



Fl. nº .....

Proc. nº 02140/20

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

**PROCESSO:** 02140/20 – TCE-RO  
**SUBCATEGORIA:** Representação  
**ASSUNTO:** Possíveis irregularidades no pagamento da gratificação de produtividade especial aos servidores do Município de Porto Velho.  
**JURISDICIONADO:** Poder Executivo do Município de Porto Velho  
**INTERESSADO:** **Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia – MPC/RO**  
Procurador-Geral **Adilson Moreira de Medeiros**  
CPF nº \*\*\*.378.053-\*\*  
**RESPONSÁVEIS:** **Hildon de Lima Chaves** – Prefeito Municipal  
CPF nº \*\*\*.518.224-\*\*  
**Patricia Damico do Nascimento Cruz**  
CPF nº \*\*\*.265.369-\*\*  
**ADVOGADO:** Bruno Valverde Chahaira  
OAB/RO nº 9600  
**GRUPO:** II  
**RELATOR:** Conselheiro **FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**  
**SESSÃO:** Sessão Virtual do Pleno, de 4 de março de 2024.  
**BENEFÍCIOS:** Melhorar a gestão administrativa – Direto – Qualitativo – Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade do órgão ou entidade da administração pública.  
Exercício da competência do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia em resposta à demanda da sociedade – Qualitativo – Direto – Outros benefícios diretos.

REPRESENTAÇÃO. CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO DE PRODUTIVIDADE ESPECIAL. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA PELO PODER JUDICIÁRIO COM EFEITOS *EX TUNC*. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL PARA EXIGIR O CUMPRIMENTO DO ACÓRDÃO JUDICIAL. DEVOLUÇÃO DOS VALORES RETROATIVOS PAGOS AOS SERVIDORES MUNICIPAIS A TÍTULO DE VANTAGEM PESSOAL. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA PELO NÃO CABIMENTO.

1) O Ministério Público Estadual possui legitimidade ativa *ad causam* par exigir o cumprimento do Acórdão judicial transitado em julgado e apto para ser executado em todos os seus termos.

2) O Tribunal de Contas de Rondônia considera válida lei devidamente aprovada pelo legislativo e publicada enquanto não houver sua revogação ou declaração de inconstitucionalidade, situação essa que exclui a obrigatoriedade de restituição dos



Fl. nº .....

Proc. nº 02140/20

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**

valores recebidos pelos servidores antes do transito em julgado da ADI.

3) No entendimento do TCE/RO, a lei devidamente aprovada e publicada, enquanto não for declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário, permanece válida no ordenamento jurídico, irradia todos os efeitos de direito, goza de eficácia e possui força coativa, obrigando a todos a obediência aos seus comandos.

## **RELATÓRIO**

Trata-se de Representação<sup>1</sup>, com pedido de tutela de urgência, formulada pelo Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia – MPC/RO, representado pelo Procurador-Geral Adilson Moreira de Medeiros, cujo teor noticia possíveis irregularidades no pagamento da gratificação de produtividade especial aos servidores do Município de Porto Velho.

2. O Representante sustenta que as leis municipais concessórias, quais sejam, a Lei Complementar nº 391/2010 (art. 6º e o Anexo V) e a Lei Complementar nº 594/2015, foram 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 nº 0002565-26.2015.8.22.0000. Afirma que a declaração de inconstitucionalidade alcança as Leis Complementares nºs 588/2015 e 648/2017, as quais teriam violado o provimento jurisdicional e convertido a gratificação originariamente objeto da ADI em vantagem pessoal.

2.1 Esclarece que tomou conhecimento da irregularidade a partir de expediente protocolado na data de 9.7.2020 e direcionado ao Ministério Público de Contas. Aduz que, durante o tramite processual, foram sancionadas as Leis Complementares nºs 588/2015 e 648/2017, as quais transformaram a gratificação de produtividade especial, instituída pela Lei Complementar nº 391/2010, em vantagem pessoal nominalmente identificada.

2.2 Acrescenta que o Desembargador revisor da matéria, ao deliberar sobre a necessidade de aplicar os efeitos *ex tunc* ao caso, consignou ser imprescindível a devolução dos valores recebidos indevidamente, por considerar que a Lei Complementar nº 391/2010 é inconstitucional desde sua origem.

2.3 Informa que o Acórdão judicial transitou em julgado na data de 4.6.2018, porém, ao empreender pesquisas junto ao Portal da Transparência do Município de Porto Velho, verificou que a gratificação de produtividade especial, concedida pela Lei Complementar nº 391/2010, continua sendo paga a título de vantagem pessoal, por força do artigo 1º da Lei Complementar nº 588/2015 e do artigo 107 da Lei Complementar nº 648/2017, que teriam transformado o nome da gratificação e estariam concedendo vantagem pessoal a servidores municipais baseada em legislação maculada por inconstitucionalidade.

<sup>1</sup> Inicial da Representação às fls. 3/19 dos autos (ID 930833).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

2.4 Considerou que, apesar de o Pleno do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia ter demonstrado conhecimento da sanção das leis transformadoras sem que tivesse deliberado expressamente quanto à inconstitucionalidade delas, a invalidade de tais dispositivos seria decorrência lógica da inconstitucionalidade da matéria desde sua origem.

2.5 Consigna que também formulou representação junto ao Ministério Público Estadual, “a quem incumbe a tutela do interesse público primário perante o competente órgão jurisdicional, diante do notório descumprimento da decisão vinculante do Judiciário, para a adoção das providências de sua competência, seja por meio de reclamação para coibir a violação do decimum judicial, seja por nova provocação autônoma em face da reiteração da prática inconstitucional”<sup>2</sup>.

2.6 Diante da situação descrita, e, ainda, apontando um suposto dano ao erário no valor de R\$2.844.462,06, somente no período compreendido entre os meses de janeiro a março de 2020, decorrente de pagamentos possivelmente indevidos, busca a concessão de Tutela Inibitória de Urgência *inaudita altera parte*, para suspender os pagamentos irregulares até decisão final de mérito a ser proferida pelo Tribunal de Contas. Ao final, o Ministério Público de Contas requer o seguinte<sup>3</sup>:

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas requer seja:

**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 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;

<sup>2</sup> Fl. 17 dos autos (ID 930833).

<sup>3</sup> Fls. 17/18 dos autos (ID 930833).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

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.

2.7 A Procuradoria-Geral de Contas apresentou documentação probatória de suporte, anexada às fls. 20/159 dos autos (ID 930833).

3. Os documentos foram, inicialmente, processados como Procedimento Apuratório Preliminar – PAP e, em seguida, remetidos à Secretaria Geral de Controle Externo para análise dos critérios de seletividade, com fundamento na Resolução nº 291/2019/TCE-RO, ocasião em que a SGCE admitiu a presença das condições prévias da informação e reconheceu a existência dos requisitos mínimos necessários para a realização de ação de controle, propondo o processamento dos autos como Representação<sup>4</sup>.

4. Com isso, proferi a Decisão Monocrática nº 0154/2020/GCFCS/TCE-RO<sup>5</sup>, por meio da qual deferi o pedido de tutela inibitória de urgência requerida pelo MPC para a 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.

