



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

PROCESSO:	2140/2020
JURISDICIONADO:	Município de Porto Velho
INTERESSADO:	Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
SUBCATEGORIA:	Procedimento Apuratório Preliminar - PAP
ASSUNTO:	Representação - Possíveis irregularidades no pagamento da gratificação de produtividade especial aos servidores do Município de Porto Velho
RESPONSÁVEL:	Hildon de Lima Chaves, prefeito do município de Ponto Velho
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$ 11.701.622,52 ¹ (onze milhões, setecentos e um mil, seiscentos e vinte e dois reais e cinquenta e dois centavos)
RELATOR:	Conselheiro Francisco Carvalho da Silva

RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO PRELIMINAR

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de Procedimento Apuratório Preliminar - PAP, autuado a partir de Representação, com pedido de tutela antecipada, 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.

2. HISTÓRICO DO PROCESSO

2. Protocolizada a documentação nesta Corte, os autos foram submetidos à Secretaria Geral de Controle Externo (SGCE) para exame de seletividade, conforme relatório de análise técnica acostado ao ID 933400, que concluiu, com base nos critérios estabelecidos na Resolução TCERO n. 291/2019, estarem presentes os requisitos de admissibilidade, eis que se trata de matéria inserida nas competências do Tribunal de Contas, com narração fática clara e coerente, cujo teor descreve indícios mínimos de existência da irregularidade noticiada.

3. Em relação aos requisitos objetivos de seletividade, RROMa e GUT², a SGCE verificou que a informação atingiu 57,6 (cinquenta e sete vírgula seis) e 60 (sessenta) pontos (ID 933400), respectivamente, restando demonstrada a necessidade de seleção da matéria para a realização de ação de controle, propondo-se o processamento dos autos como

¹ Valor estimado a partir do pagamento realizado em janeiro de 2020, conforme indicado na pág. 10 do ID 930833.

² RROMa – Relevância, risco, oportunidade e materialidade; GUT – Gravidade, urgência e tendência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

Representação, bem como sugerindo-se a instauração de Tomada de Contas Especial no âmbito da Prefeitura de Porto Velho, tendo sido remetido o processo ao Gabinete do Conselheiro Relator para análise da tutela de urgência.

4. A tutela inibitória de urgência foi deferida, conforme Decisão Monocrática n. 154/2020/GCFCS/TCE-RO (ID 934696).

5. Irresignados com a r. Decisão o Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Porto Velho – Sindeprof e o Município de Porto Velho interpuseram Pedidos de Reexame, respectivamente autuados sob ns. 2537/2020 e 2546/2020 (em apenso), cujos recursos foram conhecidos e providos, para o fim de cassar a Tutela Antecipatória Inibitória proferida nestes autos, “uma vez que não restaram devidamente caracterizados os pressupostos autorizadores da medida de urgência”, conforme Acórdão APL-TC 292/20 e Acórdão APL-TC 293/20.

6. Ato contínuo, os autos foram encaminhados a esta Unidade para emissão de Relatório Técnico Preliminar, em cumprimento ao item IV da DM n. 154/2020/GCFCS/TCE-RO (ID 934696).

3. ANÁLISE TÉCNICA

3.1 Síntese da demanda

7. Narra o Representante que em 9 de julho de 2020 foi protocolizado expediente, sob o n. 4090/20, direcionado ao procurador-geral do Ministério Público de Contas, informando que o Poder Executivo do Município de Porto Velho estaria concedendo a servidores municipais gratificação de produtividade especial declarada inconstitucional em sede de ação direta de inconstitucionalidade, proposta perante o Poder Judiciário do Estado de Rondônia.

8. Após análise, indicou o MPC que por ocasião do julgamento do processo n. 0002565-26.2015.8.22.0000, declarou-se inconstitucional, com efeitos *ex tunc* (efeitos retroativos), o art. 6º e o Anexo V da Lei Complementar Municipal n. 391/2010, bem como, por arrastamento, a Lei Complementar n. 594/2015, no tocante à disciplina da gratificação de produtividade especial no âmbito do Poder Executivo municipal.

