



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 774150/23
ASSUNTO: REVISÃO DE PROVENTOS
ENTIDADE: AUTARQUIA MUN. DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERV. PUB.
DO MUNICÍPIO DE CAMBÉ
INTERESSADO: ANDREIA CRISTINA DA SILVA, CONRADO ANGELO SCHELLER,
VALDIR DOS SANTOS
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 1388/25 - Primeira Câmara

Revisão de proventos.
Incorporação de gratificação não
instituída regularmente por lei
específica. Negativa de registro.

1 RELATÓRIO

Conforme consta da instrução processual (peça 12), *Trata-se de Revisão de Proventos concedida ao servidor VALDIR DOS SANTOS, aposentado no Cargo de Assistente Administrativo, com fundamento no art. 3º da EC nº 47/2005 – Município de Cambé.*

Segundo a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), *A aposentadoria foi concedida através do decreto nº 359/20 (peça 08), o referido ato foi encaminhado para apreciação deste Tribunal de Contas mediante o processo nº 587830/20, considerado regular e registrado por meio do Despacho de Homologação de Benefício nº 42/2021-CAGE/GP (peça 07).*

Ainda de acordo com a CGM, *O decreto nº 836/23 (peça 5) concedeu a revisão de proventos. O valor inicial do benefício com a revisão passou de R\$ 18.056,70 para R\$ 18.367,76, acrescido do valor de 311,06 referente à média incorporada pela Lei 2.092/06, conforme demonstrativos de cálculos juntados às peças 04, 09 e 10.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Coordenadoria de Gestão Municipal, em suas três primeiras instruções (peças 12, 21 e 29), propôs a intimação da entidade previdenciária para que apresentasse informações e documentos adicionais sobre as verbas transitórias incorporadas aos proventos, resultando nas respostas juntadas aos autos pela entidade previdenciária nas peças 15 a 20, 25 a 28 e, após prorrogação de prazo, 39 a 41.

Na instrução conclusiva, a unidade técnica opinou pela negativa de registro do ato de revisão de proventos, em razão da inexistência de lei específica que tenha instituído a verba “Gratificação Desempenho Função II”, no que foi acompanhada pelo Ministério Público de Contas (peças 42 e 43).

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Como relatado, a controvérsia sob exame consiste na inexistência de lei específica que tenha instituído a verba “Gratificação Desempenho Função II”, incorporada aos proventos do servidor aposentado por meio da revisão de proventos em tela, materializada no Decreto 836, de 27 de outubro de 2023.

A instrução conclusiva assim sintetiza as razões defensivas aduzidas pela entidade previdenciária municipal:

1. Afirma que a verba Gratificação Desempenho Função foi regulamentada no Anexo II da Lei Municipal n.º 2.531/2012;
2. Que o Anexo II é um componente da norma jurídica, razão pela qual a verba em liça é legal;
3. Que o Estatuto dos Servidores, em seu art. 9, exigia previsão em lei **do valor** da gratificação, o que foi feito pelo Anexo II mencionado;
4. Que a gratificação em questão não se confunde com os cargos efetivos, pois uma está no Anexo II e o outro no Anexo III da lei;
5. Que as funções que justificam o pagamento da gratificação vão além das funções dos cargos efetivos;
6. Que lei anterior à Lei Municipal 2.531/12 já definia gratificações em seu anexo;
7. Que a Lei Municipal 2.092/2006 dispõe sobre a incorporação de qualquer verba nos proventos de aposentadoria, incluindo-se, por consequência, a gratificação de função;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

8. Que o Anexo II da Lei Municipal 2.531/12 apenas cita a nomenclatura e valor da verba porque já existia lei indicando quais verbas se incorporam ou não aos proventos;
9. Notícia que as verbas transitórias foram excluídas da “remuneração de contribuição” do servidor com a Lei Complementar Municipal n.º 057/2021, estando consideradas as gratificações pagas apenas até a data de vigência da dita lei, 01/04/2022;
10. Informa que a verba “Gratificação Desempenho Função II” foi assim denominada porque não coube no sistema de folha de pagamento;
11. Afirma que as verbas “Função Gratificada 10%”, “Função Gratificada 40%”, “Função Gratificada 50%”, “Função Gratificada 02” e “Função Gratificada 03” não fazem parte do cálculo das verbas incorporadas;
12. Informa que a função exercida pelo servidor foi de “responsável técnico pela coordenação dos serviços das receitas de tributação”;
13. Informa que foram incorporadas as verbas “Média de Horas Extras”, “Horas Extras 50%”, “Gratificação por Desempenho Função II” e “GPF-Grat.Pr.Fazendária”. (Grifos no original.)

