



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 561814/19
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, ROSANA APARECIDA MARTINS CEOLIN, WALTER PARCIANELLO
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO THIAGO BARBOSA CORDEIRO

ACÓRDÃO Nº 4325/24 - Segunda Câmara

Ato de inativação. 2. Transcurso do prazo decadencial de 5 anos de que dispõe esta Corte para apreciar definitivamente a legalidade do ato, contado da autuação dos autos. Aplicação do Prejulgado n.º 31 desta Corte. Legalidade e registro do ato de concessão do benefício.

RELATÓRIO

Trata-se de APOSENTADORIA voluntária concedida pelo Município de Cascavel à senhora ROSANA APARECIDA MARTINS CEOLIN, no cargo de Cirurgião Dentista, com fundamento no artigo 3º da Emenda Constitucional n.º 47/2005, conforme Decreto n.º 14.887/2019 (peça 10), publicado no Diário Oficial do Município em 27/06/2019, posteriormente revogado pelo Decreto n.º 18.314/24, publicado no mesmo veículo em 05/06/2024.

2. A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, pela Instrução n.º 8742/24 (peça 26), subscrita pelo Auditor de Controle Externo Willian Yagyu Moribayashi e pela Estagiária Gabriela Campos, opinou pela **negativa** de registro do ato de concessão de aposentadoria:

(...)

Ocorre que a análise detida das vantagens transitórias incluídas nos proventos, relacionadas no demonstrativo de peça 21 e no relatório circunstanciado de peça 19, fl. 6, revela que uma delas foi **indevidamente considerada**, a denominada “**Média de Férias**”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Trata-se de vantagem, que, conforme cadastro realizado pelo Município de Cascavel no SIAP – Quadro de Verbas, seria disciplinada pela Lei Ordinária n.º 3800/2004 e pela Lei Ordinária n.º 5773/2011.

Conforme o art. 15 da Lei Ordinária n.º 3800/2004:

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.

Desse modo, salvo melhor juízo, constitui-se a verba “Média de Férias” em vantagem creditada ao servidor a título de adicional de férias e cujo cálculo é realizado sobre a média das vantagens transitórias percebidas ao longo do período base do descanso anual constitucionalmente previsto.

Por outro lado, prevê o art. 2º da Lei Ordinária n.º 5773/2011 que tal vantagem não se constitui remuneração de contribuição, não podendo, portanto, incorporar-se aos proventos de inativação:

Art. 2º Para efeito desta Lei, a remuneração mensal de contribuição será constituída pela soma do vencimento do cargo efetivo, do Adicional por Tempo de Serviço e demais verbas remuneratórias pagas em razão da atividade, do local de trabalho, do mérito e de circunstâncias especiais previstas em lei, ao servidor sobre as quais tenha incidido a contribuição previdenciária, excluídas:

(...)

VI - o terço constitucional das férias;

Nesse sentido, cumpre lembrar o teor do Acórdão n.º 3.155/14-TP (Prejulgado n.º 7):

- os cálculos de proventos das aposentadorias concedidas pelas denominadas regras de transição (art. 6º da EC 41/03, art. 3º da EC 47/05 e EC 70/12) devem obedecer ao disposto na legislação do Ente Estadual ou Municipal sobre a forma de incorporação das verbas de natureza transitória;

Tem-se, desse modo, que o cálculo dos proventos realizado pela Entidade de Origem contraria, além da própria legislação local, a jurisprudência desta Corte.

Ante o exposto, o opinativo pela negativa de registro é medida que se impõe.

3. Alterada a autuação do processo, de REQUERIMENTO DE ANÁLISE TÉCNICA para ATO DE INATIVAÇÃO, segundo Informação n.º 3856/24 da Diretoria de Protocolo (peça 28), tendo em vista o previsto no § 5º do artigo 299-A do Regimento Interno¹, o feito foi a mim distribuído, conforme Termo à peça 27.

4. O Ministério Público de Contas, pelo Parecer n.º 169/24 (peça 29), da lavra da Procuradora Valéria Borba, corroborou o posicionamento da unidade técnica pela **negativa** de registro do ato, “tendo em vista que, nos termos da lei

¹ Art. 299-A. (...)