9. Com esse fundamento o MPC requereu:

I. recebida e processada a presente representação, para efeito de apurar a ilicitude apontada, observando o devido processo legal, com seus consectários contraditório e ampla defesa, ao cabo do que se espera seja julgada totalmente procedente;

II. expedida determinação, *inaudita altera parte*, ao Prefeito de Porto Velho, o Senhor **Hildon de Lima Chaves**, ou a quem lhe substitua, com fulcro no artigo 108-A, do Regimento Interno da Corte de Contas e no artigo 3º-A da Lei Complementar n. 154/1996, para que cesse imediatamente o pagamento de vantagem pessoal, nos termos descritos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

pelo art. 1º da Lei Complementar n. 588/2015 e pelo art. 107 da Lei Complementar n. 648/2017, pois tal verba tem origem em gratificação de produtividade especial declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário local, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, provimento, como visto, dotado de natureza vinculante, eficácia contra todos e efeitos *ex tunc*;

III. determinada a realização de competente auditoria para que a unidade instrutiva, dentro da Proposta 36 da Programação Anual de Fiscalizações, nos termos da Resolução n. 268/2018/TCE-RO, apure os valores indevidamente recebidos pelo servidores beneficiários, desde a origem, incluindo os decorrentes das leis que transformaram em vantagem pessoal a inconstitucional gratificação de produtividade especial, com fim específico de restituir o erário, nos termos da decisão judicial proferida nos autos do processo n. 0002565-26.2015.8.22.0000, a qual também vincula a Corte de Contas, por força do artigo 28, parágrafo único, da Lei n. 9.868/99;

IV. diferido o exercício do contraditório e da ampla da defesa acerca da irregularidade assinalada nesta peça inaugural para momento posterior ao exame mencionado no item anterior;

V. advertido o agente público citado de que o descumprimento do provimento proposto no item II, em sendo acolhido, ensejará responsabilização pelas despesas inconstitucionais incorridas, sem prejuízo da aplicação de multa, nos termos do artigo 55, IV, da Lei Complementar n. 154/1996, c/c o artigo 101 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, independentemente das repercussões judiciais sobre o tema que eventualmente decorram da atuação do Ministério Público Estadual no exercício de suas competências.

10. A tutela inibitória de urgência requerida no item II foi deferida, conforme Decisão Monocrática n. 154/2020/GCFCS/TCE-RO (ID 934696), com o seguinte dispositivo:

Diante do exposto, em juízo cautelar, com amparo no artigo 108-A do Regimento Interno desta Corte de Contas, assim **DECIDO**:

I – **Deferir** o pedido de Tutela Inibitória de Urgência requerida pelo Ministério Público de Contas, em observância aos princípios da eficiência e da economicidade, e diante da necessidade de restabelecer a ordem jurídica, ainda que em sede liminar, e, por conseguinte, **determinar** ao Senhor **Hildon de Lima Chaves** – Prefeito do Município de Porto Velho (CPF nº 476.518.224-04, ou quem lhe substituir, que promova a **imediata cessação dos pagamentos da denominada Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada, concedida nos termos da Lei Complementar Municipal nº 588/2015 e do artigo 107 da Lei Complementar Municipal nº 648/2017**, tendo em vista que essa verba



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

possui origem em gratificação de produtividade especial declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário local, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, provimento dotado de natureza vinculante e eficácia contra todos, com efeitos *ex tunc*; **até ulterior manifestação desta Corte de Contas**, sob pena de aplicação de multa coercitiva, sem prejuízo de outras cominações legais;

II – **Determinar** à Assistência de Gabinete, com fundamento no artigo 82-A, inciso III, do Regimento Interno desta Corte c/c o disposto no artigo 10º, § 1º, inciso I, da Resolução nº 291/2019, que adote as providências para que os presentes autos sejam processados como Representação com as necessárias atualizações junto ao sistema Processo de Contas Eletrônico – PCe;

III – **Determinar** à Senhora **Patrícia Damico do Nascimento Cruz**, Controladora-Geral do Município de Porto Velho (CPF nº 747.265.369-15), que monitore as medidas que estão sendo adotadas pelo Poder Executivo do Município de Porto Velho no que diz respeito ao cumprimento da decisão judicial que declarou a inconstitucionalidade, com efeitos *ex tunc*, da Gratificação de Produtividade Especial, posteriormente transformada em Vantagem Pessoal, e informe a esta Corte por ocasião dos relatórios das prestações de contas em tópico específico;

IV – **Determinar** ao Departamento do Pleno que expeça os atos processuais necessários a intimação das partes, inclusive com a publicação desta decisão, e adotadas as providências de praxe, sejam os autos encaminhados à Secretaria Geral de Controle Externo para emissão de Relatório Técnico Preliminar, com a urgência que o caso requer, sendo que a Unidade Técnica deverá informar quais as medidas estão sendo adotadas pelo Poder Executivo do Município de Porto Velho para dar cumprimento à decisão judicial a respeito da matéria e restabelecer a ordem jurídica, tendo em vista que os vícios perduram no tempo, e poderá realizar as diligências necessárias à instrução do feito.