5. Em seguida, o Município de Porto Velho interpôs Pedido de Reexame contra a concessão de tutela inibitória para cessar os pagamentos, inaugurando o Processo nº 02546/20, submetido à Relatoria do Excelentíssimo Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. O Acórdão APL-TC 00293/20<sup>6</sup> deu provimento ao Recurso para cassar a tutela antecipatória consubstanciada no item I da Decisão Monocrática nº 0154/2020/GCFCS, por entender que não restavam presentes os requisitos autorizativos da medida de 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 nº 154, de 1996, c/c 108-A, *caput*, do RITC, em razão de que:

d) 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 devem, portanto, continuar 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*);

e) 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

<sup>4</sup> Conforme Relatório de Análise Técnica às fls. 160/170 dos autos (ID 933400).

<sup>5</sup> Fls. 172/185 dos autos (ID 934696).

<sup>6</sup> ID 962317 do Processo nº 02546/20.



Fl. nº .....

Proc. nº 02140/20

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**

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;

f) Não há que se falar em dano ao erário municipal, uma vez que o pagamento da VPNI se funda em leis não declaradas, formalmente, 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, pela qual é dispensada a restituição de valores de natureza alimentar recebidos de boa fé.

6. Da mesma forma, o Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Porto Velho – SINDEPROF interpôs Pedido de Reexame em face da concessão de tutela antecipatória que determinou a suspensão dos pagamentos da respectiva verba aos servidores municipais, sendo que o Acórdão APL-TC 00292/20, referente ao Processo nº 02537/20<sup>7</sup>, também deu provimento ao Recurso para cassar a tutela inibitória concedida no item I da Decisão Monocrática nº 0154/2020/GCFCS.

7. Em 30.7.2021, a Unidade Técnica promoveu a análise preliminar do processo e, naquela ocasião, concluiu pela necessidade de sobrestamento dos autos até o trânsito em julgado da ADI nº 0800165-93.2021.8.22.0000, que havia declarado a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 588/2015; do artigo 107 da Lei Complementar nº 648/2017 e do artigo 5º da Lei Complementar nº 528/2014<sup>8</sup>.

8. Por sua vez, o Ministério Público de Contas dissentiu do entendimento técnico inicial e reiterou o pedido constante da inicial, no sentido de que seja realizada auditoria para apuração dos valores recebidos pelos servidores beneficiários, desde a origem, incluindo os decorrentes das leis que transformaram em vantagem pessoal a inconstitucional gratificação de produtividade especial, conforme se depreende do Parecer nº 0150/2021-GPGMPC<sup>9</sup>.

9. Em nova manifestação nos autos, consubstanciado por meio do Relatório de Análise Técnica emitido em 15.12.2022, o Corpo Instrutivo propôs que a presente representação seja julgada improcedente, uma vez que a matéria aqui tratada estaria sendo objeto de apreciação no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Rondônia, *verbis*<sup>10</sup>:

25. Ante o exposto, esta unidade técnica conclui que a presente representação deve ser julgada improcedente, tendo em vista que o poder judiciário ainda não se manifestou definitivamente acerca da inconstitucionalidade das Leis Complementares n. 588/2015 e n. 648/2017, razão pela qual gozam de presunção de legitimidade, não sendo de competência desta Corte exercer o controle concentrado de constitucionalidade dos referidos diplomas legais em tese, o que, conseqüentemente impede a realização de auditoria para auferir valores a serem ressarcidos ao erário.

**5. Proposta de Encaminhamento**

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

<sup>7</sup> Relator: Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra.

<sup>8</sup> Conforme Relatório de Instrução Preliminar às fls. 260/270 (ID 1076344).

<sup>9</sup> Subscrito pelo douto Procurador-Geral Adilson Moreira de Medeiros (ID 1082432).

<sup>10</sup> ID 1314750.



Fl. nº .....

Proc. nº 02140/20

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**

26. **5.1. Julgar** improcedente a presente representação tendo em vista que as Leis Complementares n. 588/2015 e n. 648/2017, gozam de presunção de legitimidade, não sendo de competência desta Corte exercer o controle concentrado de constitucionalidade dos referidos diplomas legais em tese, o que, conseqüentemente impede a realização de auditoria para auferir valores a serem ressarcidos ao erário.

27. Nesses termos, submete-se o presente relatório ao excelentíssimo conselheiro relator, para apreciação e deliberação.

10. Após solicitar documentos junto à Prefeitura Municipal de Porto Velho com relação aos pagamentos efetuados aos servidores, o Corpo Técnico apontou o valor efetivamente pago no período de 2016 a 2023, porém, entendeu que a VPNI possui caráter alimentar e, portanto, não deve ser devolvida, apesar de reconhecer a procedência desta Representação, tendo em vista que o Tribunal de Justiça declarou a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 588/15, na parte que transforma a GPE em Vantagem Pessoal Nominalmente identificada – VPNI; bem como do artigo 107 da Lei Complementar nº 648/17 e do artigo 5º da Lei Complementar nº 528/14, nos termos do Relatório de Análise Técnica datado de 30.5.2023<sup>11</sup>, *verbis*:

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<sup>12</sup>.

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<sup>13</sup> - 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:

**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 –

<sup>11</sup> ID 1408104.

<sup>12</sup> “<sup>11</sup> ID 1395749”.

<sup>13</sup> “<sup>12</sup> Interpostos pelo Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Porto Velho – Sindeprof e o município de Porto Velho”.



Fl. nº .....

Proc. nº 02140/20

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**

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**.

11. Por fim, a derradeira manifestação do Ministério Público de Contas, lavada a efeito por meio do Parecer nº 0114/2023-GPGMPC<sup>14</sup>, subscrito pelo douto Procurador-Geral de Contas Adilson Moreira de Medeiros, pugnou pela conversão dos autos em Tomada de Contas Especial para quantificação do dano e identificação dos responsáveis. Destaco:

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,<sup>15</sup> 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 Relatório.

**VOTO**

**CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**

12. Como se vê, cuida-se de Representação, com pedido de tutela de urgência, formulada pelo Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia – MPC/RO, representado

<sup>14</sup> ID 1427053.

<sup>15</sup> “<sup>47</sup> 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.”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**

pelo Procurador-Geral Adilson Moreira de Medeiros, cujo teor noticia possíveis irregularidades no pagamento da Gratificação de Produtividade Especial aos servidores do Município de Porto Velho.

13. Preliminarmente, torna-se necessário reafirmar o posicionamento já adotado, em sede de juízo prévio<sup>16</sup>, no sentido de que a presente Representação preenche os requisitos para ser conhecida por esta Corte de Contas, pois diz respeito à matéria sujeita à jurisdição desta Corte, encontra-se formulada pelo Ministério Público de Contas e redigida em linguagem clara e objetiva, bem como está acompanhada de indícios relacionados às irregularidades apontadas, além de ter atingido a pontuação mínima do índice RROMa<sup>17</sup> e da matriz GUT<sup>18</sup>, nos termos da Resolução nº 291/2019, regulamentada pela Portaria nº 466/2019/TCE-RO, de modo que preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 50 da Lei Complementar nº 154/96 e 82-A, inciso III, do Regimento Interno desta Corte de Contas, razão pela qual deve ser conhecida por este Tribunal de Contas.

14. Quanto ao mérito, importa promover uma digressão dos fatos para melhor compreensão da matéria que ora se submete à apreciação deste egrégio Plenário, conforme se verifica a seguir.

