



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE

I – reconhecer a inconstitucionalidade do artigo 1º, e seu § 1º, da Lei nº 2665/11 (art. 1º § 2º), que admite a incorporação aos vencimentos da “Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva”, em contrariedade ao artigo 39, caput, e § 1º, c/c art. 37, X, todos da Constituição Federal de 1988, e determinar o afastamento dos referidos dispositivos no processo originário e em casos análogos submetidos a Corte, conforme disposição contida no artigo 408, § 4º, do Regimento Interno desta Casa;

II – reconhecer a inconstitucionalidade da interpretação que vem sendo dada pelo Município da Lapa aos dispositivos contidos nas Leis Municipais Lei nº 2280/08 (art. 78, § único), Lei nº 2183/08 (art. 58, § 2º) e Lei 2665/11 (art. 1º § 2º), que admite a incorporação integral da “Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva” aos proventos de inatividade, em contrariedade ao artigo 40, caput, da Constituição Federal de 1988, e determinar o afastamento desta interpretação no processo originário e em casos análogos submetidos a Corte, conforme disposição contida no artigo 408, § 4º, do Regimento Interno desta Casa;

III – reconhecer que os dispositivos contidos nas Leis Municipais nº 2280/08 (art. 78, § único), nº 2183/08 (art. 58, § 2º) e nº 2665/11 (art. 1º § 2º), podem receber interpretação conforme o artigo 40, caput, da Constituição de 1988, permitindo a incorporação da “Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva” aos proventos de inatividade desde que proporcionalizada ao tempo de contribuição, inclusive conforme entendimento consolidado no Acórdão nº 3155/14, desta Corte de Contas, determinando a aplicação da interpretação conforme a Constituição ao processo originário e aos casos análogos, inclusive aos processos ainda em trâmite, submetidos a esta Corte;

IV – reconhecer a inconstitucionalidade do art. 104, da Lei nº 2280/08, que, ao tratar da concessão da gratificação, deixa ao gestor municipal a possibilidade de fixar referida verba em percentual variável entre 10% e 100% (dez e cem por cento) do valor do vencimento base, em contrariedade ao princípio da isonomia (art. 5º), princípio da legalidade estrita (art. 37, caput e inciso X) e, principalmente, do art. 38, §1º, (todos os dispositivos da Constituição Federal), que estabelece as diretrizes que devem ser observadas pelo sistema remuneratório da administração pública, modulando-se os efeitos desta decisão para após decorridos 90 dias de seu o trânsito em julgado;

V – emitir determinação aos Chefes do Poder Legislativo e do Poder Executivo da Lapa, para que, no prazo de 90 dias, sob pena de indeferimento de certidão liberatória e abertura de tomada de contas extraordinária para apuração de responsabilidade por eventual dano ao erário verificado diante da continuidade dos pagamentos irregulares:

V.I – revejam a legislação de pessoal, mediante apresentação e aprovação do respectivo projeto de lei, quanto à previsão de concessão e incorporação de vantagens pecuniárias cuja contraprestação por parte dos servidores não esteja bem demonstrada e cujos valores não estejam fixados de forma objetiva no instrumento legislativo próprio, em atendimento ao que preveem os arts. 5º, caput, 37 caput e inciso X) e 39, §1º, da Constituição Federal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

V.II – abstenham-se de conceder aos servidores municipais vantagens pecuniárias em ofensa aos dispositivos constitucionais mencionados item IV.

VII – determinar o encaminhamento dos autos à Coordenaria Geral de Fiscalização, para ciência, e para que juntamente com a Direção deste Tribunal adote providências necessárias objetivando a deflagração de procedimento específico destinado à avaliação da higidez do regime remuneratório do Município da Lapa.

VIII – determinar o encaminhamento de comunicação à Procuradoria Geral de Justiça, para efeito do que determina o art. 409 do Regimento Interno.

Órgão Colegiado de Origem: Tribunal Pleno.

Assunto: natureza e a forma de incorporação da verba TIDE - Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva.

Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães.

Protocolo: 655036/16.

Decisão: Acórdão nº 578/18 - Tribunal Pleno.

Sessão: Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 7 de 15/03/2018.

Publicação: DETC nº 1791 de 26/03/2018.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROCESSO Nº : 655036/16
ASSUNTO : INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS
DA LAPA, MUNICÍPIO DA LAPA, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO
PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 578/18 - Tribunal Pleno

EMENTA: Incidente de Inconstitucionalidade. Dispositivos contidos nas Leis do Município da Lapa nº 2280/08 (art. 78, parágrafo único), nº 2183/08 (art. 58, § 2º) e nº 2665/2011 (art. 1º, §§ 1º e 2º), que preveem a possibilidade de incorporação integral da Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva – TIDE, verba de natureza transitória, aos vencimentos e também aos proventos de inatividade. Incorporação de verba transitória aos **vencimentos**. Inconstitucionalidade por violação ao art. 39, § 1º c/c art. 37, caput e inciso X, ambos da Constituição Federal, bem como ao princípio da isonomia (art. 5º, caput). Determinação de afastamento da norma municipal inconstitucional aos casos submetidos à análise desta Corte. Incorporação integral de verba transitória aos **benefícios previdenciários**. Necessidade de delimitar as interpretações possíveis das normas locais, em conformidade com o texto constitucional. Inconstitucionalidade da interpretação que permite a incorporação integral aos proventos, por violação ao artigo 40, caput, da Constituição. A interpretação conforme o texto constitucional exige a proporcionalização da verba transitória ao tempo de contribuição. Determinação de aplicação da interpretação conforme a Constituição ao processo originário e aos casos análogos, inclusive aos processos ainda em trâmite, submetidos a esta Corte. Determinação de revisão da legislação municipal e abstenção da concessão de novas vantagens. Representação à Procuradoria Geral de Justiça.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1 DO RELATÓRIO (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

Tratam os autos de incidente de inconstitucionalidade instaurado a partir de proposta do Auditor Thiago Barbosa Cordeiro, no Processo nº 328420/10, com o objetivo de discutir a constitucionalidade das Leis nº 2280/08, nº 2183/08 e nº 2665/11, do Município da Lapa, que preveem incorporação da gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva aos vencimentos e aos proventos de aposentadoria. Referidos dispositivos estariam contrários ao disposto no art. 6º, da Emenda Constitucional nº 41/03, que garante a percepção de proventos integrais com base na última remuneração, o que não inclui as verbas transitórias, as quais, em obediência ao princípio contributivo, devem ser proporcionalizadas ao tempo de percepção.

Nos termos do debate que precedeu a abertura do presente incidente, foi identificada, nos autos de inativação, situação de possível violação ao contido no artigo 40, *caput*, da Constituição Federal, bem como inobservância ao Acórdão nº 3155/14 – TP-TCE/PR, em razão de a norma municipal transfigurar verba temporária em verba permanente, permitindo sua inclusão de forma integral no cômputo dos proventos de aposentadoria.

Instaurado o incidente nos termos regimentais, foi inicialmente determinada a intimação do Município da Lapa e do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos da Lapa, para que se manifestassem sobre a constitucionalidade da lei objurgada.

O Município da Lapa requereu por duas vezes prorrogação de prazo (Peças 14 e 18), mas deixou transcorrer as oportunidades concedidas sem apresentar manifestação.

