TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 376101/25
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE QUATIGUÁ
INTERESSADO: EMERSON TOLEDO ESTEVAM, IZILDA GLEICIANY RODRIGUES CARRO, MUNICÍPIO DE QUATIGUÁ, OLIVELTO PEREIRA DA SILVA
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 2744/25 - Segunda Câmara

Revisão Remuneratória e Aplicação do Teto Constitucional no Município – Análise da ausência de reajuste do subsídio do Prefeito e seus reflexos na política salarial municipal – Reconhecimento de que a Constituição Federal não impõe reajuste automático ou obrigatório do subsídio, cabendo sua fixação à Câmara Municipal – Possibilidade de omissão decorrente do congelamento indefinido do teto remuneratório municipal – Distinção entre verbas remuneratórias e indenizatórias para correta aplicação do teto constitucional – Identificação de irregularidades na folha de pagamento, com pagamento de vantagens remuneratórias em desconformidade com o limite legal – Responsabilização do responsável pelo controle interno por erro grosseiro na fiscalização da folha, diante do conhecimento e atuação direta sobre o tema – Inexigibilidade de responsabilização do agente operacional sem atribuição técnica ou discricionária – Determinação de auditoria ampla na folha de pagamento municipal.

RELATÓRIO

O Sr. Emerson Toledo Estevam, Controlador do Município de Quatiguá, formalizou Representação noticiando possíveis irregularidades na edição da Lei Municipal 2.914/2025, por meio da qual foi concedida revisão da remuneração dos Secretários Municipais, em detrimento dos demais agentes públicos, inclusive do Prefeito e do Vice-Prefeito.

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

O Representante alega que mencionado Diploma afronta o princípio da isonomia, ao promover tratamento remuneratório desigual sem justificativa técnica ou legal, bem como o direito à revisão geral anual dos servidores públicos, ao restringir o reajuste a grupo específico, desfigurando o caráter universal do instituto.

Além disso, aponta que a ausência de reajuste dos subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito pode comprometer a eficácia do teto remuneratório municipal, gerando efeito de congelamento salarial para servidores cujos vencimentos se aproximam desse limite.

Conclusivamente, requereu a apuração das supostas irregularidades e a adoção de medidas corretivas.

Em análise inaugural contida no Despacho 835/25-GCFAMG (Peça 10), conheci da demanda trazida pelo Proponente, porém, determinei a conversão do expediente em Tomada de Contas Extraordinária para apuração de possível inobservância do teto remuneratório municipal, de acordo com os seguintes apontamentos:

> Durante as pesquisas realizadas para instrução preliminar desta análise, foi acessado o Portal da Transparência do Município de Quatiguá, observando-se situação que pode configurar irregularidade. A comparação entre a remuneração do Representante, Sr. Emerson Toledo Estevam, e a da Prefeita Izilda Gleiciany Rodrigues Carro sugere que o teto remuneratório municipal estaria sendo aplicado apenas sobre o vencimento básico dos servidores, sem abarcar todas as verbas de natureza remuneratória.
>
> Nos termos do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, a remuneração dos servidores públicos no âmbito municipal não pode exceder o subsídio do Prefeito. A interpretação consolidada pela jurisprudência e pela doutrina é no sentido de que a expressão "remuneração" deve ser compreendida de forma ampla, incluindo todas as parcelas pagas em decorrência do exercício do cargo, sejam fixas ou variáveis, com exceção daquelas de natureza indenizatória.

Determinada a citação da Prefeita Izilda Gleiciany Rodrigues Carro e dos servidores responsáveis pela elaboração da folha de pagamento do Município (o próprio Representante – Sr. Emerson Toledo Estevam – Técnico em Recursos

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

Humanos; e o Sr. Olivelto Pereira da Silva – Auxiliar em Recursos Humanos), foram apresentadas manifestações no seguinte sentido:

Sr. Emerson Toledo Estevam (Peças 15/114):