§ 5º Os atos considerados irregulares após a realização de diligências preliminares serão encaminhados para distribuição e regular processamento, nos termos do art. 333, I a V, deste Regimento Interno, quando passarão a receber instrução pela Coordenadoria de Gestão Estadual ou pela Coordenadoria de Gestão Municipal, conforme o caso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

local, a vantagem “Média de Férias” não integra a remuneração mensal de contribuição, tendo sido computada de forma irregular no cálculo dos proventos”.

5. O Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Cascavel, representado por seu presidente, senhor Alcineu Gruber, pela petição intermediária n.º 457477/24 (peças 33-34), em atenção ao Despacho n.º 180/24-GCSTBC (peça 30), apresentou a seguinte manifestação:

Com a máxima vênia à respeitável Instrução - 8742/24 - CAGE(peça nº 26) e ao respeitável Parecer - 169/24 - 1PC (peça 29), passa-se a tecer alguns apontamentos sobre a chamada “média de férias” (citada no cálculo das verbas transitórias individualizadas e proporcionalizadas em cumprimento ao Acórdão nº 3.555/2018-TP, vide peça nº 21).

Posto isso, frisa-se que a “média de férias” é diferente do terço constitucional de férias, conforme art. 15 da Lei Municipal nº 3.800/2004:

“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.”(grifo nosso)

O art. 15 Lei Municipal nº 3.800/2004 foi regulamentado pelo Decreto Municipal nº 10.212/2011, cita-se abaixo o respectivo art. 1º:

“Art. 1º O servidor em gozo das férias, licenças prêmio e para concorrer mandato eletivo, perceberá:

I - No mês de gozo: vencimento do mês acrescido das vantagens fixas e temporárias;

II - No mês subsequente ao gozo: média de férias/licença, caso houver.

§ 1º Entende-se por **média de férias/licença a diferença positiva entre a média das vantagens fixas, temporárias e variáveis percebidas no período aquisitivo, no caso de férias**, e dos 12 meses anteriores ao início do gozo, no caso de licença prêmio e para concorrer mandato eletivo, e a soma das vantagens fixas e temporárias do mês do pagamento.

§ 2º **No mês que antecede o período de gozo de férias, o servidor perceberá 1/3 (um terço) da sua remuneração fixa acrescida da média das vantagens temporárias e variáveis percebidas no período aquisitivo**, sob o título de gratificação de 1/3 de férias.” (grifo nosso)

Nota-se que a “média de férias” é formada pela diferença positiva entre a média das vantagens fixas, temporárias e variáveis percebidas no período aquisitivo das férias, conforme § 1º do art. 1º do Decreto Municipal nº 10.212/2011, não havendo previsão da inclusão de verbas indenizatórias, tal qual o terço constitucional de férias.

Nesse contexto, registra-se que **as vantagens fixas, temporárias e variáveis percebidas no período aquisitivo das férias, e que são computadas no cálculo da “média de férias”, são aquelas elencadas na Certidão de Percepção de Vencimentos do beneficiário (peça nº 08), sobre as quais incidiu contribuição previdenciária nos termos do art. 3º da Lei Municipal nº 5.773/2011.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ou seja, a “média de férias” não se trata de uma verba nova, mas sim da média das verbas fixas, temporárias e variáveis percebidas no período aquisitivo das férias, sobre as quais incide contribuição previdenciária.

Inclusive, a “média de férias” é utilizada para o cálculo do próprio terço constitucional de férias, segundo o § 2º do art. 1º Decreto Municipal nº 10.212/2011, o qual define o conceito de “gratificação de 1/3 férias”, o que evidencia que a “média de férias” tem existência distinta da “gratificação de 1/3 férias”, tendo em vista que aquela é utilizada para o cálculo desta, mas não o contrário.

Assim, considerando que a “gratificação de 1/3 férias” não integra o cálculo da “média de férias”, e levando em conta que houve contribuição sobre esta última, em respeito ao **Princípio Contributivo**, *data venia*, mostra-se adequada a inclusão desta última no cálculo da média das verbas transitórias, em cumprimento ao Acórdão nº 3.555/2018-TP.