Publique-se. Certifique-se. Cumpra-se.

Porto Velho, 1º de setembro de 2020.

(assinado eletronicamente)

FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Conselheiro Relator

11. Irresignados com a r. Decisão liminar o Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Porto Velho – Sindeprof e o Município de Porto Velho interpuseram Pedidos de Reexame, respectivamente autuados sob ns. 2537/2020 e 2546/2020 (em apenso), cujos recursos foram conhecidos e providos, para o fim de cassar a Tutela Antecipatória Inibitória proferida nestes autos, conforme Acórdão APL-TC 292/20 e Acórdão APL-TC 293/20:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

Acórdão APL-TC 00292/20 referente ao processo 2537/20³:

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA, por unanimidade de votos, em:

I – Conhecer do presente Pedido de Reexame (ID 938579), interposto pelo Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Porto Velho/RO – SINDEPROF, pessoa jurídica de direito privado, CNPJ n. 34.752.477/0001-45, em face da Decisão Monocrática n. 0154/2020/GCFCS (ID 934696), expedida no bojo dos autos do Processo n. 2.140/2020/TCE-RO, porquanto preenchidos restaram os pressupostos de admissibilidade intrínsecos e extrínsecos, entabulados no 108-C do RITC c/c art. 45 e art. 32, ambos da Lei Complementar n. 154, de 1996;

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 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:

a) As Leis Complementares n. 588, de 2015 e 648, de 2017, que fundamentam os pagamentos da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada aos servidores do Município de Porto Velho-RO, **não foram declaradas inconstitucionais** pelo TJ-RO, ainda que por arrastamento, as quais estão, portanto, a irradiar os efeitos jurídicos que se esperam, não havendo que se falar, destarte, em **fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade** (*fumus boni iuris*);

b) Restou configurado o *periculum in mora inverso*, uma vez que a VPNI constitui-se em verba de natureza alimentar, que compõe a remuneração dos servidores municipais de Porto Velho-RO, cuja suspensão liminar dos pagamentos desses benefícios, decerto, ameaça a subsistência de tais servidores e de suas famílias, atraindo, desse modo, efeitos nefastos e irreversíveis, ante o potencial risco de dano irreparável ou difícil reparação a ser suportado pelos servidores municipais, notadamente em tempos de pandemia, onde o orçamento das famílias já se tem comprimido naturalmente;

³ Tendo em vista que os Acórdãos 292 e 293/2020 mantiveram a mesma decisão quanto ao mérito, optou-se por transcrever apenas um deles.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

c) Não há que se falar em dano ao erário municipal, uma vez que o pagamento da VPNI se funda em leis não declaradas inconstitucionais, cuja validade jurídica, portanto, impõe a irradiação de seus efeitos, donde se infere, no vertente caso, a boa-fé dos servidores municipais na percepção desses valores, circunstância que atrai a incidência da Súmula n. 249 do TCU, segundo a qual é dispensada a restituição de valores de natureza alimentar recebidos de boa-fé.

III – Dê-se ciência do Acórdão:

a) **Ao recorrente, Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Porto Velho/RO – SINDEPROF**, pessoa jurídica de direito privado, CNPJ n. 34.752.477/0001-45, e aos seus advogados **Zoil Batista De Magalhães Neto**, OAB/RO n. 1.619; **Alexandre Camargo**, OAB/RO n.704; **Nelson Canedo Motta**, OAB/RO 2.721; **Alexandre Camargo Filho**, OAB/RO n. 9.805; **Andrey Oliveira Lima**, OAB/RO n. 11.009; **Cesar Henrique Longuini**, OAB/RO n. 5.217; **Cristiane Silva Pavin**, OAB/RO n. 8.221; **Igor Habib Ramos Fernandes**, OAB/RO n. 5193, via DOeTCE-RO;

b) **Ao Ministério Público de Contas (MPC), pessoalmente, na forma regimental;**

IV – Publique-se; e

Ao Departamento do Pleno para cumprimento, devendo expedir, para tanto, o necessário.

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

Porto Velho, 23 de outubro de 2020.

(assinado eletronicamente)

WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)

BENEDITO ANTÔNIO ALVES

Conselheiro Presidente em exercício

12. Decorrido o prazo recursal para impugnação dos citados acórdãos, os autos vieram para análise de mérito por esta unidade técnica.

