



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

OFÍCIO Nº. 70/GPEPSO/2015

Porto Velho, 17 de novembro de 2015.

À Senhora

**RENATA KRIEGER ARIOLI**

Diretora do Departamento de Documentação e Protocolo

**Assunto: Envio de Representação e documentos anexos.**

Senhora,

De ordem, encaminho em anexo Representação com pedido de Tutela Inibitória referente a irregularidades no pagamento de quinquênios a servidores públicos municipais de Porto Velho/RO para as devidas providências.

Seguem anexos documentos autuados neste Gabinete sob o nº. 005/2014/MPC/RO, em 46 (quarenta e seis) volumes contendo 1.393 páginas.

Salientamos que dentre os referidos volumes encontram-se os documentos registrados no Tribunal de Contas do Estado de Rondônia sob os seguintes protocolos: 03223/14; 08679/14; 09099/14; 09466/14; 10814/14; 10940/14; 11252/14; 15766/13, todos anexados ao documento 15492/13, encaminhado este último pelo sistema eletrônico PCe.

Atenciosamente,

*Ana Laura Nobre Vilela*  
**Ana Laura Nobre Vilela**

Assistente de Gabinete

Cadastro: 990686

Tribunal de Contas do Estado de Rondônia  
Documento 13341/15 Data: 17/11/2015 12:55

**REPRESENTAÇÃO**

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE**

**Interessado: ADILSON MOREIRA DE  
MEDEIROS**

Encaminha REPRESENTAÇÃO contra o ATO  
da prefeitura de porto velho.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

**SENHOR CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA - RELATOR  
DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO**

Tribunal de Contas do Estado de Rondônia  
Documento 13341/15 Data:17/11/2015 12:55

**REPRESENTAÇÃO**

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE**

Interessado: **ADILSON MOREIRA DE  
MEDEIROS**

Encaminha REPRESENTAÇÃO contra o ATO  
da prefeitura de porto velho.

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA - MPC/RO**, órgão de estatura constitucional, previsto no artigo 130 da Constituição da República, com sede na Av. Presidente Dutra, 4229, Bairro Pedrinhas, nesta Capital, no exercício de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda e a fiscalização do cumprimento da lei no âmbito do Estado de Rondônia e seus municípios, assim como fundado nas disposições contidas nos artigos 80, I, e 81 da Lei Complementar nº 154/96, bem como no artigo 230, I, do Regimento Interno da Corte de Contas, e na Resolução nº 76/TCE-RO/2011 **FORMULA**

## **REPRESENTAÇÃO, com pedido de Tutela Inibitória**

Para apuração de irregularidades no pagamento, a servidores públicos do Município de Porto Velho, de valores retroativos de quinquênio, utilizando inconstitucionalmente como base de cálculo, para tanto, a remuneração, procedimento que afronta o disposto no artigo 37, XIV, da Constituição Federal de 1988.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

## I- Breve resumo das diligências que resultaram na instauração de Procedimento Preliminar de Investigação - PPI

Em **4.12.2013** este Parquet oficiou ao Município de Porto Velho (Ofício nº 264/PGMPC/2013 - fl. 4), solicitando cópia de processo administrativo que havia resultado no pagamento retroativo da parcela "*diferença de Quinquênio de exercícios anteriores*", no valor de R\$ 56.200,70 (cinquenta e seis mil, duzentos reais e setenta centavos), ao Procurador do Município Mirton Moraes de Souza, conforme contracheque (fl. 5) obtido no sítio eletrônico do ente estatal.

Em resposta (Ofício nº 5346/DIFP/CMRH/GAB/SEMAD - fl. 6), a Secretaria Municipal de Administração - SEMAD encaminhou ao Ministério Público de Contas - MPC, cópia do Processo Administrativo nº 04.02255/2013 (fls. 7/34).

Após analisar a referida documentação, o MPC constatou que o pagamento a parcela "*diferença quinquênio de exercícios anteriores*" estava sendo realizada em afronta ao insculpido no art. 37, XIV, da CF/88, bem como a decisões judiciais proferidas pelo Poder Judiciário do Estado de Rondônia.

Por conseguinte, este Parquet, em autuação conjunta com o Ministério Público do Estado de Rondônia - MP/RO, representado, na espécie, pelo Promotor de Justiça Alzir Marques Cavalcante Junior, expediu a Notificação Recomendatória nº 7/2013 (fls. 35/36), in verbis:

"[...]"



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Ao **Secretário Municipal de Administração**, Senhor **Mário Jorge de Medeiros**, ao **Coordenador Municipal de Recursos Humanos**, Senhor **José Raimundo Martins do Nascimento**, ao **Chefe da Divisão de Folha de Pagamento**, Senhor **Oscar Cabral de Souza Neto** e ao **Procurador-Geral do Município**, Senhor **Carlos Dobbis**, no sentido de dar cumprimento às seguintes providências:

a) absterem-se, em observância ao disposto no art. 37, XIV, da Constituição Federal de 1988, bem como às diversas decisões judiciais citadas na presente notificação, de efetivar qualquer pagamento retroativo da parcela "diferença de quinquênio de exercícios anteriores", vez que não existe amparo constitucional, legal ou jurisprudencial para a sistemática;

b) seja instaurado processo administrativo para a apuração de responsabilidade pelos pagamentos indevidos, bem como com vistas à restituição ao erário das despesas realizadas ao arrepio da Constituição Federal de 1998, em inobservância às decisões judiciais mencionadas alhures, com o oportuno encaminhamento do referido processo e suas conclusões ao MPE e ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

**ADVERTE-SE**, outrossim, que a não observância poderá ocasionar em responsabilidade aos administradores, gestores e/ou responsáveis, na forma prevista na *Lei Complementar n. 154/96* e no *Regimento Interno do TCE/RO (Resolução Administrativa 005/TCER-96)* e demais cominações legais aplicáveis à espécie.

**CIENTIFIQUE-SE**, PESSOALMENTE, o Senhor Prefeito do Município de Porto Velho, **Mauro Nazif Rasul**, acerca da presente Recomendação."

Em 19.3.2014, o Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Porto Velho - SINDEPROF, protocolou petição no Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (Protocolo nº 03223/2014 - fls. 37/49), direcionada ao MPC, por meio da qual expôs, em suma, o que segue:

a) Que o Município determinou a suspensão do pagamento de valores relacionados a retroativos da parcela quinquênio;



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

- b) Que existe decisão judicial transitada em julgado amparando o recebimento de quinquênio, com base na remuneração, no período compreendido entre maio de 2006 e março de 2009;
- c) Externou os critérios que foram estabelecidos, em Assembleia Geral do SINTERO, para fins de pagamentos dos valores retroativos;
- d) Requereu a liberação do pagamento no período compreendido entre maio de 2006 e março de 2009, sugerindo, se for o caso, a celebração de TAC para o ajustamento da forma e prioridade de pagamento da parcela retroativa aos servidores públicos municipais.

Ato seguinte, este órgão ministerial expediu o Ofício nº 54/GPEPSO/2014 (fl. 686), solicitando do Município os seguintes documentos/informações:

- a) Envio dos acordos administrativos que embasaram o pagamento retroativo de quinquênio aos servidores municipais, relativo ao período de maio de 2006 a abril de 2009;
- b) Descrição de todas as ações judiciais que embasaram tais pagamentos;
- c) A especificação da quantidade de servidores do Município que já receberam o benefício; os critérios adotados para o estabelecimento da ordem de



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

preferência e a descrição de quantos agentes públicos ainda não o receberam, por categoria.