15. A Gratificação de Produtividade Especial destinada a servidores do Poder Executivo do Município de Porto Velho foi criada pela Lei Complementar Municipal nº 391<sup>19</sup>, de 6 de julho de 2010, cujo artigo 6º assim estabeleceu:

Art. 6º. Fica instituída a Gratificação de Produtividade Especial - GPE, tendo como parâmetro a execução de atividades específicas da administração municipal, com atribuição devida aos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, enquanto lotados no respectivo local de trabalho, nos termos do anexo V desta lei.

§ 1º. O valor de cada ponto da GPE será em percentuais incidentes sobre a UPF municipal, sendo 3,92% para todos os cargos.

§ 2º. Os critérios e procedimentos para atribuição da GPE serão estabelecidos em ato do Chefe do Executivo.

§ 3º. A GPE é inacumulável com qualquer outra gratificação a título de produtividade e cessará na mesma data em que os requisitos exigidos neste artigo deixarem de existir.

§ 4º O disposto neste artigo estende-se aos empregados públicos ocupantes dos cargos de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate as Endemias, desde que lotados e em efetivo exercício na Secretaria Municipal de Saúde. (Redação dada pela Lei Complementar nº 409, de 27.12.2010, publicada no DOM nº 3.906, de 27.12.2010).

<sup>16</sup> Conforme Decisão Monocrática nº 0154/2020/GCFCS/TCE-RO, às fls. 172/185 dos autos (ID 934696).

<sup>17</sup> O critério RROMa indica a relevância, o risco, a oportunidade e a materialidade da informação, sendo que somente segue para a análise da segunda fase da seletividade, ou seja, da matriz GUT, a informação que atingir, no mínimo, 50 (cinquenta) pontos.

<sup>18</sup> A matriz GUT, segunda fase da seletividade, consiste na apreciação da gravidade, urgência e tendência da informação, e será considerada apta para assegurar uma ação de controle a informação que atingir, no mínimo, 48 (quarenta e oito) pontos.

<sup>19</sup> Dispõe sobre a organização, criação, extinção, requisitos e atributos dos cargos públicos de caráter efetivo e dos empregos públicos da Prefeitura Municipal de Porto Velho.





Fl. nº .....

Proc. nº 02140/20

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

§ 5º. Fica autorizada a substituição da Gratificação de Produtividade Especial devida ao servidor titular, em razão de impedimento legal e temporário deste igual ou superior a 30 (trinta) dias. (Redação dada pela Lei Complementar nº 409, de 27.12.2010, publicada no DOM nº 3.906, de 27.12.2010).

§ 6º O substituto fará jus a Gratificação de Produtividade Especial pago na proporção dos dias de efetiva substituição. (Redação dada pela Lei Complementar nº 409, de 27.12.2010, publicada no DOM nº 3.906, de 27.12.2010).

§ 7º. A Gratificação de que trata este artigo, para a Secretaria Municipal de Projetos e Obras Especiais – SEMPRE, e para a Secretaria Municipal de Fazenda – SEMFAZ, estende-se aos servidores contratados em caráter emergencial e ocupantes de cargo em comissão sem vínculo efetivo. (Redação dada pela Lei Complementar nº 447, de 09.04.2012, publicada no DOM nº 4.219, de 09.04.2012).

16. Porém, em 24.3.2015, o Ministério Público do Estado de Rondônia propôs, junto ao Poder Judiciário Estadual, ação direta de inconstitucionalidade para obter a inconstitucionalidade do dispositivo acima transcrito, inaugurando os autos judiciais nºs 0002565-26.2015.8.22.0000, que foi julgado procedente pelo egrégio Plenário do TJRO, nos termos do Acórdão datado de 2.4.2018<sup>20</sup>, assim externado:

**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.

17. A decisão judicial que resultou no Acórdão acima transcrito apresentou a seguinte ementa, a saber:

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,

<sup>20</sup> Disponibilizado no Diário da Justiça Eletrônico nº 72, de 19/04/2018, considerando-se como data da publicação o dia 20/04/2018. Transitou em julgado no dia 4.6.2018.



Fl. nº .....

Proc. nº 02140/20

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**

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.

18. Nota-se que o acórdão julgador também considerou inconstitucional, por arrastamento, a Lei Complementar Municipal nº 594/2015. Isso porque o Município de Porto Velho havia requerido a extinção do feito judicial sem análise do mérito por perda do objeto, sob o argumento de que a LC sancionada em 2015 havia determinado a incorporação da GPE aos proventos dos servidores, sendo que tal sustentação não foi acolhida pelo Poder Judiciário, cujo Relator da matéria assim se expressou a respeito dessa questão, *verbis*<sup>21</sup>:

O Município peticionou nos autos (fl. 641), informando alteração legislativa, no sentido de que o art. 6º da Lei Complementar Municipal nº 391/2010 fora alterado pela Lei Complementar nº 594/2015, que passou a vigor a partir de 1º de janeiro de 2016, e que tal fato implicaria em perda do objeto, porquanto a citada parcela remuneratória teria sido extinta por incorporação aos proventos dos servidores.

Ora, é nula de pleno direito a incorporação de suposto direito reconhecidamente inconstitucional.

Nesse sentido cito precedente da Suprema Corte:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÕES DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL QUE DISPÕEM SOBRE O REAJUSTE DA REMUNERAÇÃO DE SEUS SERVIDORES. RESERVA DE LEI.**

**I. PRELIMINAR. REVOGAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS IMPUGNADOS APÓS A PROPOSITURA DA AÇÃO DIRETA. FRAUDE PROCESSUAL. CONTINUIDADE DO JULGAMENTO.**

Superveniência de Lei Distrital que convalidaria as resoluções atacadas. Sucessivas leis distritais que tentaram revogar os atos normativos impugnados. Posterior edição da Lei Distrital nº 4.342, de 22 de junho de 2009, a qual instituiu novo Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos servidores e revogou tacitamente as Resoluções 197/03, 201/03, 202/03 e 204/03, por ter regulado inteiramente a matéria por elas tratadas, e expressamente as Resoluções nºs 202/03 e 204/03. Fatos que não caracterizaram o prejuízo da ação. Quadro fático que sugere a intenção de burlar a jurisdição constitucional

<sup>21</sup> Consulta disponível no site do TJRO na aba “Acompanhamento Processual” de segundo grau, com o número do Processo: “<https://www.tjro.jus.br/apsq/pages/DocumentoInteiroTeor.xhtml>”.



Fl. nº .....

Proc. nº 02140/20

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**

da Corte. Configurada a fraude processual com a revogação dos atos normativos impugnados na ação direta, o curso procedimental e o julgamento final da ação não ficam prejudicados. Precedente: ADI nº 3.232/TO, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 3.10.2008.

**II. REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCÍPIO DA RESERVA DE LEI.**

A Emenda Constitucional 19/98, com a alteração feita no art. 37, X, da Constituição, instituiu a reserva legal para a fixação da remuneração dos servidores públicos. Exige-se, portanto, lei formal e específica. A Casa Legislativa fica apenas com a iniciativa de lei. Precedentes: ADI-MC 3.369/DF, Relator Min. Carlos Velloso, DJ 02.02.05; ADI-MC 2.075, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.06.2003. As resoluções da Câmara Distrital não constituem lei em sentido formal, de modo que vão de encontro ao disposto no texto constitucional, padecendo, pois, de patente inconstitucionalidade, por violação aos artigos 37, X; 51, IV; e 52, XIII, da Constituição Federal.