3.2 Dispositivos legais questionados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

13. Conforme decidiu o Tribunal Pleno do TJRO a gratificação de produtividade em tela foi concedida sem critérios objetivos e, portanto, é materialmente inconstitucional:

EMENTA⁴

Constitucional, Administrativo e Processo Civil. Alteração Legislativa da Lei Impugnada em sede de ADIn. Perda do objeto. Não-ocorrência. Lei Complementar Municipal n. 391/2010 do Município de Porto Velho. Gratificação de Produtividade. Ausência de critérios objetivos para concessão e remuneração. Ofensa à Moralidade, Impessoalidade e Eficiência Pública. Inconstitucionalidade declarada.

A alteração legislativa da norma impugnada em sede de ação direta de inconstitucionalidade não implica em perda do objeto, na medida em que, ao viger, produziu efeitos jurídicos, sindicáveis, portanto, pelo sistema de controle concentrado de constitucionalidade.

Gratificações são vantagens pecuniárias atribuídas precariamente aos servidores que estão prestando serviços comuns da função em condições anormais de segurança, salubridade ou onerosidade (gratificações de serviço), ou concedidas como ajuda aos servidores que reúnam as condições pessoais que a lei especifica (gratificações especiais). As gratificações de serviços ou pessoais não são liberalidades puras da Administração; são vantagens pecuniárias concedidas por recíproco interesse do serviço público e do servidor. Visam a compensar riscos ou ônus de serviços comuns realizados em condições extraordinárias, tais como trabalhos executados em perigo de vida e saúde, ou no período noturno, ou além do expediente normal da repartição, ou fora da sede, etc. (Hely Lopes Meirelles)

Neste compasso, **ofende os postulados da Moralidade Administrativa, bem como da Impessoalidade e Eficiência, a instituição, a concessão e a remuneração de gratificação de produtividade sem critérios objetivos, e que se apresentam de forma subjetiva, tornando-se, portanto, materialmente inconstitucionais.**

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os desembargadores do Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, **POR UNANIMIDADE, JULGAR A AÇÃO PROCEDENTE PARA DECLARAR INCONSTITUCIONAL O ART. 6º, BEM COMO O ANEXO V, DA LEI MUNICIPAL N. 391/2010 E, POR ARRASTAMENTO, A LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N. 594/2015. POR MAIORIA, APLICAR EFEITOS EX TUNC NOS**

⁴0002565-26.2015.8.22.0000 Direta de Inconstitucionalidade. Data de distribuição: 24.3.2015. Data de redistribuição:17.4.2015. Data de julgamento:2.4.2018.



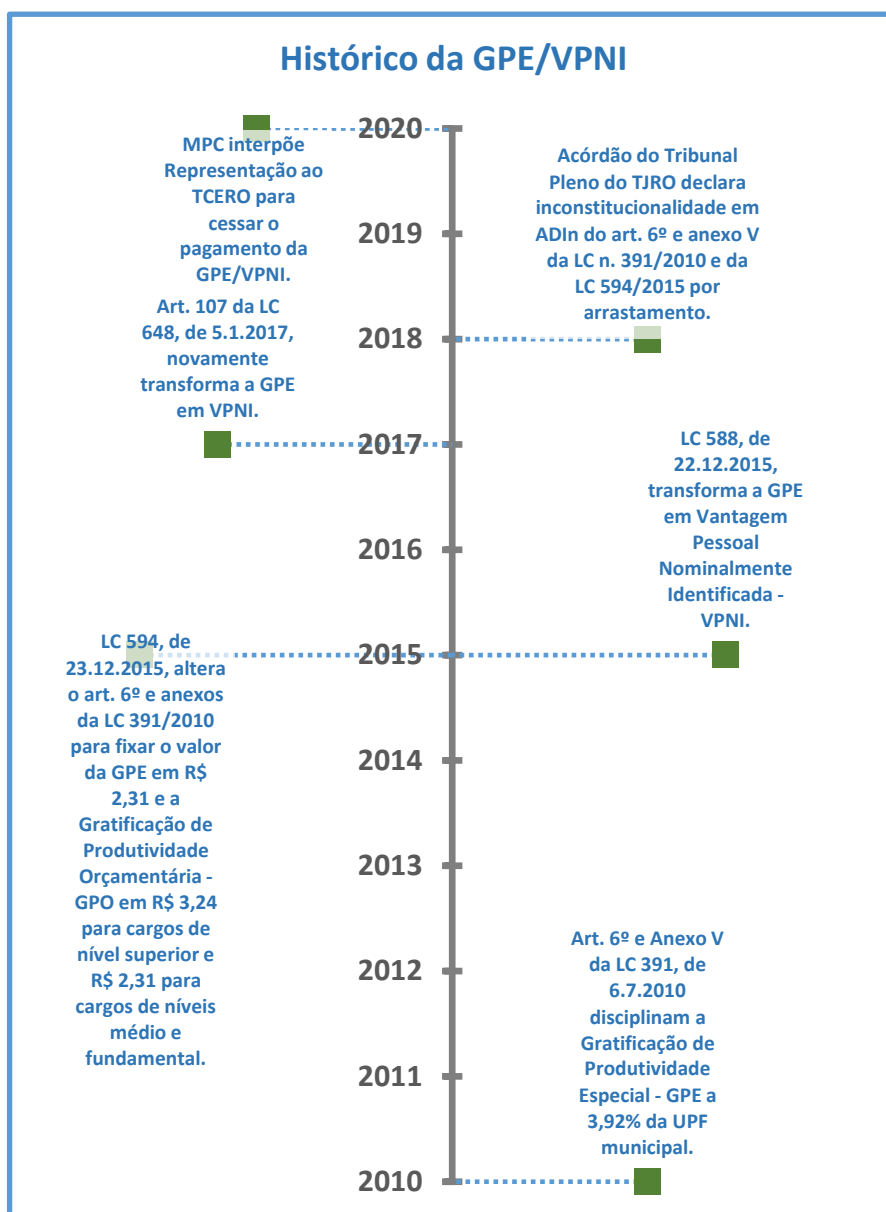
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

