TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 104871/20

ASSUNTO: ATO DE INATIVAÇÃO

ENTIDADE: INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES PUBLICOS DO MUNICIPIO DE CASCAVEL

INTERESSADO: ALCINEU GRUBER, INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES PUBLICOS DO MUNICIPIO DE CASCAVEL, LEONALDO PARANHOS DA SILVA, VALDOMIRO TIDRES, WALTER PARCIANELLO

RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 4035/24 - Primeira Câmara

Aposentadoria. Incorporação aos proventos de verba denominada “média de férias”. Previsão legal e contribuição previdenciária. Aplicação do princípio da razoabilidade, proporcionalidade e economicidade. Legalidade e registro do ato.

1. Trata-se de processo de exame de legalidade de ato de concessão de **aposentadoria,** por idade, com proventos proporcionais, fundamentada no art. 40, §1º, III, “b” da CF, deferido ao Sr. Valdomiro Tidres, ocupante do cargo de Guarda Patrimonial no Município de Cascavel, cuja admissão ocorreu em 02/01/1991.

A aposentadoria foi concedida, inicialmente pelo Decreto nº 15.170, de 16/12/2019 (peça 10), posteriormente retificado pelo Decreto nº 18.578, de 13/08/2024 (peça 21).

Em primeira análise, a **Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE)**, por meio da Instrução nº 11652/2024 (peça nº 14), apontou a inclusão aos proventos de verbas transitórias, sem a devida proporcionalização de valores, em desacordo com o Incidente de Inconstitucionalidade n° 47720/17, do qual se extrai o Acórdão n° 3555/2018-TP desta Corte de Contas, retificado pelos Acórdãos nº 3267/19 e nº 2174/21, razão pela qual pugnou pela abertura de contraditório ao Ente Previdenciário.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.PRFO

Ademais, a Unidade Técnica pontou que "*deixou de ser considerada no demonstrativo de cálculo à peça 12, fl. 4, a verba transitória percebida no mês de dezembro de 2019, conforme a certidão de peça 8, fl. 1, sendo consideradas apenas as vantagens transitórias percebidas até novembro de 2019*" (fl. 16).

Devidamente intimado, o **Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Cascavel** refez os cálculos dos proventos de aposentadoria, em consonância com as decisões dessa Corte de Contas, emitindo novo ato de inativação (peças 19-24).

Em nova análise dos autos, a **Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE)**, por meio da Instrução nº 13783/24 (peça 25), constatou que o servidor implementou a idade mínima exigida, o tempo de serviço público e de contribuição, em consonância com o regramento escolhido.

Asseverou que o Ente Previdenciário juntou os documentos e informações necessárias, conforme instrução normativa vigente.

No que se refere à adequação do cálculo de proporcionalização das verbas transitórias incorporáveis, entendeu que o apontamento anterior restou superado, uma vez que a Entidade retificou e proporcionalizou as verbas transitórias (peça 22).

Outrossim, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão verificou a inclusão nos proventos da verba transitória "média de férias", destacando que a Unidade Técnica possui entendimento pela impossibilidade de incorporação da vantagem, diante do disposto no Art. 2º da Lei Ordinária nº 5773/2011, razão pela qual foram realizadas diversas diligências ao Ente e distribuídos processos com opinativo pela negativa de registro.

Entretanto, asseverou que "*a regularidade da incorporação restou reconhecida no Acórdão n.º 2880/24-S1C, nos autos de n.º 622970/19. Por outro lado, foi reconhecida a irregularidade da incorporação no Acórdão n.º 2832/24-S1C, nos autos de n.º 103379/20*". (peça 25, fls. 8-9), concluindo pela possibilidade de registro do ato de inativação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.PRFO

O **Ministério Público de Contas**, por meio do Parecer nº 624/24 – 6PC (peça nº 28), discordou do opinativo da CAGE, manifestando-se pela negativa de registro do ato de inativação, nos seguintes termos (fls. 2-3):