A documentação solicitada foi remetida ao MPC por intermédio do Ofício nº 2693/DIFP/CMRH/GAB/SEMAD (fl. 687), em que a municipalidade informou, ainda, a suspensão dos pagamentos retroativos, nos moldes delineados na Notificação Recomendatória expedida por este Parquet e pelo MP/RO.

Com vistas à complementação da documentação, este Parquet remeteu ao Município o Ofício nº 61/GPEPSO/2014 (fl. 719), solicitando esclarecimento acerca da existência *"de outros acordos administrativos, anteriores ao firmado pelo SINDEPROF na data base de fevereiro de 2013, que embasem o recebimento retroativo de quinquênio relativo ao período de maio de 2006 a abril de 2009"*, bem como de acordos congêneres que contemplassem outras categorias, tais como Procuradores e Auditores Municipais.

Em resposta, concedida pelo Ofício nº 3011/DIFP/CMRG/GAB/SEMAD (fl. 720), a municipalidade informou a inexistência de outros acordos e que a Administração Pública Municipal estendeu o pagamento da parcela retroativa aos demais servidores do ente.

Por fim, diante dos indícios de ilegalidade existentes, foi instaurado PPI no âmbito do MPC pela Portaria nº 001/2014/GPEPSO (fl. 3), *"com o escopo de apurar o possível pagamento irregular de parcelas retroativas de quinquênio aos servidores do Município de Porto Velho"*.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

### II - Da ausência de litispendência entre a vertente Representação e o Processo nº 268/2012/TCE-RO

No final do exercício de 2011, este Parquet propôs representação - Processo nº 268/2012/TCE-RO, apontando a existência de diversas irregularidades na composição remuneratória de agentes públicos do Município de Porto Velho.

Dentre essas, cabe destacar o pagamento irregular da parcela "quinqüênio", nos termos dispostos na Lei Complementar nº 350/2009, que transformava o benefício em vantagem pessoal, tendo como base de cálculo, de forma inconstitucional, a remuneração (efeito cascata).

Conforme se pode verificar na conclusão da referida peça, o que se postulou à época foi a suspensão da do "pagamento, aos servidores do Município de Porto Velho, do quinqüênio transformado em vantagem pessoal com base na remuneração" (alínea "c", item I, do tópico "conclusão) ou seja, da sistemática implementada a partir da vigência da Lei Complementar nº 350/2009.

Outrossim, fora solicitada diligência com vistas a trazer aos autos fichas financeiras, relativas ao período de março de 2009 a dezembro de 2011, que possibilitassem o cálculo do dano ao erário ocasionado em decorrência do pagamento inconstitucional (alínea "b", item IV, do tópico "conclusão") a agentes políticos e a "servidores de órgãos de reconhecida relevância na Administração Pública municipal", bem como a realização de auditoria, em autos apartados, com vistas a verificar a



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

regularidade do pagamento da parcela aos demais servidores municipais (item V do tópico "conclusão").

Na representação em tela, como se verá pormenorizadamente adiante, o que se busca é a suspensão de pagamentos indevidos de parcelas retroativas de quinquênio e a reparação do erário em relação aos valores já quitados, haja vista a utilização, também inconstitucional, da remuneração como base de cálculo do benefício, **dessarte levando-se em conta o período aquisitivo compreendido entre dezembro de 1999 e março de 2009.**

Não há que se cogitar, portanto, a existência de identidade de objetos entre os pleitos e, por conseguinte, de litispendência processual.

### III - Da vedação ao efeito cascata pela CF/88

A redação original do art. 37, XIV, da Constituição Federal de 1988, vedava que acréscimos pecuniários recebidos por servidores públicos fossem computados ou acumulados, para fins de concessão de acréscimos ulteriores, sob mesmo título ou idêntico fundamento.

Vê-se que a Lei Maior, desde o início da sua vigência, já proibia a prática do que a doutrina e a jurisprudência convencionaram chamar de "efeito cascata" ou "repique", com a peculiaridade de que, inicialmente, tal vedação restringia-se às parcelas conferidas sob mesmo título ou idêntico fundamento.





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 19/98, a ressalva foi retirada do Texto Fundamental, de modo que, por conseguinte, a proibição ao efeito cascata abrange, hodiernamente, quaisquer espécies de parcelas, *ipsis litteris*:

“Art. 37 - [...] XIV - Os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores.”

Saliente-se que com a nova redação constitucional passou-se a inibir, em maior escala, a sobreposição de vantagens, ou seja, a computação ou acumulação de vantagens pecuniárias para fins de acréscimos ulteriores.

Analisando a matéria, após a repercussão geral reconhecida, o Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário 563.708/MS, julgado em 6.2.2013 (dj. 2.5.2013), assentou o seguinte entendimento:

“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO À REGIME JURÍDICO. BASE DE CÁLCULO DE VANTAGENS PESSOAIS. EFEITO CASCATA: PROIBIÇÃO CONSTITUCIONAL. PRECEDENTES. IMPOSSIBILIDADE DE REDUÇÃO DOS VENCIMENTOS. PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS. RECURSO AO QUAL SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO.”

Infere-se do julgado que a Suprema Corte, a par de assentar a inconstitucionalidade do efeito cascata, reafirmou posicionamentos pretéritos acerca da ausência de direito adquirido a regime jurídico, bem como da necessidade de respeito, na conformação de situações concretas, ao princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

## IV - Do pagamento retroativo de Quinquênio aos Servidores Públicos do Município de Porto Velho

### IV.1 - Fato Gerador da Parcela

A Lei Municipal nº 901/1990 - antigo Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Porto Velho - previa, no seu artigo 112, que a remuneração seria a base de cálculo a ser utilizada para a concessão de quinquênio aos servidores efetivos do ente estatal, in verbis:

"Art. 112. O adicional por tempo de serviço é devido à razão de 10% (dez por cento) após cada período de 5 (cinco) anos de efetivo exercício no serviço público municipal, incidente sobre a remuneração de que trata o artigo 91 até o limite de 35 (trinta e cinco) anos de serviço.

Vale ressaltar que, à época, vigia a redação original do art. 37, XIV, da CF/88, que somente vedava o efeito cascata em relação a parcelas concedidas sob mesmo título ou idêntico fundamento, de maneira que, até então, desde que observada essa ressalva, era juridicamente possível que a base de cálculo levada em conta fosse a remuneração.

Sem embargo, com a alteração no texto constitucional, promovida pela EC nº 19/98, o dispositivo municipal não foi recepcionado, não encontrando, portanto, suporte jurídico para sua subsistência.

Examinando a compatibilidade do normativo municipal em face da nova redação da Lei Fundamental, a Procuradoria-Geral do Município de Porto Velho proferiu o



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Parecer Normativo n° 004/PGM/1994 (fl. 807/814), orientando, em suma, que o ente deixasse de pagar os adicionais por tempo de serviço (quinquênios) cujos requisitos inerentes à concessão tenham se completado após a vigência da EC n° 19/98.

O entendimento foi encampado pelo Município, o que gerou a irresignação dos servidores públicos municipais. Por conseguinte, o SINDEPROF ingressou, em **12.12.2001**, com Ação Ordinária (Processo n° 0161553-36.2001.8.22.0001 - fl. 787/800), pedindo a retomada do pagamento do quinquênio.

Saliente-se que antes mesmo que referida ação fosse julgada, o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia proferiu, em 27/03/2003, decisão no mandado de segurança n° 2003542-38.2002.8.22.0000, interposto por servidora municipal, decidindo que o pagamento de quinquênio deveria incidir sobre o vencimento básico e não sobre a remuneração total, dando à época interpretação ao art. 115 da LM 901/1990.

