



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

Fls. n. ....  
Proc. n. 2537/2020  
.....

**GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO**

**PARECER N. : 0493/2020-GPYFM**

**PROCESSO N.: 2537/2020**

**ASSUNTO: PEDIDO DE REEXAME EM FACE DA DM-0154/2020/GCFCS  
REFERENTE AO PROC. N. 2140/2020-TCERO**

**RECORRENTE: MUNICÍPIO DE PORTO VELHO**

**JURISDICIONADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO VELHO**

**RELATOR: CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

Trata-se de Pedido de Reexame, com pedido de efeito suspensivo, manejado pelo Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Porto Velho/RO - SINDEPROF, pessoa jurídica de direito privado, na qualidade de substituto processual em defesa dos interesses de seus membros, defronte a Decisão Monocrática – DM n. 0154/2020/GCFCS (ID 934696), exarada nos autos do Processo n. 2140/2020, o qual versa sobre representação c/c pedido de tutela inibitória, de autoria do Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador-Geral de Contas Adilson Moreira de Medeiros, cujo teor noticia possíveis irregularidades no pagamento de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada, derivada de Gratificação de Produtividade Especial juridicamente inválida, aos servidores do Município de Porto Velho.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n. ....  
Proc. n. 2537/2020  
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

O *decisum* combatido concedeu a pretensão antecipatória pleiteada pelo Ministério Público de Contas, nos termos abaixo apontados, *in verbis*:

DM nº 0154/2020/GCFCS/TCE-RO (...).

12. 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 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



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n. ....  
Proc. n. 2537/2020  
.....

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.

Em suas razões de recurso, a parte insurgente alega, resumidamente, que as LC n. 588/2015 e n. 648/2017 não teriam sido consideradas inválidas pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, nos autos da ADI n. 0002565-26.2015.8.22.0000, tendo em vista que o provimento jurisdicional limitou-se a declarar a inconstitucionalidade da LC n. 391/2010 e, por arrastamento, da LC n. 594/2015, não sendo lícito ao Tribunal de Contas, por si só, realizar controle de constitucionalidade de normas.

Acrescentou que o Município de Porto Velho ao editar as Leis Complementares n. 588/2015 e n. 648/2017, que transformaram os numerários da GPE em Vantagem Pessoal, obedeceu ao que prevê o art. 2º da municipal n. 1.814/2009, considerando que decorridos o lapso quinquenal, a Administração, por força da decadência, perdeu o direito a desconstituir o benefício concedido aos servidores municipais a título de Gratificação de Produtividade Especial.

Alegou que *“a suspensão do pagamento dos adicionais pagamento dos adicionais já incorporados a composição remuneratória dos servidores públicos municipais fere os princípios constitucionais da irredutibilidade de vencimentos, da Estabilidade Financeira e da Segurança Jurídica”*.

Aduziu que a suspensão do pagamento pelo TCE/RO, tendo em vista que o TJRO não teria declarado a inconstitucionalidade de qualquer dispositivo legal que vá de encontro à Vantagem Pessoa Nominalmente Identificada, *“daí porque negar-lhe a eficácia seria uma maneira de inovar criando-se uma espécie de ‘arrastamento extrajudicial’, inaugurando assim, uma forma inusitada de conferir ineficácia de uma lei, fora do âmbito judicial”*.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n. ....  
Proc. n. 2537/2020  
.....

Ao fim, vindicou a concessão de efeito suspensivo ao presente meio de impugnação e, no mérito, a reforma da Decisão Monocrática n. 00154/2020-GCFCS, para que se suspendam as determinações aos gestores públicos até a decisão meritória definitiva.

Remetidos os autos para a Secretaria de Processamento e Julgamento, foi emitida certidão técnica considerando o recurso tempestivo (ID 940402).

O feito fora, originalmente, distribuído ao Conselheiro Edilson de Sousa Silva que, consoante Certidão (ID 937977) aposta nestes autos, declarou sua suspeição com relação à matéria, na forma do artigo 145, §1º do CPC, nos termos do Despacho (ID 940501) exarado neste processo.