> Justifico que, após o recebimento salarial do mês de setembro de 2025, foi verificado que algumas verbas não estariam sendo computadas para o Teto Remuneratório (Sexta Parte e Gratificação de Controle Interno), logo após em questionamento com a Administração Pública, fui informado que teria sido realizado uma consulta junto a empresa que presta serviços de Software (ELOTECH). E essas verbas não entrariam no Teto Remuneratório porque eram alvos de discussão jurídica inclusive sendo já judicializada. Realizei uma análise preliminar onde foi verificado as legislações locais e que **não havia previsão expressa no Estatuto dos Servidores Municipais ou legislação municipal específica que determine a inclusão dessas verbas no cômputo do teto remuneratório**. Ressalta-se que tais parcelas possuem natureza jurídica distinta, não sendo consideradas como subsídio ou vencimento-base para efeito de limitação constitucional, salvo disposição legal em contrário.
>
> Dessa forma, **esse Controle Interno reconheceu** que após analisar o **Estatuto dos Servidores Municipais (lei 867/93) e demais legislações correlatas**, verificou **ausência de previsão legal expressa determinando que tais verbas integrem o cálculo do teto remuneratório do Chefe do Poder Executivo Municipal e que a Sexta Parte e a Gratificação de Controle Interno não integram o teto remuneratório municipal**, por ausência de previsão normativa local, observados os princípios da legalidade e segurança jurídica.
>
> "Ausência de Legislação no estatuto municipal que a sexta parte e Gratificação de Controle integram o teto remuneratório do Prefeito Municipal"
>
> Destaca-se que:
>
> - **A Sexta Parte** possui previsão estatutária como vantagem pessoal, sem disposição sobre sua inclusão no teto;
>
> - **A Gratificação de Controle Interno** decorre de designação específica, não havendo dispositivo legal determinando sua incidência no limite remuneratório.
>
> Diante do princípio da legalidade estrita, entende-se que, **na ausência de previsão normativa, não há fundamento jurídico para computar essas parcelas no teto remuneratório municipal**.
>
> Informo ainda que na função de Controle Interno recomendei a Administração Pública Municipal que solicitasse uma análise jurídica e emissão de parecer quanto a legalidade, da inclusão de gratificação e da sexta parte no cálculo do teto remuneratório constitucional.

Sra. Izilda Gleiciany Rodrigues Carro (Peças 116/127):

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

1. Da Regularidade de Reposição Geral Anual.

Primeiro, há de esclarecer que a gestão atual da Prefeita, que está no exercício do cargo há apenas seis meses, deu continuidade à política anual de reposição geral da remuneração de todos os servidores públicos municipais, concedeu reposição salarial de 4,77%, com base na regra inflacionária prevista, no art. 2º, da lei nº. 2,892/2025, anexa. Trata-se de prática reiterada da Administração Pública Municipal, ocorrendo anualmente.

2. Quanto a Reposição dos Subsídios dos Secretários Municipais.

No tocante a Lei Municipal nº 2.911/2025, objeto da denúncia, promoveu a reposição das perdas inflacionárias no percentual de 4.77%, dos subsídios dos Secretários Municipais. Importa salientar que os Secretários Municipais são agentes políticos, não se submetem ao regime estatutário dos servidores municipais, sendo sua remuneração fixada por lei específica, nos termos do item V, da do art. 29. da CF., conforme consta da lei nº 1.328/2006, em anexo.

Portanto, ainda, que se houve reposição diferenciado, não há que se falar em violação ao princípio da isonomia, visto que não há paridade entre servidores efetivos e agentes políticos, situação já pacificada na jurisprudência.

A distinção de tratamento remuneratório entre servidores e agentes políticos é constitucionalmente admitida, desde que observados os princípios da legalidade, moralidade e motivação.

3. Quanto ausência de reajuste dos subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito.

Por outro lado, a denúncia, apontando ainda para a ausência de revisão dos subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito como possível comprometimento da eficácia do teto remuneratório municipal. Não há que se falar de violação ao teto remuneratório municipal, cumpre esclarecer o respeito aos subsídios ao limite constitucional (art. 37, XI, da CF/88). A composição remuneratória dos agentes políticos segue os critérios legais, bem como dos servidores municipais.

Sr. Emerson Toledo Estevam (Peças 128/129):

Em atenção ao solicitado, apresentamos as justificativas quanto à inobservância do teto remuneratório municipal nos pagamentos realizados, e Boa-fé considerando os seguintes pontos:

1. Pagamento da Sexta Parte

O pagamento da sexta parte possui previsão constitucional estadual (art. 129 da Constituição do Estado do Paraná) e legislação municipal vigente. A época do processamento, não havia entendimento consolidado quanto à sua inclusão no cômputo do teto remuneratório, sendo efetuado conforme **orientação técnica repassada pela empresa responsável pelo suporte do sistema de folha de pagamento** e informado verbalmente os Gestores Municipais.

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

2. Gratificação de Controle Interno

A gratificação de controle interno foi instituída por lei municipal no 1.328/2006, específica, onde deverá ser verificada que desde a sua implantação que é no valor de máximo de 40%, destinada ao responsável pelo setor, considerando a complexidade e responsabilidade do cargo, no qual a partir de 01 de maio de 2017, deixou de ser cumprido o valor acordado no Decreto causando um prejuízo ao servidor. Até então, não havia determinação formal para sua inclusão no cálculo do teto, sendo o pagamento realizado integralmente com base nas parametrizações do sistema, **sem bloqueio automático ou alerta pela empresa de suporte técnico do software**.

3. Diferença de Gratificação de Avanço Vertical

Em relação ao pagamento das diferenças de gratificação por avanço vertical, esclarece-se que tais valores correspondem exclusivamente a pagamentos retroativos de promoções funcionais não processadas oportunamente. Portanto, não configuram aumento de remuneração mensal, mas sim recomposição de valores devidos em períodos anteriores, possuindo natureza indenizatória, razão pela qual não incidiriam no teto remuneratório, pois todos os servidores que tiveram o Avanço Vertical foram beneficiados com a Diferença de Proventos, não havendo nenhuma restrição pelo Executivo.