Em **1.7.2005**, a ação ordinária proposta pelo SINDEPROF foi julgada procedente em 1ª instância (fls. 1.084/1.088), sendo que o Poder Judiciário, fazendo uma interpretação conforme a CF, determinou que o Município voltasse a pagar o valor, mas com base no **VENCIMENTO BÁSICO**.

Submetida a matéria ao Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, confirmou-se, em 26.10.2005, a sentença de 1ª instância (fls. 1.098/1.101), ocorrendo o trânsito em julgado da matéria.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

A partir desse momento, surge pela primeira vez a obrigação do Município pagar as parcelas retroativas concernentes ao quinquênio, repise-se, com base no vencimento básico.

**Ocorre que, desde então, inicia-se conduta, vale enfatizar, permeada de dolo e encabeçada pela Procuradoria-Geral do Município, para beneficiar indevidamente os Procuradores do ente e, por via reflexa, os demais servidores municipais.**

Com efeito, apesar do trâmite da ação judicial supracitada, em que o Município era representado pela Procuradoria-Geral, e da decisão que se sucedeu assentando a necessidade de pagamento da parcela sobre o vencimento básico, em 1.7.2005, a PGM, por meio do Parecer Normativo nº 001/Gab/Subprocuradoria/PGM/2005, assentou que o quinquênio deveria ser, a partir de maio de 2005, pago tendo por parâmetro a remuneração, **inclusive com retroativo dos valores pagos a menor.**

Veja-se que o novo posicionamento da PGM contraria flagrantemente decisão judicial transitada em julgado. Mais grave, nos autos da Ação Ordinária já mencionada (Processo nº 0161553-36.2001.8.22.0001) foi juntado acordo extrajudicial (fls. 1.162/1.164) em que se assentou o cumprimento da referida decisão, disponibilizando-se, para tanto, o valor mensal de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), avença assinada pelo Procurador-Geral do Município - Mario Jonas Freitas Guterres e pelo Secretário Municipal de Administração - Joelcimar Sampaio da Silva.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Com fulcro nessas informações, é possível entender a manobra levada a cabo por Procuradores do Município, em benefício próprio. Ao mesmo passo em que o órgão assina acordo extrajudicial, decorrente de decisão judicial transitada em julgado, para pagamento de retroativo com base no vencimento básico, elabora o Parecer Normativo nº 001/Gab/Subprocuradoria/PGM/2005, garantindo, ao arrepio do Poder Judiciário e do interesse público, que os valores retroativos sejam pagos com supedâneo na remuneração.

Insta destacar que, nada obstante o entendimento contido no Parecer Normativo 001/Gab/Subprocuradoria/PGM/2005, o pagamento dos valores retroativos somente teve início em outubro de 2007 (conforme documento à fl. 1.174), após a assinatura, em **2.7.2007**, de acordo extrajudicial pelo Município de Porto Velho e o SINDEPROF (fls. fls. 1.162/1.164).

## **IV.2 - Das consequências do Parecer Normativo nº 001/Gab/Subprocuradoria/PGM/2005**

Após a edição do Parecer Normativo, o Município de Porto Velho passaria a pagar a parcela mensal e ordinária, referente ao quinquênio, levando-se em conta a remuneração, e ao mesmo tempo, efetuaría pagamento das parcelas retroativas do quinquênio com a mesma base de cálculo (remuneração).

Ocorre que atento ao procedimento ilícito da PGM, o Ministério Público do Estado de Rondônia ingressou com Ação Civil Pública (Processo nº 0096795-09.2005.8.22.0001), obtendo, em **18.7.2005**, liminar para que o pagamento fosse feito com base no vencimento básico.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

O Município de Porto Velho, inconformado com a concessão da liminar, ingressou, **em 27.3.2006**, por meio da PGM, com Reclamação junto ao Supremo Tribunal Federal<sup>1</sup> requerendo a suspensão liminar da Ação Civil Pública, usando como argumento, para tanto, decisão daquela Corte referente à redação original do art. 37, XIV, da CF/88, precedente este, aliás, inaplicável na espécie.

Verifica-se, no ponto, que a própria PGM, que tinha pleno conhecimento da decisão judicial transitada em julgado que determinava o pagamento de quinquênio com base no vencimento básico, sem amparo jurídico plausível, passa a se insurgir, também em âmbito judicial, contra a decisão imutável acerca da matéria.

Induzido a erro, o STF acabou concedendo o pleito em **26.4.2006**, determinando a suspensão da liminar concedida em Ação Civil Pública.

Com fundamento na decisão da Suprema Corte, o SINDEPROF obteve, **em 10.3.2009**, por meio de Mandado de Segurança, decisão de 1º grau favorável ao retorno do pagamento de quinquênio levando em conta a remuneração, a qual foi ratificada, em **25.5.2010**, pelo Tribunal de Justiça de Rondônia (Processo nº 0281302-03.2008.922.0001).

Ressalte-se que a decisão emanada do Tribunal de Justiça não adentrou ao mérito da contenda, limitando-se a interpretar os efeitos do decidido pelo STF, no sentido de que, com a suspensão da liminar concedida em Ação Civil

<sup>1</sup> Reclamação nº 4241.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Pública, a qual determinava que os pagamentos fossem realizados levando em conta o vencimento básico, a consequência lógica seria a volta do pagamento do quinquênio com base na remuneração.

Nesse ponto, mais uma vez surge a PGM agindo em interesse próprio. **Em agosto de 2010**, o órgão, mesmo ciente da existência de decisão judicial transitada em julgado acerca da base de cálculo devida (vencimento básico) emite o Parecer nº 136/PGM/ST/2010 (fls. 6.871/6.874) - citando a decisão do TJ/RO proferida em sede de Mandado de Segurança (que não examinou o mérito da contenda), e opina que os pagamentos das diferenças de retroativos passem a ser feitos com base na remuneração, metodologia que, doravante, foi empregada pelo Município, estendendo-se até a expedição da Notificação Recomendatória Conjunta nº 7/2013.

Saliente-se que em **1.7.2011** o STF manifestou-se de forma definitiva em relação à Reclamação, negando-lhe seguimento, considerando, para tanto, a inadequação da via jurídica adotada. Por conseguinte, foram cessados os efeitos da liminar antes deferida, tendo prosseguimento a ação interposta pelo Ministério Público Estadual e voltando a valer a liminar que estipulava o vencimento básico como base de cálculo para o quinquênio. Contudo, ainda assim o retroativo permaneceu sendo pago, pelo Município, com base na remuneração.

Em **28.10.2011**, a Ação Civil Pública foi julgada parcialmente procedente, determinando-se que o Município de Porto Velho calculasse o adicional por tempo de serviço (quinquênio) sobre o vencimento básico, impondo-se a



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

restituição dos valores pagos indevidamente a partir da propositura da ação, ou seja, a contar de **24.6.2005**.

Em **29.11.2012**, o TJ/RO confirmou a sentença de primeira instância, salientando a impossibilidade de restituição dos valores já pagos, em decorrência da presunção de boa-fé quanto aos beneficiários.

Em que pese à decisão do STF e as sucessivas decisões do Poder Judiciário Estadual, o pagamento prosseguiu sendo realizado com supedâneo na remuneração, até a data em que foi expedida a Notificação Recomendatória nº 7/2013 (26.12.2013), gerando dano milionário ao erário municipal, que será abordado mais adiante.