TERMOS DO VOTO DO DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA.
VENCIDOS O RELATOR E O DESEMBARGADOR ISAIAS
FONSECA MORAES. [...].

14. Após análise dos quatro diplomas legais citados nos autos: LC 391/2010, LC 588/2015, LC 594/2015 e LC 648/2017, verifica-se que todos versam sobre a mesma verba, a Gratificação de Produtividade Especial – GPE, ora paga com a natureza de gratificação temporária, condicionada aos resultados de produção e ora paga como vantagem pessoal permanente:





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

15. Como visto na linha do tempo acima, a GPE, que inicialmente era vinculada à UPF municipal, foi transformada em VPNI em 22/12/2015 e teve sua concessão vedada a partir dessa data (art. 3º) e, curiosamente, no dia seguinte, em 23/12/2015, voltou a ser gratificação de produtividade especial, porém com valor fixo.

16. Note-se que durante o trâmite da ADIn no TJRO, que ocorreu no período de 17/4/2015 a 2/4/2018, o Poder Legislativo aprovou e o Poder Executivo de Porto Velho sancionou as Leis Complementares 588/2015, 594/2015 e 648/2017.

17. A LC 594/2015 foi formalmente declarada inconstitucional, por arrastamento à LC 391/2010, em 2/4/2018, porém a partir de 1º.1.2017 já havia sido alterada pelo art. 107 da LC n. 648/2017, criado com o fim de transformar a GPE em VPNI.

18. Em 5/7/2021, a ADI n. 0800165-93.2021.8.22.0000 foi 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*.

19. Nesse contexto, em abono à segurança jurídica, tem-se que o sobrestamento deste processo é medida que se impõe até o trânsito em julgado da ADI n. 0800165-93.2021.8.22.0000.

4. CONCLUSÃO

20. Após análise, conclui-se pela necessidade de sobrestamento dos autos até que sobrevenha o trânsito em julgado da ADI n. 0800165-93.2021.8.22.0000 que declarou a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 588/2015, do artigo 107, da Lei Complementar n. 648/2017, e do art. 5º, da Lei Complementar n. 528/2014.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

22. **a. determinar o sobrestamento** dos autos até o trânsito em julgado da ADI 0800165-93.2021.8.22.0000 que declarou a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 588/2015, do artigo 107, da Lei Complementar n. 648/2017, e do art. 5º, da Lei Complementar n. 528/2014.

Porto Velho, 30 de julho de 2021.

Elaboração:

RENATA PEREIRA MACIEL DE QUEIROZ

Técnica de Controle Externo

Matrícula 332

Supervisão:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS
Auditora de Controle Externo - Matrícula 518
Coordenadora de Instruções Preliminares

Em, 30 de Julho de 2021



RENATA PEREIRA MACIEL DE QUEIROZ
Mat. 332
COORDENADOR ADJUNTO

Em, 30 de Julho de 2021



NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS
Mat. 518
COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 7