**III. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.**

(STF / TRIBUNAL PLENO - ADI 3306, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 17/03/2011, DJe-108 DIVULG 06-06-2011 PUBLIC 07-06-2011 EMENT VOL-02538-01 PP-00009).

Nesse compasso, subsiste a declaratividade de inconstitucionalidade da norma combatida.

19. Tendo em vista que o Tribunal de Justiça Estadual não conheceu dos Embargos de Declaração opostos pela Procuradoria Geral do Município de Porto Velho, o Acórdão proferido na ADIn nº 0002565-26.2015.8.22.0000 transitou em julgado na data de 4.6.2018.

20. Ocorre que, no decorrer da tramitação do processo no TJRO, o Município de Porto Velho aprovou outras duas leis complementares que transformaram a Gratificação de Produtividade Especial, instituída pela LCM nº 391/2010, em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada. Tratam-se das Leis Complementares Municipais nºs 588/2015 e 648/2017, vejamos:

**Lei Complementar Municipal nº 588<sup>22</sup>, de 22.12.2015**

**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 à Lei Complementar nº 391/2010 e Lei Complementar nº 339, de 02 de janeiro de 2009, alterada pela Lei Complementar

<sup>22</sup> Transforma em vantagem pessoal 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 e dá outras providências.



Fl. nº .....

Proc. nº 02140/20

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**

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.

**Art. 2º.** Aos servidores que recebam 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 da 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, por período inferior a cinco anos, fica assegurado o direito de conversão em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada, desde que complementado o lustro temporal de cinco anos ininterruptamente, vedada a remoção do servidor, salvo por interesse público devidamente comprovado.

/.../

**Lei Complementar Municipal nº 648<sup>23</sup>, de 5.1.2017:**

**Art. 107.** Fica transformada em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada, a Gratificação de Produtividade Especial prevista na Lei Complementar nº 391, de 06 de julho de 2010, alterada pelos artigos 1º, 2º e 3º da Lei Complementar nº 594, de 23 de dezembro de 2015, ressalvadas as concedidas a partir do advento da Lei Complementar nº 594, de 23 de dezembro de 2015.

21. No entanto, o Ministério Público Estadual também propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei Complementar nº 588/2015; do artigo 107 da Lei Complementar nº 648/2017; do artigo 5º da Lei Complementar nº 528/2014 e de eventuais outras normas dependentes do artigo 6º da Lei Complementar nº 391/2010, todas do Município de Porto Velho/RO, inaugurando o Processo ADI nº 0800165-93.2021.8.22.0000, em trâmite junto ao Poder Judiciário do Estado de Rondônia.

22. Referida ação foi julgada parcialmente procedente pelo Tribunal Pleno do TJRO em sessão realizada no dia 5.7.2021. Destaco:

**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 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.

<sup>23</sup> Dispõe sobre a reestruturação organizacional e o funcionamento da Administração Pública Municipal, extingue, incorpora, cria órgãos do Poder Executivo Municipal, estabelece um novo modelo de gestão e dá outras providências.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

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*.

23. O Município de Porto Velho opôs Embargos de Declaração contra o Acórdão proferido na ADI nº 0800165-93.2021.8.22.0000, os quais foram rejeitados. Em seguida, interpôs Recurso Extraordinário e da decisão que não admitiu o RE interpôs Agravo Regimental, o qual, em sede de julgamento no STF, a Corte Suprema, por unanimidade, conheceu do agravo e negou-lhe provimento, nos termos do voto da Relatora, Ministra Rosa Weber (Presidente), mantendo, portanto, inalterado o Acórdão original do TJRO<sup>24</sup>.

24. Como se pode perceber, o Tribunal de Justiça de Rondônia considerou inconstitucionais as legislações municipais que concediam a gratificação de produtividade, posteriormente transformada em Vantagem pessoal, a servidores do Município de Porto Velho.

25. Pois bem. No que diz respeito ao presente feito, o Corpo Técnico entendeu que esta Representação deve ser julgada procedente e, por conseguinte, que seja cessado o pagamento das vantagens aos servidores municipais, com efeitos *ex nunc*, ou seja, a partir do trânsito em julgado do Processo Judicial ADI nº 0800165-93.2021.8.22.0000.

26. Além disso, a Unidade Instrutiva registrou que não há se falar em restituição dos valores pagos aos servidores antes do trânsito em julgado da ADI, tendo em vista que se trata de verba alimentar e ter sido recebida de boa-fé pelos beneficiados.

27. No entanto, o Ministério Público de Contas, em sua derradeira manifestação<sup>25</sup>, entende que todos os pagamentos devem ser restituídos aos cofres públicos, uma vez que a decisão judicial declarou as leis inconstitucionais desde sua origem, com efeitos *ex tunc*, portanto, retroagindo ao início dos pagamentos, de modo que o representante do MPC pugna pela conversão dos autos em Tomada de Contas Especial, em que será estabelecido a concessão da ampla defesa e do contraditório, já que, nestes autos, até o presente momento não houve abertura de prazo para o exercício da ampla defesa e contraditório.

28. Compulsando os autos, reconheço que a matéria analisada nesta Representação foi objeto de decisão judicial perante o Poder Judiciário de Rondônia, fazendo coisa julgada material. Portanto, entendo que o cumprimento do Acórdão do TJRO deve ser exigido perante a justiça estadual, nos termos do artigo 516 do Código de Processo Civil, que assim dispõe:

Art. 516. O cumprimento da sentença efetuar-se-á perante:

I - os tribunais, nas causas de sua competência originária;

29. Por outro lado, o Acórdão do TJRO, que julgou inconstitucionais as leis municipais com efeitos *ex tunc*, encontra-se, quanto aos efeitos pronunciados, em desacordo com a jurisprudência desta Corte, que reputa válida lei devidamente aprovada pelo legislativo e publicada enquanto não houver declaração de inconstitucionalidade, situação essa que, levada em consideração, exclui a obrigatoriedade de restituição dos valores recebidos pelos servidores antes do trânsito em julgado da ADI. Nesse sentido, anote-se:

<sup>24</sup> O acórdão transitou em julgado em 25.05.2023 no âmbito do STF.

<sup>25</sup> Documento ID=1427053



Fl. nº .....

Proc. nº 02140/20

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

EMENTA. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. TERMO CIRCUNSTANCIADO. DISPENSABILIDADE. ANÁLISE DO MÉRITO. EXISTÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. **VALORES RECEBIDOS INDEVIDAMENTE POR INTERPRETAÇÃO ERRÔNEA DA LEI. RESTITUIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRESENÇA DE BOA-FÉ.** INVIABILIDADE JURÍDICA DE REINSTRUIR O PROCESSO. GRANDE TRANSCURSO DE TEMPO DA ELABORAÇÃO DO ATO RECONHECIDO COMO INCONSTITUCIONAL. RACIONALIDADE ADMINISTRATIVA. PRECEDENTES. A ausência de termo circunstanciado, quando suprida por outros elementos documentais produzidos nos autos, não prejudica o regular processamento do feito em sua fase externa, em homenagem aos princípios da razoabilidade, do formalismo moderado e da primazia de mérito. A declaração de inconstitucionalidade, com efeitos retroativos, de lei municipal que concede vantagem pessoal a servidores públicos, em razão do exercício de função política, torna indevidos os pagamentos realizados durante sua vigência, ante a extirpação da norma sobre a qual fundados os atos administrativos. A responsabilidade civil subjetiva pressupõe a existência de conduta dolosa ou culposa, que tenha nexos de causalidade adequado para a ocorrência do resultado danoso. Não verificado qualquer dos pressupostos, não há que se falar em responsabilidade civil. **Quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei – a exemplo da edição e aplicação de lei inconstitucional –, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo que ocorra desconto/restituição, ante a boa-fé do servidor público e natureza alimentar das verbas recebidas.**

Transcorridos quase 10 anos da prática do ato, torna-se inviável a reabertura de instrução do processo para eventual chamamento daquele que tenha influído para a ocorrência do evento danoso, pois perquirir a responsabilidade nessa quadra processual transborda os ditames da racionalidade administrativa e da razoabilidade, notadamente por ir de encontro com os princípios da eficiência, da razoável duração do processo e do efetivo exercício do contraditório e ampla defesa. A luz dos elementos presentes é de se julgar regulares as contas.