#### **IV.3 - Da Leis Complementares nºs 350/2009 e Lei Complementar 474/2012**

Antes que se promova a abordagem das Leis Complementares supracitadas, necessário se faz mencionar que o pagamento de parcelas retroativas de quinquênio, objeto da vertente representação, envolve valores substanciais, bem como a alta cúpula dos servidores públicos municipais, que incluem a maioria dos Procuradores e Auditores do ente.

Mister se faz ainda rememorar que desde 2005, com a edição do **Parecer Normativo nº 001/Gab/Subprocuradoria/PGM/2005**, a PGM encampa a tese de que os quinquênios devem ser pagos tendo por base de cálculo a remuneração, e não o vencimento básico, em contraposição a texto expresso contido na CF/88 e à decisão judicial





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

transitada em julgado que, acentue-se, foi burlada em prol de interesses escusos.

Nessa linha de raciocínio, enquanto o **Parecer Normativo n° 001/Gab/Subprocuradoria/PGM/2005** era questionado judicialmente, foi editada, por iniciativa do então Prefeito Municipal - Senhor Roberto Eduardo Sobrinho, a Lei Complementar n° 350/2009, que transformou em vantagem pessoal os quinquênios adquiridos até 31.3.2009, nos seguintes termos:

"Art. 1°. Fica transformada em Vantagem Pessoal, nominalmente identificada, o Adicional por Tempo de Serviço adquirido até 31 de março de 2009, tendo como base de cálculo a remuneração.

§ 1°. A vantagem pessoal de que trata esta lei, fica sujeita a atualização de valores, concomitantemente, pelos mesmos índices de realinhamento salarial anual dos servidores públicos municipais.

§ 2°. É vedado o aproveitamento do tempo de serviço que deu origem a Vantagem Pessoal para efeito de implementação de novos quinquênios.

Art. 2°. O Adicional Por Tempo de Serviço adquirido a partir de 1° de abril de 2009 terão como base de cálculo o vencimento básico."

Vê-se que o normativo tem por desiderato a tentativa de dar ares de legalidade ao pagamento de quinquênio, até a data de sua entrada em vigor, com base na remuneração, burlando, nunca é demais reiterar, decisão judicial transitada em julgado acerca do tema e almejando, sobretudo, retirar a eficácia da Ação Civil Pública já proposta para questionar a constitucionalidade da sistemática.

Atento a tal fato, o MP/RO ingressa com nova Ação Civil Pública (**Processo n° 0023518-47.2011.8.22.0001**), na qual se obteve liminar, em **6.12.2011**, suspendendo o



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

pagamento da vantagem pessoal, decorrente do quinquênio, que estava sendo calculada sobre a remuneração.

Em **13.12.2012**, a Ação Civil Pública do MP/RO foi julgada em face da Lei Complementar nº 350/2009, sendo decidido o que segue:

"Assim, o adicional por tempo de serviço, adquirido até 31 de março de 2009, transformando em vantagem pessoal, deve ter como base de cálculo apenas o vencimento básico do servidor."

Destaque-se que o processo foi remetido à 2ª instância, não havendo, até o momento, pronunciamento definitivo do TJ/RO acerca da matéria.

Nada obstante, ainda no exercício de 2012, foi editada a Lei Complementar nº 474/2012, que mais uma vez, em sentido contrário às diversas decisões judiciais, uma inclusive com trânsito em julgado, estabeleceu que o quinquênio deve ser calculado com base nos vencimentos (vencimento básico mais vantagens permanentes), ou seja, na remuneração.

Novamente a norma foi impugnada pelo MP/RO (**Processo nº 0003632-94.2013.822.0000**), dessa feita por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade, oportunidade em que o órgão obteve, junto ao TJ/RO, a suspensão da metodologia inconstitucional de pagamento em **30.4.2013**.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

## V - Do Período relativo aos pagamentos retroativos da parcela quinquênio

Conforme visto alhures, o direito ao pagamento de valores retroativos da parcela quinquênio surgiu com o trânsito em julgado do Processo nº 0161553-36.2001.8.22.0001, abarcando, inicialmente, o período de 1999 a 2003, sendo que o pagamento de tais valores, sobre o vencimento básico, teve início em outubro de 2007, após a assinatura de acordo extrajudicial, em 2.7.2007.

Até o ano de 2010, as parcelas estavam sendo pagas paulatinamente, de forma mensal (R\$ 70.000,00 por mês), aos servidores beneficiados. No entanto, com base no Parecer nº 136/PGM/ST/2010, o Município passou a utilizar como base de cálculo para tanto a remuneração, ao invés do vencimento básico.

Em miúdos, tem-se o seguinte cenário:

- a) Aqueles que já haviam recebido a totalidade dos valores retroativos com base no vencimento básico, passaram a auferir novas parcelas também retroativas, correspondente à diferença entre a remuneração e o vencimento básico no período entre 1999 e 2009;
- b) Aqueles que ainda não haviam recebido valores atinentes ao retroativo auferiram tal parcela com base na remuneração.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Ressalte-se que durante toda essa contenda, o Município de Porto Velho continuou pagando a parcela mensal relativa ao quinquênio com base no vencimento básico, daí que, quando a PGM entendeu que, para tanto, deveria ser levada em conta a remuneração, a parcela retroativa não abrangia mais o período 1999-2003, e sim 1999-2009, o que pode ser aferido nas cláusulas do Acordo Coletivo de Trabalho firmado em 2013 (fls. 22/23), interpretado conjuntamente com requerimento do SINDEPROF (fls. 9/11)<sup>2</sup>.

No ponto, vê-se ainda, no citado documento do SINDEPROF, pedido para que o pagamento fosse reestabelecido no período compreendido entre 2006 e 2009, sob o argumento que segue:

- a) Que existe Adin proposta pelo MP/RO, questionando Lei Complementar Municipal que determina que o pagamento seja feito tendo como parâmetro a remuneração, em face do que o pagamento, com tal parâmetro, entre 1999 a 2006, poderia permanecer suspenso;
- b) Que durante o período de 2006 a 2009, há decisão judicial transitada em julgado resguardando o recebimento da parcela com base na remuneração.

<sup>2</sup> Vale recordar que em 2009 entrou em vigor a Lei Complementar nº 350/2009, que transformou o quinquênio, adquirido até sua vigência, em vantagem pessoal, bem como estabeleceu que a partir de então a parcela seria concedida com base no vencimento básico. Bem por isso, a parcela retroativa, incidente sobre a remuneração, tem como data final o ano de 2009.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Saliente-se que o Município encampou a tese defendida pelo SINDEPROF, tanto que, até a expedição da Notificação Recomendatória nº 7/2013, estava pagando regularmente as parcelas retroativas.

## **VI - Da irregularidade do retroativo da parcela quinquênio em relação aos períodos reivindicados**

### **VI.1 - Dos servidores públicos filiados ao SINDEPROF**

É inequívoco o direito de percepção dos valores retroativos da parcela quinquênio, **sobre o vencimento básico**, durante o período em que o Município deixou de pagar o benefício (entre 1999 e 2003), mesmo porque amparado em decisão judicial transitada em julgado, proposta pelo SINDEPROF.

De outro lado, não há substrato legal para que o retroativo incida sobre a remuneração, tanto no período sobredito quanto entre 2003 e 2009. Como visto anteriormente, a sistemática de pagamento sobre a remuneração foi diversas vezes julgada inconstitucional, tanto pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia quanto pelo próprio STF, em sede de repercussão geral.