6. Ato contínuo, o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Cascavel, representado por seu presidente, senhor Alcineu Gruber, pela petição intermediária n.º 544442/24 (peças 35-37), apresentou manifestação complementar com novas justificativas a respeito da incorporação da verba “média de férias”:

É de conhecimento amplo que esse Egrégio TCE-PR passou a ordenar que o IPMC revise os cálculos das aposentadorias de centenas de servidores que foram concedidas antes do trânsito em julgado do Incidente de Inconstitucionalidade nº 47720/17, para adequar o cálculo dos proventos ao respeitável Acórdão nº 3.555/2018 - Tribunal Pleno (TP).

Nesse contexto, lembra-se que o respeitável Acórdão nº 3.555/2018-TP determinou que as verbas transitórias, computadas para o cálculo dos proventos de aposentadoria com base na “remuneração do cargo efetivo”, sejam individualizadas e proporcionalizadas ao tempo de contribuição.

Assim, quando esta autarquia começou a revisar os proventos, nos parâmetros definidos pelo venerável Acórdão nº 3.555/2018-TP, a “média de férias” passou a ficar evidenciada, cita-se abaixo um exemplo de cálculo realizado pelo IPMC, para facilitar o entendimento do tema:

Eventos base do salário de contribuição utilizado

Referência: 01/09/2019

Código	Evento	Qtde	Valor
90	VENCIMENTO	168	4.408,32

Eventos transitórios do salário de contribuição

Código	Descrição	Legislação	Apurar desde	Forma atualização	Índice correção	Valor atualizado	Tempo integral	Tempo apurado	Proporção	Valor final
123	HORAS EXTRAS A 100%		01/06/1992	100% dos maiores	CORRECAO INSS	71,23	10950 dias	30 dias	0,27%	0,19
89	MEDIA FERIAS		01/06/1992	100% dos maiores	CORRECAO INSS	270,94	10950 dias	183 dias	1,67%	4,52

Ediane Teresinha Dunks
Escritora do Setor de Benefícios
Previdenciária PNC

Diante desse cenário, a ilustre Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão desse Egrégio TCE-PR (CAGE) vem entendendo, na maioria dos processos, que a “média de férias” não poderia ser incluída no cálculos dos proventos de aposentadoria, com base nos respeitáveis fundamentos abaixo sintetizados, os quais requer-se a devida vênia para parafrasear:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Constitui-se a verba “Média de Férias” em vantagem creditada ao servidor a título de adicional de férias;
- Prevê o art. 2º da Lei Ordinária n.º 5773/2011 que tal vantagem (terço constitucional de férias) não se constitui remuneração de contribuição, não podendo, portanto, incorporar-se aos proventos de inativação;
- Caso se admita que esta vantagem (média de férias) não configura terço constitucional de férias, tem-se que carece de amparo em lei em sentido estrito, pois estaria, então, fundamentada exclusivamente no Decreto Municipal n.º 10.212/2011, o qual, ato infra legal que é, certamente não poderia instituir vantagem a ser paga a servidores públicos e incorporada a proventos de inativação, em contrariedade direta ao art. 37, inciso X, da Constituição Federal.

Posto isso, destaca-se que a controvérsia sobre a incorporação da “média de férias” aos proventos de aposentadoria, **até o momento, não foi objeto de manifestação de entendimento dos Excelentíssimos Senhores Conselheiros** desse Egrégio TCE-PR, visto que não se localizou ainda decisão conclusiva de Vossas Excelências.

Para tentar obter esclarecimentos sobre a matéria, o IPMC solicitou ao Departamento de Gestão de Pessoas do Município de Cascavel informações sobre a “média de férias”, as quais foram prestadas nos conformes do **Ofício nº 507/2024-PMC (segue anexo)**.