(Acórdão APL-TC 00226/22 – Pleno, referente ao Processo nº 02146/21, DP-SPJ 03/10/2022). Destaquei.

30. Com efeito, o Excelentíssimo Conselheiro Edilson de Sousa Silva, ao apreciar o Processo nº 00822/23 – TCE/RO, apresentou manifestação no sentido de que a lei devidamente aprovada e publicada, enquanto não for declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário, permanece válida no ordenamento jurídico, irradia todos os efeitos de direito, goza de eficácia e possui força coativa, obrigando a todos a obediência aos seus comandos, veja-se:

Noutro viés, não se tem notícias de que a constitucionalidade da Lei Complementar n. 737/2013, aplicável aos Defensores Públicos do Estado, teria sido questionada em sede de controle concentrado perante o Supremo Tribunal Federal, o qual detém primazia constitucional na interpretação final.

E conquanto a norma estadual similar tenha sido declarada inconstitucional, não se pode olvidar que a Lei Complementar n. 737, de 19.10.2013 permanece válida no ordenamento jurídico, irradia todos os efeitos de direito, goza de eficácia, possui força coativa, e dispõe em seu art. 1º o seguinte:

Art. 1º. Os subsídios dos Membros da Defensoria Pública do Estado serão, doravante, reajustados automaticamente nas mesmas datas, condições e



Fl. nº .....

Proc. nº 02140/20

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**

percentuais aplicados aos magistrados, observando-se o disposto no inciso XI e § 11 do artigo 37 da Constituição Federal.

Portanto, o ato legislativo que entrou no mundo jurídico munido da presunção de validade, enquanto não for declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, obriga todos à obediência dos seus comandos. Nesse sentido, Ronaldo Poletti, (in Controle da Constitucionalidade das leis, Rio de Janeiro, Forense, 1985, pág. 119) e, no mesmo entendimento, Miguel Reale (in Revogação e anulamento do ato administrativo, Rio de Janeiro, Forense, 1980, págs. 28/29).

E enquanto “uma lei não for revogada ela tem que ser considerada válida e, enquanto for válida, não pode ser inconstitucional” (KELSEN. Hans. Teoria Pura do Direito, tradução de João Batista Machado. 6º ed. Coimbra: Arménio Amado. 1984, p.367-368), ou seja, enquanto não for retirada do mundo jurídico, a Lei Complementar n. 737/2013 tem plena executoriedade.

No mesmo sentido: “É preciso esclarecer que essa apreciação compreende tão-só o plano de eficácia da norma, porquanto no de validade somente o Judiciário pode adentrar. É por isso que, mesmo que aos olhos do Tribunal de Contas a norma seja inconstitucional, permanece ela incólume, enquanto o Judiciário assim não a tachar” (Flávia Bogoni, Os Tribunais de Contas e o controle de constitucionalidade: ponderações acerca da Súmula nº 347 do STF. Fórum Administrativo Direito Público FA, Belo Horizonte, ano 8, n. 91, set. 2008).

31. Desse modo, cabe ao gestor dar cumprimento à lei que passou por todo o processo legislativo e está no mundo jurídico surtindo os efeitos jurídicos pretendidos, evidentemente enquanto não for revogada ou declarada sua inconstitucionalidade.

32. Nesse sentido, presume-se a boa-fé dos servidores no recebimento de gratificações ou vantagens pessoais concedidas por lei enquanto não tenha sido retirada do mundo jurídico, seja por revogação ou por declaração de sua inconstitucionalidade pelo Poder Judiciário.

33. Ora, eventual conversão destes autos em Tomada de Contas Especial, como opina o MPC, estaria contrariando as próprias decisões desta Corte proferidas até mesmo com relação a estes autos, em sede dos Pedidos de Reexames nºs 2546/20<sup>26</sup> e 2537/20<sup>27</sup>, nos quais o Tribunal Pleno desta Corte cassou a Tutela Antecipatória Inibitória que suspendia os pagamentos das vantagens pecuniárias, já que, naquela ocasião, não havia declaração de inconstitucionalidade transitado em julgado das leis municipais concessórias. Destaco o Acórdão APL-TC 00293/20, referente ao Processo nº 2546/20<sup>28</sup>:

**EMENTA:** PEDIDO DE REEXAME. PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE INTRÍNSECOS E EXTRÍNSECOS. TUTELA ANTECIPATÓRIA EXPEDIDA *INAUDITA ALTERA PARS*. REJEIÇÃO DA PRELIMINAR DE VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL E AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. INEXISTÊNCIA DOS REQUISITOS AUTORIZATIVOS DA TUTELA DE URGÊNCIA. VERBAS DE NATUREZA ALIMENTAR. DANO REVERSO CONFIGURADO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

<sup>26</sup> Acórdão APL-TC 00293/20.

<sup>27</sup> Acórdão APL-TC 00292/20.

<sup>28</sup> Em apenso.



Fl. nº .....

Proc. nº 02140/20

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**

1. O Pedido de Reexame que preenche os pressupostos de admissibilidade intrínsecos e extrínsecos, entabulados no art. 108-C do RITC c/c arts. 45 e 32, ambos da LC n. 154, de 1996, deve ser conhecido, preliminarmente.

2. A Tutela de Urgência expedida *inaudita altera pars* não se constitui em restrição aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, porquanto, tão somente, posterga-se no tempo a oitiva do jurisdicionado, que irá exercer no momento posterior a sua regular citação da decisão cautelar. (Precedentes: STJ - EDcl no AgInt no TP: 287 SP 2017/0032996-7, Relator: Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, Data de Julgamento: 06/06/2017, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 13/06/2017; AgInt na Pet 11.552/SP, Rel. Ministro MARCO BUZZI, QUARTA TURMA, julgado em 04/10/2016, DJe 11/10/2016)

3. A concessão da Tutela Antecipada, no âmbito deste Tribunal de Contas, exige a presença de certos requisitos que se materializam na prova inequívoca que convença da verossimilhança do ilícito alegado – *fumus boni iuris* (art. 3- A, *caput*, da LC n. 154, de 1996, c/c 108-A, *caput*, do RITC), conciliada com o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação que torne a decisão final ineficaz – *periculum in mora*, **desde que a medida seja reversível e não resulte em dano inverso**.

4. *In casu*, evidenciou-se que as Leis Complementares ns. 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 (ADIn n. 0002565-26.2015.8.22.0000), ainda que por arrastamento, as quais devem, portanto, continuar 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*).