A Coordenadoria de Gestão Municipal apresenta a seguinte análise técnica sobre a questão (peça 29):

[...] a verba “Gratificação por Desempenho de Função II”, código 448 não tem, de fato, fundamento legal. Explica-se.

O Município de Cambé tem um Estatuto dos Servidores, disciplinado pela Lei 1.718 de 2.003 e um Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos destes mesmos servidores, disciplinado pela Lei 2.531 de 2.012.

As verbas aqui destacadas estão fundamentadas no Anexo II desta última lei.

Esse anexo, como anexo que é, não contém nada além de uma tabela com o título “Gratificação Desempenho Função”, uma justificativa e o valor em reais. Veja-se:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



Prefeitura Municipal de Cambé

ESTADO DO PARANÁ
Gabinete do Prefeito

ANEXO II

GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DE FUNÇÃO

Alterado pela Lei Municipal nº 2.916/2018
Reajuste de 10,54% com efeito remuneratório a partir de 01/03/2022, Lei nº 3.084/2022.

Pelo exercício de secretário de escola e secretário na Secretaria Municipal de Educação	R\$ 182,97
~~Pelo exercício de encarregado de turmas (SUPRIMIDO PELA LEI MUNICIPAL Nº 2.916/2018)~~	~~R\$ 341,55~~
Pelo exercício de supervisão de turmas (INCLUÍDO PELA LEI MUNICIPAL Nº 2.916/2018)	R\$ 664,42
Responsável técnico pela elaboração do Jornal Oficial (INCLUÍDO PELA LEI MUNICIPAL Nº 2.916/2018)	R\$ 1.163,02
Responsável pela Manutenção e Controle do Ponto Biométrico (INCLUÍDO PELA LEI MUNICIPAL Nº 2.916/2018)	R\$ 775,35

Por essa razão as verbas em questão foram fundamentadas no “Anexo II” e não em um artigo, inciso ou parágrafo da lei.

Não há, nesta lei, qualquer menção à gratificação de desempenho de função.

Não há parâmetros legais da dita gratificação, quer para a aquisição de seu direito, quer para seu exercício e demais condições legais.

Por outro lado, a Lei 1.718 de 2.003, em seu art. 94, menciona “Gratificação de Função”, nos seguintes termos:

SUBSEÇÃO X

DA GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO

ART. 94.- A Gratificação de Função será devida ao servidor nomeado por ato do Prefeito.

ART. 95.- O servidor receberá a gratificação de função enquanto estiver nomeado e exercendo as funções atribuídas.

ART. 96.- O valor da gratificação de função estará prevista em lei.

Pelo texto desta lei verificamos que faz jus a uma gratificação de função paga pelo contribuinte, aquele servidor nomeado pelo Prefeito



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que estiver exercendo **funções por ele atribuídas**. Ou seja, **não há na lei tais funções**, ficando ao alvedrio do alcaide da vez, dizer o que é função que dá ao servidor a benesse de receber uma gratificação pecuniária pelo seu exercício.

Se fizermos uma ginástica hermenêutica considerável, poderemos, com algum esforço, compreender que a Gratificação de Função do art. 94 da Lei 1.718 de 2.003, ali genérica e inconstitucionalmente indefinida no art. 95, corresponde às funções contidas na tabela do Anexo II da Lei 2531/2012, intitulada “Gratificação de Desempenho de Função”.

Ocorre que tal Anexo II tem 4 folhas de atividades que, supostamente, justificariam o recebimento da dita gratificação. Não obstante expressões igualmente genéricas como “serviços especiais”, e outras que parecem confundir-se com os próprios cargos, como “Pelo exercício da função de Dentistas Especialistas”, “Responsável pelos serviços de Contabilidade da Administração Direta”, “Pelo exercício da função de Motorista da Secretaria Municipal de Educação que transporta alunos”, **não há a verba “Gratificação por Desempenho de Função II”**.

Essas tabelas, a toda evidência, como anexos da lei, devem servir para descrever a prática dos dispositivos legais que instituem verbas. Não instituem a verba em si, pois, numa tabela, não cabe os parâmetros legais da verba como descrição específica da função, separada das atribuições do cargo efetivo, que justifica o recebimento de gratificação em apartado; o recolhimento de contribuição previdenciária respectiva; forma de incorporação aos proventos; os requisitos para seu exercício; condicionantes; requisitos e forma de recebimento em substituições e outros tantos parâmetros normativos que cabem ao corpo da lei dispor.