Nesse contexto, não faz sentido o IPMC copiar aqui tudo aquilo que já foi explanado em minúcias pelo Ofício nº 507/2024-PMC, mas frisa-se que este analisou as Leis Municipais nº 2.215/1991, 3.800/2004 e 5.773/2011, bem como os Decretos Municipais nº 6.343/2004 e 10.212/2011, e apresentou algumas conclusões a seguir resumidas, as quais merecem destaque:

- Segundo o art. 102 da Lei Municipal nº 2.215/1991, o **terço constitucional de férias é calculado sobre o vencimento base** do servidor municipal, não sobre a remuneração;
- A “média de férias” está normatizada pelo Decreto Municipal nº 10.212/2011 (que substituiu o Decreto Municipal nº 6.343/2004), este que regulamentou o art. 15 da Lei Municipal nº 3.800/2004, **tratando-se de comparação entre a remuneração recebida no período aquisitivo de férias e a remuneração recebida no mês de gozo das férias**, para que durante as férias o servidor tenha garantida a irredutibilidade salarial;
- A “**média de férias**” não é uma verba autônoma, pois, se assim o fosse, deveria ter sido criada por lei em sentido estrito, **sendo na verdade uma garantia de irredutibilidade salarial**, especificamente para o caso do servidor cuja remuneração do período aquisitivo de férias seja superior à remuneração devida por ocasião das férias;
- Como a “média de férias” não é uma verba autônoma, ela não está prevista nominalmente no rol do art. 3º da Lei Municipal nº 5.773/2011, contudo, **ela é composta pelas verbas que estão inseridas naquele rol, logo, há que se incidir a contribuição previdenciária**.

Além de explicar em detalhes tudo o que foi acima exposto, o **Ofício nº 507/2024-PMC demonstrou**, de forma analítica, como se dá o **cálculo da “média de férias”**, evidenciando que ela é composta pelas verbas descritas no rol do art. 3º da Lei Municipal nº 5.773/2011 e que o **terço constitucional de férias não é considerado no cálculo**.

Nesse sentido, tendo em vista os fundamentos apresentados pelo Ofício nº 507/2024-PMC, resta confirmado que a “média de férias” é diferente do terço constitucional de férias, pois ela é formada pelas vantagens fixas,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

temporárias e variáveis percebidas no período aquisitivo das férias, sobre as quais incide contribuição previdenciária nos termos do art. 3º da Lei Municipal nº 5.773/2011.

Outrossim, ressalta-se que a “média de férias” não se trata de uma verba nova criada via decreto, mas sim da média das verbas fixas, temporárias e variáveis percebidas no período aquisitivo das férias (todas previstas em lei), sobre as quais incide contribuição previdenciária nos conformes do já citado art. 3º da Lei Municipal nº 5.773/2011.

Nesse diapasão, **em respeito ao Princípio Contributivo da Previdência Social, *data venia*, mostra-se adequada a inclusão da “média de férias” no cálculo da média das verbas transitórias**, em cumprimento ao **Acórdão nº 3.555/2018-TP**, já que **ela foi objeto de contribuição previdenciária dos servidores**.

Importante lembrar que o **Princípio Contributivo foi um dos fundamentos basilares para a formação do Acórdão nº 3.555/2018-TP**, veja-se abaixo trecho de sua página 09:

(...)

Desse modo, Excelência, fica demonstrado que, **além da “média de férias” ser constituída pela verbas previstas no rol do art. 3º da Lei nº 5.773/2011**, o ato de **excluí-la do cálculo das verbas transitórias configuraria grave ofensa ao Princípio Contributivo, violando o próprio Acórdão nº 3.555/2018-TP**.

7. A Coordenadoria de Gestão Municipal, pela Instrução n.º 4726/24 (peça 38), emitida pela Auditora de Controle Externo Marília Zamoner, conferida pela Auditora de Controle Externo Francely Isumi e encaminhada por seu coordenador, Levi Rodrigues Vaz, opina pela **negativa** de registro do ato, “tendo em vista a não aplicabilidade do Prejulgado n.º 31 em razão de flagrante inconstitucionalidade” e, **sucessivamente, pelo reconhecimento do registro tácito** do ato de inativação, nos termos do Prejulgado n.º 31 desta Corte, em razão da ocorrência da decadência:

Trata-se de Ato de Inativação protocolado em 21 de agosto de 2019 (peça 1), e, até o presente momento, não houve decisão desta Casa, chamando a aplicação do Prejulgado nº 31.

(...)

Os autos indicam, portanto, que o prazo decadencial de cinco anos, fixados pela Tese nº 445 do Supremo Tribunal Federal, e pelo Prejulgado nº 31, transcorreu antes de qualquer **decisão definitiva** desta Casa, que deveria ter ocorrido no máximo até 21 de agosto de 2024, o que implicaria, de fato, no registro tácito do ato de inativação em questão.

