



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 468296/20
ASSUNTO: ATO DE INATIVAÇÃO
ENTIDADE: INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES PUBLICOS DO MUNICIPIO DE CASCAVEL
INTERESSADO: ALCINEU GRUBER, INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES PUBLICOS DO MUNICIPIO DE CASCAVEL, LEONALDO PARANHOS DA SILVA, NILSON GOES, WALTER PARCIANELLO
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO THIAGO BARBOSA CORDEIRO

ACÓRDÃO Nº 989/25 - Primeira Câmara

Ato de inativação. 2. Divergência de entendimento quanto à legalidade da incorporação da “média de férias” nas inativações dos servidores do Município de Cascavel. Precedentes considerando tanto a regularidade quanto o oposto. 3. Frequente superação da matéria em razão da insignificância dos valores incorporados. 5. Legalidade e registro.

RELATÓRIO

Trata-se de APOSENTADORIA voluntária concedida pelo Município de Cascavel ao senhor NILSON GOES, no cargo de Zelador, com fundamento no artigo 6º da Emenda Constitucional n.º 41/03, conforme Decreto n.º 18.626/2024¹ (peça 21), publicado no Diário Oficial do Município em 31/08/2024.

2. A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, pela Instrução n.º 14591/24 (peça 26), subscrita pelo Auditor de Controle Externo Willian Yagy 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 11566/24-CAGE (peça 14):

¹ O ato revogou o Decreto n.º 15.518/2020, que havia concedido inicialmente a inativação do servidor, publicado no mesmo veículo em 26/06/2020.



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 6953/24 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 1025/24 (peça 29), da lavra do Procurador Michael Richard Reiner, opina pelo **registro** do ato 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

inativação, com a expedição de **determinação** ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Cascavel, nos seguintes termos:

Compulsando os autos, esta Procuradoria de Contas reafirma o entendimento pela irregularidade da incorporação da vantagem “média de férias” aos proventos, ante a ausência de autorização legislativa.

Refere-se no contraditório que a verba tem fundamento no art. 15 da Lei nº 3800/04, regulamentado pelo Decreto nº 10.212/11, que assim dispõe:

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.

Como bem ponderado pela CGM na instrução de outros expedientes de aposentadoria provenientes do Município de Cascavel, o citado dispositivo legal **não institui uma verba transitória**, apenas **determina a forma de cálculo de outras verbas**: férias, terço constitucional e 13º salário. Logo, forçoso é o reconhecimento da irregularidade da sua inclusão no cálculo das verbas transitórias incorporáveis aos proventos.

Por outro lado, considerando que, no caso em apreço, a inclusão da verba não teve repercussão significativa no valor dos proventos, resultando no acréscimo de R\$ 4,20 mensais, entende-se que a impropriedade pode ser superada, sem prejuízo de determinar-se à entidade previdenciária que se abstenha de incluir a vantagem “média de férias” no cálculo das verbas transitórias para fins de incorporação aos proventos.

6. A Coordenadoria de Gestão Municipal, pela Instrução n.º 540/25 (peça 31), subscrita pelas Auditoras de Controle Externo Marília Zamoner e Francys 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

De todo modo, assiste razão ao *Parquet* quanto ao diminuto valor em jogo nestes autos e, 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 à determinação sugerida no parecer ministerial, a qual se adere.

FUNDAMENTAÇÃO E PROPOSTA DE VOTO

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, os opinativos da instrução dos autos admitem sua superação levando em conta a irrelevância do montante envolvido (R\$ 4,20 – quatro reais e vinte centavos).

3. De fato, este Tribunal vem concedendo registro com tal fundamento a inúmeros atos de inativação oriundos do Município de Cascavel contendo a incorporação da referida verba. São exemplos o Acórdão n.º 4327/24-Segunda Câmara³, em que a verba representava R\$ 0,29 (vinte e nove centavos), o Acórdão n.º 2411/24-Segunda Câmara⁴, em que a “média de férias” nos proventos

³ Autos n.º 42185/20, de minha relatoria.

⁴ Autos n.º 621299/19, de relatoria do Conselheiro Substituto Tiago Alvarez Pedroso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

representava R\$ 0,89 (oitenta e nove centavos), e o Acórdão n.º 2832/24-Primeira Câmara⁵⁶, em que a referida verba no benefício ao final registrado somou R\$ 1,94 (um real e noventa e quatro centavos).

4. Desta feita, entendo que a irrelevância dos valores incorporados da verba “média de férias” no presente caso permite superar a necessidade de tecer maiores considerações quanto à sua legalidade, para seguir a jurisprudência pelo registro do ato.

5. Outrossim, **deixo de endossar** a sugestão do Procurador de Contas de emissão de **determinação** ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Cascavel, a fim de que “se abstenha de incluir a vantagem “média de férias” no cálculo das verbas transitórias para fins de incorporação aos proventos”, 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 Câmara⁷, 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,

⁵ Autos n.º 103379/20, de relatoria do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, cuja decisão foi assim fundamentada: 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.

No entanto, verifico que a irregularidade representou um acréscimo aos proventos de apenas R\$ 1,94 (um real e noventa e quatro centavos), valor irrisório e que não deve ser justificativa para negativa de registro.

Assim, não seria razoável, após o decurso de mais de 4 anos do protocolo do ato nesta Corte de Contas, empreender esforços para tão ínfima retificação do benefício – o que, destaco, ainda envolveria garantir a interessada o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa, razão pela qual, com fundamento no princípio da proporcionalidade, razoabilidade e economicidade, bem como no entendimento firmado Acórdão n.º 2411/24 – S2C (processo n.º 621299/19) entendo que a divergência pode ser superada.

⁷ Autos n.º 622970/19, de relatoria do Conselheiro Substituto Livio Fabiano Sotero Costa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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, aprecie como legal e determine o registro do Decreto n.º 18.626/2024 do Município de Cascavel, que concedeu aposentadoria ao servidor Nilson Goes, no cargo de Zelador.

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 113/05⁸, por unanimidade, em:

- apreciar como legal e determinar o registro do Decreto n.º 18.626/2024 do Município de Cascavel, que concedeu aposentadoria ao servidor Nilson Goes, no cargo de Zelador.

⁸ 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 Interno⁹, razão pela qual seus autos deverão seguir à Diretoria de Protocolo para arquivamento, conforme previsto no artigo 168, VII, do normativo referido¹⁰.

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

⁹ 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)

¹⁰ 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;