De outro lado, o art. 94 e 95 da Lei 1.718/2.003, de constitucionalidade duvidosa em razão, igualmente, da ausência de parâmetros legais objetivos, não supre a disciplina normativa necessária para a diversidade de todas as funções tabeladas no dito Anexo II da Lei 2.531/2.012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É dizer, **as gratificações do Anexo II da Lei 2.531/2.012 não têm previsão legal**, razão pela qual não podem ser incorporadas aos proventos de aposentadoria da servidora. (Grifos no original.)

No mesmo sentido tem-se a motivação contida em instrução subsequente (peça 42):

A lei, de fato, não criou a Gratificação Desempenho Função, apenas cita-a em um de seus anexos.

Não há lei estabelecendo quais são as funções de cada uma das gratificações de desempenho concedidas.

No caso dos autos, não há indicação de quais funções são exercidas pelo servidor como “responsável pela coordenação dos serviços das receitas tributação” que justifique uma gratificação de função, e ainda outra gratificação GPF, aparentemente no mesmo setor tributário, além, é claro, do cargo efetivo.

Como não há lei instituindo a verba, o servidor acumulou gratificações na mesma função (na Fazenda, tributação), qual seja, a Gratificação Desempenho Função e o GPF.

A manifestação da entidade, *data venia*, confirma a exatidão do contido na instrução precedente desta Coordenadoria de Gestão Municipal, no sentido de que **não há lei criadora da Gratificação Desempenho Função**.

Importante destacar que a autorização legislativa para incorporar aos proventos qualquer verba, transitória ou não, percebida pelo servidor, não é suficiente para incorporar a gratificação em questão, **se esta gratificação não tem previsão legal**.

Assim, uma coisa é pagar uma verba transitória sem lei instituidora de tal verba. Outra, é incorporar aos proventos de aposentadorias verbas recebidas pelo servidor. Se há lei prevendo incorporação aos proventos de qualquer verba, há que haver lei que institua a verba a ser, no futuro, incorporada. Sem lei instituidora da verba, o servidor não poderia sequer recebê-la na atividade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É verdade que o Anexo II da Lei 2531/22 está na lei. Contudo, sua localização topográfica, como já dito anteriormente, não permite assegurar o cumprimento do princípio da reserva legal para a criação das verbas, apenas nos anexos citadas, repita-se.

É que o art. 37, X da Constituição Federal exige **lei específica** para estabelecer a remuneração de servidores. Lei específica implica em uma lei que **discipline** a verba e não apenas aponha um nome e um valor. Daí a expressão “**lei específica**”.

Instituir uma gratificação no anexo, restringindo-se a dar um nome e um valor **não é, definitivamente, especificar a remuneração do servidor.**

Do mesmo modo, a entidade limitou-se a *afirmar* que não há confusão entre as funções inerentes ao cargo e as remuneradas pela gratificação em tela. Não houve qualquer tipo de comprovação de que não há sobreposição de funções com as do cargo efetivo.

Como não há lei específica disciplinando as funções exercidas pelos servidores agraciados por tais verbas transitórias, não há, mesmo, de fato, como comprovar que essas funções não se sobrepõem às inerentes ao cargo efetivo. (Grifos no original.)

O Ministério Público de Contas, na mesma linha, apresenta o seguinte arrazoado acerca da controvérsia em tela (peça 43):

[...] as leis municipais referenciadas pelo ente previdenciário não estabeleceram as atribuições específicas que justificariam o pagamento das gratificações de desempenho concedidas.

No caso em análise, não houve comprovação das funções exercidas pelo servidor enquanto responsável pela coordenação dos serviços das receitas de tributação, **de modo a justificar** o pagamento de gratificação de função cumulada com a GPF no mesmo setor, além da remuneração do cargo efetivo.

Ou seja, como não há lei específica instituindo a verba, o servidor acumulou gratificações pela mesma função – a “Gratificação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desempenho Função” e a “GPF”. No entanto, não existe norma legal que crie a “Gratificação Desempenho Função”.

Não obstante os argumentos apresentados, a existência de autorização legislativa para incorporar aos proventos qualquer verba, transitória ou não, percebida pelo servidor, não autoriza a incorporação de gratificação sem previsão legal específica, pois, sem lei que institua a verba, ela não poderia ter sido regularmente percebida na atividade.