Os autos, portanto, foram redistribuídos ao e. Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra que, por meio do Despacho (ID 941119), sem tecer comentários acerca do efeito suspensivo pretendido ou sobre os pressupostos de admissibilidade recursal, encaminhou o feito ao MPC para a emissão de parecer na forma regimental.

É o relatório.

## **1) DA ADMISSIBILIDADE**

Quanto à admissibilidade do presente meio de impugnação, anoto, inicialmente, que se encontram presentes todos os requisitos intrínsecos tendo em vista ser o presente recurso cabível, a parte recorrente legítima, ser inequívoco o interesse recursal e inexistir qualquer fato impeditivo ou extintivo do poder de recorrer.

No que tange aos requisitos extrínsecos, o recurso é tempestivo e a sua regularidade formal, tendo em vista se tratar de Pedido de



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n. ....  
Proc. n. 2537/2020  
.....

Reexame contra decisão que deferiu tutela antecipatória, atendeu aos requisitos estampados no artigo 108-C, §4º, do RITCERO, em razão da juntada do Documento n. 5639/20, posteriormente ao encaminhamento dos autos a esta Procuradoria, com a necessária instrumentalização do feito.

Assim sendo, entendo que o presente meio de impugnação deve ser conhecido por essa Corte de Contas por preencher, regularmente, os pressupostos de admissibilidade legalmente previstos.

## 2) DA QUESTÃO PRELIMINAR

Uma das assertivas trazidas à baila pela parte impugnante suscita análise antecedente ao mérito por infirmar a invalidade da decisão objurgada, na medida em que se pontuou que a tutela inibitória concedida incorreu em controle de constitucionalidade, o que seria vedado ao Tribunal de Contas.

De início, cabe registrar, para que se afastem eventuais dúvidas sobre o tema, que a representação tem como objeto a irregularidade do pagamento de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada (VPNI), cuja gênese reside na transmutação de Gratificação de Produtividade Especial (GPE) instituída pela Lei Complementar n. 391/2010, posteriormente declarada inconstitucional com efeitos *ex tunc*, pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, suscitando, assim, a pretensão posta pela inicial, o exame de sua regularidade (pagamento), enquanto ato administrativo, tendo em vista a inconstitucionalidade da lei que lhe serve de calço.

Nesse sentido, deve-se consignar que a distinção entre o controle abstrato (ou principal) e o concreto (ou incidental) de constitucionalidade jaz no fato de que, no primeiro modelo, a constitucionalidade da lei será decidida como questão principal do processo (*principaliter tantum*), sendo entabulado com este único escopo; já no controle incidental a constitucionalidade da lei constitui



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n. ....  
Proc. n. 2537/2020  
.....

questão a ser deliberada incidentalmente (*incidenter tantum*), como parâmetro de que se vale a parte interessada para que a questão principal do processo, que difere do juízo de validade da lei, seja solucionada.

Com efeito, são estimadas as lições de abalizados doutrinadores de direito constitucional sobre o tema em apreço, *in verbis*:

Diz-se controle incidental ou *incidenter tantum* a fiscalização constitucional desempenhada por juízes e tribunais na apreciação de casos concretos submetidos a sua jurisdição. É o controle exercido quando o pronunciamento acerca da constitucionalidade ou não de uma norma faz parte do itinerário lógico do raciocínio jurídico a ser desenvolvido. Tecnicamente, a questão constitucional figura como questão prejudicial, que precisa ser decidida como premissa necessária para a resolução do litígio. A declaração incidental de inconstitucionalidade é feita no exercício normal da função jurisdicional, que é a de aplicar a lei contenciosamente. (...). Ao contrário do controle incidental, que segue a tradição americana, o controle por via principal é decorrente do modelo instituído na Europa, com os tribunais constitucionais. Trata-se de controle exercido fora de um caso concreto, independente de uma disputa entre partes, tendo por objeto a discussão acerca da validade da lei em si. Não se cuida da tutela de direitos subjetivos, mas de preservação da harmonia do sistema jurídico, do qual deverá ser eliminada qualquer norma incompatível com a Constituição.<sup>1</sup>