4. Controle Interno - Histórico e Profissionalismo

A Controladoria Interna tem exercido suas funções com profissionalismo e zelo desde o ano desde 02 de janeiro de 2008 até 30 de maio de 2025, sempre de forma transparente e com o compromisso de assegurar a correta aplicação dos recursos públicos. Ressalta-se que o controle interno foi desenvolvido com foco na conformidade dos atos administrativos e no cumprimento das normas legais pertinentes, e não há qualquer fato ou circunstância que desabone a atuação deste órgão.

Destaca-se que a Controladoria Interna **não é responsável pelos lançamentos da folha de pagamento**, tarefa que é realizada pela equipe de recursos humanos, com suporte de empresas especializadas em sistemas de gestão de folha.

5. Jurisprudência sobre a Boa-Fé Administrativa e do Servidor

A boa-fé administrativa é um princípio consagrado pelo **Supremo Tribunal Federal (STF)** e pelos tribunais superiores, que reconhecem que atos praticados de boa-fé devem ser tratados com o devido respeito à segurança jurídica dos envolvidos, principalmente quando não há dolo ou má-fé.

[...]

6. Jurisprudência sobre a Inobservância do Teto Remuneratório

O **teto remuneratório** está previsto na **Constituição Federal**, artigo 37, inciso XI, e seu descumprimento é um tema recorrente em diversas decisões dos tribunais superiores, principalmente no que tange a eventuais excessos ou pagamentos indevidos. O **erro material** ou

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

falta de regulamentação clara não pode ser considerado dolo por parte da Administração ou dos servidores.

[...]

7. Aplicação da Boa-Fé e Correção do Erro

Em relação à **boa-fé**, tanto em decisões do STF quanto em jurisprudência dos Tribunais de Contas, reconhece-se que:

- A boa-fé dos servidores não pode ser questionada em casos de inobservância do teto remuneratório quando o pagamento é feito sem má-fé e com base em interpretação equivocada de normas ou falhas no sistema de controle.

- A Administração deve adotar medidas corretivas imediatas quando a irregularidade é identificada, sem que isso acarrete penalidades para os servidores ou outros envolvidos que atuaram com boa-fé.

8. Boa-fé Administrativa de Todos os Envolvidos

Ressalta-se que **todos os envolvidos agiram como terceiros de boa-fé**, incluindo:

- os servidores responsáveis pelos lançamentos e cálculos;

- a equipe de recursos humanos e a empresa prestadora de serviços de suporte técnico e software de gestão de folha de pagamento; e

- **os próprios servidores beneficiados pelos pagamentos**, que receberam tais valores de forma legítima, sem qualquer intenção de burlar o teto constitucional ou municipal, confiando na legalidade dos atos praticados pela Administração.

5. Parecer Jurídico e Adoção Imediata de Medidas Corretivas

Após **emissão de parecer jurídico pelo Procurador-Geral do Município**, orientando sobre a necessidade de adequação dos pagamentos ao teto remuneratório, a Administração Municipal **interrompeu imediatamente a inobservância**, adotando as seguintes providências:

- Revisão completa das verbas que integram o teto, com reconfiguração do sistema de folha de pagamento;

- Orientação formal aos setores de recursos humanos e contabilidade sobre o correto enquadramento das rubricas no cálculo do teto;

- Adoção de medidas administrativas preventivas para que situações semelhantes não ocorram novamente, incluindo atualização dos procedimentos internos de conferência e validação.

Sr. Emerson Toledo Estevam (Peças 130/133):

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

A solicitação de avanço vertical com efeitos retroativos baseia-se no cumprimento dos requisitos legais e funcionais exigidos à época da aquisição do direito, tais como:

- Tempo de efetivo exercício na classe anterior;

- Titulação ou qualificação adquirida previamente ao período de progressão;

- Existência de previsão normativa para o avanço;

- Direito adquirido não reconhecido oportunamente, por motivos administrativos ou de interpretação normativa.

Ressalto que a documentação ora enviada tem como objetivo comprovar o atendimento dos requisitos exigidos para a concessão do referido avanço com efeitos retroativos, assegurando a correção do enquadramento funcional e o justo reconhecimento da evolução na carreira.

Sr. Olivelto Pereira da Silva (Peças 135/136):

Na qualidade de responsável pelo setor de Recursos Humanos desta Prefeitura Municipal de Quatiguá venho, por meio deste, informar que o sistema de folha de pagamento é acessado por múltiplos servidores, cada qual com perfis e responsabilidades distintas. Eu servidor Olivelto Pereira da Silva não detenho exclusividade ou autonomia plena nas operações realizadas, tampouco foi identificado nos registros de log como autor da modificação questionada. Importante ressaltar que os dados de acesso e as ações executadas podem ser verificados tecnicamente, o que se requer nesta defesa, a fim de esclarecer a real autoria dos fatos.