O art. 37, inciso X, da Constituição Federal exige lei específica que estabeleça a remuneração dos servidores, o que implica a devida disciplina legal da verba – e não apenas a atribuição de um nome e valor em anexo de lei. Assim, não se configura como norma válida a simples inclusão nominal da gratificação em anexo legislativo, desprovida de regulamentação das respectivas atribuições funcionais.

O ente previdenciário limitou-se a afirmar que não haveria sobreposição entre as funções inerentes ao cargo efetivo e aquelas remuneradas pela gratificação em análise, sem apresentar documentação comprobatória que afastasse a duplicidade de funções.

Considerando que não há lei específica disciplinando as funções relativas às verbas transitórias recebidas, não é possível comprovar que tais atribuições não se confundem com aquelas do cargo efetivo. (Grifos no original.)

Examinados os autos, verifico que assiste razão à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas, pelos fundamentos contidos em suas respectivas manifestações e que adoto como razões de decidir.

Acrescente-se que situação idêntica à presente já foi examinada por este Tribunal na Revisão de Proventos 771984/23, quando apreciada a legalidade da incorporação das gratificações previstas no mesmo Anexo II da Lei 2.531/2012 do Município de Cambé.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme expus na qualidade de relator do Acórdão 877/25 da Primeira Câmara,¹

Observa-se da Lei Municipal n.º 2.531/12 (Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos do Servidores do Município de Cambé) que as verbas referidas estão destacadas em seu Anexo II:

[...]

[...] nota-se que não há na legislação parâmetros legais para a referida gratificação, nem para a aquisição de seu direito, nem para seu exercício e outras condições.

Por sua vez, a Lei Municipal n.º 1.718/03 ("Estatuto dos Servidores da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Municipais") dispõe sobre a gratificação de função nos seguintes termos:

Subseção X

Da Gratificação de Função

Art. 94. A Gratificação de Função será devida ao servidor nomeado por ato do Prefeito.

Art. 95. O servidor receberá a gratificação de função enquanto estiver nomeado e exercendo as funções atribuídas.

Art. 96. O valor da gratificação de função estará prevista em lei.

Aqui, tem-se que faz jus a uma gratificação de função o servidor nomeado pelo prefeito que estiver exercendo funções por ele atribuídas. No entanto, não há na lei a discriminação de tais funções.

Logo, conclui-se que não há previsão legal para as gratificações em questão, requisito necessário para a incorporação de verbas transitórias aos proventos de aposentadoria, conforme já destacado.

¹ Unânime. Votaram os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA. Julgado em 16/04/2025. Ementa: Revisão de proventos. Verba transitória concedida sem previsão legal. Pareceres uniformes. Pela negativa de registro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, o mesmo raciocínio chancelado no precedente citado se aplica ao presente caso, em que foi incorporada aos proventos a gratificação referente à responsabilidade técnica pela coordenação “dos serviços das receitas tributação” (peça 40, p. 4), constante do Anexo II da Lei 2.531/2012 do Município de Cambé.

Diante do exposto, acompanhando as manifestações uniformes da unidade técnica e do órgão ministerial, **VOTO**:

I. Pela **negativa de registro** do ato de revisão de proventos materializado no Decreto 836, de 27 de outubro de 2023, do Município de Cambé.

II. Por **determinar** à Autarquia Municipal de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Cambé – Cambé Previdência, na pessoa de seu representante legal, que, independentemente de eventual interposição de recurso, comprove nestes autos, no prazo de 15 (quinze) dias contados da publicação do acórdão, que deu ciência desta decisão ao interessado, sr. Valdir dos Santos, bem como a data em que a cientificação se deu, em atenção ao Prejulgado 11 deste Tribunal.

III. Por **determinar** à Autarquia Municipal de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Cambé – Cambé Previdência, na pessoa de seu representante legal, que no prazo de 15 (quinze) dias após o trânsito em julgado da presente decisão:

a) adote as medidas regularizadoras cabíveis, inclusive para fazer cessar todo e qualquer pagamento decorrente da incorporação da “Gratificação Desempenho Função II” aos proventos, nos termos do artigo 302 do Regimento Interno deste Tribunal;²

² Art. 302. Ante a negativa de registro, o órgão de origem deverá, observada a legislação pertinente, adotar as medidas regularizadoras cabíveis, fazendo cessar todo e qualquer pagamento decorrente do ato impugnado, ressalvada a hipótese de decisão recorrida alcançada pelos efeitos suspensivos de recurso, na forma disciplinada neste Regimento.