Ainda nessa esteira, veja-se que a decisão judicial transitada em julgado, em ação de Mandado de Segurança, e que, segundo o SINDEPROF, legitimaria o recebimento da parcela durante o período de 2006 a 2009, sequer abordou o mérito da demanda, limitando-se a interpretar os efeitos da decisão liminar do STF na Reclamação nº 4241, que posteriormente foi julgada



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

prejudicada, perdendo aquele procedimento precário todo e qualquer efeito jurídico a partir de então.

Cristalino, por conseguinte, que deve prevalecer a decisão judicial transitada em julgado na **Ação Ordinária 0161553-36.2001.8.22.0001**, que estabeleceu que o retroativo deveria levar com conta, como metodologia de cálculo, o vencimento básico.

De se recordar que o direito, como ciência, se presta a realizar a paz social, dentro de parâmetros de justiça, não possuindo o condão, a toda prova, de legitimar situações ilícitas, mormente quando, além de inconstitucionais, permeadas de má-fé como no caso em apreço, em que o SINDEPROF, mesmo ciente de decisão judicial transitada em julgado, litigou mais uma vez em juízo e, valendo-se de todo tipo de artifícios, postulou o recebimento de valores inconstitucionais por parte de seus representados - servidores públicos municipais.

É bem verdade que os pagamentos retroativos, conforme informado pelo Município, encontram-se suspensos em decorrência da expedição da Notificação Recomendatória nº 07/2013. No entanto, referida notificação possui efeitos notadamente recomendatórios, de modo que o ente, a qualquer tempo, em especial diante da pressão imprimida pelos Sindicatos de Servidores Municipais, poderá retomar o pagamento irregular de valores.

Diante desse contexto, defende-se que, no ponto, deve ser prolatada Tutela Inibitória, de caráter antecipatório, com fulcro no disposto no art. 108-A do



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Regimento Interno dessa Casa de Contas, determinando a manutenção da suspensão de qualquer pagamento de retroativo feito com base na remuneração, mesmo no período compreendido entre 2006 e 2009.

Saliente-se que a não concessão da liminar poderá ser utilizada, pelo Município, como fundamentação para o reinício dos pagamentos inconstitucionais, os quais, vale ressaltar, **alcançam o montante de R\$ 30.128.175,95 (trinta milhões, cento e vinte e oito mil cento e setenta e cinco reais e noventa e cinco centavos)**<sup>3</sup>, conforme documento da SEMAD, à fl. 6.882.

A propósito da impossibilidade de manutenção do pagamento irregular, vale trazer à baila decisão proferida em **9.5.2013** (Ação Civil Pública nº 0096795-09.2005.8.22.0001), em que o TJ/RO julgou embargos declaratórios do SINDEPROF e do Município, salientando, em sua parte final, o que segue:

"O SINDEPROF, aduz que houve omissão quanto a situação dos servidores municipais beneficiados pela decisão deste Tribunal nos autos de mandado de segurança nº 0281302-03.2008.8222.0001 que determinava que enquanto vigente a liminar concedida na Reclamação n.4241-3 do STF, o Município deveria efetuar o pagamento do quinquênio tendo como base de cálculo a remuneração do servidor, o que entretanto o Município nunca fez.

A matéria trazida pelo Sindicato não foi objeto desta ação e recurso e, em consequência, não foi objeto do acórdão embargado, **evidente que se a decisão foi no sentido de que o cálculo dos adicionais deveriam ser**

<sup>3</sup> Ressalte-se que foi excluído do referido valor o quantitativo pago a Procuradores, Advogados Públicos, Auditores e Contadores Municipais, haja vista que, em relação a esses, será proposta Representação autônoma.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

calculados sobre o vencimento de cada categoria, os servidores não tem direito ao recebimento desses valores, o que o acórdão fez foi reconhecer a boa fé daqueles que já os tinham recebido, mas isso está longe de afirmar que aqueles que não receberam tivessem agora o direito de recebê-las.

Assim, merece indeferimento o pedido do Sindicato.”

Vê-se, portanto, que não há dúvidas acerca da impossibilidade de continuidade dos pagamentos retroativos, em relação a qualquer período, aos servidores representados pelo SINDEPROF, com base na remuneração.

## VI.1.1 - Da má-fé do SINDEPROF - possibilidade de restituição dos valores recebidos pelos servidores públicos vinculados ao Sindicato

É cediço que doutrina e jurisprudência defendem, de forma incisiva, não ser possível a devolução aos cofres estatais de valores recebidos de boa-fé por servidores públicos. Mesmo o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia encampa, com algumas ressalvas, tal tese.

Ocorre que, na situação em testilha, o SINDEPROF, representando servidores públicos do Município de Porto Velho, **agiu com absoluta má-fé**, já que, mesmo ciente da existência de decisão judicial transitada em julgado fixando o vencimento básico como parâmetro para o cálculo de quinquênio, litigou novamente em juízo, bem como administrativamente, utilizando-se de diversos artifícios processuais com vistas ao pagamento de valores indevidos, materializando, ao fim, grave lesão ao erário municipal.





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

É de se ressaltar que o SINDEPROF possuía pleno conhecimento acerca da inconstitucionalidade do pagamento de quinquênio com base na remuneração, tanto que, na Ação Ordinária nº 001.2001.01655-3, por ele proposta, assim se manifestou (fls. 1.079/1.080), no ano de 2002:

*"Não se encontra na Constituição Federal, nenhum dispositivo que tenha suprimido o direito dos servidores públicos municipais, de continuarem percebendo o adicional por tempo de serviço - quinquênio; apenas e tão somente o que se verificava antes da Emenda Constitucional nº 19/98, era que referida vantagem, estava sendo calculada a cada período aquisitivo desse direito, sobre a remuneração, ou seja sobre o montante dos ganhos dos servidores e, a partir da edição da Emenda Constitucional nº 19/98, os cálculos passaram a ser efetuados sempre sobre o salário-base, para que assim se evite o chamado "efeito cascata" nos seus vencimentos, originando-se daí remunerações vultosas em dissonância com a moralidade do Poder Público". (grifou-se)*

Vê-se, demais disso, que o Sindicato possuía pleno conhecimento da Ação Civil Pública nº 0096795-09.2005.8.22.0001, que havia sido proposta pelo MP/RO para questionar posicionamento da PGM (Parecer Normativo nº 001/gab/Subprocuradoria/PGM/2005), que determinava (inconstitucionalmente) que o quinquênio levasse em conta, para pagamento, a remuneração, conforme se pode aferir no



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

documento de fl. 1.089, juntado ao Processo da Ação Ordinária nº 0161553-36.2001.8.22.0001.

Em miúdos, o Sindicato tinha conhecimento da decisão judicial transitada em julgado determinando o pagamento de quinquênio com base no vencimento básico, mesmo porque por ele proposta; sabia ainda do trâmite da Ação Civil Pública nº 0096795-09.2005.8.22.0001 questionando a mesma base de cálculo, da qual seus representados, subvertendo a coisa julgada, seriam posteriormente beneficiados por liminares que, vale destacar, ao final não se confirmaram.

