



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 270771/20
ASSUNTO: ATO DE INATIVAÇÃO
ENTIDADE: INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES PUBLICOS DO MUNICIPIO DE CASCAVEL
INTERESSADO: ALCINEU GRUBER, DORALICE DE LIMA, INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES PUBLICOS DO MUNICIPIO DE CASCAVEL, LEONALDO PARANHOS DA SILVA, WALTER PARCIANELLO
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO THIAGO BARBOSA CORDEIRO

ACÓRDÃO Nº 988/25 - Primeira Câmara

Ato de inativação. 2. Controvérsia concernente à regularidade da incorporação aos proventos da verba “média de férias” superada pelo transcurso do prazo decadencial de 5 (cinco) anos de que dispõe esta Corte para apreciar definitivamente a legalidade do ato, contado da autuação dos autos. Decadência. Aplicação do Prejulgado n.º 31. 3. Legalidade e registro.

RELATÓRIO

Trata-se de APOSENTADORIA voluntária concedida pelo Município de Cascavel à senhora DORALICE DE LIMA SENAS, no cargo de Zelador, com fundamento no artigo 3º da Emenda Constitucional n.º 47/05, conforme Decreto n.º 18.602/2024¹ (peça 23), publicado no Diário Oficial do Município em 29/08/2024.

2. A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, pela Instrução n.º 14167/24 (peça 26), subscrita pelo Auditor de Controle Externo Willian Yagyu Moribayashi e pela Estagiária Gabriela Campos, analisou a documentação apresentada pela entidade previdenciárias às peças 18-25, em atenção aos apontamentos anteriormente consignados na Instrução n.º 11456/24-CAGE (peça 14):

¹ O ato revogou o Decreto n.º 15.326/2020, que havia concedido inicialmente a inativação da servidora, publicado no mesmo veículo em 27/03/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III - DAS IRREGULARIDADES CONSTATADAS

O sistema detectou, para a verba MÉDIA DE FÉRIAS, cadastrada sob o código de controle 89, da entidade MUNICÍPIO DE CASCAVEL, o seguinte apontamento: "Considerando o entendimento desta Unidade Técnica, pela impossibilidade de incorporação da vantagem, diante do disposto no Art. 2º da Lei Ordinária n.º 5773/2011, foram realizadas diversas diligências ao Ente e distribuídos processos com opinativo pela negativa de registro. Posteriormente, 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."

Com relação à incorporação da verba "Média de Férias", cumpre observar que, muito embora esta Unidade Técnica tenha se manifestado anteriormente pela impossibilidade de sua incorporação aos proventos, a regularidade da incorporação restou reconhecida no Acórdão n.º 2880/24-S1C, nos autos de n.º 622970/19: "(...) a inclusão dos valores pagos a título de média de férias no cálculo das verbas transitórias mediante proporcionalidade em relação ao tempo de contribuição encontra amparo legal e atende aos termos do Acórdão 3155/2014 – Tribunal Pleno desta Corte de Contas".

Assim, sugere-se o registro do ato concessório.

Contudo, opta-se pela processualização do expediente, diante da possibilidade de entendimento diverso, considerando que no Acórdão n.º 2832/24-S1C, nos autos de n.º 103379/20, constou conclusão distinta: "Com efeito, da leitura das normas municipais (Quadro de Verbas - Lei Ordinária n.º 3800/2004 e pela Lei Ordinária n.º 5773/2011), tal como mencionado na Instrução da Unidade Técnica, é possível concluir que se trata de inclusão de verba em contrariedade à legislação local e à jurisprudência desta Corte".

3. Ao final, a unidade técnica opinou pelo **registro** do ato de concessão de aposentadoria, encaminhando os autos à Diretoria de Protocolo para reautuação e distribuição.
4. Alterada a autuação do processo, de REQUERIMENTO DE ANÁLISE TÉCNICA para ATO DE INATIVAÇÃO, segundo Informação n.º 6789/24 da Diretoria de Protocolo (peça 28), tendo em vista o previsto no § 5º do artigo 299-A do Regimento Interno², o feito foi a mim distribuído, conforme Termo à peça 27.
5. O Ministério Público de Contas, pelo Parecer n.º 993/24 (peça 29), da lavra da Procuradora Juliana Sternadt Reiner, opina pelo **registro** do Decreto n.º 18.602/2024, sem prejuízo da expedição de **determinação** ao Município de

² 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

Cascavel e ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Cascavel, nos seguintes termos:

Compulsando os autos, este Ministério Público de Contas se inclinaria a aderir à conclusão pela negativa de registro, tendo em vista o recebimento da vantagem transitória denominada “Média de Férias”, ao entendimento de que tal verba se constituiria, a teor das ponderações realizadas pela CAGE em outros expedientes, “(...) 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”, isto é, não se caracterizaria como “(...) remuneração de contribuição, não podendo, portanto, incorporar-se aos proventos de inativação” – o que “(...) contraria, além da própria legislação local, a jurisprudência desta Corte”; bem como porque a verba em tela ou não teria previsão legal, ou estaria fundada em ato infralegal incapaz, nos termos do art. 37, X, da Carta da República, de instituir vantagem incorporável aos proventos de aposentadoria; **não fosse pelo fato de que, em análise da memória de cálculo da média das verbas transitórias consideradas, ter se verificado que a inclusão da questionada “Média de Férias” repercutiu em acréscimo irrelevante ao valor dos proventos, o elevando em apenas R\$ 1,16 mensais**, uma vez que foi percebida pela interessada por somente 185 dias no universo de 10.950 dias considerados.

Note-se que este E. Tribunal, em outras situações envolvendo diferenças no resultado do cálculo dos proventos, como se vê nos Acórdãos n.ºs 1753/23 - S1C e 2623/24 - S1C, tem sido razoável ao relevar valores inexpressivos, motivo pelo qual este MPC **sugere que entendimento similar seja adotado no presente caso, admitindo-se a tolerância de até R\$ 25,00 (vinte e cinco reais) para casos análogos ao presente**, ao menos até que esta situação seja apreciada de forma global por esta C. Casa.

Assim, este *Parquet* compreende que a impropriedade não é apta, *per se*, a invalidar o ato, pelo que, em atenção aos princípios da razoabilidade e da economicidade, e em face da inexistência de outros óbices, **se postula pela concessão de registro ao Decreto n.º 18.602/2024, constante da peça n.º 23 dos correntes autos**.

Contudo, dado que em escala o achado pode repercutir em gastos indevidos e consequente prejuízo ao erário, requer-se a **emissão de determinação** ao Município de Cascavel e ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Cascavel, a fim de que façam cessar os pagamentos da mencionada “Média de Férias” aos servidores em atividade na hipótese desta diferir do terço constitucional, e de que a retirem dos respectivos cálculos da média de verbas transitórias realizados com o objetivo de definição de proventos previdenciários.

Por derradeiro, soma-se ao entendimento favorável ao registro do ato a circunstância atinente ao **avizinhamento do decurso prazo decadencial**, disposto no Tema n.º 445 - STF e no Prejulgado n.º 31 - TCE-PR, considerando que este protocolo foi autuado nesta C. Corte em 30/04/2020, nada obstante o firme posicionamento desta Procuradoria de Contas, firmado na mais recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, extensamente explanado na peça n.º 46 dos autos n.º 582212/24.

6. A Coordenadoria de Gestão Municipal, pela Instrução n.º 542/25 (peça 31), subscrita pelas Auditoras de Controle Externo Marília Zamoner e Francy



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Isumi e por seu Coordenador Thiago Napoli Ciriaco Dias, opina pelo **registro** do ato de inativação, “em razão do valor irrisório da ilegalidade aqui apurada”, com a expedição de **determinação** ao Município de Cascavel e ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Cascavel, consoante a seguinte análise:

A irregularidade apontada é de inconstitucionalidade flagrante, como tivemos oportunidade de analisar profundamente em processos de mesmo tema, razão pela qual, entendemos que, sem desmerecer a importância do Acórdão n.º 2880/24- S1C, a matéria exige aprofundamento da questão, notadamente porque o Acórdão n.º 2382/24 da mesma Primeira Câmara, entendeu em sentido oposto.

Nas mencionadas análises técnicas e de legalidade da matéria objeto dos autos, chegamos 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.



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."

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 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.

De todo modo, assiste razão ao *Parquet*, ao constatar o diminuto valor em jogo nestes autos (R\$ 1,16). Assim, apenas em razão deste ponto é que se pode relevar o opinativo pela negativa de registro, no caso específico dos autos, sem que esta Casa renuncie às determinações ao Município de Cascavel e ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Cascavel, a fim de que façam cessar os pagamentos da mencionada verba "Média de Férias" nos moldes do Decreto 10.212/2011, aos servidores em atividade, e de que a retirem dos respectivos cálculos da média de verbas transitórias para incorporação aos proventos de aposentadoria.