> Não obstante a decisão consubstanciada no Acórdão nº 2880/24 – S1C, conforme pontuado pela unidade técnica, o Acórdão nº 2832/24, também da 1ª Câmara, apesar de conceder registro ao ato em razão do valor irrisório incorporado aos proventos, declarou que a inclusão da verba é contrária à legislação local e à jurisprudência deste Tribunal de Contas.
>
> Nesse sentido, conforme elucidado pela Coordenadoria competente em outros expedientes que apreciam o mesmo objeto, a Lei Municipal nº 3800/2004 determinou a forma de cálculo das verbas "férias", "terço constitucional" e "13º salário", de modo que a denominada "Média de Férias" não se trata de verba transitória e, sim, da forma de cálculo:
>
> [...]
>
> Em contrapartida, o artigo 1º, §1º do Decreto Municipal nº 10.212/2011 acabou por criar nova verba e as condições para o seu pagamento, sem observância dos parâmetros legais previamente instituídos:
>
> [...]
>
> Veja-se que a redação do dispositivo não indica de forma expressa a criação da "Média de Férias", todavia a sua aplicabilidade na prática enseja o pagamento de vantagem nova, em condições igualmente inéditas, aos servidores em gozo de férias, de licença prêmio ou em licença para concorrer a mandato eletivo.
>
> O dispositivo legal é claro ao indicar a forma de cálculo por meio da média das vantagens, que de fato foi disciplinada por intermédio do § 2º, do artigo 1º do Decreto Municipal, conforme bem observado pela Coordenadoria em expedientes análogos. Para além disso, não há espaço para conceber a criação de verba, não obstante a norma o tenha feito por meio do § 1º do mesmo artigo.
>
> Nesse sentido, é cediço que o Decreto, enquanto norma infralegal, é limitado às diretrizes de regulamentação, não cabendo inovar na criação de vantagem, tampouco na implementação de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.PRFO

> requisitos para o seu recebimento sem o respaldo legal. A instituição de nova verba pode impactar no panorama orçamentário municipal e, dito isso, deve necessariamente atravessar o devido processo legislativo.
>
> Isto é, tomando como base o disposto no artigo 15 da legislação municipal, o decreto não poderia introduzir novas regras no sistema jurídico, pois sua função se restringe ao detalhamento da aplicação de normas legais preexistente, não gozando de autoridade para estabelecer nova verba, que consiste em novos direitos. Logo, a instituição da verba "Média de Férias" por decreto viola o princípio da legalidade estrita, uma vez que descarta a exigência de lei formal para a criação ou a modificação de direitos.

É o relatório.

2. Conforme acima relatado, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão e o Ministério Público de Contas divergem acerca da legalidade e registro do ato de inativação em análise, em razão da incorporação da verba denominada "*média de férias*" aos proventos.

Observa-se que os autos foram instruídos com os documentos necessários, em conformidade com a Instrução Normativa vigente à época, bem como que o servidor cumpriu os requisitos para aposentadoria escolhida, implementando os requisitos de tempo de contribuição, de serviço público e de idade.

A inclusão de verbas transitórias foi verificada pela Unidade Técnica e não houve descumprimento da proporcionalidade em relação ao tempo de contribuição (princípio da contributividade).

Em relação aos proventos, por meio da Instrução nº 13783/24 – CAGE (peça 25, fls. 8-9), de 18/09/2024, a Unidade Técnica indicou a irregularidade atinente à inclusão da verba denominada "média de férias".

No entanto, a própria Unidade Técnica reconheceu a existência do Acórdão nº 2880/24 – S1C (processo nº 622970/19), em que restou reconhecida a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.PRFO

regularidade da incorporação da verba aos proventos, razão pela qual entendeu ser possível o registro do ato concessório.

Com efeito, verifica-se que a irregularidade apontada nos autos representou um acréscimo aos proventos de R$ 93,68 (noventa e três reais e sessenta e oito centavos) e que a verba "média de férias" vem sendo objeto de diversas discussões em processos dessa Corte de Contas, sendo oportuno transcrever o entendimento do Conselheiro Substituto Livio Fabiano Sotero Costa retratado na decisão acima mencionada:

> Na linha descrita pelo Município na peça 28, é importante esclarecer que a vantagem intitulada "**Média de Férias**" é diversa da "**Gratificação de 1/3 de Férias**".
> A primeira, prevista no artigo 15 da Lei Municipal nº 3.800/2004, refere-se ao importe obtido a partir da média dos valores pagos a título de verbas variáveis ou temporárias como hora-extra para compor a remuneração do período de descanso remunerado atinente às férias. Trata-se, portanto, de um mecanismo comumente utilizado na legislação para garantir o padrão de remuneração no lapso temporal relativo ao gozo de férias.
> A segunda vantagem é um acréscimo afeto ao terço constitucional incidente sobre a remuneração do servidor, em regra, pago no mês antecedente ao destinado à fruição das férias.
> Ambas as vantagens encontram fundamento constitucional no artigo 7º, inciso XVII da Constituição Federal[1]. A primeira, para garantir o nível de remuneração a que concernente ao gozo de férias remuneradas. A segunda, o adicional de um terço ou mais sobre o salário normal.
> É plausível que valores pagos a título remuneratório ao longo do período aquisitivo de férias sejam considerados para o cálculo da remuneração do período de descanso remunerado em que o servidor usufruí de seu direito a férias. Se tais vantagens, de caráter remuneratório, são objeto de incidência de contribuição previdenciária, também o deve ser por ocasião de seu pagamento a título de média de férias e, desse modo, devem integrar o cálculo das verbas transitórias para incorporação ao valor dos proventos de aposentadoria. (original não grifado)

[1] Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.PRFO

O Município esclareceu na peça 28 que os valores das vantagens que compõem a citada média de férias são objeto de incidência de contribuição previdenciária, assim como a da própria média de férias.

Na certidão anexada à peça 8 é possível verificar que a servidora recebeu ao longo de sua carreira valores relacionados a vantagens de caráter variável ou temporário como horas-extras. As vantagens ali descritas, excetuado o auxílio-doença, ostentam previsão legal de incorporação aos proventos e de incidência de contribuição previdenciária, na forma definida no artigo 3º da Lei Municipal nº 5.773/2011[2]. Diferentemente não será a média delas pagas por ocasião das férias.

O Município poderia como técnica de gestão de folha de pagamento optar por fazer média em separado de cada uma das vantagens pagas de forma variável ou temporária e consignar a média de cada uma delas para pagamento no mês afeto à concessão de férias. Esses valores comporiam normalmente o cálculo da média das verbas transitórias. Contudo, optou por concentrar numa única rubrica tal pagamento, o que não desnatura a origem das vantagens. A sistemática de pagamento encontra amparo no artigo 15 da Lei Municipal nº 3.800/2004[3].

---

[2] **Art. 3º** Ficam definidas as seguintes vantagens pecuniárias e direitos percebidos pelo servidor que integrarão o cálculo da remuneração de contribuição prevista no caput do artigo anterior:
I - EM RAZÃO DA ATIVIDADE E LOCAL DE TRABALHO
a) Adicional de sobreaviso;
b) Adicional de insalubridade;
c) Adicional de jornada integral de trabalho;
d) Adicional de periculosidade;
e) Adicional noturno;
f) Adicional Art. 20 Lei 4.212/2006;
g) Adicional de regente de classe especial;
h) Adicional de socorrista;
i) Gratificação de função;
j) Gratificação de dedicação exclusiva;
l) Horas Extras;
m) Adicional de plantão médico;
n) Prêmio de produtividade fiscal;
o) Adicional de atenção básica;
p) Adicional de Atenção Infantil, criado pelo Art. 1º da Lei Municipal nº 6.011 de 28 de março de 2012; Redação acrescida pela Lei nº 6055/2012)
q) Adicional de Atenção Especial, criado pelo Art. 2º da Lei Municipal nº 6.011 de 28 de março de 2012; (Redação acrescida pela Lei nº 6055/2012)
r) Adicional de Atenção Especializada; (Redação dada pela Lei nº 6468/2015)
s) Adicional de Encargos Especiais de Segurança; (Redação acrescida pela Lei nº 6468/2015)
t) Gratificação CRAS Volante - GCV; (Redação acrescida pela Lei nº 6468/2015)
u) Gratificação de Função Pelo Exercício de Cargo em Comissão - GFC; (Redação acrescida pela Lei nº 6468/2015)
v) Gratificação de Função por Encargos Especiais - GFE; (Redação acrescida pela Lei nº 6468/2015)
x) Quebra de Caixa; (Redação acrescida pela Lei nº 6468/2015) [...]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/cascavel/lei-ordinaria/2011/578/5773/lei-ordinaria-n-5773-2011-dispoe-sobre-a-definicao-da-remuneracao-de-contribuicao-previdenciaria-do-servidor-publico-municipal-da-administracao-direta-autarquica-ou-fundacional-e-da-camara-municipal-e-da-outras-providencias>.