Quando, no curso de uma causa comum, é arguida a inconstitucionalidade da lei que configura pressuposto à tutela jurisdicional do direito, o juiz brasileiro está autorizado a tratar da questão constitucional como prejudicial à solução do litígio. A questão constitucional é suscitada, introduzindo-se no processo e no raciocínio do julgador, mediante o modo incidental. O objeto do processo, nestes casos, é um litígio entre as partes, que não se confunde com a questão constitucional. Trata-se, portanto, de questão de natureza constitucional, suscitada incidentalmente e ajustada como prejudicial à resolução do litígio entre as partes. Quando isso ocorre, fala-se que há, por parte do juiz, controle incidental de constitucionalidade.

O contraposto do controle incidental é o controle principal. No controle principal a questão constitucional não é suscitada incidentalmente nem constitui prejudicial ao julgamento do litígio que constitui objeto do processo. No controle principal, o objeto do processo é a própria questão constitucional. O processo é instaurado em virtude e apenas em razão da própria alegação da

<sup>1</sup> BARROSO, Luís Roberto. O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n. ....  
Proc. n. 2537/2020  
.....

questão de constitucionalidade, não existindo litígio dependente da solução desta questão para ser dirimido.<sup>2</sup>

Desse modo, a simples leitura dos pedidos da exordial demonstra que o objeto do processo não é o controle de constitucionalidade de leis, mas a desconstituição de atos administrativos que dão concretude à lei inconstitucional, instituindo a VPNI de forma irregular, ou seja, a pretensão tem como fundamento a inconstitucionalidade de leis locais, declarada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia<sup>3</sup>, inclusive, mas com ela não se confunde.

Daí porque é correto ponderar que a representação examinada não almeja efetuar controle abstrato, considerando-se, no presente caso, a inconstitucionalidade suscitada, como mera questão incidental, consubstanciada em pressuposto lógico da irregularidade apontada. Corrobora o afirmado, inclusive, a documentação encartada ao feito pelo MPC, demonstrando, no caso concreto, as irregularidades apontadas pelo resumo geral da folha de pagamento do Município de Porto Velho, referente aos meses de janeiro, fevereiro e março de 2020.

Dessa feita, tenho que as reiteradas decisões dadas por essa Corte de Contas, todas muito bem amparadas pelo entendimento exposto na Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal<sup>4</sup>, apontam para a possibilidade de realização de controle concreto pela Corte de Contas, sem que o julgador tenha qualquer limitação cognitiva neste sentido.

Ademais, deve-se ressaltar, para que se evitem futuras indagações, que por se tratar de decisão monocrática, em sede liminar, não há o

<sup>2</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

<sup>3</sup> Autos da ADI n. 0002565-26.2015.8.22.0000.

<sup>4</sup> O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n. ....  
Proc. n. 2537/2020  
.....

que se falar na necessidade de observância à cláusula de reserva de plenário (artigo 97 da CF/88), conforme demonstram os arestos abaixo reproduzidos:

Agravo regimental em reclamação. Súmula Vinculante 10. Decisão liminar monocrática. Não configurada violação da cláusula de reserva de plenário. Agravo regimental ao qual se nega provimento. 1. Decisão proferida em sede de liminar prescinde da aplicação da cláusula de reserva de plenário (art. 97 da CF/1988) e, portanto, não viola a Súmula Vinculante 10. Precedentes. 2. A atuação monocrática do magistrado, em sede cautelar, é medida que se justifica pelo caráter de urgência da medida, havendo meios processuais para submeter a decisão liminar ao crivo do órgão colegiado em que se insere a atuação do relator original do processo. 3. Agravo regimental não provido. [Rcl 17.288 AgR, rel. min. Dias Toffoli, 1ª T, j. 25-6-2014, DJE 105 de 2-6-2014.]

AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. DECISÃO MONOCRÁTICA QUE INDEFERE MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE À SÚMULA VINCULANTE 10 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Indeferimento de medida cautelar não afasta a incidência ou declara a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo. 2. Decisão proferida em sede cautelar: desnecessidade de aplicação da cláusula de reserva de plenário estabelecida no art. 97 da Constituição da República. [Rcl 10.864 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, P, j. 24-3-2011, DJE 70 de 13-4-2011.]