A decadência verificada, resultaria no registro tácito do ato de inativação em comento, impedindo este Tribunal de Contas de concluir pela negativa de registro do ato em questão, posto que não se pode negar o registro de um ato cujo registro já ocorreu.

Contudo, ressalvo meu posicionamento pessoal quanto à matéria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ressalva do posicionamento pessoal desta Auditora

Importante destacar que tivemos oportunidade de analisar a legalidade da matéria objeto dos autos, chegando à conclusão de que a entidade vem concedendo a verba “Média de Férias” de forma inconstitucional, na medida em que **não há lei criadora da verba**, sendo concedida com fundamento em ato infralegal, sem fundamento em lei, portanto.

É incontroverso o fato de que a verba intitulada “Média de Férias” tem como fundamento legal o art. 15 da Lei de Cascavel n.º 3800/2004.

Tal dispositivo legal, contudo, **não instituiu nenhuma verba**.

Apenas **determinou a forma de cálculo** de verbas instituídas constitucionalmente: férias, terço constitucional e 13º salário. Veja-se:

“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. (grifei)

O que a lei fez, portanto, é indicar ao aplicador da lei como calcular as férias, terço constitucional de férias e 13º salário. Apenas isso.

O cálculo dessas verbas, portanto, é feito considerando a média das vantagens transitórias percebidas nos respectivos períodos aquisitivos. Ou seja, para o cálculo de férias e seu terço constitucional, faz-se a média das verbas transitórias recebidas no período aquisitivo das férias. Para o cálculo de 13º salário, faz-se o levantamento da média das verbas transitórias recebidas no ano relativo ao 13º salário que se deve pagar.

Nada mais.

Essa conta, portanto, não é uma verba transitória. É apenas o cálculo da média **de verbas já pagas** durante o ano (ano aquisitivo de férias e ano aquisitivo do 13º salário).

A “Média de Férias”, conforme a lei, portanto, não é uma verba, repita-se. É um cálculo sobre outras verbas.

Ocorre que o dito art. 15 da Lei 3.800/2004 foi “regulamentado” no art. 1º do Decreto Municipal n.º 10.212/2011, que assim estabeleceu:

“Art. 1º O servidor em gozo das férias, licenças prêmio e para concorrer mandato eletivo, perceberá:

I - No mês de gozo: vencimento do mês acrescido das vantagens fixas e temporárias;

II - No mês subsequente ao gozo: média de férias/licença, caso houver.

§ 1º Entende-se por média de férias/licença a diferença positiva entre a média das vantagens fixas, temporárias e variáveis percebidas no período aquisitivo, no caso de férias, e dos 12 meses anteriores ao início do gozo, no caso de licença prêmio e para concorrer mandato eletivo, e a soma das vantagens fixas e temporárias do mês do pagamento.

§ 2º No mês que antecede o período de gozo de férias, o servidor perceberá 1/3 (um terço) da sua remuneração fixa acrescida da média das vantagens temporárias e variáveis percebidas no período aquisitivo, sob o título de gratificação de 1/3 de férias.”

O Decreto n.º 10.212/2011, **configurando verdadeiro decreto autônomo**, em seu art. 1º, determina que o servidor em gozo de **férias, licença prêmio ou licença para concorrer a mandato eletivo** tem direito a receber uma nova verba que institui em seu § 1º, correspondente à diferença positiva entre a média de vantagens **fixas**, temporárias e variáveis e a soma dessas vantagens do mês do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pagamento. Essa média seria paga no mês **subsequente** ao mês de gozo das férias ou de licença prêmio.

Em outras palavras, o § 1º do referido decreto **criou uma verba que a lei não criou** e o art. 1º criou requisitos e condições para o recebimento de tal verba que não guardam relação com a lei.

Enquanto a lei não instituiu qualquer verba, mas deliberou a respeito da forma de cálculo das verbas férias, terço constitucional e 13º salário, o decreto, criou uma verba para ser recebida por servidores que entrem em gozo de férias, mas também de licença prêmio e licença para concorrer a mandato eletivo. **Nada disso está na lei.**

Ademais, enquanto a lei determinou fosse o cálculo de férias, terço constitucional e 13º salário, feito a partir da média de *verbas transitórias recebidas* no período aquisitivo respectivo, o decreto incluiu vantagens fixas, que a lei não incluiu.