5. De igual modo, 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. (Precedentes: DECISÃO MONOCRÁTICA N. 133/2016/GCWCS - Protocolo n. 13.341/2015; DECISÃO MONOCRÁTICA N. 262/2015/GCWCS - Processo n. 3.883/2012; DECISÃO N. 229/2012-PLENO - Processo n. 3.883/2012; DECISÃO N. 290/2016-PLENO - Processo n. 2.916/2016)

6. Nos termos da Súmula n. 249 do Tribunal de Contas da União é dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais. (Precedentes: AgRg no RMS 25908/ SC/AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA 2007/0294406-9 Rel..Ministra LAURITA VAZ ; T5 - QUINTA TURMA; DJe 14/06/2011; AgRg no AREsp 395882/RS - AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2013/0310079-1. Relator Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO; PRIMEIRA TURMA; Data da Publicação DJe 06/05/2014) 7. Pedido de Reexame conhecido e provido,





Fl. nº .....

Proc. nº 02140/20

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**

para fim de se cassar a Tutela Antecipatória Inibitória proferida nos autos principais, uma vez que não restaram devidamente caracterizados os pressupostos autorizadores da medida de urgência.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Pedido de Reexame (ID 938585), com pedido de efeito suspensivo, manejado pelo Município de Porto Velho-RO, pessoa jurídica de direito público, em face da Decisão Monocrática n. 0154/2020/GCFCS (ID 934696), expedida no bojo dos autos do Processo n. 2.140/2020/TCE-RO (Representação ofertada pelo MPC), pela qual se determinou à suspensão, em fase de Tutela Antecipatória Inibitória, dos pagamentos da denominada Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada, concedida nos termos da Lei Complementar Municipal n. 588, de 2015 e do art.107 da Lei Complementar Municipal n. 648, de 2017, como tudo dos autos consta.

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 938585), interposto pelo Município de Porto Velho-RO, 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 – Rejeitar** a preliminar de violação ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla de defesa, visto que a concessão de Tutela Urgência *inaudita altera pars* não se constitui em restrição aos princípios prefalados, porquanto, tão somente, posterga-se no tempo a oitiva do requerido, que irá exercer no momento posterior a sua regular citação da decisão;

**III – 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 devem, portanto, continuar 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



Fl. nº .....

Proc. nº 02140/20

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**

municipais, notadamente em tempos de pandemia, onde o orçamento das famílias já se tem comprimido naturalmente;

c) Não há que se falar em dano ao erário municipal, uma vez que o pagamento da VPNI se funda em leis não declaradas, formalmente, 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, pela qual é dispensada a restituição de valores de natureza alimentar recebidos de boa-fé.

**IV – Dê-se ciência do Acórdão:**

a) Ao recorrente, **Município de Porto Velho-RO, e a sua Procuradoria-Geral do Município de Porto Velho-RO**, apresentada por seu Procurador-Geral Adjunto, **Senhor Salatiel Lemos Valverde, OAB Nº. 1998, via DOeTCE-RO;**

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

**V – 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.

34. Ao tratar sobre essa questão, a Unidade Instrutiva, em seu derradeiro Relatório Técnico, assim se manifestou<sup>29</sup>:

22. Neste íterim, o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia – TJRO, no julgamento da ADI n. 0800165-93.2021.8.22.0000, nos termos do Acórdão, assim declarou:

[...] 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*.

23. Essa decisão foi objeto de recente Acórdão<sup>30</sup> em Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 1.404.696 de Rondônia junto ao Supremo Tribunal Federal, o qual foi conhecido e não provido pela Suprema Corte. Assim permanece o julgado do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia que decidiu pela inconstitucionalidade das gratificações estabelecidas pelo art. 1º da LC n. 588/2015; art. 107 da LC n. 648/2017; e art. 5º da LC nº 528/14.

24. No decorrer do rito processualístico nesta Corte de Contas, cumpre sublinhar que as decisões em sede dos Pedidos de Reexames<sup>31</sup> - Procs. 2546/20 e 2537/20,

<sup>29</sup> Fls. 314/315 dos autos (ID

<sup>30</sup> “<sup>9</sup> Decisão prolatada em 03 de maio de 2023”.

<sup>31</sup> “<sup>10</sup> Interpostos pelo Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Porto Velho – **Sindeprof** e o **município de Porto Velho**”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**

apensos a estes autos, deram provimento, no mérito, para o fim de cassar a Tutela Antecipatória Inibitória, que suspendia o pagamento das vantagens pecuniárias, por não restarem presentes os requisitos autorizativos da medida de urgência, consistentes no: fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade; bem como, no justificado receio de ineficácia da decisão final.

25. Assim, nos termos das decisões acima mencionadas nos Pedidos de Reexames, este corpo técnico entende que **não há que se falar em devolução dos valores pagos** sob a égide das normas que autorizaram o pagamento das verbas, antes do trânsito em julgado da decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, tendo em vista que os valores foram recebidos de boa-fé pelos servidores, sendo elas de cunho alimentar e que eventual devolução desses valores retroativos poderia causar graves consequências financeiras e econômicas para eles.

35. Efetivamente, a jurisprudência majoritária no âmbito do Poder Judiciário brasileiro está assentada no entendimento segundo o qual não há que se falar em restituição de valores, de natureza alimentícia, pagos a servidores públicos por força de dispositivo legal plenamente em vigor, ou seja, antes de ser declarado inconstitucional, pois, a princípio, estaria presumida a boa-fé dos beneficiários. Nessa linha, é a firme orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCESSÃO ANTERIOR DA SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. INCORPORAÇÃO DA VANTAGEM DE 13,23% PELOS SERVIDORES PÚBLICOS DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. LEI 10.698/2003. NATUREZA ALIMENTAR E PERCEPÇÃO DE BOA FÉ. MARCO TEMPORAL INTERRUPTIVO. CESSAÇÃO DA BOA-FÉ. TERMO INICIAL DA DEVOLUÇÃO. RESPEITO AOS LIAMES SUBJETIVOS DA CONTROVÉRSIA. DECISÃO FIRMADA NA RCL 24.271. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Consoante firme entendimento desta Suprema Corte, descabe a “restituição de valores percebidos indevidamente em circunstâncias, tais como a dos autos, em que o servidor público está de boa-fé” (MS 25.921/DF- AgR, Rel. Min. Luiz Fux, PRIMEIRA TURMA, DJe de 28/9/2015). É que o reconhecimento posterior da ilegalidade de revisão remuneratória “não determina, automaticamente, a restituição ao erário dos valores recebidos, salvo se comprovada a má-fé do servidor, o que não foi demonstrado nos autos.” (MS 26.085, Rel. Min. Cármen Lúcia, PLENO, DJe 13/6/2008).

(...)

3. Ao revés, a controvérsia jurídica posta em debate versa acerca de 2 (dois) pontos: (i) primeiro, se há ou não boa-fé por parte dos membros da ASSTJ, no tocante aos valores recebidos em 2 de março de 2016; (ii) segundo, caso a resposta à questão anterior seja afirmativa, qual o marco temporal a ser considerado para sua caracterização.

4. Deveras, quanto ao primeiro ponto, não se apresenta razoável presumir que servidores do Superior Tribunal de Justiça e do Conselho da Justiça Federal, ao receberem decisão administrativa válida concedendo tal revisão remuneratória, de caráter alimentar, proferida por instância hierárquica máxima do órgão, estariam de má-fé na ausência qualquer ordem superior (judicial ou administrativa) determinando o contrário.



