



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 652909/20
ASSUNTO: ATO DE INATIVAÇÃO
ENTIDADE: INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES PUBLICOS DO MUNICIPIO DE CASCAVEL
INTERESSADO: ALCINEU GRUBER, FRANCISCO DE JESUS LIMA, INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES PUBLICOS DO MUNICIPIO DE CASCAVEL, LEONALDO PARANHOS DA SILVA, WALTER PARCIANELLO
ADVOGADO / PROCURADOR:
RELATOR: CONSELHEIRA SUBSTITUTA MURYEL HEY

ACÓRDÃO Nº 136/25 - Primeira Câmara

Aposentadoria. Incorporação aos proventos de verba denominada “média de férias” e Ingresso no serviço público sem Concurso Público (01/08/1984). Previsão legal e contribuição previdenciária. Aplicação do princípio da razoabilidade, proporcionalidade e economicidade. Modulação de efeitos do Tema nº Tema 1254 do STF. Legalidade e registro do ato.

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo de exame de legalidade de ato de concessão de aposentadoria de **FRANCISCO DE JESUS LIMA** por idade e tempo de contribuição, fundamentada no art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005, ocupante do cargo de Fiscal II, lotado na Secretaria Municipal de Finanças, cuja admissão ocorreu em 01/08/1984.

Em primeira análise, a **Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE)**, por meio da Instrução nº 12.904/2024 (peça nº 14), apontou a inclusão de verba de caráter transitório sem aplicação da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

proporcionalidade em relação ao tempo de contribuição (princípio da contributividade), eis que constou no Relatório Circunstanciado a incorporação aos proventos da vantagem “Média de Gratificações Transitórias”, composta pela média das verbas transitórias percebidas pelo servidor.

Apontou ainda que deixou de ser considerada no demonstrativo de cálculo à peça 12, fl. 4, a verba transitória percebida no mês de agosto de 2020, conforme a certidão de peça 8, fl. 1, sendo consideradas apenas as vantagens transitórias percebidas até julho de 2020.

Sugeriu ainda, a realização de diligência à origem para informar se o ingresso do servidor, no cargo de inativação, se deu por meio de concurso público, comprovando documentalmente.

Devidamente intimado, o **Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Cascavel** se manifestou à peça 25, acostando documentos comprobatórios (peças n.ºs 19/25), esclarecendo que: (a) foi refeito o cálculo dos proventos e elaborada minuta de novo ato de concessão (peça n.º 24), em adequação ao Acórdão n.º 3.555/2018 - STP, sendo que nos próximos dias seria publicado o decreto retificador; (b) o servidor foi admitido sem Concurso Público, conforme comprova o Ofício n.º 1.648/2024 - PMC, todavia, foi enquadrado como servidor estatutário no cargo de Fiscal II pela Lei Municipal n.º 2.195/91, a partir de 01/03/1991.

Em nova análise dos autos, a **Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE)**, por meio da Instrução n.º 15760/2024-CAGE apontou que a Entidade de Origem retificou e proporcionalizou as verbas transitórias incidentes sobre os proventos, sanando a irregularidade.

Verificou ainda, que embora ainda esteja em tramitação, sem decisão definitiva, o processo de Consulta n.º 352090/22¹, recentemente, houve

¹ Debate-se nesses autos o seguinte questionamento: “é possível a concessão de aposentadoria pelo Regime Próprio de Previdência Social de servidor contratado antes da Constituição de 1988 sem que este tenha se submetido a concurso público em algum momento?”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

modulação de efeitos pelo STF com relação à tese fixada no Tema 1254² da Repercussão Geral, para ressaltar os benefícios concedidos até 17/06/2024, de modo que a concessão em tela encontra-se abrangida.

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.

O **Ministério Público de Contas**, por meio do Parecer nº 1236/24 – 7PC (peça nº 34), discordou do opinativo da CAGE, manifestando-se pela negativa de registro do ato de inativação, tendo em vista que, em análise à memória de cálculo da média das verbas transitórias consideradas, verificou-se que a inclusão da questionada “Média de Férias” repercutiu em acréscimo relevante ao valor dos proventos, o elevando num total de R\$ 103,99 mensais.