FUNDAMENTAÇÃO E PROPOSTA DE VOTO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Acompanho a manifestação concordante da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, pelo **registro** do ato de inativação.

2. Consoante relatado, embora levantada controvérsia recorrente quanto à regularidade da incorporação aos proventos da verba “média de férias”, por suposta ausência de lei que a tenha instituído e autorizado sua aderência aos proventos, o *Parquet* de Contas admite sua superação levando em conta a irrelevância do montante envolvido (R\$ 1,16 – um real e dezesseis centavos), e os precedentes nesse sentido.

3. Embora não discorde de tais fundamentos, verifico que os presentes autos foram autuados em 30/04/2020 (peça 2), motivo pelo qual transcorreu³ 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 31⁴, que dispõe sobre a aplicação do Tema n.º 445 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal⁵ no âmbito do Tribunal, impondo-se o registro do Decreto n.º 18.602/2024 (peça 23).

³ Tendo em conta que a presente Sessão Ordinária Virtual n.º 6 da Primeira Câmara se encerra em 30/04/2025.

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.

⁵ 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

4. Desta feita, entendo que a decadência operada se sobrepõe às demais considerações e restrições que se possam fazer em relação à concessão do benefício.

5. Outrossim, **deixo de endossar a** sugestão da Procuradora de Contas de emissão de **determinação** ao Município de Cascavel e ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Cascavel, a fim de que “façam cessar os pagamentos da mencionada “Média de Férias” aos servidores em atividade na hipótese desta diferir do terço constitucional, e de que a retirem dos respectivos cálculos da média de verbas transitórias realizados com o objetivo de definição de proventos previdenciários”, tendo em conta que **a irregularidade da dita verba não é questão pacificada** nesta Corte, conforme comentado na Proposta de Voto n.º 34/25, apresentada nos autos de Inativação n.º 756690/20, incluída na pauta da Sessão Ordinária Virtual n.º 5 desta Câmara.

6. Neste sentido, repiso aqui o exemplo do Acórdão n.º 2880/24-Primeira Câmara⁶, pelo qual foi concedido o registro do ato de inativação, sustentando-se a regularidade da incorporação da verba “média de férias”. Ademais, a própria Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão alterou seu posicionamento sobre a matéria em suas análises iniciais de inativações oriundas do Município de Cascavel, conforme se verifica nos autos n.º 04928/20, n.º 104790/20, n.º 104758/20, n.º 104871/20, n.º 104685/20, n.º 104669/20, n.º 104855/20, n.º 104570/20, n.º 104952/20, n.º 104979/20, n.º 188579/20, n.º 107587/20, n.º 189664/20, n.º 188633/20, n.º 188951/20, n.º 189001/20, n.º 189389/20, n.º 189591/20, n.º 189150/20 e n.º 188897/20.

7. 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 18.602/2024 do Município de Cascavel, que concedeu aposentadoria à servidora Doralice de Lima Senas, no cargo de Zelador.

⁶ Autos n.º 622970/19, de relatoria do Conselheiro Substituto Livio Fabiano Sotero Costa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

8. Certificado o trânsito em julgado da decisão, e inexistindo providências adicionais a serem adotadas, o processo estará encerrado, nos termos do artigo 398, §1º, do Regimento Interno, razão pela qual seus autos deverão seguir à Diretoria de Protocolo para arquivamento, conforme previsto no artigo 168, VII, do normativo referido.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro Substituto THIAGO BARBOSA CORDEIRO, com fundamento no artigo 1º, IV, da Lei Complementar n.º 113/05⁷, por unanimidade, em:

- apreciar como legal e determinar o registro do Decreto n.º 18.602/2024 do Município de Cascavel, que concedeu aposentadoria à servidora Doralice de Lima Senas, no cargo de Zelador.

Certificado o trânsito em julgado da decisão, e inexistindo providências adicionais a serem adotadas, o processo estará encerrado, nos termos do artigo 398, §1º, do Regimento Interno⁸, razão pela qual seus autos deverão seguir à Diretoria de Protocolo para arquivamento, conforme previsto no artigo 168, VII, do normativo referido⁹.

⁷ 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;

⁸ 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 n° 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 n° 24/2010)

⁹ Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)

(...)



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 VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 30 de abril de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

THIAGO BARBOSA CORDEIRO

Relator

IVAN LELIS BONILHA

Presidente

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;