Fl. nº .....

Proc. nº 02140/20

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**

5. Consectariamente, cuida-se de hipótese de interpretação legal por autoridades competentes para tanto apta a nortear todos os servidores envolvidos, tanto os encarregados de tal pagamento, quanto os receptores de tais montantes. Ora, presume-se que a decisão administrativa emanada está em conformidade com as disposições legais vigentes e não o contrário, razão pela qual descabe falar de má-fé dos servidores do Superior Tribunal de Justiça ou do Conselho da Justiça Federal. (...)“

(MS 36.227-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, PLENO, j. 3/4/2020).

SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃO DO TCU QUE DETERMINOU IMEDIATA INTERRUPTÃO DO PAGAMENTO DA URP DE FEVEREIRO DE 1989 (26,05%). EXCLUSÃO DE VANTAGEM ECONÔMICA RECONHECIDA POR DECISÃO JUDICIAL COM TRÂNSITO EM JULGADO. NATUREZA ALIMENTAR E A PERCEPÇÃO DE BOA-FÉ AFASTAM A RESTITUIÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS ATÉ A REVOGAÇÃO DA LIMINAR. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento no sentido do descabimento da restituição de valores percebidos indevidamente em circunstâncias, tais como a dos autos, em que o servidor público está de boa-fé. Precedentes: MS 26.085, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, Dje 13/6/2008; AI 490.551-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, 2ª Turma, DJe 3/9/2010).

2. A boa-fé na percepção de valores indevidos bem como a natureza alimentar dos mesmos afastam o dever de sua restituição.

(MS 25.921/DF-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, PRIMEIRA TURMA, DJe de 28/9/2015).

MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO QUE CONSIDEROU ILEGAL APOSENTADORIA E DETERMINOU A RESTITUIÇÃO DE VALORES. ACUMULAÇÃO ILEGAL DE CARGOS DE PROFESSOR. AUSÊNCIA DE COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. UTILIZAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO PARA OBTENÇÃO DE VANTAGENS EM DUPLICIDADE (ARTS. 62 E 193 DA LEI N. 8.112/90). MÁ-FÉ NÃO CONFIGURADA. DESNECESSIDADE DE RESTITUIÇÃO DOS VALORES PERCEBIDOS. INOCORRÊNCIA DE DESRESPEITO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL E AO DIREITO ADQUIRIDO.

[...]

3. O reconhecimento da ilegalidade da cumulação de vantagens não determina, automaticamente, a restituição ao erário dos valores recebidos, salvo se comprovada a má-fé do servidor, o que não foi demonstrado nos autos.”

(MS 26.085, Rel. Min. Cármen Lúcia, PLENO, DJe 13/6/2008).

36. Com efeito, a Corte Suprema, em várias oportunidades, reconheceu a inexigibilidade dos valores remuneratórios, de natureza alimentar, percebidos de boa-fé por servidor público, como se depreende dos seguintes julgados:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OMISSÃO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS



Fl. nº .....

Proc. nº 02140/20

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**

DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 27 DA LEI Nº 9.868/1999. VANTAGEM REMUNERATÓRIA RECEBIDA DE BOA-FÉ POR SIGNIFICATIVO LAPSO TEMPORAL. PRECEDENTES.

1. Verificadas razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, nos moldes do art. 27 da Lei nº 9.868/1999, cumpre ao Supremo Tribunal Federal harmonizar o princípio da nulidade da norma inconstitucional com a exigência de preservação, considerado o aspecto temporal, histórico e irreversível da realidade, de preceitos outros da Lei Maior que, sem essa providência, seriam feridos caso atribuída eficácia retroativa ou plena à decisão: notadamente a segurança jurídica, a confiança legítima e a boa-fé objetiva.

**2. O caráter alimentar da vantagem remuneratória recebida de boa-fé, por significativo lapso temporal, impõe a incidência do art. 27 da Lei nº 9.868/1999 para restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade do art. 64, parágrafo único, da Lei nº 13.417/2010 do Estado do Rio Grande do Sul, assentando a inexigibilidade de devolução dos valores recebidos, a título de adicional de dedicação exclusiva, pelos servidores extranumerários em exercício na Secretaria de Saúde estadual, até a data da publicação do acórdão embargado (31.5.2017). Precedentes.**

3. Embargos de declaração acolhidos em parte para fins de modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade.

(STF. ADI 4884 ED/RS. Relatora Ministra ROSA WEBER. Data do Julgamento: 20/09/2018. Publicação: 08/10/2018). Destaquei.

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SERVIDOR PÚBLICO. REMUNERAÇÃO.

1. Modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade do art. 3º da Lei nº 19.929/2017 do Estado de Goiás, tão somente para dispensar a restituição de valores efetivamente recebidos de boa-fé com base na norma inconstitucional, até a data de publicação da ata de julgamento da presente ação direta. 2. Embargos de declaração acolhidos.

(STF. ADI 6185 ED/GO. Relator Ministro ROBERTO BARROSO. TRIBUNAL PLENO. Data do julgamento: 13/04/2021. Data da publicação: 16/06/2021).

37. Por oportuno, destaco o seguinte trecho do voto do Ministro Alexandre de Moraes no julgamento dos Embargos de Declaração na ADI 6185/GO, cuja ementa está assim transcrita:

Nos termos do art. 27 da Lei 9.868/99, compete ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, decidir a respeito da modulação dos efeitos da decisão, fugindo da regra da teoria da nulidade dos atos inconstitucionais, que reza pela aplicação de efeitos ex tunc ao decurso. Assim, o dispositivo legal permite à CORTE adotar efeitos prospectivos à declaração de inconstitucionalidade, para garantia da segurança jurídica ou de excepcional interesse social.

**Quando assim não o faz, a jurisprudência desta CORTE ainda reconhece o cabimento de embargos declaratórios para a finalidade de apurar a necessidade de modular a eficácia das decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade (ADI 3.601-ED, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 15/12/2010). Para viabilizar esse tipo de avaliação, contudo,**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

é necessário que o embargante se desincumba do ônus de comprovar, concretamente, a presença de elementos excepcionais que justifiquem a retração, no tempo, dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade, que de regra operam *ex tunc* (ADI 3.794-ED, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe de 25/2/2015; ADI 4.876-ED, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 18/8/2015).

No caso em análise, existem fundadas razões para modular a eficácia da declarada inconstitucionalidade pronunciada na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade. **De fato, as verbas percebidas pelos agentes públicos contemplados pelo objeto impugnado ostentam claro caráter alimentar, impondo, portanto, a inexigibilidade de quaisquer medidas de ressarcimento** (ADI 3.791, Rel. Min. AYRES BRITTO, DJe de 27/8/2010; ADI 4.884-ED, Rel. Min. ROSA WEBER, DJe de 8/10/2018; ADI 5.114, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe de 4/9/2020; ADPF 590, Rel. Min. LUIZ FUX, Pleno, DJe de 24/9/2020).

38. O Superior Tribunal de Justiça, aliás, entende que até mesmo no caso de interpretação equivocada de lei por parte da administração pública não cabe devolução dos valores recebidos de boa-fé por servidor público. Nesse sentido, anote-se:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. ART. 46, CAPUT, DA LEI N. 8.112/90 VALORES RECEBIDOS INDEVIDAMENTE POR INTERPRETAÇÃO ERRÔNEA DE LEI. IMPOSSIBILIDADE DE RESTITUIÇÃO. BOA-FÉ DO ADMINISTRADO. RECURSO SUBMETIDO AO REGIME PREVISTO NO ARTIGO 543-C DO CPC.