[3] Art. 15 Para efeito de cálculo de férias, terço constitucional e 13º salário, considerar-se-á a média das vantagens variáveis ou temporárias, percebidas nos respectivos períodos aquisitivos, corrigida em função de eventuais reajustes das tabelas de vencimentos na ocasião do pagamento. (Lei Municipal nº 3800/2004. Disponível em:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.PRFO

> Diferentemente do que aludiu a unidade técnica, a vantagem média de férias encontra-se expressamente descrita no citado artigo 15 da Lei Municipal nº 3.800/2004:
> Para efeito de cálculo de férias, [..] considerar-se-á a média das vantagens variáveis ou temporárias, percebidas nos respectivos períodos aquisitivos, corrigida em função de eventuais reajustes das tabelas de vencimentos na ocasião do pagamento.
> Logo a lei definiu a vantagem, pois consigna média das vantagens variáveis ou temporárias e traça o lapso temporal a ser considerado de 12 meses na expressão "nos respectivos períodos aquisitivos" e denota a fórmula de cálculo ao usar a palavra média e a ponderação dos valores das tabelas afetas à ocasião do pagamento. O decreto acaba apenas por detalhar essa previsão legal.
> Desse modo, a inclusão dos valores pagos a título de média de férias no cálculo das verbas transitórias mediante proporcionalidade em relação ao tempo de contribuição encontra amparo legal e atende aos termos do Acórdão 3155/2014 – Tribunal Pleno desta Corte de Contas.

Assim, considerando que houve contribuição previdenciária, bem como há previsão normativa municipal vigente, ainda que possa haver discussão sobre a mesma, entendo que não seria razoável, após o decurso de mais de 4 anos do protocolo do ato nesta Corte de Contas (17/02/2020), empreender esforços para retificação do benefício – o que, destaco, ainda envolveria garantir ao interessado o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa, razão pela qual, com fundamento no princípio da proporcionalidade, razoabilidade e economicidade, bem como no entendimento acima mencionado e no Acórdão nº 3276/24 – Primeira Câmara (processo nº 41987/20), deve ser concedido o registro do presente ato de inativação.

3. Em face do exposto **VOTO** no sentido de que esta Câmara determine o **registro** do ato de concessão de **aposentadoria,** por idade, com proventos proporcionais, fundamentada no art. 40, §1º, III, "b" da CF, deferido pelo Decreto nº 15.170, de 16/12/2019 (peça 10) e retificado pelo Decreto nº 18.578, de

<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/cascavel/lei-ordinaria/2004/380/3800/lei-ordinaria-n-3800-2004-dispoe-sobre-o-plano-de-cargos-vencimentos-e-carreiras-do-servidor-publico-municipal-e-da-outras-providencias>.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.PRFO

13/08/2024 (peça 21), ao Sr. Valdomiro Tidres, ocupante do cargo de Guarda Patrimonial no Município de Cascavel.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à **Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão** para as anotações e providências devidas, na forma da Lei Complementar nº 113/2005 e do Regimento Interno.

Posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento e arquivamento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro **IVENS ZSCHOERPER LINHARES**, por unanimidade, em:

I - Determinar o **registro** do ato de concessão de aposentadoria, por idade, com proventos proporcionais, fundamentada no art. 40, §1º, III, “b” da CF, deferido pelo Decreto nº 15.170, de 16/12/2019 (peça 10) e retificado pelo Decreto nº 18.578, de 13/08/2024 (peça 21), ao Sr. Valdomiro Tidres, ocupante do cargo de Guarda Patrimonial no Município de Cascavel;

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão para as anotações e providências devidas, na forma da Lei Complementar nº 113/2005 e do Regimento Interno;

III – encaminhar à Diretoria de Protocolo, para o encerramento e arquivamento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII do Regimento Interno.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.PRFO

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Plenário Virtual, 28 de novembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 20.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.PRFO