O Instituto Previdenciário Lapa Previ, por intermédio de seu Diretor Presidente, manifestou-se nos autos questionando, preliminarmente, a possibilidade de apreciação da constitucionalidade da norma municipal por parte desta Corte de Contas. No mérito, sustentou que a regulamentação municipal que permite a incorporação integral da verba TIDE ao cálculo dos proventos de aposentadoria se encontra em ***perfeita consonância*** com o entendimento das Cortes Superiores deste País e também com o disposto no Acórdão 3155/14 do Pleno deste Tribunal,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

defendendo assim a regularidade do ato de inativação e a constitucionalidade das normas municipais questionadas.

Aduziu, ainda, que

a Lei Municipal nº 2665/11 foi erigida com sustentáculo no **instituto da estabilidade financeira** (...) transformando a percepção do TIDE em vantagem pessoal, incorporando-a definitivamente ao patrimônio jurídico do servidor após decorrido determinado lapso temporal (...), e que a União, Estados e Municipais tem a faculdade de editar leis que assegurem o direito à estabilidade financeira de seus servidores. Ao final, alegou inexistência de ofensa ao art. 6º da EC nº 41/2003, pois, no seu entendimento, tal norma não garante a aposentadoria pela última remuneração, mas sim pela “totalidade da remuneração do servidor no cargo.

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal emitiu Parecer nº 1737/17 (Peça 34), no qual, preliminarmente, afastou a alegação de que seria defeso a este Tribunal apreciar a constitucionalidade da norma municipal. No mérito, concluiu que a Lei municipal nº 2.665/2011, ao admitir a incorporação integral da verba aos proventos de inativação, afronta o princípio contributivo estampado no art. 40 da Constituição da República. Apontou também inconstitucionalidade no art. 104 da Lei Municipal nº 2.280/2008 que, ao tratar da concessão da gratificação, deixa ao gestor municipal a possibilidade de fixar referida verba em percentual variável entre 10% e 100% (dez e cem por cento) do valor do vencimento base, em afronta ao contido no art. 37, inciso X, também da Constituição Federal.

A conclusão da unidade técnica foi pelo reconhecimento da inconstitucionalidade da norma municipal que permite a incorporação integral de verba transitória no cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores locais, além do reconhecimento de inconstitucionalidade da norma que permite a concessão administrativa de valor variável de acréscimo pecuniário à remuneração dos servidores, com a sugestão de expedição de determinação ao Município para que revise os dispositivos legais referenciados.

O Ministério Público de Contas, mediante Parecer nº 5767/17 (Peça 35), manifestou-se pelo reconhecimento da inconstitucionalidade do dispositivo da lei municipal que prevê a incorporação integral da verba transitória aos proventos de inativação, propondo por consequência a representação à Procuradoria Geral de Justiça, para os devidos fins.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)¹

2.1. Preliminar de competência deste Tribunal para apreciação incidental de constitucionalidade de norma municipal

Inicialmente, necessário afastar a arguição de incompetência deste Tribunal para a apreciação de constitucionalidade de norma municipal, apontada pelo ente previdenciário em sua manifestação (Peça 27, p. 19).

Contrariamente ao aduzido, esta Corte dispõe de competência para o exercício do controle concreto de constitucionalidade de normas, pela via incidental, nos termos do art. 78 da Lei Complementar nº 113/2005, regulamentado no art. 408 do Regimento Interno, respeitada a cláusula de reserva de plenário². Tal competência encontra-se expressamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, consoante sumulado no Enunciado nº 347³.

Assim, e considerando que a questão levantada em sede de incidente apresenta-se efetivamente como **prejudicial** ao exame da legalidade do ato de inativação emitido pelo Município da Lapa, em exame nos autos nº 328420/10 e em muitos outros, apresenta-se imprescindível a apreciação do mérito, o qual, decidido, revestir-se-á de caráter geral e vinculante, uniformizando as demais manifestações desta Corte em procedimentos análogos.

Passando ao exame do mérito, o tema a ser tratado no presente incidente circunscreve-se à constitucionalidade de normas aplicadas pelo Município da Lapa e pelo respectivo ente previdenciário na emissão de atos de inativação de servidores público municipais, com a incorporação **integral** de verba transitória recebida pelo servidor sem a proporcionalização ao tempo do respectivo recebimento, em desconformidade com o princípio contributivo.

2.2. Da previsão legal de concessão de Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva – TIDE

¹ Responsável Técnica: Vivian F. Cetenaeski (TC514640)

² Fixada pelo art. 97 da Constituição Federal

³ “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Gratificação cuja incorporação aos proventos encontra-se em exame está regulamentada nos artigos 104 a 109 da **Lei Municipal nº 2280/08**⁴, nos seguintes termos:

Art. 104 - A critério do Chefe de cada Poder, será concedida ao servidor gratificação de 10% a 100% (dez a cem por cento), pelo exercício de atividade em regime de tempo integral e dedicação exclusiva, incidente sobre o vencimento que perceber.

Art. 105 – Considera-se regime de tempo integral o exercício da atividade funcional sob dedicação exclusiva, ficando o servidor proibido de exercer cumulativamente outro cargo, função ou atividade particular de caráter profissional ou público de qualquer natureza, durante o expediente a que está obrigado a cumprir, observado o disposto no artigo 107”.

Parágrafo único – Não incluem-se na proibição deste artigo:

I – o exercício em órgão de deliberação coletiva, desde que relacionado com o cargo exercido em tempo integral;

II – as atividades, que sem caráter de emprego se destinam a difusão e aplicação de ideias e conhecimentos, excluídas as que prejudiquem ou impossibilitem a execução das tarefas inerentes ao regime de tempo integral;

III – a prestação de assistência não remunerada a outros serviços, visando à aplicação de conhecimentos técnicos ou científicos, quando solicitado através da unidade administrativa a que pertence o servidor.

Art. 106. O regime de tempo integral e dedicação exclusiva poderá ser aplicado, no interesse da administração, ao servidor:

I – Que exerça atividades de natureza técnica ou científica;

II – que ocupe cargo ou função que envolva responsabilidade de direção, chefia ou assessoramento;

III – ao conjunto de servidores de determinados órgãos, unidades administrativas ou de setores dos mesmos, quando a natureza do trabalho o exigir.

Parágrafo único – Em casos excepcionais, devidamente justificados, o regime de tempo integral e dedicação exclusiva poderá ser aplicado, individualmente, a qualquer servidor que esteja incluído numa das hipóteses indicadas neste artigo, mediante proposta do dirigente da unidade administrativa.

Art. 107 – O regime de tempo integral e dedicação exclusiva obriga o servidor ao cumprimento de uma carga horária mínima de 40 (quarenta) horas semanais, sem prejuízo de permanecer à disposição do órgão ou unidade administrativa em que estiver em exercício, sempre que as necessidades do serviço assim o exigirem.

Art. 108 – O servidor colocado em regime de tempo integral e dedicação exclusiva assinará termo de compromisso, em que declare vincular-se ao regime, obrigando-se a cumprir os horários ao mesmo inerentes, **fazendo jus aos seus benefícios somente enquanto nele permanecer.**

Parágrafo único – Verificada em processo administrativo a infringência do compromisso decorrente do regime de tempo integral e dedicação exclusiva, sujeitará o servidor, se efetivo, a pena de suspensão de 30 (trinta) dias e se comissionado, a de demissão.

Art. 109 – O servidor detentor de mais de um cargo público, mediante cumulação prevista em lei, que for submetido ao regime de tempo integral e

⁴ A Lei 2280, de 31 de dezembro de 2009, reformou o **Estatuto dos Servidores Públicos do Município da Lapa**, anteriormente regulamentado nos termos da Lei 1138/92.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dedicação exclusiva por um dos motivos previstos nesta subseção perceberá a respectiva gratificação apenas por um deles.