Nesse ponto, cumpre transcrever manifestação do Sindicato em Ata de Audiência de Conciliação, lavrada no Processo nº 0161553.35.2001.8.22.001 (fl. 1.320):

"Dada a palavra ao Sindicato este se manifestou no sentido de que: considerando as informações solicitadas pelo Juízo em relação a relação de servidores e efetivo pagamento quanto a gratificação de quinquênio, esse manifestou-se no sentido da impossibilidade de fornecê-las no prazo inferior a noventa dias, pois depende do fornecimento pelo Município de Porto Velho, e ainda em relação a questão do pagamento do quinquênio sobre a remuneração, há decisão judicial com trânsito em julgado de 2005, logo sobre a matéria há decisões judiciais conflitantes que deverão ser juntadas aos autos para esclarecimento do juízo." (grifou-se)

Não se pode, portanto, entender de boa-fé as atuações subseqüentes do Sindicato, que reiteradamente, tanto judicialmente quanto administrativamente, arquitetou mecanismos de recebimento de valores retroativos, bom base na remuneração.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

De outra sorte, ainda que se considere que os valores foram recebidos de boa-fé, o que se admite tão somente por amor à argumentação, posicionamento recente do Superior Tribunal de Justiça legitima a devolução dos quantitativos, já que recebidos com amparo em decisão liminar do STF, veja-se:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR IDADE RURAL. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. LIMINAR REVOGADA. RESTITUIÇÃO DE VALORES INDEVIDAMENTE RECEBIDOS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO CONHECIDO PARA, DESDE LOGO, DAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL.

"Superior Tribunal de Justiça (DJe de 01.06.2012) AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 176.900 - MT (2012/0098530-1) RELATOR : MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI AGRAVANTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS ADVOGADO : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL - PGF AGRAVADO : CATARINA BATISTA DIAS ADVOGADO : ALEXSANDRO MANHAGUANHA EMENTA PROCESSUAL CIVIL. DECISÃO

1. Trata-se de agravo de decisão que deixou de admitir recurso especial interposto contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que deu provimento à apelação do recorrente para "reformular a sentença recorrida e julgar improcedente o pedido formulado na inicial, revogada, de imediato, a tutela antecipada concedida, dispensando a autora da repetição das parcelas recebidas até a cessação dos seus efeitos." (fl. 128). No recurso especial, o recorrente aponta, além do dissídio jurisprudencial, violação aos arts. 273, § 3º e 811, I e II, do CPC, sustentando que (a) "no caso das tutelas antecipadas, a lei processual impõe, com toda a clareza, a reversibilidade do provimento antecipado como pré-requisito à sua concessão" (fl. 136) e (b) **"é impossível falar-se em boa-fé quando a parte autora tinha pleno conhecimento de que estava recebendo em razão de provimento jurisdicional precário."** (fl.138)

2. Tem razão o recurso. As medidas antecipatórias, quando concedidas, o são com a sua natureza própria de precariedade, provisoriedade e revogabilidade, se for o caso, sendo que, em caso de revogação, devem as partes retornar ao status quo ante, cabendo ao requerente repor os danos causados pela execução da medida revogada. É o que se extrai dos arts. 273, § 4º



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

e 811, I e II, do CPC, invocados nas razões recursais. Por isso mesmo, em caso análogo, assim decidiu a 1ª Turma do STJ:

PROCESSIONAL CIVIL. SERVIDOR PÚBLICO. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. LIMINAR REVOGADA. RESTITUIÇÃO DE VALORES INDEVIDAMENTE RECEBIDOS. POSSIBILIDADE.

**1. É firme a jurisprudência do STJ no sentido de que os valores indevidamente pagos por força de decisão judicial liminar posteriormente revogada são passíveis de devolução.**

2. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgReg no AREsp 40.007/SC, Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 16/04/2012) No voto, foram invocados vários precedentes do STJ no mesmo sentido, que reproduzo:

ADMINISTRATIVO. PROCESSIONAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDORES PÚBLICOS. **RESTITUIÇÃO DE VALORES PAGOS EM VIRTUDE DE LIMINAR. POSSIBILIDADE.** PAGAMENTO INDEVIDO POR ERRO DA ADMINISTRAÇÃO. RECEBIMENTO DE BOA-FÉ. VERBA DE CARÁTER ALIMENTAR. DEVOLUÇÃO. NÃO CABIMENTO. AMBOS OS EMBARGOS REJEITADOS.

1. Nos termos do art. 535 do CPC, os embargos de declaração são cabíveis para modificar o julgado que se apresentar omissivo, contraditório ou obscuro, bem como para sanar possível erro material existente na decisão, o que não ocorre no presente caso.

**2. "Valores pagos pela Administração Pública em virtude de decisão judicial provisória, posteriormente cassada, devem ser restituídos, sob pena de enriquecimento ilícito por parte dos servidores beneficiados** (REsp 725.118/RJ, Rel. Min. PAULO GALLOTTI, Sexta Turma, DJ 24/4/06).

3. Descabe restituição de valores recebidos de boa-fé pelo servidor em decorrência de errônea interpretação ou má aplicação da lei pela Administração Pública. Precedentes.

4. Ambos os embargos de declaração rejeitados. (EDcl no RMS 32.706/SP, Min. Arnaldo Esteves Lima, 1ª T., DJe de 09/11/2011)

**ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO - VALORES RECEBIDOS EM VIRTUDE DE LIMINAR POSTERIORMENTE CASSADA - RESTITUIÇÃO - DEVIDA.**

1. Este Tribunal tem entendido que é devida a restituição à Administração Pública de valores recebidos em virtude de decisão judicial provisória, posteriormente cassada, sob pena de enriquecimento ilícito dos beneficiados.

2. A agravante não trouxe argumento novo capaz de



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

infirmar os fundamentos que alicerçaram a decisão agravada, razão que enseja a negativa do provimento ao agravo regimental. Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 1191879/RJ, Min. Humberto Martins, 2ª T., DJe de 08/09/2010)

Por estar em dissonância com esta jurisprudência, o acórdão recorrido merece reforma no ponto. 3. Diante do exposto, conheço do agravo para, desde logo, dar provimento ao recurso especial. Intime-se. Brasília (DF), 22 de maio de 2012.  
MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI  
Relator" (grifou-se)

Saliente-se que no caso em apreço, os pagamentos retroativos feitos com base na remuneração, entre 2006 e 2009, levaram em consideração, para tanto, decisão liminar do STF, que posteriormente perdeu a força, já que a Suprema Corte negou seguimento à Reclamação interposta pelo Município de Porto Velho.

Nem se diga que o fato gerador do pagamento retroativo referenciado tenha sido decisão proferida pelo TJ/RO em Mandado de Segurança, já que essa se limitou a interpretar a consequência da decisão liminar do STF, não adentrando, portanto, ao mérito da contenda.

Inequívoca, portanto, a possibilidade de recomposição do erário quanto aos valores inconstitucionalmente pagos pelo Município, a seus servidores, com base na remuneração, quando, a bem do direito, o cálculo do retroativo devia ter levado em consideração o vencimento básico.

Dessarte, tem-se que a vertente representação, após devidamente autuada, deve ser remetida ao Corpo Técnico para que o órgão, dento de suas funções institucionais e com base na documentação que instrui o presente PPI, calcule o



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

**GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA**

dano suportado pelo erário municipal, possibilitando, ato seguinte, a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial, tudo com vistas à recomposição dos cofres públicos municipais.

### **VI.2 - Dos demais servidores**

Como visto anteriormente, a decisão judicial transitada em julgado, que determinou o retorno do pagamento do Adicional por Tempo de Serviço - quinquênio, beneficiava tão somente os servidores sindicalizados ao SINDEPROF.

Com efeito, conforme consta do art. 22 da Lei do Mandado de Segurança, no caso de impetração coletiva, *"a sentença fará coisa julgada limitadamente aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante"*.