Acrescenta que, apesar de recentemente ter ocorrido modulação de efeitos pelo STF com relação à tese fixada no Tema 1254 da Repercussão Geral para ressaltar os benefícios concedidos até 17/06/2024 a Consulta nº 35209-0/22 para resolução do tema ainda se encontra em trâmite nesta Corte.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

² Somente os servidores públicos civis detentores de cargo efetivo (art. 40, CF, na redação dada pela EC 20/98) são vinculados ao regime próprio de previdência social, a excluir os estáveis nos termos do art. 19 do ADCT e os demais servidores admitidos sem concurso público, **ressalvadas as**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 e ingresso do servidor sem concurso público, o que obstaria à concessão do benefício nos moldes pleiteados.

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).

No tocante ao ingresso do servidor no serviço público em 01/08/1984, sem concurso público, conforme observado nos autos, embora tenha se fixado a tese de repercussão geral no sentido de que “*somente os servidores públicos civis detentores de cargo efetivo (art. 40, CF, na redação dada pela EC 20/98) são vinculados ao regime próprio de previdência social, a excluir os estáveis nos termos do art. 19 do ADCT e os demais servidores admitidos sem concurso público*”, houve a modulação de efeitos em sede de Embargos de Declaração para acrescentar o trecho “*ressalvadas as aposentadorias e pensões já concedidas ou com requisitos já satisfeitos até a data da publicação da ata de julgamento destes embargos declaratórios*”.

Considerando-se que a publicação dos referidos embargos se deu em 17/06/2024 e a presente aposentadoria foi concedida em 2020, esta alcançada pela modulação de efeitos da tese firmada em sede de repercussão geral, não afetando a regularidade da concessão da aposentadoria.

Em relação aos proventos, embora na instrução inicial a CAGE tenha indicado a irregularidade atinente à inclusão da verba denominada “*média de*

aposentadorias e pensões já concedidas ou com requisitos já satisfeitos até a data da publicação da ata de julgamento destes embargos declaratórios. (grifou-se)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

férias”, a Unidade Técnica reconheceu a existência do Acórdão nº 2880/24 – S1C (processo nº 622970/19), em que restou reconhecida a 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\$ 103,99 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 Federal³. A primeira, para garantir o nível de remuneração a que concerne 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 usufrui 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)

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

³ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

no artigo 3º da Lei Municipal nº 5.773/2011⁴. 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 3.800/2004⁵.

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

⁴ **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>>.

⁵ 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: <<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>>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

No mesmo sentido, acrescenta-se o Acórdão nº 4071/24 - Primeira

Câmara:

“Na linha descrita pelo Município em sua defesa, é importante esclarecer que a vantagem intitulada “Média de Férias” é diversa da “Gratificação de 1/3 de Férias”.

A primeira, prevista no art. 15 da Lei Municipal n. 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 art. 7º, inciso XVII, da Constituição Federal. A primeira, para garantir o nível de remuneração 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 usufrui de seu direito a férias. Se tais vantagens, de caráter remuneratório, são objeto de incidência de contribuição previdenciária, também o devem 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.”

Acrescenta-se que decisões desta Corte de Contas concederam registro a atos de inativação em condições bastante semelhantes ao ora analisado, cuja média de férias atingiu o montante de R\$ 93,68 mensais (4035/24 - Primeira Câmara) e R\$ 63,18 mensais (4104/24 -Primeira Câmara).

Assim, considerando que houve contribuição previdenciária, bem como há previsão normativa municipal vigente, ainda que possa haver discussão sobre a mesma, compreende-se não ser razoável após o decurso de mais de 4 anos do protocolo do ato nesta Corte de Contas (19/10/2020), empreender esforços para retificação do benefício – o que implicaria na necessidade de garantir ao interessado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa, com fundamento no princípio da proporcionalidade, razoabilidade e economicidade, bem como nas decisões anteriormente citadas, concede-se registro ao presente ato de inativação.

3. PROPOSTA DE VOTO

Em face do exposto **VOTO** no sentido de que esta Câmara determine o **registro** do ato de concessão de **aposentadoria em exame**.

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 da relatora, Conselheira Substituta **MURYEL HEY**, por unanimidade, em:

I- Determinar o **registro** do ato de concessão de **aposentadoria em exame**;

II- remeter, após o trânsito em julgado, 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER.

Plenário Virtual, 6 de fevereiro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

MURYEL HEY

Relatora

IVAN LELIS BONILHA

Presidente