§1º Na hipótese prevista neste artigo, quando o servidor for nomeado para ocupar cargo de provimento em comissão, em razão do qual tenha sido submetido ao regime de tempo integral e dedicação exclusiva, ficará automaticamente afastado dos cargos que vinha exercendo antes daquela investidura, com perda do respectivo vencimento, mantendo somente as vantagens pecuniárias permanentes, sem prejuízo da contagem de tempo de serviço.

§2º Cessada a sujeição do servidor ao regime de tempo integral e dedicação exclusiva de que trata o parágrafo anterior, reassumirá ele, automaticamente, os cargos, do quais houver sido afastado, observadas as disposições legais sobre a reassunção do exercício.

Assim, nos termos da norma supratranscrita, configura-se a TIDE como parcela remuneratória cujo pagamento decorre de deferimento por ***ato específico do Chefe de Poder***, ao qual também ficou concedida a ***faculdade de estabelecer o percentual da gratificação a ser calculado sobre o valor do vencimento base do servidor***.

2.3. Considerações gerais sobre a legislação do Município da Lapa que prevê a concessão da gratificação por Tempo Integral e Dedicação Exclusiva – TIDE.

Antes de adentrar precisamente na apreciação da constitucionalidade da norma legal que permite a incorporação integral da verba transitória aos vencimentos e também aos proventos de aposentadoria de servidor municipal, entendo necessárias algumas considerações sobre a previsão, em si, da concessão do benefício estipendiário.

Primeiramente, destaco que **a legislação que prevê a concessão da gratificação não estabelece critérios objetivos diferenciadores necessários e suficientes a justificar a concessão da vantagem pecuniária TIDE**, ou seja, as condições e/ou a especial incumbência dos servidores que justificariam o desembolso de verbas públicas para o pagamento da remuneração adicional.

De fato, evidencia-se do art. 106 supra transcrito, que a benesse pode ser concedida ao conjunto de servidores de determinados setores ou individualmente, podendo ser aplicada àqueles que *exercem natureza técnica ou científica*, assim como aos que *ocupem cargo ou função de direção, chefia ou assessoramento*, ou ainda, *quando a natureza do trabalho o exigir*.

De fato, da norma em questão não se extrai clareza e objetividade quanto aos critérios que permitem a concessão do benefício estipendiário, ao contrário, na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

medida em que permite a concessão da verba a servidores que *ocupem cargo ou função de direção, chefia ou assessoramento*, permite inclusive situações de confusão entre as atribuições e deveres dos servidores investidos nessas funções, além de possibilitar a sobreposição de verbas fundamentadas em um mesmo fato desencadeador

Além da ausência de critérios objetivos para justificar a concessão da vantagem, a norma municipal não fixa seu valor ou mesmo o percentual no qual ela deveria ser calculada, atribuindo aos Chefes de Poder municipal a prerrogativa de estabelecê-la em percentual variável, compreendido entre 10% e 100% do valor da remuneração padrão do cargo do servidor agraciado.

Ao manifestar-se sobre o presente incidente, a COFAP apontou a Inconstitucionalidade do artigo 104 da Lei nº 2280/08 exatamente por permitir ao chefe de cada Poder atribuir, quando da concessão da gratificação em comento, contraprestação em percentual compreendido entre 10% e 100% do valor de referência da remuneração básica, por violação ao artigo 37, *caput*, e inciso X, da CF/88.

Entendo que a questão não deve ser tratada no presente incidente, primeiramente por entender que não se tratar de configuração de inconstitucionalidade, mas sim de ilegalidade, uma vez que a lei deveria ter fixado de modo preciso o valor ou o percentual no qual a gratificação poderia ser concedida, e não o fez.

Adicionalmente, também entendo, acompanhando o *Parquet*⁵, que a questão não se apresenta como prejudicial de mérito do processo de origem, na medida em que o percentual no qual foi atribuída a gratificação ao servidor inativado não será alterado por conta da presente decisão, que não questiona os valores já recebidos a título de remuneração, mas sim a composição dos proventos e a sua regularidade.

Tornando às considerações prévias que entendo necessárias quanto a validade da norma municipal, destaco ainda que tampouco as restrições impostas

⁵ Como bem destacado pelo órgão ministerial no Parecer 5767/17 – SMPjTC (Peça 35, p. 07), os apontamentos da unidade técnica acerca de possível inconstitucionalidade da legislação que instituiu a gratificação por TIDE, inclusive permitindo ao gestor a discricionariedade na fixação do valor a ser concedido a título da referida gratificação, por afronta ao artigo 37, X da Constituição Federal, inobstante relevante, não é prejudicial à análise do mérito do ato de inativação. Na medida em que extrapola o objeto deste específico incidente, não cabe sua apreciação nestes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aos servidores beneficiados pela TIDE são claras ou justificam o desembolso adicional de verbas públicas. Isso porque, o impedimento previsto no art. 105 da Lei Municipal nº 2280/08, de “*exercer cumulativamente outro cargo, função ou atividade particular de caráter profissional ou público de qualquer natureza, **durante o expediente a que está obrigado a cumprir***”, trata-se de uma obrigação básica exigível de todo e qualquer servidor público.

Quanto à exigência contida no artigo 107 da mesma norma, de “*cumprimento de uma carga horária mínima de 40 (quarenta) horas semanais*”, também não evidencia, *a priori*, qualquer vantagem adicional ao poder público, eis que, via de regra, a carga horária dos servidores é a de 8 horas diárias e 40 horas semanais. Ademais, nos casos de profissionais que detém legislação própria quanto à jornada de trabalho – como enfermeiros e radiologistas, *v.g.* – a exigência da lei municipal para o exercício de uma jornada de trabalho mais extensa não se sobrepõe à legislação nacional sobre o tema.

E, ainda, a exigência do cumprimento de carga horária mínima de 40 horas, prevista no art. 107 da lei, é afastada pela própria normativa, que em seu art. 109 prevê a possibilidade de concessão da TIDE a servidores com duplo vínculo, legalmente admitido.

Releva também questionar a previsão contida no parágrafo único do artigo 108 da Lei Municipal nº 2280/08, que permite inclusive que servidores ocupantes exclusivamente de cargos em comissão, não efetivos, possam fazer jus ao recebimento do adicional, evidenciando novamente a falta de critério na concessão do benefício.

Por fim, no tocante à previsão legal de obrigatoriedade de o servidor beneficiado pela TIDE “*permanecer à disposição do órgão ou unidade administrativa em que estiver em exercício, sempre que as necessidades do serviço assim o exigirem*”, observo que se esta for a fundamentação fática para o pagamento da gratificação, configurada estará a situação de sobreposição de verbas, eis que, para a prestação de serviço em horários extraordinários a Constituição Federal prevê o pagamento de horas extras (Art. 7 c/c art. 39, § 3º, da CF/88).

A obra de Hely Lopes Meireles, ao tratar especificamente do histórico e caracterização do adicional de tempo integral, apresenta lição que ajuda a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

evidenciar a falta de objetividade na lei municipal da Lapa quanto à concessão da TIDE:

O adicional de tempo integral advém do regime de full-time norte-americano e só recentemente foi adotado pela Administração Brasileira. O estatuto federal facultava o estabelecimento deste regime de trabalho 'para os cargos ou funções indicadas em lei' (Lei 1.711/52, art. 244). A subsequente Lei 3.780, de 12.7.60, permitia sua adoção pelo servidor que exercesse atividades técnico-científicas, **de magistério ou pesquisa, satisfeitas as exigências regulamentares, declarando-o incompatível com o exercício cumulativo de cargos, empregos ou funções, bem como de qualquer outra atividade pública ou privada** (art. 49 e §§).