Sem embargo, o Município, administrativamente, estendeu o benefício a todos os seus servidores, conforme se infere dos termos contidos no Ofício nº 3011/DIFP/CMRH/GAB/SEMAD (fl. 720).

Por conseguinte, quanto aos servidores que não fazem parte do SINDEPROF, também se mostra imprescindível a suspensão dos pagamentos retroativos de quinquênios, em especial diante da inconstitucionalidade originária do direito estendido.

#### **VI.2.1 - Da possibilidade de restituição dos valores recebidos pelos servidores públicos não vinculados ao SINDEPROF**



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Ao contrário do ocorrido em relação ao SINDEPROF, os demais servidores públicos do Município não participaram quer direta ou indiretamente do processamento judicial que resultou no pagamento da parcela retroativa de quinquênio, em face do que, ao menos a princípio, não é possível atribuir a tais agentes públicos má-fé na percepção do benefício.

Nada obstante, conforme vem sendo consignado em decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, a boa-fé, isoladamente, não garante ao agente público a manutenção indiscriminada de valores recebidos ao arrepio do ordenamento jurídico.

A esse propósito, em 10.9.2013, o STF, no julgamento do Mandado de Segurança nº 31.975/DF, de relatoria da Excelentíssima Ministra Cármen Lúcia, ao analisar a possibilidade de reposição de valores indevidamente auferidos por servidor público, decidiu:

**EMENTA** : MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PLANTÃO HOSPITALAR. INCIDÊNCIA NO CÁLCULO DE GRATIFICAÇÃO NATALINA E ADICIONAL DE FÉRIAS. DETERMINAÇÃO DE REPOSIÇÃO AO ERÁRIO DE VALORES INDEVIDAMENTE RECEBIDOS. **INEXISTÊNCIA DE DÚVIDA OU INTERPRETAÇÃO RAZOÁVEL DE DISPOSITIVO LEGAL A JUSTIFICAR SUA INCLUSÃO NO CÁLCULO DAS PARCELAS.** ORDEM DE SEGURANÇA DENEGADA. (grifou-se)

Na espécie, o Tribunal, apesar de reconhecer a boa-fé na percepção de benefício monetário por parte de servidor público, consignou inexistir interpretação razoável de dispositivo legal, ou ainda, dúvida justificável, que



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

permitisse inserir parcela inequivocamente transitória (plantão hospitalar) no cálculo de gratificação natalina e adicional de férias.

Bem por isso, denegou a ordem de segurança, permitindo, por conseguinte, a reparação dos cofres públicos federais, ocorrida em decorrência da efetivação de pagamentos indevidos.

Em julgado mais recente (**17.3.2015**), a Suprema Corte assentou mais uma vez entendimento acerca da possibilidade de devolução, aos cofres públicos, de valores pagos indevidamente, ainda que de boa-fé:

**EMENTA:** RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. VALORES PAGOS INDEVIDAMENTE A TÍTULO DE UNIDADE REFERENCIAL DE PREÇOS - URP. BOA-FÉ DA SERVIDORA APOSENTADA. INEXISTÊNCIA DE DÚVIDA DA ADMINISTRAÇÃO A PARTIR DA DATA EM QUE O CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL DECIDIU PELA ILEGALIDADE DO PAGAMENTO. DESNECESSIDADE DE REPOSIÇÃO AO ERÁRIO SOMENTE ENQUANTO CONCOMITANTES OS REQUISITOS DA BOA-FÉ E DA DÚVIDA DA ADMINISTRAÇÃO. RECURSO ORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (Segundo julgamento no Recurso Ordinário no Mandado de Segurança nº 32.524/DF. Min. Rel. Cármen Lúcia, d.j. 17.3.2015)

Em relação a este último julgado, calha trazer à baila trecho do voto condutor proferido pela Excelentíssima Ministra Cármen Lúcia:

"4. Na assentada de 22.11.2007, no julgamento do Mandado de Segurança n. 25.641/DF, Relator o Ministro Eros Grau, ao examinar a questão relativa à reposição de valores recebidos indevidamente por servidor público, este Supremo Tribunal decidiu:

MANDADO DE SEGURANÇA. (...) TOMADA DE CONTAS PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. LEI N. 8.443/92. (...) IMPOSTO DE RENDA SOBRE JUROS DE MORA DECORRENTES DE ATRASO NO PAGAMENTO DE VENCIMENTOS. (...) DÚVIDA QUANTO À





# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

INTERPRETAÇÃO DOS PRECEITOS ATINENTES À MATÉRIA. SEGURANÇA CONCEDIDA. (...) 3. A reposição, ao erário, dos valores percebidos pelos servidores torna-se desnecessária, nos termos do ato impugnado, quando concomitantes os seguintes requisitos: "i] presença de boa-fé do servidor; ii] ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada; iii] existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da vantagem impugnada; iv] interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração." 4. A dúvida na interpretação dos preceitos que impõem a incidência do imposto de renda sobre valores percebidos pelos impetrantes a título de juros de mora decorrentes de atraso no pagamento de vencimentos é plausível. (...) Ordem concedida" (DJe 22.2.2008, grifos nossos).

Como realçado no precedente acima transcrito, a dispensa da restituição dos valores indevidamente percebidos pelo servidor somente teria lugar se presentes, concomitantemente, todos aqueles requisitos.

Assim, enquanto persistir dúvida da Administração quanto à validade do ato, o pagamento for efetuado com fundamento em interpretação razoável e o servidor receber os valores de boa-fé, não se faz necessária a restituição ao erário.

Nesse sentido, a 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". (grifou-se)*

Saliente-se que, conforme externado na transcrição supra, as Decisões do STF sobre o tema possuem como precedente o julgamento do Mandado de Segurança nº 25.641/DF, relatado pelo Ministro Eros Grau. Na espécie, a



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

inviabilidade de devolução de valores só se mostra pertinente se atendidos aos seguintes requisitos:

**i] presença de boa-fé do servidor;**

**ii] ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada;**

**iii] existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da vantagem impugnada;**

**iv] interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração.**

*In casu*, ainda que se pudesse admitir a boa-fé dos Servidores Públicos municipais não vinculados ao SINDEPROF na percepção de retroativos da parcela quinquênio, calculados, de forma inconstitucional, com base na remuneração, não subsistia dúvida plausível acerca da interpretação e validade da norma infringida.

Com efeito, desde **25.10.2005** existia decisão judicial transitada em julgado do TJ/RO fixando, como base de cálculo para o pagamento de quinquênio, o vencimento básico (Processo nº 0161553-36.2001.8.22.0001).

Nesse mesmo diapasão, o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia decidiu, em **29.11.2012**, pela impossibilidade de pagamento da parcela quinquênio tendo como



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

base de cálculo a remuneração (Processo nº 0096795-09.2005.8.22.0001), julgando que o Parecer Normativo nº 001/Gab/Subprocuradoria/PGM/2005 violava o disposto no art. 37, XIV, da CF/88.

Outrossim, em **13.12.2012**, em nova Ação Civil Pública proposta pelo MP/RO (Processo nº 0023518-47.2011.8.22.0001), o TJ/RO considerou a conversão de quinquênio em vantagem pessoal, com base na remuneração, inconstitucional.

Em **30.3.2013**, o TJ/RO concedeu liminar suspendendo a vigência da Lei Complementar nº 474/2012 (Processo nº 0003632-94.2013.822.0000), que fixava a possibilidade de pagamento de quinquênio com supedâneo nos vencimentos do servidor público (vencimento básico acrescido de vantagens permanentes).