1. A discussão dos autos visa definir a possibilidade de devolução ao erário dos valores recebidos de boa-fé pelo servidor público, quando pagos indevidamente pela Administração Pública, em função de interpretação equivocada de lei.

2. O art. 46, caput, da Lei n. 8.112/90 deve ser interpretado com alguns temperamentos, mormente em decorrência de princípios gerais do direito, como a boa-fé.

3. Com base nisso, quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público.

4. Recurso afetado à Seção, por ser representativo de controvérsia, submetido a regime do artigo 543-C do CPC e da Resolução 8/STJ. 5. Recurso especial não provido.

(STJ, RECURSO ESPECIAL Nº 1.244.182 - PB – 2011/0059104-1; data do julgamento: 10.10.2012)

39. Desse modo, os servidores envolvidos já possuem sentença do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia apta para ser executada por iniciativa do autor da ação de inconstitucionalidade, a saber, o Ministério Público Estadual, a quem pertence a legitimidade ativa *ad causam* para exigir o cumprimento do Acórdão judicial em todos os seus termos.

40. Portanto, desnecessário promover o duplo esforço no âmbito deste Tribunal de Contas para perquirir a devolução dos valores aos pagamentos da Gratificação de Produtividade Especial ou da Vantagem Pessoal na qual aquele benefício se transfigurou, eis que a existência de coisa julgada, com efeitos *ex tunc*, sobre essa matéria pelo Poder Judiciário do Estado de Rondônia permite que o *parquet* estadual requeira o cumprimento da decisão judicial transitada em julgado.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**

41. Todavia, nesta oportunidade, entendo que o gestor responsável deve ser advertido quanto a necessidade de que os pagamentos tenham sido cessados a partir da declaração de inconstitucionalidade das leis municipais concessórias da vantagem pessoal a servidores, sob pena de responsabilidade solidária caso ainda esteja realizando tais pagamentos após o trânsito em julgado da ADI e de ensejar a instauração de Tomada de Contas Especial, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

42. Assim, tendo em vista que a matéria aqui tratada se encontra devidamente apreciada pelo Poder Judiciário, e diante da existência de coisa julgada material, entendo que o presente feito deve ser extinto, sem análise de mérito, nos termos do artigo 485, inciso V, do Código de Processo Civil<sup>32</sup>, concomitante com o artigo 286-A do Regimento Interno do TCE/RO<sup>33</sup>.

43. Ademais, esclareço que, apesar de não ter sido concedido o contraditório nos presentes autos, a extinção do feito nesta oportunidade não traz prejuízo para nenhuma das partes, caso prevaleça essa proposta. Todavia, sendo outro o entendimento deste egrégio Plenário, como o acolhimento da proposta do MPC pela conversão dos autos em Tomada de Contas Especial, haverá momento oportuno para o contraditório e a ampla defesa.

44. O processo em pauta, houve, no voto apresentado pelo Excelentíssimo Conselheiro Presidente, sugestão quanto à necessidade de que seja determinado ao Prefeito Municipal de Porto Velho que adote as providências necessárias, com vistas a obstar/estancar qualquer pagamento de vantagem pessoal a servidores, com base na Lei Complementar nº 588, de 2015, e art. 107 da Lei Complementar n. 648, de 2017, posteriormente, declaradas inconstitucionais, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0800165-93.2021.8.22.0000, que transitou em julgado em 25.5.2023, sob pena de responsabilidade solidária do gestor, na eventual hipótese de ainda estar realizando tais pagamentos indevidamente, o que poderá deflagrar, inclusive, a instauração de Tomada de Contas Especial, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, sugestão essa que acolho em todos os seus termos.

### PARTE DISPOSITIVA

45. Por todo o exposto, acompanhando a conclusão do Relatório Técnico quanto ao reconhecimento de que não há se falar em restituição dos valores pagos aos servidores municipais, a título de vantagem pessoal, antes da declaração de inconstitucionalidade das leis concessórias, e divergindo do posicionamento adotado pelo Ministério Público de Contas, consubstanciado no Parecer nº 0114/2023-GPGMPC, às fls. 319/331 (ID 1427053), submeto à deliberação deste egrégio Plenário, nos termos regimentais, o seguinte **VOTO**:

**I – Extinguir os presentes autos**, sem análise de mérito, nos termos do artigo 485, inciso V, do Código de Processo Civil, concomitante com o artigo 286-A do Regimento Interno do TCE/RO, diante da existência de coisa julgada

<sup>32</sup> Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando: /.../ V - reconhecer a existência de preempção, de litispendência ou de coisa julgada.

<sup>33</sup> Art. 286-A. Aplica-se subsidiariamente aos processos no Tribunal de Contas do Estado, o Código de Processo Civil Brasileiro, no que couber.



Fl. nº .....

Proc. nº 02140/20

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

material, uma vez que a matéria aqui tratada se encontra devidamente apreciada pelo Poder Judiciário do Estado de Rondônia, de modo que desnecessário promover o duplo esforço no âmbito deste Tribunal de Contas para perquirir a devolução dos valores aos pagamentos da Gratificação de Produtividade Especial ou da Vantagem Pessoal na qual aquele benefício se transfigurou, eis que a existência de coisa julgada, com efeitos *ex tunc*, sobre essa matéria pelo Poder Judiciário do Estado de Rondônia permite que o *parquet* estadual requeira o cumprimento da decisão judicial transitada em julgado, além do que o entendimento deste TCE/RO é no sentido de que, em casos semelhantes a este, não cabe a devolução dos valores recebidos pelos servidores antes da declaração de inconstitucionalidade das leis concessórias;

**II – Determinar** ao Senhor **Hildon de Lima Chaves**, Prefeito Municipal (CPF nº \*\*.518.224-\*\*) que adote as providências necessárias, com vistas a obstar/estancar qualquer pagamento de vantagem pessoal a servidores, com base na Lei Complementar nº 588, de 2015, e art. 107 da Lei Complementar n. 648, de 2017, posteriormente, declaradas inconstitucionais, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0800165-93.2021.8.22.0000, que transitou em julgado em 25.5.2023, sob pena de responsabilidade solidária do gestor, na eventual hipótese de ainda estar realizando tais pagamentos indevidamente, o que poderá deflagrar, inclusive, a instauração de Tomada de Contas Especial, sem prejuízo de outras sanções cabíveis;

**III – Conceder** o prazo de 30 (trinta) dias para que o Chefe do Poder Executivo do Município de Porto Velho comprove a este Tribunal de Contas as providências adotadas para cumprimento da determinação contida no item anterior, sob pena de aplicação de multa coercitiva, sem prejuízo de outras medidas pertinentes;

**IV - Dar ciência**, via Diário Eletrônico do TCE-RO, do teor da decisão aos interessados;

**V – Determinar** ao Departamento do Pleno que, após expedir o ato oficial para ciência determinação constante do item II e fluído o prazo concedido no item III, encaminhe os autos para a Secretaria-Geral de Controle Externo manifestar-se com relação à documentação apresentada. Após, retorne o feito para o Gabinete do Relator.

Sala das Sessões – Pleno, 4 de março de 2024.

**FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**  
Conselheiro Relator