Posteriormente, as Leis 4.345, de 26.6.64, e 3.863, de 29.11.65, estabeleceram novas regras para esse adicional, especificando os casos em que poderia ser adotado. Atualmente, o regime jurídico dos servidores públicos civis da União não prevê esse adicional.

As esferas públicas estaduais e municipais podem ou não adotar esse regime, variando na percentagem do adicional e em minúcias para sua concessão. **O adicional de tempo integral é, assim, uma vantagem pecuniária ex facto officii, privativo de certas atividades (comumente de Magistério e Pesquisa) e condicionado a determinados requisitos regulamentares.** Não é um acréscimo por tempo de serviço, como à primeira vista pode parecer; é um típico adicional de função, auferível em razão do serviço técnico ou científico a ser prestado (pro labore faciendo) nas condições estabelecidas pela Administração. A ampliação da jornada de trabalho entra, tão-somente, como pressuposto do regime, e não como causa da vantagem pecuniária, a qual assenta, precipuamente, na realização de certas atividades que exigem maior assistência do funcionário, que há de ficar integralmente à disposição da Administração, e somente dela. O que caracteriza o regime de tempo integral é o fato de o servidor só poder exercer uma função ou um cargo público, sendo-lhe vedado realizar qualquer outra atividade profissional particular ou pública. Nesse regime a regra é um emprego e um só empregador (...) ⁶ (grifei)

Em face das considerações acima, e independentemente das providências a serem adotadas por esta Corte de Contas no desempenho de seu papel constitucional, deve ser emitida **recomendação** ao Município da Lapa para que reveja sua legislação de pessoal, notadamente quanto à previsão de concessão de vantagens pecuniárias cuja contraprestação por parte dos servidores não esteja bem demonstrada, e cujos valores não estejam fixados de forma objetiva no instrumento legislativo próprio, em atendimento ao que prevê o art. 37, X, da CF/88.

Deve também ser emitida **determinação** aos Chefes do Poder Legislativo e do Poder Executivo, para que se abstenham de conceder vantagens pecuniárias aos

⁶ MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 29ª ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 466.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

servidores municipais que prescindam de previsão legislativa fixando o percentual ou os valores a serem atribuídos.

Por fim, e acompanhando as conclusões ministeriais, **proponho** que seja **deflagrado procedimento específico destinado à avaliação da higidez do regime remuneratório do Município da Lapa.**

2.4. Da natureza transitória da gratificação denominada TIDE

Superada a apresentação das principais fragilidades da norma municipal quanto à regulamentação da TIDE, mas ainda como preliminar ao exame da constitucionalidade da previsão legal de incorporação integral da verba aos vencimentos e aos proventos dos servidores, entendo necessário deixar assente que referida gratificação configura-se como **verba de natureza transitória.**

Isso porque ela nem corresponde ao padrão do cargo ocupado pelo servidor, nem, tampouco, ao adicional por tempo de serviço, o qual deve ser concedido de forma geral, diferenciando igualmente os vencimentos dos servidores que tenham prestado igual tempo de serviço no mesmo cargo do mesmo poder público contratante.

Consoante explicado pela doutrina, as *gratificações* são concedidas pela Administração a seus servidores **em razão de condições excepcionais em que esteja sendo prestado serviço comum** (as chamadas gratificações *propter laborem*) ou então, em razão de **situações individuais do servidor** (*propter personam*), do que decorre a índole de vantagem transitória e contingente atribuída a elas.

Apresenta-se válida, quanto ao ponto, novamente a doutrina da obra de Hely Lopes Meirelles, da qual consta:

As gratificações - de serviço ou pessoais - **não são liberalidades puras da Administração; são vantagens pecuniárias concedidas por recíproco interesse do serviço e do servidor, mas sempre vantagens transitórias**, que não se incorporam automaticamente ao vencimento, nem geram direito subjetivo à continuidade de sua percepção. Na feliz expressão de Mendes de Almeida, "são partes contingentes, isto é, partes que jamais se incorporam aos proventos, porque pagas episodicamente ou em razão de circunstâncias momentâneas. (grifei)

E ainda:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

As gratificações são concedidas em razão das condições excepcionais em que está sendo prestado um serviço comum (*propter laborem*) ou em face de situações individuais do servidor (*propter personam*), diversamente dos adicionais, que são atribuídos em face do tempo de serviço (*ex facto officii*). Não há confundir, portanto, gratificação com adicional, pois são vantagens pecuniárias distintas, com finalidades diversas, concedidas por motivos diferentes. A gratificação é retribuição de um serviço comum prestado em condições especiais; o adicional é retribuição de uma função especial exercida em condições comuns. Daí porque a gratificação é, por índole, vantagem transitória e contingente e o adicional é, por natureza, permanente e *perene*⁷.

De fato, a concessão e a manutenção do TIDE no município da Lapa encontram-se, em tese, condicionadas à existência de determinadas **condições subjetivas**, decorrentes da necessária e prévia outorga da gratificação por ato do chefe do poder executivo ou do poder legislativo, e **condições objetivas** relativas ao tipo de atividade exercida pelo servidor, bem como à jornada de trabalho em período integral e com dedicação exclusiva.

Tais condições, nos termos da lei, **podem ser revistas e revertidas** a qualquer tempo, por ato do chefe de poder, **caracterizando a transitoriedade da situação**, e, por consequência, **a transitoriedade da verba remuneratória** dela decorrente.

Assim, em que pese a pretensão da norma local em transformar em permanente a natureza da verba, determinando sua incorporação aos **vencimentos** do servidor ativo que a receba durante certo período de tempo, tal previsão, cuja validade será a seguir discutida, **não afasta a natureza transitória da gratificação**, que é paga mediante o atendimento de certas condições, as quais, cessadas, devem fazer cessar também o pagamento da respectiva vantagem pecuniária.

2.5. Da previsão de incorporação da gratificação TIDE aos vencimentos de servidor ativo.

A despeito da natureza transitória da gratificação, evidenciada expressamente na norma local que a instituiu (art. 109, § 2º, da Lei Municipal nº 2280/2008), mediante a Lei Municipal nº 2665, de 07 de novembro de 2011, foi estabelecida a **incorporação da verba aos vencimentos** do servidor ativo que a receber durante 6 (seis) anos consecutivos ou 10 (dez) anos intercalados:

⁷ MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 29ª ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 469.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 1º A Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva **incorpora-se ao vencimento base do servidor** que a perceber por um período não inferior a 06 (seis) anos consecutivos ou 10 (dez) anos intercalados, desde que a esteja percebendo nos últimos 12 (doze) meses que antecedem a incorporação, e, em ambos os casos, **nos mesmos percentuais do último ano**.

§1º A gratificação de que trata este artigo incorpora-se ao vencimento básico do servidor para todos os efeitos legais, exceto para a concessão de adicionais e gratificações ulteriores.

§2º A gratificação de que trata este artigo incorpora-se uma única vez, salvo, na **aposentadoria** observado o disposto em lei específica, não sendo computado para tanto, o período já utilizado para a incorporação de que trata esta lei". (grifei)

E, o primeiro ponto a ser examinado, para fins de definição do presente incidente de inconstitucionalidade é exatamente se tal previsão legal, de incorporação definitiva de verba transitória aos vencimentos de servidor ativo, sem a manutenção das correspondentes contraprestações diferenciadas ao ente público contratante, encontra respaldo na atual regulamentação constitucional da sistemática remuneratória dos servidores públicos.