Sr. Emerson Toledo Estevam (Peças 139/140):

[...] houve **retirada indevida do adicional por tempo de serviço (quinquênio)** concedido ao servidor EMERSON TOLEDO ESTEVAM, matrícula nº 197, deste Município e demais servidores do setor administrativo a partir de 01 de junho de 2010, exceto o do magistério.

Essa exclusão viola o artigo 85 da Lei Municipal nº 867/1993 [...].

[...]

Uma vez incorporado, o adicional de tempo de serviço, se caracteriza **direito adquirido** e possui natureza permanente, gozando dos princípios da **irredutibilidade salarial e da segurança jurídica**.

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

O expediente foi encaminhado para regular análise técnica, realizada pela Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar na Instrução 265/25 (Peça 144), cuja conclusão é pela irregularidade dos dois itens examinados:

> No que se refere à natureza jurídica das parcelas, esta Coordenadoria destaca os Acórdãos nº 2046/2019 e nº 3160/2023, ambos do Tribunal Pleno deste Tribunal de Contas, que reconhecem que as verbas incorporadas aos vencimentos a título de tempo de serviço possuem natureza remuneratória e devem ser consideradas para fins de incidência do teto, excetuadas apenas as de caráter indenizatório legalmente previstas:
>
> [...]
>
> A tese é igualmente sustentada pela jurisprudência do STF, em especial no RE 650.898/RS (Tema 484 da Repercussão Geral), que reforça que a qualificação jurídica das parcelas deve observar sua natureza efetiva, e não apenas a nomenclatura atribuída pela norma local:
>
> [...]
>
> De forma coerente com tais entendimentos, a análise contida no despacho de admissibilidade destacou que a concessão seletiva de reajuste aos Secretários Municipais, sem justificativa plausível, compromete o caráter geral da revisão anual, podendo ensejar distorções na estrutura remuneratória, como o congelamento salarial dos servidores situados próximos ao teto. Além disso, apontou-se que a exclusão de parcelas remuneratórias sob justificativas formais ou nominais fere o ordenamento jurídico e sujeita os responsáveis à responsabilização administrativa.
>
> Em complemento, observa-se que a sistemática adotada pelo MUNICÍPIO DE QUATIGUÁ restringiu a observância do limite constitucional ao vencimento básico dos agentes, desconsiderando parcelas retributivas habituais nos contracheques. Tal conduta contraria o entendimento, segundo o qual todas as parcelas pagas em decorrência do cargo, fixas ou variáveis, devem ser incluídas na apuração do teto, ressalvadas apenas as indenizatórias.
>
> Reitera-se, nesse ponto, que a criação de rubricas com nomenclaturas distintas não afasta sua inclusão no cálculo da remuneração total quando sua natureza for retributiva. Tal posicionamento foi fixado em recente julgado deste Tribunal - Acórdão nº 39/25 – Tribunal Pleno, o qual esclarece que a subsunção de determinada verba ao teto pressupõe sua caracterização como contraprestação pelo serviço público, vedando-se a classificação arbitrária de parcelas com o fim de burlar o limite constitucional:
>
> [...]
>
> Ante o exposto, esta Unidade opina pela procedência da presente Tomada de Contas Extraordinária, de responsabilidade dos senhores IZILDA GLEICIANY RODRIGUES CARRO, OLIVELTO PEREIRA DA SILVA e EMERSON TOLEDO ESTEVAM, vinculados ao MUNICÍPIO DE QUATIGUÁ, e, nos termos do art. 16, inciso III, alíneas “b”, da Lei

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

Complementar Estadual n.º 113/2005, pela irregularidade das contas, em razão da concessão parcial de revisão geral anual apenas aos Secretários Municipais, em afronta ao art. 37, inciso X, da CONSTITUIÇÃO FEDERAL, e da ausência de controle normativo e efetivo sobre parcelas remuneratórias, o que resultou em pagamentos mensais acima do teto constitucional previsto no art. 37, inciso XI, da mesma Carta, configurando ofensa aos princípios da legalidade, isonomia e moralidade administrativa. Situação sujeita a aplicação das seguintes sanções e medidas:

a) **Multa administrativa** prevista nos arts. 85, I e 87, IV, "g" da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, individualmente, e, por duas vezes, a IZILDA GLEICIANY RODRIGUES CARRO, em razão das irregularidades nº 1 e 2, e, por uma vez, a OLIVELTO PEREIRA DA SILVA e a EMERSON TOLEDO ESTEVAM, em razão da irregularidade nº 2;

b) **Determinação** ao MUNICÍPIO DE QUATIGUÁ, na pessoa de sua representante legal, para que, no prazo de 180 dias:

b.1) proceda a revisão de seus atos normativos de política remuneratória, tais como a Lei Municipal nº 2.911/2025, nos termos do art. 37, X, da CF;

b.2) promova a revisão dos procedimentos internos e dos critérios de apuração do teto constitucional, de acordo com o art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.

O Ministério Público de Contas (Parecer 772/25-1PC – Peça 145) limitou-se a ratificar as conclusões da CAIS.