Por fim, destaque-se que o Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário 563.708/MS, em julgamento datado de **6.2.2013** (dj. 2.5.2013), assentou que a base de cálculo de vantagens pessoais deve ser o vencimento básico, sob pena de afronta ao disposto no art. 37, XIV, da CF/88, que veda o chamado "efeito cascata".

Vê-se, diante do exposto, que todas as decisões judiciais acerca do tema (dentre as quais uma com trânsito em julgado e uma em sede de repercussão geral, julgada pelo STF) são equânimes em afirmar que a base de cálculo para o pagamento de vantagem pessoal (quinquênio) deve ser o vencimento básico.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

**Patente, desse modo, a inexistência de dúvida plausível acerca da interpretação e validade da norma constitucional infringida, de modo que é plenamente possível, na situação em apreço, a devolução dos valores indevidos recebidos em prejuízo do erário municipal.**

Cumpre ainda mencionar que nem mesmo o artifício utilizado pelo SINDEPROF, para justificar o recebimento da parcela inconstitucional por parte de seus filiados, pode servir de amparo para o pagamento indevido aos demais servidores do Município, não vinculados ao referido Sindicato.

Isso porque a Decisão, proferida no Mandado de Segurança nº 0281302-03.2008.8.22.0001, que determinava o retorno do pagamento do Adicional por Tempo de Serviço (quinqüênio) com base na remuneração (lastreada em decisão precária do STF, que posteriormente perdeu a força), beneficiava tão somente os servidores sindicalizados ao SINDEPROF.

Com efeito, conforme consta do art. 22 da Lei do Mandado de Segurança, no caso de impetração coletiva, "a sentença fará coisa julgada limitadamente aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante".

Não havia, portanto, qualquer embasamento legal ou decisão judicial, ainda que precária, que servisse de supedâneo para pagamento da parcela retroativa de quinquênio, com base na remuneração, para os demais servidores do Município de Porto Velho.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Por outro lado, ainda que se considerasse, contra *legis*, que os efeitos da decisão proferida em Mandado de Segurança abrangiam servidores não filiados ao SINDEPROF, é certo que a diferença concernente à base de cálculo da parcela (remuneração ou vencimento básico) estava sendo paga com supedâneo em decisão liminar do STF.

Plenamente aplicável, portanto, o entendimento do STJ, transcrito no **item IV.1.1**, que possibilita a restituição ao erário de valores auferidos com fulcro em decisões judiciais precárias.

Nada obstante, considerando que a documentação atinente aos valores recebidos pelos servidores municipais (que não fazem parte do SINDEPROF) não foi remetida a este Parquet, bem como o quantitativo de agentes públicos que auferiram o benefício indevidamente, entendo que, no caso, deve ser expedida determinação para que o Município, de ofício, instaure procedimento administrativo, identificando os servidores e valores correspondentes, com vistas à reparação do erário, bem como encaminhando, ao final, o processo a essa Corte de Contas.

### **VI.3 - Dos servidores da Procuradoria-Geral do Município (Procuradores e Advogados) e da Controladoria-Geral do Município (Contadores e Auditores)**

Em relação aos cargos supracitados, que integram a PGM e a CGM, será proposta representação autônoma, em respeito ao princípio da celeridade e da eficiência, ambos insculpidos na CF/88.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Vale recordar que se tratam de cargos que compõem a cúpula da Administração Pública Municipal, cujas remunerações, no mais das vezes, atingem o teto constitucional, daí a necessidade de abordagem em separado de tais classes.

Nesse diapasão, tem-se que somente o Procurador do Município Mario Jonas Freitas Guterres auferiu, em março de 2011, o montante de R\$ 172.315,00 (cento e setenta e dois mil trezentos e quinze reais e oitenta e dois centavos), conforme é possível verificar do documento nominado de Atualização de Quinquênio sobre a Remuneração (fls. 8.466/8.469).

Ademais, insta rememorar que a PGM teve ampla participação, ao que tudo indica, permeada de dolo, no desenvolvimento judicial e administrativo da questão atinente aos retroativos de quinquênio, o que robustece a necessidade de esmiuçar a conduta de ditos agentes públicos em processo autônomo.

## VII - Conclusão

Diante do exposto, considerando a lesão contínua suportada pelo erário em função dos fatos trazidos na representação em apreço, o Ministério Público de Contas requer:

I - Seja recebida a vertente representação, haja vista ter atendido aos requisitos de admissibilidade inculpidos nos normativos que regem a atuação dessa Corte de Contas;



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

II - Seja concedida Tutela Inibitória, *inaudita altera parte*, determinando ao Senhor **MÁRIO JORGE DE MEDEIROS**, Secretário Municipal de Administração, o que segue:

a) imediata suspensão do pagamento, aos Agentes Públicos Municipais, de valores retroativos de quinquênio - relativos ao período de dezembro 1999 a março de 2009 - com base na remuneração, haja vista que a sistemática afronta decisão judicial transitada em julgado (Processo nº 0161553-36.2001.8.22.0001), que fixou como base de cálculo o vencimento básico, bem como decisões proferidas nas Ações Civis Públicas nºs 0096795-09.2005.8.22.0001 e 0023518-47.2011.8.22.0001, cautelar em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (Processo nº 0003632-94.2013.822.0000) perante o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia e Decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 563.708/MS, de 19.9.2013;

II - Após autuação, seja determinado ao Corpo Técnico que efetive o cálculo do dano causado ao erário em decorrência dos pagamentos indevidos aos servidores públicos filiados ao SINDEPROF da parcela quinquênio, relativos ao período de dezembro 1999 a março de 2009, cujos documentos se encontram em anexo, bem como indique os agentes públicos beneficiados e responsáveis<sup>4</sup>, possibilitando, dessa forma, a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial, ex vi do disposto no art. 44 da LCE n. 154/96 c/c art. 65 do RITCE/RO;

<sup>4</sup> Ressalte-se que, em todo caso, é necessária a convocação aos autos do SINDEPROF - na qualidade de substituto processual, tendo vista que o Sindicato, ao que tudo indica, atuou de má-fé perante o Poder Judiciário com o objetivo de possibilitar a perpetuação dos pagamentos indevidos aos sindicalizados.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

III - Determine-se ao Prefeito do Município de Porto Velho, Senhor **MAURO NASIF RASUL**, bem como ao Secretário Municipal de Administração, Senhor **MÁRIO JORGE DE MEDEIROS**, que instaurem Tomada de Contas Especial, nos termos previstos no art. 8º, § 1º, da Lei Complementar nº 154/96, com vistas à restituição ao erário dos valores retroativos de quinquênio (sobre a remuneração) pagos a servidores municipais **não filiados ao SINDEPROF** (exceto no que diz respeito a Procuradores, Advogados Públicos, Auditores e Contadores da Controladoria-Geral do Município), por decisão administrativa, tendo em vista que a sentença proferida em sede de Mandado de Segurança "*fará coisa julgada limitadamente aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante*", conforme disposto expressamente no art. 22 da Lei nº 12.016/2009 (Lei do Mandado de Segurança).

Porto Velho, 12 de novembro de 2015.

**ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS**  
Procurador-Geral de Contas

**ÉRIKA PATRÍCIA SALDANHA DE OLIVEIRA**  
Procuradora de Contas

**SÉRGIO UBIRATÃ MARCHIORI DE MOURA**  
Procurador de Contas

**YVONETE FONTINELLE DE MELO**  
Procuradora de Contas

**ERNESTO TAVARES VICTORIA**  
Procurador de Contas