2.6. Da inconstitucionalidade da incorporação de verba transitória aos vencimentos de servidor

Entendo que a validade jurídica, e, mais precisamente, **a constitucionalidade da previsão legal de incorporação da TIDE aos vencimentos do servidor ativo**, deve ser apreciada nos presentes autos como **prejudicial de mérito**, juntamente com a previsão de incorporação integral da gratificação de natureza transitória aos proventos de inatividade.

Isso porque a previsão de incorporação da verba transitória durante a atividade, nos termos da legislação municipal em apreço, permite que esta adira em caráter definitivo à remuneração do servidor, sendo assim integralmente absorvida no conceito de remuneração do cargo efetivo, permitindo, por consequência, o seu cômputo de forma **integral** aos proventos de remuneração em análise do processo que originou o presente incidente⁸.

⁸ Refiro, quanto a este aspecto, o Acórdão nº 1536/2015 – S1C (CIZL), no qual a incorporação indevida de verba transitória aos vencimentos do servidor, não atacada, justificou a incorporação integral aos proventos de aposentadoria, de verba transitória, inclusive sem o atendimento ao princípio contributivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Contudo, havendo vício de inconstitucionalidade na incorporação da verba transitória aos vencimentos, esta incorporação deverá ser afastada, de modo a evitar que se perpetue a inconstitucionalidade com a incorporação integral de seu valor também aos proventos de inativação.

Em que pese a existência de alguns julgados⁹ e de alguns posicionamentos doutrinários que aceitam, em alguns casos, a incorporação de “*verbas transitórias*” ao valor do vencimento quando expressamente prevista pela lei, entendo que os mesmos não se encontram alinhados à sistemática remuneratória instituída pela Carta Constitucional de 1988, especialmente após as alterações promovidas pela Emenda Constitucional 19/1998.

A matéria é delicada e sensível, especialmente em face da prática jurídico-política largamente reproduzida em diversos entes da federação quanto à concessão individualizada de benefícios estipendiários que não encontram amparo nos artigos 37, *caput*, incisos V e X, c/c art. 39, § 1º, todos da Constituição Federal.

Além disso, deve ser levado em consideração que tal prática, que parece ter sido criada e disseminada antes do advento da Carta de 1988, não pode ser mantida no atual contexto jurídico constitucional com o qual não se coaduna.

⁹ Cito as seguintes decisões encontradas:

TJPR - 3ª C.Cível - ACR - 1474029-1 - Curitiba - Rel.: José Laurindo (sobre esse, destaco que a verba cuja inclusão foi determinada pelo Poder Judiciário, tratava-se de verba fixa e de caráter geral, nos termos da lei estadual 16.748/2010)

Apelação Cível nº 0022959-54.2010.8.26.0053 – São Paulo (VOTO 16.496). Que ao apreciar recurso de servidores públicos estaduais, negou o pedido de inclusão do “Prêmio de incentivo, na base de cálculo do adicional por tempo de serviço, ante o entendimento de que verba transitória não se incorpora aos vencimentos.

Recurso Extraordinário 783.330 – São Paulo. Relatora: Min. Carmem Lúcia. Embora tenha sido negado seguimento ao recurso, na apreciação foi tratado o tema da manutenção de incorporação de verbas que foram consideradas pelo judiciário como ‘*de caráter geral*’ e ‘*permanentes*’ vez que pagas indistintamente a todos, durante largo período de tempo, e não vinculadas ao desempenho de qualquer função em condições especiais ou diferenciadas.

CNJ - Procedimento de controle administrativo nº 0004903-88.2012.2.00.000 – que decidiu assunto diverso, mas passou pelo tema da incorporação de verbas aos vencimentos, entendendo possível. Sem adentrar no exame da validade constitucional de tal premissa, consta da decisão: “2. Embora seja possível a incorporação de função gratificada ao vencimento, prevista em Lei Estadual, é indevida a sua utilização para compor a base de cálculo de acréscimos pecuniários posteriores”.
Ementa: “Procedimento de Controle Administrativo – Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande Do Sul – servidor público – remuneração – incorporação de função gratificada ao vencimento – base de cálculo para acréscimos pecuniários posteriores – vedação constitucional do efeito cascata – art. 37, XIV, DA CR/88 – EC 19/1998.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O exame da Constituição Federal, particularmente de seu art. 39, *caput* e § 1º, evidencia a existência de um **sistema remuneratório** para os ocupantes de cargos, funções e empregos públicos, que deve ser estabelecido a partir da instituição de **planos de carreira** para os servidores, nos seguintes termos:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

§ 1º A fixação dos padrões de **vencimento** e dos **demais componentes** do sistema remuneratório observará:

- I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;
- II - os requisitos para a investidura;
- III - as peculiaridades dos cargos.

Quanto à fixação das remunerações que não configurem subsídio (art. 39, § 4º da CF/88¹⁰), a Constituição prevê que serão compostas de uma parte fixa e irredutível - padrão do cargo público (ou vencimento) – e de **outras variáveis, que são vantagens conferidas também por lei específica, destinadas a remunerar um especial trabalho desempenhado, ou o exercício das funções do cargo em condições extraordinárias.**

Sobre a regulamentação constitucional do sistema remuneratório, é esclarecedora a lição extraída da obra revisada de Hely Lopes Meireles:

(...) o sistema remuneratório ou a remuneração em sentido amplo da Administração direta e indireta para os servidores da ativa compreende as seguintes modalidades: a) subsídio, constituído de parcela única e pertinente, como regra geral, aos agentes políticos; **b) remuneração, dividida em (b1) vencimentos, que corresponde ao vencimento (no singular, como está claro no art. 39, § 1º, da CF, quando fala em “fixação dos padrões de vencimento”) e às vantagens pessoais (que, como diz o mesmo art. 39, § 1º, são os demais componentes do sistema remuneratório do servidor público titular de cargo público na Administração direta, autárquica e fundacional), e em (b2) salário, pago aos empregados públicos da Administração direta e indireta e regidos pela CLT, titulares de empregos públicos, e não de cargos público.**¹¹ (grifei)

¹⁰ § 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

¹¹ MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 29ª ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2004. P. 451/452.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Da formulação constitucional, tendo-se por pressuposto o necessário atendimento ao princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, da CF/88), tem-se que o estabelecimento de vencimentos para servidores que assumirem idênticas carreiras deverá ser isonômico, admitindo-se que, durante o exercício de suas funções particulares situações de fato os desigualem, permitindo assim o pagamento de outros componentes remuneratórios (adicionais, gratificações, verbas indenizatórias¹²), previstos em lei.

Portanto, a base será obrigatoriamente isonômica para os servidores em idênticas situações, permitindo-se a fixação, por lei, de outras vantagens estipendiárias destinadas a remunerar condições especiais e efetivamente diferenciadas na prestação de serviços ao ente público contratante.

Para melhor compreensão da matéria, entendo útil repisar os conceitos doutrinários de vencimento, vencimentos, e vantagens pecuniárias:

Vencimentos – Vencimentos (no plural) é espécie de remuneração e corresponde à soma do vencimento e das vantagens pecuniárias, constituindo a retribuição pecuniária devida ao servidor pelo exercício ao cargo público. Assim, **o vencimento (no singular) correspondente ao padrão do cargo público fixado em lei**, e os vencimentos são representados pelo padrão do cargo (vencimento) **acrescido dos demais componentes do sistema remuneratório do servidor público** da Administração direta, autárquica e fundacional. Esses conceitos resultam, hoje, da própria Carga Magna, como se depreende do art. 39, § 1º, I, c/c o art. 37, X, XI, XII e XV.