FUNDAMENTAÇÃO

1. Revisão Remuneratória Parcial e seus Reflexos no Serviço Público Municipal

O artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal estabelece o teto remuneratório para os servidores públicos, fixando-o no subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Contudo, o próprio dispositivo admite a aplicação de subtetos no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. No caso municipal, o subsídio do Prefeito constitui o teto máximo para os servidores.

A fixação do subsídio do Prefeito é prerrogativa exclusiva da Câmara Municipal, conforme o artigo 29, inciso V, da Constituição. Não existe, entretanto, imposição legal ou constitucional para reajustes periódicos ou automáticos desses subsídios. Na prática, muitos Municípios optam por não reajustar os subsídios do

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

Chefe do Executivo, por motivos diversos, como contenção de despesas, questões políticas ou pressões sociais, gerando estagnação ou defasagem do teto municipal.

Embora tal ausência de reajuste não configure ilegalidade, essa omissão pode acarretar impactos negativos na estrutura remuneratória do funcionalismo público. Servidores que possuem adicionais por tempo de serviço, gratificações, promoções ou exercem funções de maior complexidade podem sofrer redução efetiva em seus vencimentos, pois a limitação imposta por um teto congelado impede o reconhecimento pleno dessas vantagens.

Este quadro deve ser interpretado à luz dos princípios constitucionais da Administração Pública, que demandam remuneração compatível com a complexidade das funções para assegurar a atração e retenção de profissionais qualificados. A manutenção de um teto artificialmente baixo contraria a valorização do serviço público e pode comprometer a moralidade administrativa, ao permitir que expedientes formais sejam utilizados para alcançar resultados materialmente injustos.

Dessa forma, apesar da inexistência de obrigação legal de reajuste do subsídio do Prefeito, o congelamento indefinido desse valor pode configurar omissão inconstitucional, por violar princípios fundamentais da Administração. Recomenda-se, assim, a adoção de mecanismos legislativos que promovam a atualização periódica do subsídio, vinculada a índices oficiais de correção, como medida de boa governança, transparência e previsibilidade fiscal.

À vista disso, e considerando que a fixação dos subsídios é competência da Câmara Municipal, não cabe imputar irregularidades ou aplicar penalidades à Prefeita pelo não reajuste. A medida adequada é a expedição de recomendação para que o Município e seu Legislativo adotem práticas de atualização compatíveis com a realidade local, evitando prejuízos decorrentes do congelamento do teto remuneratório.

2. Aplicação do Teto Remuneratório Municipal: Distinção entre Verbas Remuneratórias e Indenizatórias

No ordenamento jurídico brasileiro, conforme visto anteriormente, a limitação constitucional aos subsídios e vencimentos percebidos por agentes

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

públicos encontra-se disciplinada no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, que estabelece o chamado teto remuneratório, vinculado ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. A norma tem por finalidade assegurar a moralidade, a economicidade e o equilíbrio financeiro da Administração Pública, impondo limites ao dispêndio com pessoal.

Entretanto, para a correta aplicação do teto constitucional, é imprescindível distinguir, sob a ótica jurídica e funcional, as verbas de natureza remuneratória daquelas de natureza indenizatória. Tal distinção possui grande relevância prática, pois apenas as verbas remuneratórias sujeitam-se à incidência do teto.

As verbas remuneratórias são aquelas que se destinam à contraprestação pecuniária pelo efetivo exercício de cargo, função ou emprego público. Possuem natureza retributiva e estão vinculadas ao desempenho de atividades laborais no âmbito da Administração. Enquadram-se nessa categoria os vencimentos básicos, subsídios, gratificações por desempenho ou função, adicionais por tempo de serviço, entre outras parcelas que remuneram o labor do servidor público. Todas essas verbas integram a base de cálculo para a aplicação do teto constitucional, de forma que, ultrapassado o limite, a parcela excedente deverá ser objeto de limitação.

Diversamente, as verbas indenizatórias são aquelas que visam compensar o agente público por despesas efetuadas no exercício de suas atribuições ou por prejuízos decorrentes da relação funcional. Tais verbas possuem caráter reparatório e não configuram acréscimo patrimonial decorrente da prestação de serviços. Exemplificativamente, incluem-se nessa categoria o auxílio-alimentação, auxílio-transporte, diárias para deslocamento em serviço, entre outras previstas em lei. Em razão de sua natureza jurídica não remuneratória, tais parcelas não estão sujeitas ao limite remuneratório constitucional.

Ressalta-se, contudo, que a atribuição de natureza indenizatória a determinadas parcelas não pode ser utilizada como artifício para burla ao teto constitucional. O princípio da moralidade administrativa impõe a vedação à reclassificação indevida de verbas com o único objetivo de afastá-las da incidência

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

do limite remuneratório. Nessa linha, os órgãos de controle interno e externo, especialmente os Tribunais de Contas, exercem papel fundamental na fiscalização da regularidade e da legalidade desses pagamentos.