Dessarte, ao contrário do que afirma o recorrente, não há óbices ao recebimento, ao deferimento da tutela provisória e ao futuro julgamento da representação epigrafada, mormente no que tange à competência dessa Corte de Contas para avaliar a irregularidade apontada pela exordial.

### 3) MÉRITO

Antes de adentrar o cerne da questão tratada em recurso, deve-se ressaltar que, na origem, a controvérsia faz referência ao pagamento, pelo Poder Executivo Municipal, de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada (VPNI), prevista pelas Leis Complementares n. 588/2015 e n. 648/2017.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n. ....  
Proc. n. 2537/2020  
.....

Nada obstante, as referidas Leis preveem, expressamente, que a vantagem em epígrafe é fruto da transformação da Gratificação de Produtividade Especial – GPE, criada pela Lei Complementar n. 391/2010, posteriormente alterada pela Lei Complementar n. 594/2015, ambas declaradas, de forma incontroversa, inconstitucionais pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, no âmbito da ADI n. 0002565-26.2015.8.22.0000, conforme os artigos abaixo reproduzidos:

#### Lei Complementar n. 588/2015:

Art. 1º. Fica transformada em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada, a Gratificação de Produtividade Especial - GPE, criada pela Lei Complementar nº 391, de 6 de julho de 2010 e a Gratificação de Produtividade Orçamentária - GPO criada pela Lei Complementar nº 339, de 02 de janeiro de 2009, alterada pela Lei Complementar nº 528, de 04 de abril de 2014, Lei Complementar nº 543, de 25 de agosto de 2014, com o mesmo valor nominal, para os servidores ocupantes de cargo efetivo, que recebam, ininterruptamente, há pelo menos cinco anos, integrando-se ao vencimento para efeitos de aposentadoria, nos termos do art. 44, § 1º, da Lei Complementar 385, de 1º de julho de 2010.

Parágrafo único. Para efeito desta lei será computado no tempo exigido no caput deste artigo o período anterior a Lei Complementar nº 391/2010 e Lei Complementar nº 339, de 02 de janeiro de 2009, alterada pela Lei Complementar nº 528, de 04 de abril de 2014, Lei Complementar nº 543, de 25 de agosto de 2014, desde que comprovado que o servidor recebia a gratificação estabelecida nestas Leis.

#### Lei Complementar n. 648/2017

Art. 107. Fica transformada em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada, a Gratificação de Produtividade Especial prevista na Lei Complementar n. 391, de 06 de julho de 2010, alterada pelos arts. 1º, 2º e 3º da Lei Complementar n. 594, de 23 de dezembro de 2015, ressalvadas as concedidas a partir do advento da Lei Complementar n. 594, de 23 de dezembro de 2015. (n/grifos).

Ao se defrontar com o pedido de tutela inibitória o e. Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, relator para o feito originário, por meio da Decisão Monocrática n. 00154/2020-GCFCS, entendeu presentes os necessários pressupostos para, em sede liminar, suspender o pagamento da malfadada VPNI,



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n. ....  
Proc. n. 2537/2020  
.....

como forma de arrefecer os deletérios efeitos de seu pagamento ao erário municipal.

Dessa feita, voltando-se à análise dos argumentos do recorrente, com o fito de reformar o *decisum* vergastado, consigno que conforme abalizada doutrina processualista, a tutela provisória “é aquela que, em razão da sua natural limitação cognitiva, não é apta a prover definitivamente sobre o interesse no qual incide e que, portanto, sem prejuízo da sua imediata eficácia, a qualquer momento, poderá ser modificada ou vir a ser objeto de um provimento definitivo em um procedimento de cognição exhaustiva”<sup>5</sup>.

Assim, considerando-se que se trata de mecanismo processual por meio do qual o julgador antecipa parcela do provimento de mérito ou acautelatório previamente à decisão final, têm-se como suas principais características a sumariedade cognitiva do julgador e a provisoriedade de seus efeitos.