(...)

Os vencimentos – padrão e vantagens – só por lei específica (reserva legal específica) podem ser fixados ou alterados (art. 37, X), segundo as conveniências e possibilidades da Administração. A EC 19 manteve a irredutibilidade assegurada pela Constituição de 1988 e esclareceu que ela só se aplica ao subsídio e aos vencimentos (aqui empregado com o significado de remuneração) dos ocupantes de cargos públicos e empregos públicos. (...)

Vantagens irretiráveis do servidor só são as que já foram adquiridas pelo desempenho efetivo da função (*pro labore facto*) ou pelo transcurso do tempo de serviço (*ex facto temporis*); **nunca, porém, as que dependem de um trabalho a ser feito (*pro labore faciendo*), ou de um serviço a ser prestado em determinadas condições (*ex facto officii*), ou em razão da**

¹² Maria Sylvia Zanella di Pietro, nesse sentido, doutrina: “A regra que tem prevalecido, em todos os níveis de governo, é a de que os estípedios dos servidores públicos **compõe-se de uma parte fixa, representada pelo padrão fixado em lei**, e uma parte que varia de um servidor para outro, em função de *condições especiais de prestação do serviço, em razão do tempo de serviço e outras circunstâncias previstas nos estatutos funcionais e que são denominadas, genericamente, de vantagens pecuniárias*; elas compreendem, basicamente, adicionais, gratificações e verbas indenizatórias.” In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 26º edição. São Paulo: Atlas, 2013. p. 606.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

anormalidade do serviço (propter laborem), ou, finalmente, em razão de condições individuais do servidor (propter personam)¹³.

As **vantagens pecuniárias** podem ser concedidas tendo-se em vista unicamente o tempo de serviço, como podem ficar condicionadas a determinados requisitos de duração, modo e forma da prestação de serviço (vantagens modais ou condicionais). As primeiras tornam-se devidas desde logo e para sempre com o só exercício do cargo pelo tempo fixado em lei; as últimas (modais ou condicionais), exigem, além do exercício do cargo, a ocorrência de certas situações, ou o preenchimento de determinadas condições ou encargos estabelecidos pela Administração.¹⁴

Estabelecidas as premissas do sistema remuneratório constitucionalmente previsto, releva repisar a necessidade de lei específica para fixar ou majorar o valor dos vencimentos – tanto para o vencimento padrão como para as vantagens transitórias – nos precisos termos do art. 37, X, da Carta Constitucional:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;"

Portanto, a concessão de aumento remuneratório **permanente**, seja ela de caráter geral, para todos os servidores, seja ela de caráter geral resumido a determinado setor, com vistas à valorização de determinadas categorias profissionais (denominada reestruturação), deve necessariamente ser veiculado por lei específica¹⁵. Em ambos os casos, o **aumento perene de vencimentos** decorre de lei, e não de ato administrativo, e é concedido em caráter geral a todos aqueles servidores do quadro ou da carreira, conforme o caso, **em idênticos percentuais ou valores**, quando menos para todos os integrantes de uma mesma carreira.

¹³ MEIRELES, Hely Lopes. *op. cit.*, p. 456/457.

¹⁴ *Idem, ibidem*, p. 462.

¹⁵ Consoante ensinamento de Hely Lopes Meireles, o atual modelo de remuneração dos servidores públicos permite apenas duas espécies de aumento de vencimentos, “**uma genérica**, provocada pela alteração do poder aquisitivo da moeda, à qual poderíamos denominar aumento impróprio, por se tratar, na verdade, de um reajustamento destinado a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos; e **outra específica**, geralmente feita à margem da lei que concede o aumento geral, abrangendo determinados cargos ou classes funcionais e representando realmente uma elevação de vencimentos, por se fazer em índices não proporcionais ao do decréscimo do poder aquisitivo.” ¹⁵ (grifei) Hely Lopes Meireles. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29ª ed., p. 459



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Também haverá aumento permanente em decorrência do adicional por tempo de serviço. Embora a princípio possa parecer que tal aumento seria individual, e não geral, observe-se que ele atende o princípio da generalidade na medida em que alcança (ou deve alcançar), nos mesmos percentuais ou valores, todos os servidores do plano de carreira de um mesmo ente público contratante, uma vez igualmente preenchidas as condições de tempo e eventualmente também de desempenho previstas em lei.

O incremento remuneratório permanente deve atender ao princípio da igualdade (generalidade), aplicando-se a todos os servidores que pertencerem a uma mesma carreira, e atendam, igualmente, as mesmas condições prescritas em lei.

Por outro lado, os servidores podem ainda ter sua remuneração **transitoriamente** acrescida pela concessão de adicionais e gratificações¹⁶.

Mas também esses componentes do sistema remuneratório devem necessariamente estar fundamentados nos incisos do § 1º, do art. 39¹⁷, e relacionados à especial e diferenciada prestação de serviços, com grau de responsabilidade e complexidade diferenciado, ou em condições extraordinárias.

Tais acréscimos estipendiários, **individual e transitoriamente concedidos**, somente terão validade jurídica se e enquanto perdurarem as condições de fato especiais e diferenciadas que os justificam.

Assim, a regulamentação constitucional do sistema remuneratório dos servidores públicos permite a diferenciação particular de seus vencimentos, em razão do cargo ocupado, do tempo de serviço prestado ao poder público, ou de outras situações previstas em lei que efetivamente a justifique. Contudo, não permite o **pagamento de valores diferenciados sem causa**, nem tampouco **permite que se estabeleçam discriminações remuneratórias pessoais não fundamentadas em pressupostos de fato diferenciados**, razão pela qual permitir a incorporação de verbas transitórias sem a manutenção da contraprestação especial que a

¹⁶ Deixo de referir aqui as verbas indenizatórias, na medida em que as mesmas, destinadas a recompor algum dispêndio assumido pelo servidor no exercício do cargo público, não deveriam sequer ser incluídas no conceito de remuneração.

¹⁷ "I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;
II - os requisitos para a investidura;
III - as peculiaridades dos cargos."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

justifique configura o estabelecimento de discriminação sem fundamentação fática e, portanto, sem amparo constitucional.

Quanto à incorporação de verbas transitórias, pertinente a lição de Marçal Justen Filho:

De modo geral, as vantagens pecuniárias são temporárias, uma vez que a maior parte das hipóteses de seu cabimento envolve eventos passageiros. Portanto, **a regra é a não incorporabilidade da vantagem pecuniária**. Cessada a existência do evento previsto em lei como apto a gerar a percepção da vantagem, o efeito automático é a cessação do pagamento do benefício¹⁸. (grifei)

Nesse sentido, assento meu entendimento de que a previsão de incorporação definitiva de verbas transitórias ao valor dos vencimentos de servidores públicos **não encontra respaldo no sistema remuneratório constitucionalmente delineado**.

O fato de servidores públicos exercerem cargo em comissão, ou de prestarem horas extras, ou de trabalharem em condições insalubres, ou de prestarem serviços em outras condições diferenciadas que justifiquem, na forma da Lei, o pagamento de gratificações e adicionais, seja pelo prazo que for, consecutivo ou alternado, não permite a incorporação da verba transitória à remuneração de seu cargo básico, a qual deve estar prevista em lei de forma igualitária para todos os que se encontrem em idênticas condições.