O que a lei fez, repita-se, foi disciplinar a forma de cálculo das férias, terço constitucional e 13º salário, cuja regulamentação está no § 2º do art. 1º do decreto em questão.

O art. 1º e seu § 1º do Decreto 10.212/2011 extrapolou os limites legais, violando, assim, o princípio da reserva legal ao criar uma nova verba a ser paga no mês subsequente ao gozo de férias, licença prêmio e licença para concorrer a mandato eletivo, não previsto em lei.

O ponto que ressalvo, portanto, é que a decadência não deve prevalecer sobre **inconstitucionalidades flagrantes, como a da violação do princípio da reserva legal**, razão pela qual, opina-se pela negativa de registro, afastando-se, assim, a aplicação do Prejulgado n.º 31.

8. O Ministério Público de Contas, pelo Parecer n.º 575/24 (peça 39), da lavra da Procuradora Valéria Borba, corrobora o posicionamento da unidade técnica pela **negativa** de registro do ato, “afastando, no caso em tela, a aplicação automática do Prejulgado nº 31 – TCEPR”:

Conforme elucidado pela Coordenadoria competente, 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:

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.

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, senão vejamos:

Art. 1º O servidor em **gozo das férias, licenças prêmio e para concorrer mandato eletivo**, perceberá:

I - No mês de gozo: vencimento do mês acrescido das **vantagens fixas** e temporárias;

II - **No mês subsequente ao gozo: média de férias/licença**, caso houver.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 1º Entende-se por média de férias/licença a diferença positiva entre a média das vantagens fixas, temporárias e variáveis percebidas no período aquisitivo, no caso de férias, e dos 12 meses anteriores ao início do gozo, no caso de licença prêmio e para concorrer mandato eletivo, e a soma das vantagens fixas e temporárias do mês do pagamento.

§ 2º No mês que antecede o período de gozo de férias, o servidor perceberá 1/3 (um terço) da sua remuneração fixa acrescida da média das vantagens temporárias e variáveis percebidas no período aquisitivo, sob o título de gratificação de 1/3 de férias.”

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, também usado como fundamento pelo ente previdenciário, 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 competente. 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 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, descartando a exigência de lei formal para a criação ou a modificação de direitos.

Outrossim, importa observar que o presente protocolo foi autuado em 09/09/2019, demandando a discussão acerca do decurso do prazo decadencial de cinco anos para a decisão definitiva de mérito, conforme o Prejulgado nº 31 – TCE/PR.

Com efeito, impera considerar que a Lei Estadual nº 20.656/2021 prevê o afastamento do prazo decadencial quinquenal quando envolvidos atos eivados de flagrante inconstitucionalidade:

Art. 72. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data da ciência do ato pela Administração, **salvo comprovada má-fé ou flagrante inconstitucionalidade**. (grifei)

Referido dispositivo legal, ao qual se subordina este Tribunal de Contas nos termos do artigo 1º, §1º, inciso VIII da mesma lei, impõe que a análise da legalidade do ato deve prevalecer sobre a aplicação da decadência visto que, no caso em tela, a instituição de nova vantagem por Decreto, que inova os termos da lei preestabelecida, é afronta evidente ao ordenamento jurídico.

Destaca-se que o texto da citada Lei Estadual deriva de norma já prevista na Lei Federal nº 9784/1999, que regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, e tem sua aplicabilidade assegurada



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pelo Superior Tribunal de Justiça na redação da Súmula nº 633, justamente no que se refere ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos:

Lei n. 9.784/1999

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, **salvo comprovada má-fé**.

Súmula 633 - STJ

A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, **se inexistente norma local e específica que regule a matéria**.

Diante da discussão ora posta, cumpre salientar que há precedentes do Supremo Tribunal Federal que afastam a incidência do prazo decadencial quando verificado ato manifestamente inconstitucional:

(...)