Dessa feita, tendo em vista que a necessária celeridade ínsita à tutela antecipatória, daí porque a citada sumariedade cognitiva, para a sua concessão basta que se verifique, no caso concreto, elementos que evidenciem a probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*), sem que se considere a referida medida irreversível (*periculum in mora inverso*).

Com relação ao *fumus boni iuris* a argumentação trazida à ribalta pela parte impugnante não é suficiente para afastar os elementos postos pela exordial, no sentido da irregularidade do pagamento feito pela Administração Pública Municipal, tendo em vista que a transmutação de gratificação de

<sup>5</sup> GRECO, Leonardo. A tutela da urgência e a tutela da evidência no Código de Processo Civil de 2014/2015. Revista Eletrônica de Direito Processual, ano 8, v. XIV, p. 296-330, jul./dez. 2014.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n. ....  
Proc. n. 2537/2020  
.....

produtividade especial considerada inconstitucional, *ab initio*, em verba pessoal nominalmente identificada não tem validade no plano jurídico.

Como bem explanado na petição inicial, por ocasião do julgamento do processo n. 0002565-26.2015.8.22.0000, o Poder Judiciário Estadual declarou, em sede de controle abstrato, inconstitucional, com efeitos *ex tunc*, 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 do Município de Porto Velho<sup>6</sup>.

Deve-se ressaltar, nesse sentido, que a retroatividade dos efeitos nulificantes da declaração de inconstitucionalidade foi expressamente

---

<sup>6</sup> EMENTA: 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 de 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 vigor, 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 TERMOS DO VOTO DO DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA. VENCIDOS O RELATOR E O DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES.

(Processo n. 0002565-26.2015.8.22.0000. Relator Des. Rowilson Teixeira. Data do Julgamento: 02.04.2018)



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n. ....  
Proc. n. 2537/2020  
.....

enfrentada pelo voto-vista do Desembargador Sansão Saldanha, tendo em vista sua divergência em relação ao relator originário, o Juiz-Convocado Rinaldo Forti, que entendeu por bem modular os efeitos da nulidade, tornando-a prospectiva, tese esta que não vingou, por ampla maioria, no Plenário do TJRO.

Dessarte, foge a qualquer lógica atinente à matéria, a hipótese, levantada pelo recurso examinado, de que discussão acerca da abrangência dos efeitos nulificantes em questão deve, obrigatoriamente, atender o limite decadencial de cinco anos impostos à autotutela administrativa. Explico.

Não se pode confundir, sob nenhuma hipótese, o poder-dever de autotutela administrativa, imposta, com acerto, à atividade administrativa *lato sensu*, com os efeitos da declaração de inconstitucionalidade proferida, em sede de controle abstrato, pelo Poder Judiciário. Nesta última hipótese, quando reconhecida a inconstitucionalidade, ao contrário do que asseverou a parte impugnante, atinge-se o plano da validade do ato normativo inquinado, o que gera, como regra, a sua nulificação desde a origem (efeitos *ex tunc*).

Excepcionalmente, à luz do que dispõe a *ratio* do artigo 27 da Lei n. 9.868/99<sup>7</sup>, pode-se cogitar da eleição de momento diverso a partir do qual a nulidade decorrente da inconstitucionalidade declarada venha a gerar efeitos, o que, inclusive, fora deliberado pelo Plenário do TJRO, na epígrafa ADI, tendo a maioria dos julgadores entendido pela nulificação, desde a origem, dos atos inquinados.

<sup>7</sup> Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n. ....  
Proc. n. 2537/2020  
.....

Nesse sentido, negar a observância à autoridade da decisão do TJRO, utilizando-se como subterfúgio os limites à autotutela administrativa, instituto írrito aos efeitos da declaração jurisdicional de inconstitucionalidade de normas, não se mostra correto do ponto de vista jurídico, além de configurar, em tese, ato de improbidade administrativa<sup>8</sup>.

Dessa forma, tendo em consideração os fundamentos apresentados no acórdão da retromencionada ADI, devidamente coberto pelo manto da coisa julgada, não há o que se falar na regularidade da VPNI instituída a partir da transformação de gratificação tida como inválida, desde a origem, pelo TJRO, sem que, lamentavelmente, macule-se a autoridade de suas decisões em sede de controle abstrato de normas, o que é vedado a esse Tribunal de Contas.