A atual regulamentação constitucional do tema não permite a concessão de aumento estipendiário permanente e individual a servidores públicos.

Com base em tais premissas, passo ao exame da validade da **incorporação ao vencimento básico** da Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva, TIDE, que vem sendo realizada pelo Município da Lapa com fundamento no artigo 1º, § 1º, da Lei nº 2665, de 07 de novembro de 2011, ponto esse cuja constitucionalidade deve ser apreciada de modo a permitir o adequado exame dos atos de inativação que a contemplem.

Primeiramente, repiso que a verba em questão – Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva – consiste em verba transitória, a ser paga aos servidores municipais como remuneração diferenciada a trabalhos prestados em condições diferenciadas especificadas na lei.

¹⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 5ª. ed. Revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 937.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Contudo, com fundamento na lei municipal cuja validade é ora questionada, o Município tem transmutado a natureza da verba – de transitória para permanente – o que, em meu entendimento configura a concessão de aumento real e permanente, no percentual de 10% até 100% do valor do padrão do cargo, aos vencimentos de determinados servidores, e independentemente da manutenção das condições que justificavam o pagamento da gratificação transitória previamente concedida.

O Instituto previdenciário, em defesa da validade da norma inquinada de inconstitucional, sustenta que a mesma teria albergado o ***instituto da estabilidade financeira***, e transformado o TIDE em vantagem pessoal após determinado interregno de tempo, permitindo assim sua incorporação ao vencimento básico para todos os efeitos legais, exceto para fins de concessão de adicionais ou gratificações ulteriores” (Peça 27, p. 05).

Quanto a tal argumentação, entendo que referido instituto foi adotado por parcela da doutrina e por alguma jurisprudência **para situações consolidadas antes do advento da Constituição Federal de 1988**, e da Emenda Constitucional nº 20/1998. A aplicação do instituto da estabilidade financeira apresenta-se incompatível no contexto da atual sistemática constitucional remuneratória e previdenciária, que consagrou novos princípios em favor do servidor, como o da irredutibilidade dos vencimentos¹⁹ (quanto ao sistema remuneratório), e da contributividade (para as questões previdenciárias).

Na legislação do Município da Lapa, o que se tem é um **aumento real do vencimento padrão do servidor, concedido individualmente, na monta compreendida entre 10% e 100% do valor padrão do cargo, e sem a fixação de qualquer contraprestação devida ao ente público pagante**, pretendendo a geração não apenas efeitos financeiros atuais e futuros, mas causando impacto também nos direitos previdenciários do servidor.

De fato, a pretensão de transformar uma verba de natureza nitidamente transitória, quaisquer que sejam as causas que deflagrem seu pagamento, em verba pessoal e permanente, configurando direito subjetivo do servidor, configura **aumento**

¹⁹ A irredutibilidade é do valor do **vencimento permanente**, é dizer, do padrão do cargo. As gratificações e adicionais concedidos em razão de especial trabalho ou condições em que o trabalho é executado, mantem-se devidas enquanto perdurarem as condições diferenciadas que justificam a sua concessão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do vencimento real individual do servidor. Apresenta-se, de fato, **como um acréscimo estipendiário indevido**, uma liberalidade ilegítima que o legislador faz à custa do erário municipal.

A Constituição Federal não permite tal modalidade de concessão de “aumentos” estipendiários, nem tampouco prevê o “princípio da estabilidade financeira” para o pagamento de verbas adicionais decorrentes da prestação excepcional e diferenciada de serviços pelos servidores.

Portanto, entendo ser **inconstitucional a previsão contida no artigo 1º, § 1º, da Lei Municipal nº 2665, de 07 de novembro de 2011 da Lapa**, na medida em que permite o aumento individual de vencimentos, sem a fixação de contraprestação diferenciada devida pelo servidor ao ente contratante, por configurar ofensa ao sistema remuneratório constitucionalmente consagrado (art. 39, § 1º, da CF/88), ao princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, da CF/88), ao princípio da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, da CF/88), e ao princípio da estrita legalidade na fixação e na alteração da remuneração dos servidores (art. 37, X, da CF/88).

Tal incorporação, inconstitucional pelos diversos motivos acima elencados, uma vez que altera, artificialmente, o vencimento base do servidor, infringe também a Constituição quanto à matéria previdenciária, pois afronta o princípio contributivo, consagrado no art. 40 da CF/88, além de encontrar-se contrário aos termos definidos pelo Acórdão nº 3155/14, item III. ‘b’ de sua parte dispositiva.

Reconhecida a inconstitucionalidade de norma local que prevê a incorporação de verba transitória aos vencimentos do servidor, deverá ser ela rechaçada por esta Corte, com o afastamento da mesma do valor da remuneração base do servidor. Para fins de cálculo do benefício previdenciário, tal verba somente poderá ser incorporada com a natureza que lhe é inerente, ou seja, de verba transitória, devidamente proporcionalizada ao tempo de recebimento e contribuição previdenciária.

Ainda quanto ao tema, não é demais lembrar que o **aumento de vencimentos** de servidores causa aumento de despesas do poder público, o que envolve, para além das necessárias **justificativas fáticas** a serem apresentadas ao poder legislativo, competente para editar a lei que regulamente os vencimentos dos servidores, a elaboração dos *demonstrativos do impacto financeiro e orçamentário*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que tais aumentos irão causar nas finanças e no orçamento do ente público, e a observância aos *limites de gastos com pessoal*²⁰.

Assim, e para além do necessário afastamento da norma inquinada de inconstitucional nos casos que forem submetidos à apreciação deste Tribunal, **proponho o encaminhamento dos autos à Presidência desta Corte para a deliberação acerca da possibilidade de instauração de procedimento específico de auditoria da folha de pagamento do Município da Lapa**, no qual seja apreciada a regularidade na composição dos vencimentos de todos os servidores municipais, inclusive quanto à questão de prévia elaboração dos demonstrativos do impacto financeiro-orçamentário das despesas com pessoal.

2.7. Previsão normativa de incorporação da verba Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva aos proventos de aposentadoria.

A incorporação da Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva **aos proventos de aposentadoria** encontra-se prevista no artigo 78, inciso VIII, da **Lei municipal nº 2280, de 31 de dezembro de 2008**, nos seguintes termos:

Art. 78 – Além do vencimento e das vantagens previstas nesta Lei, conceder-se-á aos servidores efetivos as seguintes gratificações e adicionais:

- I – gratificação de função;
- II – gratificação natalina;
- III – adicional por tempo de serviço;
- IV – adicional pelo exercício de atividades insalubres ou perigosas;
- V – adicional pela prestação de serviço extraordinário;
- VI – adicional noturno;
- VII – adicional de férias;
- VIII – gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva;**

²⁰ Consoante determinado pelo art. 169 da CF/88:

“Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Parágrafo único. As gratificações e adicionais previstos neste artigo, com exceção dos consignadas nos incisos II, V, VI e VII, **incorporam-se aos proventos de aposentadoria, observados os critérios estabelecidos em lei.** (grifei)

A Lei Municipal nº 2183/08, de 24 de junho de 2008, que é a lei de Reestruturação do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município da Lapa, também tratou da questão da incorporação da referida TIDE aos proventos, nos termos do seu artigo 58, § 2º:

Art. 58. Para efeito de cálculo dos proventos, obedecido os critérios estabelecidos nesta Lei, incorporam-se as parcelas remuneratórias referentes:

I – ao adicional por tempo de serviço e o adicional especial;

II – ao avanço diagonal;

III – a gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva;

IV – a função gratificada;

V – ao adicional de insalubridade ou periculosidade;

VI – a gratificação pelo local do exercício;

VII – ao adicional de segundo período;

VIII – a gratificação pelo exercício de função de direção, FGM1;

IX – a gratificação de especialista em educação, FG-M2; 34

X – a gratificação pela docência em classes de educação especial, FG-M3.