2.1 Verbas do Contracheque do Sr. Emerson Toledo Estevam

Conforme exposto no Despacho 835/25-GCFAMG (Peça 10):

> Durante as pesquisas realizadas para instrução preliminar desta análise, foi acessado o Portal da Transparência do Município de Quatiguá, observando-se situação que pode configurar irregularidade. A comparação entre a remuneração do Representante, Sr. Emerson Toledo Estevam, e a da Prefeita Izilda Gleiciany Rodrigues Carro sugere que o teto remuneratório municipal estaria sendo aplicado apenas sobre o vencimento básico dos servidores, sem abarcar todas as verbas de natureza remuneratória.

As supostas verbas de caráter remuneratório que constituíram objeto de contraditório foram “sexta parte”, “dif. de avanço retroativo” e “gratificação de controle interno”.

A “sexta parte” está regulamentada no artigo 85, § 1°, da Lei Municipal 867/1993 (Peça 124), possuindo a mesma fundamentação do adicional por tempo de serviço:

> ART. 85 - O serviço público Municipal terá direito a receber adicionais de 3% (três por cento) a cada dois anos de serviço, sobre seus vencimentos, conforme estabelecido nas leis 792/90 em seu Artigo 11, § I, Lei 809/91, em seu Artigo 16, § I, e no anexo VII da Lei 833/92, tabela de funções e empregos.
>
> § 1º - O servidor fará jus á sexta parte dos vencimentos ou remuneração ao completar 25 (Vinte e Cinco) anos de serviço público municipal.
>
> § 2º - Os adicionais de que trata este artigo, incluindo a sexta parte, incorporar-se-ão aos vencimentos para todos os efeitos e serão pagos juntamente com eles ou com a remuneração.

Trata-se, portanto, claramente, de vantagem de caráter remuneratório, vez que não tem por escopo compensar o gasto dispendido pelo servidor como condição necessária à efetiva prestação do serviço, mas valorizar

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

mediante aumento de remuneração a experiência, a estabilidade e a fidelidade funcional do agente público ao longo dos anos.

Relativamente às verbas “dif. de avanço retroativo” e “gratificação de controle interno”, não se logrou identificar com precisão a fundamentação jurídica para seu pagamento. Porém, especialmente a partir das Leis Municipais 867/1993 (peça 124) e 1.629/2010 (Peça 120), é possível ter uma noção segura da respectiva motivação.

A “dif. de avanço retroativo” aparentemente trata de possibilidade de progressão na carreira prevista na Lei 1.629/2010 que foi concedida em momento posterior ao que implementados os requisitos pelos respectivos servidores, de modo que o reflexo das vantagens remuneratórias foi concedido de forma retroativa. A aplicação da Lei 1.629/2010 merece melhor esclarecimento, porém, entende-se que tal pagamento de forma retroativa acaba possuindo característica indenizatória, não devendo observar o teto remuneratório.

A “gratificação de controle interno”, por sua vez, trata de modo absolutamente evidente de contraprestação a trabalho desenvolvido junto ao setor de controle interno. Destina-se à contraprestação pecuniária pelo efetivo exercício de função, possuindo natureza retributiva. Deve, portanto, estar sujeita ao teto remuneratório.

2.2 Responsabilidade pelo Equívoco na Aplicação do Teto

O responsável pelo controle interno de um Município exerce papel fundamental na garantia da legalidade, eficiência, eficácia e economicidade da gestão pública. Trata-se de função de apoio ao gestor, mas também de fiscalização preventiva, voltada à detecção e correção de possíveis falhas antes que elas gerem danos ao erário ou comprometam a legalidade dos atos administrativos. Entre suas competências, destacam-se o acompanhamento e a avaliação dos procedimentos contábeis, financeiros, orçamentários, patrimoniais e operacionais, bem como a verificação da conformidade dos atos com as normas legais e regulamentares vigentes.

Dentre as diversas áreas de atuação do controle interno, uma muito sensível e relevante é o acompanhamento da folha de pagamento e da remuneração

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

dos servidores públicos. Nesse campo, é esperado que o controle interno realize verificações sistemáticas para assegurar que os pagamentos estejam em conformidade com as normas cabíveis, especialmente as normas municipais, como leis de cargos e salários, planos de carreira, decretos regulamentares e decisões administrativas formalmente estabelecidas. Essas verificações incluem, por exemplo, a conferência da correta aplicação de gratificações, adicionais, vantagens pessoais, incorporações e descontos legais obrigatórios.

Cabe ressaltar que não se pode atribuir ao responsável pelo controle interno a expectativa de conhecimento absoluto sobre todos os aspectos da administração municipal ou responsabilizá-lo por qualquer falha isolada identificada em algum setor do Município. O controle interno é exercido por pessoas, sujeitas a limites técnicos, humanos e operacionais, e que atuam dentro de uma estrutura administrativa que muitas vezes enfrenta dificuldades de recursos, de pessoal e de acesso à informação. No entanto, a responsabilidade do controlador interno se configura quando ele deixa de observar normas claras e específicas que regem determinada matéria, especialmente quando se comprova que realizou análise direta sobre o tema.