O referido entendimento, que estende a inconstitucionalidade, declarada em sede de controle abstrato pelo órgão competente, a texto normativo que, malgrado não compunha originariamente a parte dispositiva da decisão, mas que, ainda assim, por derivação, tenha sua validade intrinsecamente relacionada à eiva declarada, é referendado pelo Supremo Tribunal Federal, consoante trecho do parecer da Procuradoria-Geral de República, utilizado como fundamento da decisão monocrática, proferida pelo relator Ministro Dias Toffoli, nos autos da Reclamação n. 9.399/PI, abaixo reproduzido:

A petição inicial, de fls. 21-27, informa que os interessados eram lotados na EMATER/PI à época da edição da Lei Estadual nº 4.572/93, que transformou a pessoa jurídica em autarquia, cujo art. 11 garante a incorporação dos direitos adquiridos até a data de promulgação da lei. Ademais, a Lei Estadual 4.640/93, que criou o Plano de Cargos e Vencimentos do Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Piauí, estabeleceu em seu art. 7º,

<sup>8</sup> PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MUNICÍPIO DE MIRADOURO. EX-PREFEITO. NÃO CUMPRIMENTO DE ORDEM JUDICIAL. FORNECIMENTO DE SUPLEMENTO A MENOR. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC. NÃO VERIFICADA. DOLO OU MÁ FÉ DO AGENTE. ELEMENTO SUBJETIVO. CARACTERIZAÇÃO. ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. PREJUÍZO AO ERÁRIO. DESNECESSIDADE. (...). (AgInt no AREsp 1397770/MG, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/05/2019, DJe 21/05/2019)



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n. ....  
Proc. n. 2537/2020  
.....

III, a garantia da 'continuidade do pagamento de que trata o art. 6º, da Lei 4.950-A'.

Dessa forma, ao tratar da continuidade do pagamento de vantagem a servidores estatutários associada a normativo já declarado inconstitucional, a Lei Estadual nº 4.640/93 restou manietada, tornando-se inaplicável por derivação, em razão da citada inconstitucionalidade pronunciada pela Corte Suprema em relação à validade da Lei nº 4.950-A, tal como já externado nas razões da medida liminar, da lavra do Min. Gilmar Mendes, exarada na ADPF nº 53.

A decisão judicial que ordenou a submissão à lei estadual, vinculada a preceito inconstitucional em processo objetivo, ofendeu, por certo, o decidido nas citadas representações de inconstitucionalidade e merece a necessária corrigenda para a garantia da autoridade dos julgados do Supremo Tribunal Federal." (fls. 252/253).

Dessarte, em caso que guarda semelhança ao presente, o Excelso Pretório, cômico de sua missão de preservação da autoridade de suas decisões em sede de controle abstrato, considerou igualmente inválido dispositivo legal que, por vias transversas, buscava dar sobrevida à vantagem declarada inconstitucional pela Corte Suprema.

Assim, resta afastada a alegação de que a tese de inconstitucionalidade trazida pela inicial configuraria prática heterodoxa e estranha à prática constitucional, configurando hipótese anômala de "arrastamento extrajudicial", quando, em verdade, tratou-se, diligentemente, de interpretação que guarda coerência com o citado provimento jurisdicional e respeitosa à tarefa de legislador negativo conferida, em sede abstrata, ao e. Tribunal Estadual de Justiça.

Portanto, antecipando-me à análise propriamente meritória, tenho que uma interpretação restritiva da parte dispositiva da ADI em referência, de forma a salvaguardar a desditosa VPNI, fere não somente a boa-fé processual e os princípios mais mezinhos de hermenêutica jurídica, mas também macula, sobremaneira, os princípios reitores da Administração Pública utilizados como alicerce à citada declaração de inconstitucionalidade pela jurisdição estadual.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n. ....  
Proc. n. 2537/2020  
.....

