vê-se que a medida seria inócua, tendo em vista que os elementos principais para a configuração do dano ao erário descortinado – a saber, a ilicitude dos pagamentos e a necessidade de recomposição dos cofres públicos com efeitos *ex tunc*, assim como o afastamento de plano da boa-fé dos ordenadores de despesa – são consequências diretas e expressas das decisões judiciais transitadas em julgado em sede de controle concentrado de constitucionalidade, não havendo, portanto, mais espaço para debate desses pontos, visto que estão sob reserva da coisa julgada formal e material, restando apenas a discussão quanto à responsabilidade pessoal dos gestores pelos pagamentos feitos em cada período. Assim sendo, são remotas – para não dizer inexistentes – as chances de desconstituição das premissas do prejuízo causado ao erário, o que redundará em inescapável repetição da oitiva depois de convertido o feito em TCE, prolongando ainda mais, desnecessariamente, o tempo de instrução e dando margem ao risco de prescrição.



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

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 11 de Julho de 2023



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