No caso concreto, salvo máxima vênia, não é possível concluir que a atuação do Sr. Emerson Toledo Estevam tenha sido minimamente adequada. No caso apresentado, há elementos que, em conjunto, evidenciam falha grave por parte do responsável pelo controle interno, que deve ser considerada erro grosseiro e, portanto, sancionável, inclusive à luz da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

A gravidade da omissão se torna ainda mais evidente diante do fato de que o responsável pelo controle interno realizou trabalho específico de verificação da folha de pagamento, tendo inclusive formalizado representação junto a esta Corte, apontando supostos prejuízos aos servidores em razão de congelamento da remuneração em decorrência do não reajustamento dos subsídios do Prefeito. Tal conduta demonstra que o controlador examinou a folha de pagamento sob o prisma da legalidade e da correção dos valores pagos, mas, ainda assim, ignorou aspecto absolutamente objetivo e normativamente regulado, qual seja, a observância

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

obrigatória do teto constitucional municipal para as verbas de natureza remuneratória.

Diante disso, é correto afirmar que a conduta se reveste das características do erro grosseiro, nos termos do artigo 28 da LINDB. Tal dispositivo dispõe que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas somente em caso de dolo ou erro grosseiro, sendo este caracterizado pela falha inescusável no cumprimento do dever funcional, por negligência manifesta, descuido evidente ou desconhecimento de normas claras e acessíveis.

O controle interno, ao atuar tecnicamente sobre a folha de pagamento e ignorar norma expressa que exigia o respeito ao teto remuneratório, incorreu em conduta que ultrapassa o limite do erro justificável ou da divergência técnica legítima, configurando-se como falha grave de diligência. A aplicação do teto é elemento basilar da política remuneratória do serviço público, estando previsto no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, com regulamentação complementar em norma local, senão vejamos o texto do Decreto Municipal 45/2023 (Peça 127):

DECRETO N° 45/2023

Súmula: Regulamentação do Teto Remuneratório para o Poder Executivo Municipal.

A Prefeita do Município de Quatiguá, Adelita Parmezan de Moraes, no uso de suas atribuições legais e,

Considerando o disposto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XI, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/2003, e as orientações do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o teto remuneratório,

DECRETA:

Artigo 1º - Para fins de cômputo do teto remuneratório, serão consideradas as seguintes parcelas remuneratórias, que deverão ser somadas entre si:

I - Vencimentos fixados nas tabelas respectivas;
II - Verbas de representação;
III - Parcelas de equivalência ou isonomia;
IV - Abonos e prêmios;
V - Adicionais, inclusive anuênios, biênios, triênios, quinquênios, sexta-parte, "cascatinha", 15% e 25%, trintenário e quaisquer outros referentes a tempo de serviço;
VI - Gratificações, inclusive gratificação de desempenho, gratificação de atividade legislativa e gratificação de representação;
VII - Vantagens de qualquer natureza, tais como:
a) Diferenças individuais para compensar decréscimo remuneratório;
b) Verba de permanência em serviço mantida nos proventos e nas pensões estatutárias;
c) Quintos;
d) Vantagens pessoais e as nominalmente identificadas – VPNI;
e) Ajuda de custo para capacitação profissional;
VIII - Proventos e pensões estatutárias;
IX - Outras verbas remuneratórias, de qualquer origem.

Parágrafo único - As parcelas elencadas no artigo 1º serão consideradas de caráter permanente e eventual ou temporário, conforme aplicável.

Artigo 2º - Não serão computadas no cômputo do teto remuneratório as seguintes verbas, que deverão ser excluídas:

I - Parcelas de caráter indenizatório, previstas em lei, tais como ajuda de custo para mudança e transporte, auxílio-alimentação, auxílio moradia, diárias, auxílio-funeral, auxílio-reclusão, auxílio-transporte, indenização de férias não gozadas, indenização de transporte, licença-prêmio convertida em pecúnia, entre outras parcelas indenizatórias previstas em lei;

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

Além disso, é importante destacar que a atuação omissiva do controle interno, neste caso, não pode ser compreendida como mera falha administrativa de caráter secundário ou técnico, pois teve como consequência direta a violação ao princípio da legalidade e a geração de pagamentos indevidos com recursos públicos, configurando também potencial dano ao erário.

Dessa forma, a conduta do responsável pelo controle interno deve ser objeto de responsabilização administrativa, mediante julgamento de irregularidade de contas e aplicação de multa administrativa.

A responsabilização do agente público deve observar critérios de razoabilidade, mas também que o erro grosseiro não pode ser tolerado na atuação pública, especialmente quando causa prejuízos à administração ou fere princípios constitucionais. No caso concreto, está evidenciado que o responsável pelo controle interno não apenas falhou no dever de prevenir a irregularidade, como contribuiu para a sua perpetuação, configurando comportamento incompatível com os padrões mínimos exigidos para o exercício da função.