Outrossim, ainda que se considerasse tal leitura restritiva, o que se faz aqui tão somente por força do princípio da eventualidade, a esse Tribunal de Contas não seria permitido juízo diverso daquele proferido na fundamentação da multicitada ADI estadual para, em sede de controle concreto de constitucionalidade, cujo fundamento, como vimos, reside não só na jurisprudência pacífica do TCE/RO mas também na vigente Súmula n. 347 do STF, reconhecer tanto a irregularidade da VPNI instituída pelas Leis Complementares n. 588/2015 e n. 648/2017 quanto, ainda com mais razão, neste momento processual, os elementos que evidenciem a probabilidade do direito alegado (*fumus boni iuris*).

Por outro lado, no que tange ao perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*), a afirmação de que a existência de Lei Municipal que permite desconto em folha de até 10% do vencimento para provável reposição de dano ao erário, em nada afasta o fato de que a perpetuação do pagamento irregular de verba tida como inconstitucional por agredir aos princípios reitores da Administração Pública, resulta na perpetuação do ilícito, no agravamento do provável dano ao erário a ser reconhecido por essa Corte e, ainda, no vilipêndio à autoridade do e. Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.

Para ilustrar a dimensão do prejuízo em pauta, conforme muito bem pontuado na exordial, os pagamentos indevidos, somente no período entre janeiro e março do corrente ano, podem ter resultado na vultosa quantia de R\$ 2.844.462,06, o que reforça o acerto da suspensão do pagamento irregular.

No que tange ao *periculum in mora* reverso, entendo não subsistir a tese recursal de que a constrição de valores, decorrentes da tutela inibitória em análise, deságue em qualquer desapareço ao princípio da irredutibilidade dos vencimentos, estampado no artigo 37, XV, da CF/88<sup>9</sup>, tendo em vista que esta garantia dada pela Carta Cidadã, por óbvio, não abarca verbas

<sup>9</sup> Art. 37 (...). XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n. ....  
Proc. n. 2537/2020  
.....

remuneratórias ilegais ou inconstitucionais, conforme bem demonstrado nos arestos abaixo:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO APOSENTADO. PARCELA REMUNERATÓRIA DEVIDA A TÍTULO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. EXTENSÃO AOS PROCURADORES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. INCONSTITUCIONALIDADE. POSTERIOR SUPRESSÃO. POSSIBILIDADE. PROVIMENTO NEGADO.

(...). 3. O princípio da irredutibilidade vencimental, previsto no art. 37, XV, da CF/88, não alberga a pretensão de se manter o pagamento de verba remuneratória considerada ilegal ou inconstitucional.(...).

(RMS 20.728/SP, Rel. Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, SEXTA TURMA, julgado em 16/12/2014, DJe 23/02/2015)

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. AUMENTO DE VENCIMENTOS. DECRETO REGULAMENTAR. ILEGALIDADE. REVISÃO. PODER DE AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA NÃO CONFIGURADA. NULIDADE DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS. AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. REPETIÇÃO DE VALORES. IMPOSSIBILIDADE. RECEBIMENTO DE BOA-FÉ. (...).

2. A supressão de verba remuneratória paga em desacordo com a lei não fere o princípio da irredutibilidade de vencimentos. Precedentes. (...).

(RMS 42.396/MS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/10/2014, DJe 05/11/2014)

Nessa senda, tenho que os argumentos elencados pelo recurso em exame não afastam o flagrante preenchimento dos pressupostos necessários à concessão da tutela inibitória, sendo incabível, na opinião deste órgão de fiscalização, a reforma da decisão guerreada.

Diante de todo o exposto, manifesta-se o Ministério Público de Contas pelo conhecimento do presente Pedido de Reexame, e, no mérito, pelo seu não provimento, ante a presença, *in casu*, dos necessários requisitos à concessão da tutela antecipada deferida pelo *decisum* combatido, nos termos postos pelo presente opinativo.



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

Fls. n. ....  
Proc. n. 2537/2020  
.....

**GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO**

É como opino.

Porto Velho, 29 de setembro de 2020.

**YVONETE FONTINELLE DE MELO**  
Procuradora do Ministério Público de Contas

Em 29 de Setembro de 2020



YVONETE FONTINELLE DE MELO  
PROCURADORA