§ 1º Caberá ao responsável comprovar, perante o Tribunal de Contas, o cumprimento da decisão, demonstrando o atendimento do disposto no caput.

§ 2º O responsável que injustificadamente deixar de adotar as medidas de que trata o caput, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência da decisão deste Tribunal, ficará sujeito à multa e ao ressarcimento das quantias pagas após essa data.

§ 3º Caso não seja suspenso o pagamento ou havendo indício de procedimento culposos ou dolosos na admissão de pessoal ou na concessão de benefício sem fundamento legal, o Tribunal determinará a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) adote as medidas cabíveis para a emissão de novo ato de revisão de proventos, excluindo-se a incorporação da “Gratificação Desempenho Função II” aos proventos, nos termos do artigo 303 do Regimento Interno deste Tribunal.³

IV. Pelo encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para monitoramento das determinações expedidas e demais providências inerentes às suas atribuições regimentais.

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 **IVAN LELIS BONILHA**, por unanimidade, em:

I- Negar o registro do ato de revisão de proventos materializado no Decreto 836, de 27 de outubro de 2023, do Município de Cambé;

II- determinar à Autarquia Municipal de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Cambé – Cambé Previdência, na pessoa de seu representante legal, que, independentemente de eventual interposição de recurso, comprove nestes autos, no prazo de 15 (quinze) dias contados da publicação do acórdão, que deu ciência desta decisão ao interessado, sr. Valdir dos Santos, bem como a data em que a cientificação se deu, em atenção ao Prejulgado 11 deste Tribunal;

III- determinar à Autarquia Municipal de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Cambé – Cambé Previdência, na pessoa de

instauração ou conversão do processo em tomada de contas extraordinária, para apurar responsabilidades e promover o ressarcimento das despesas irregularmente efetuadas, na forma prevista no art. 236.

³ Art. 303. Cumprida a decisão do art. 302, a autoridade administrativa responsável poderá emitir novo ato, desde que afastada a ilegalidade verificada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

seu representante legal, que no prazo de 15 (quinze) dias após o trânsito em julgado da presente decisão:

- a) adote as medidas regularizadoras cabíveis, inclusive para fazer cessar todo e qualquer pagamento decorrente da incorporação da “Gratificação Desempenho Função II” aos proventos, nos termos do artigo 302 do Regimento Interno deste Tribunal;⁴
- b) adote as medidas cabíveis para a emissão de novo ato de revisão de proventos, excluindo-se a incorporação da “Gratificação Desempenho Função II” aos proventos, nos termos do artigo 303 do Regimento Interno deste Tribunal;⁵ e

IV- encaminhar os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para monitoramento das determinações expedidas e demais providências inerentes às suas atribuições regimentais.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e o(a) Conselheiro(a) Substituto(a) LIVIO FABIANO SOTERO COSTA

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas JULIANA STERNADT REINER.

Plenário Virtual, 12 de junho de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 9.

IVAN LELIS BONILHA
Presidente

⁴ Art. 302. Ante a negativa de registro, o órgão de origem deverá, observada a legislação pertinente, adotar as medidas regularizadoras cabíveis, fazendo cessar todo e qualquer pagamento decorrente do ato impugnado, ressalvada a hipótese de decisão recorrida alcançada pelos efeitos suspensivos de recurso, na forma disciplinada neste Regimento.

§ 1º Caberá ao responsável comprovar, perante o Tribunal de Contas, o cumprimento da decisão, demonstrando o atendimento do disposto no caput.

§ 2º O responsável que injustificadamente deixar de adotar as medidas de que trata o caput, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência da decisão deste Tribunal, ficará sujeito à multa e ao ressarcimento das quantias pagas após essa data.

§ 3º Caso não seja suspenso o pagamento ou havendo indício de procedimento culposos ou dolosos na admissão de pessoal ou na concessão de benefício sem fundamento legal, o Tribunal determinará a instauração ou conversão do processo em tomada de contas extraordinária, para apurar responsabilidades e promover o ressarcimento das despesas irregularmente efetuadas, na forma prevista no art. 236.

⁵ Art. 303. Cumprida a decisão do art. 302, a autoridade administrativa responsável poderá emitir novo ato, desde que afastada a ilegalidade verificada.