Relativamente ao Sr. Olivelto Pereira da Silva, por sua vez, entendo inadequada a responsabilização, uma vez que, de acordo com o contido nos autos, trata-se de agente responsável pelo lançamento de dados visando à confecção da folha, em atuação estritamente operacional, limitando-se à execução de atividades de natureza mecânica e procedimental, sem deter competência técnica ou atribuição legal para a análise da correção ou legalidade das verbas inseridas.

A função desempenhada pelo Sr. Olivelto Pereira da Silva não envolve a interpretação de normas legais, tampouco a realização de juízos técnicos ou jurídicos sobre a legitimidade dos valores processados. Dessa forma, resta afastada qualquer responsabilização do agente em razão de eventuais equívocos identificados, haja vista que tais falhas não decorreram de sua atuação autônoma ou discricionária.

3. Medidas Necessárias para Correção e Aperfeiçoamento da Gestão

Considerando as impropriedades identificadas na folha de pagamento do Município, especialmente no que se refere à inobservância do teto remuneratório previsto pela Constituição Federal, cuja referência, no âmbito

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

municipal, é o subsídio do Prefeito, é imperativo que o Município continue dando especial atenção ao tema, especialmente no que tange à revisão de procedimentos noticiada nas defesas apresentadas, além disso, entende-se que justifica-se plenamente a determinação de auditoria ampla na folha de pagamento.

A gravidade dos achados é evidente, uma vez que foi possível constatar, a partir da simples análise de um único contracheque, o descumprimento de norma constitucional de caráter obrigatório, com potencial de gerar significativo prejuízo aos cofres públicos. A situação se agrava à medida que, ao se ampliar a amostragem para outros servidores, quando da presente análise, verificou-se que o problema não se restringe a um caso isolado, mas que se estende a diversas rubricas remuneratórias, revelando possível prática reiterada de concessão indevida de vantagens, sem a devida observância dos limites aplicáveis. Além disso, observa-se, nos últimos 12 meses, diversos pagamentos vultosos a título de benefícios retroativos, os quais, até o momento, não possuem fundamentação jurídica clara, o que reforça a necessidade de apuração aprofundada.

Diante desse cenário, a determinação de auditoria da folha de pagamento não apenas se justifica como se impõe como medida imprescindível para assegurar a transparência, a legalidade e a eficiência na gestão de recursos públicos. Uma auditoria permitirá identificar de forma precisa todas as eventuais irregularidades existentes, dimensionar o eventual dano ao erário, apurar as responsabilidades funcionais ou administrativas e recomendar medidas corretivas e de controle interno que impeçam a repetição dessas condutas.

O resultado da auditoria poderá ainda embasar, com segurança, a adoção de medidas administrativas e judiciais para a recomposição de valores pagos indevidamente, caso haja constatação de ilegalidade e ausência de boa-fé por parte dos beneficiários.

Conclusão

Em face de todo o exposto, voto:

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

- Pela regularidade das contas extraordinariamente tomadas da Prefeita Izilda Gleiciany Rodrigues Carro e do Servidor Olivelto Pereira da Silva;

- Pela irregularidade das contas extraordinariamente tomadas do Servidor Emerson Toledo Estevam, na qualidade de Controlador Interno do Município de Quatiguá;

- Pela aplicação da multa administrativa prevista no artigo 87, inciso IV, ‘g’, da Lei Complementar Estadual 113/2005, ao Sr. Emerson Toledo Estevam;

- Pela expedição de recomendação ao Município de Quatiguá e à Câmara de Quatiguá para que busquem adotar práticas de atualização da remuneração do Prefeito compatíveis com a realidade local, evitando prejuízos decorrentes do congelamento do teto remuneratório;

- Pela determinação de realização de auditoria na folha de pagamento do Município de Quatiguá, a ser encaminhada pela Coordenadoria Geral de Fiscalização desta Corte de Contas.

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 **FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**, por unanimidade, em:

I. Julgar pela **regularidade** das contas extraordinariamente tomadas da Prefeita Izilda Gleiciany Rodrigues Carro e do Servidor Olivelto Pereira da Silva.

II. Julgar pela **irregularidade** das contas extraordinariamente tomadas do Servidor Emerson Toledo Estevam, na qualidade de Controlador Interno do Município de Quatiguá.

III. Aplicar **multa** administrativa prevista no artigo 87, inciso IV, ‘g’, da Lei Complementar Estadual 113/2005, ao Sr. Emerson Toledo Estevam.

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

IV. Expedir **recomendação** ao Município de Quatiguá e à Câmara de Quatiguá para que busquem adotar práticas de atualização da remuneração do Prefeito compatíveis com a realidade local, evitando prejuízos decorrentes do congelamento do teto remuneratório.

V. **Determinar** a realização de auditoria na folha de pagamento do Município de Quatiguá, a ser encaminhada pela Coordenadoria Geral de Fiscalização desta Corte de Contas.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 2 de outubro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 17.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

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