Pelo exposto, no caso em análise, entende-se que a incidência da decadência quinquenal culminaria em registro tácito de ato concessório eivado de flagrante ilegalidade, que contraria frontalmente os princípios e regras da Constituição Federal, motivo pelo qual, em consonância com o opinativo técnico, esta Procuradoria de Contas reitera o posicionamento pela **negativa de registro** do ato afastando, no caso em tela, a aplicação automática do Prejulgado nº 31 – TCEPR.

FUNDAMENTAÇÃO E PROPOSTA DE VOTO

Em que pese as manifestações da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas pela negativa de registro do ato de inativação em decorrência da incorporação tida por irregular da verba “média de férias” aos proventos da servidora, verifico que os presentes autos foram autuados em 21/08/2019 (peça 2), motivo pelo qual transcorreu o prazo decadencial de 5 (cinco) anos de que dispõe esta Corte para apreciar definitivamente a legalidade do ato, operando-se a decadência, nos termos do Prejulgado n.º 31, que dispõe sobre a aplicação do Tema n.º 445 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal² no âmbito do Tribunal, impondo-se o **registro** do Decreto n.º 18.314/24 (peça 20).

² Tema n.º 445 – STF. Tese aprovada:

Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. Ainda que óbvio, reforço que a solução proposta não obsta que a legalidade da incorporação da referida verba seja adequadamente debatida em outros expedientes de inativação oriundos do Município de Cascavel.
3. Diante do exposto, proponho que esta Corte, com fundamento no artigo 1º, IV, da Lei Complementar n.º 113/05, aplicando o entendimento fixado no Prejulgado n.º 31, aprecie como legal e determine o registro do Decreto n.º 18.314/24 do Município de Cascavel.
4. Certificado o trânsito em julgado da decisão, os autos deverão ser encaminhados à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão para as devidas anotações, após o que o processo estará encerrado, nos termos do artigo 398, §1º, do Regimento Interno, devendo seguir à Diretoria de Protocolo para arquivamento, conforme previsto no artigo 168, VII, do normativo referido.

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Substituto THIAGO BARBOSA CORDEIRO, por unanimidade, com fundamento no artigo 1º, IV, da Lei Complementar n.º 113/05³, aplicando o entendimento fixado no Prejulgado n.º 31⁴, em:

³ Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão constitucional de controle externo, com sede na Capital do Estado, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei:

(...)

IV – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta ou indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no âmbito estadual e municipal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

⁴ Prejulgado n.º 31:

I - O Tema 445 é aplicável no âmbito desta Corte de Contas a todos os processos de atos de pessoal sujeitos à registro – admissão, aposentadoria, reserva, reforma, pensão, revisão de proventos e revisão de pensão;

II - O Tema 445 é válido para os atos iniciais ou complementares;

III - O prazo é decadencial de 05 (cinco) anos, não sujeito a interrupções e/ou suspensões, contado da protocolização do feito neste Tribunal;

IV - A aplicação da tese é imediata (operando efeitos ex tunc), atingindo todos os processos em trâmite e sobrestados;

V - A contagem do prazo nos atos de admissão inicia-se com a protocolização da Fase 04 da respectiva prestação de contas;

VI - Os atos retificadores (para correções de qualquer natureza) não interrompem o prazo decadencial, logo, o prazo não se reinicia com a juntada de ato retificador;

VII - O prazo decadencial flui da protocolização dos autos até a decisão definitiva de mérito transitada em julgado;

VIII - O sobrestamento, por qualquer motivo, inclusive a interposição de ação judicial, não interrompe tampouco suspende o prazo decadencial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- apreciar como legal e determinar o registro do Decreto n.º 18.314/24 do Município de Cascavel, que concedeu aposentadoria à senhora ROSANA APARECIDA MARTINS CEOLIN, no cargo de Cirurgião Dentista.

Certificado o trânsito em julgado da decisão, os autos deverão ser encaminhados à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão para as devidas anotações, após o que o processo estará encerrado, nos termos do artigo 398, §1º, do Regimento Interno⁵, razão pela qual seus autos deverão ser encaminhados à Diretoria de Protocolo para arquivamento, conforme previsto no artigo 168, VII, do normativo referido⁶.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Plenário Virtual, 12 de dezembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 21.

THIAGO BARBOSA CORDEIRO

Relator

IVAN LELIS BONILHA

Presidente

⁵ Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

⁶ Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)
(...)

VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;