§ 1º As parcelas remuneratórias descritas nos incisos I e II, sempre integrarão os proventos de aposentadoria.

§ 2º A parcela remuneratória de que trata o inciso III, **somente integrará os proventos do servidor que a perceber por um período não inferior a 06 (seis) anos**, ininterruptos ou não, e que a esteja percebendo-a pelo menos 12 (doze) meses consecutivos, quando da aposentadoria, desde que tenha integrado a remuneração de contribuição prevista no inciso XIII do art. 3º desta Lei, durante todo o período previsto para a sua incorporação. (grifei)

Da dicção dos referidos dispositivos legais, evidencia-se o intuito do legislador municipal de determinar a **incorporação** da verba denominada Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva – TIDE aos proventos de inatividade.

Contudo, e como bem destacado pela unidade técnica (Peça 34, p. 11), **as normas municipais são omissas quanto à forma de incorporação do TIDE nos proventos, não dispondo se a incorporação deve se dar de forma proporcional ou integral.**

A despeito disso, a municipalidade, no cálculo de proventos de inativação, tem promovido a **incorporação integral** dessa verba, não acolhendo as determinações da unidade técnica no sentido de proporcionalizá-la ao tempo de recebimento e do respectivo desconto da contribuição previdenciária devida.

Segundo consta da manifestação do órgão previdenciário, tal proceder tem sido adotado em razão do entendimento de que não poderia haver a **redução** do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

vencimento do servidor. Transformada a TIDE em vantagem pessoal, ela seria incorporada definitivamente ao patrimônio jurídico do servidor após decorrido o lapso temporal legalmente previsto, com fundamento no instituto da **estabilidade financeira** (Peça 27, p. 03 e seguintes).

Ante tais fatos, passo ao exame da constitucionalidade do dispositivo normativo do Município da Lapa que prevê a incorporação da verba transitória Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva aos benefícios devidos e concedidos pelo Regime Previdenciário Próprio Municipal.

2.8. Apreciação da constitucionalidade da lei que permite a incorporação de verba transitória face aos princípios da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial – necessidade de interpretação das normas municipais em consonância com o regime jurídico constitucional inaugurado com o advento da EC 20/98

A Constituição Federal, nos termos do art. 24, XII, atribui à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios competência concorrente para legislar sobre previdência social. Tal competência, contudo, não é concedida de forma irrestrita, devendo os entes públicos que instituem seus próprios regimes previdenciários **estrita observância aos princípios e regras constitucionalmente fixados**.

Acerca desses princípios e regras constitucionais de observância obrigatória, é relevante destacar que, até o advento da Emenda 20/98 não encontravam assento constitucional o **princípio contributivo e a exigência de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial**, que fixam a exigência de que haja correspondência entre os benefícios previdenciários concedidos e a prévia e efetiva contribuição proporcional por parte dos servidores beneficiados.

Desde a revisão do texto constitucional, que alterou o artigo 40 da CF/88, esse panorama foi significativamente alterado, passando a assim vigor o dispositivo de regência:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de **caráter contributivo** e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que **preservem o**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (texto com a redação da Emenda Constitucional nº 41/2003)

Assim, a partir da inserção do princípio contributivo, a percepção de benefícios previdenciários passou a estar vinculada à **efetiva contribuição** do segurado ao respectivo regime de previdência, premissa essa que veio garantir a **sobrevivência** dos regimes, estritamente dependente do seu **equilíbrio financeiro e atuarial**.

Nesse novo contexto, este Tribunal apreciou o tema da incorporação de verbas transitórias ao cálculo dos proventos dos servidores públicos que, não aposentados pelo regime anterior à Emenda 20/98, que não consagrava o princípio contributivo, e também não sujeitos exclusivamente às regras próprias da nova sistemática com aplicabilidade plena do referido princípio, alcançam a inativação pelas regras de transição contidas nas Emendas Constitucionais nº 41/03 (art. 6º)²¹ e nº 47/05 (art. 3º)²². Tal apreciação consta do Acórdão n.º 3155/14 – SPT²³, que revisou o Prejulgado 07, e assim decidiu:

Revisão do Prejulgado n. 7. Artigo 412 do Regimento Interno. Reforma do Prejulgado. Retificação do item II. Fixação das premissas postas no item 3.2 da conclusão do Parecer n. 13928/12 da Diretoria Jurídica. Efeitos ex nunc do novo entendimento, exceto em relação:

²¹ “Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo [art. 40 da Constituição Federal](#) ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à **totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria**, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no [§ 5º do art. 40 da Constituição Federal](#), vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

- I - sessenta anos de idade, se homem, e cinqüenta e cinco anos de idade, se mulher;
- II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;
- III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e
- IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.”

²² “Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

- I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;
- II - vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;
- III - idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.”

²³ Proferido nos autos 45357/08 de relatoria do conselheiro Ivan Lelis Bonilha.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- a) À possibilidade de adoção do valor atualizado da gratificação transitória como base de cálculo para sua incorporação aos proventos de aposentadoria;
 - b) À impossibilidade de incorporação integral do valor dessas gratificações, sem que sejam proporcionalizadas ao tempo de contribuição, ressalvadas as hipóteses de direito adquirido;
 - c) À consideração, para efeitos de comparação de proventos com a remuneração, da remuneração acrescida dos valores das gratificações incorporáveis – e não o valor do último contracheque.
- Possibilidade de futuro reexame da matéria quando do julgamento do Recurso Extraordinário n. 593.068-8 – Repercussão Geral – pelo Supremo Tribunal Federal. Acompanhamento pela Diretoria Jurídica, em razão de sua competência regimental.

Da fundamentação legal desse julgado, e lembrando que a legislação em análise nestes autos foi promulgada nos anos de **2008** e de **2011**, cumpre reproduzir o seguinte excerto, absolutamente apropriado ao exame do presente incidente, e que trata da incoerência de criação de normas de incorporação de verbas transitórias **após** o advento das Emendas Constitucionais de transição:

Justamente para que os servidores já admitidos não fossem surpreendidos pelas alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais foram estabelecidas as regras de transição, à parte do texto constitucional, observando a legislação do ente, que já dispunha sobre o assunto quando da sua aposentadoria. Neste diapasão, os servidores admitidos anteriormente e cuja inativação estiver fundamentada nas regras de transição, **observarão o que a legislação do ente já dispunha sobre o assunto**. Mas, **não faz o menor sentido que o ente, após a promulgação das já aludidas Emendas Constitucionais, venha a estabelecer a incorporação de verbas transitórias e/ou eventuais, sem a observância do princípio contributivo**²⁴. (grifei)

Face à norma constitucional de regência, art. 40, *caput*, da Carta da República, e face ao decidido por este Tribunal no Acórdão nº 3155/14 – STP, alcanço conclusão diversa da que vem sendo adotada pelo ente municipal, e um pouco distinta daquela apresentada pela unidade técnica e pelo órgão ministerial.

Primeiramente, não pode ser admitida como válida a interpretação que vem sendo dada pelo ente Municipal aos dispositivos que permitem a incorporação **integral** da gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva ao cálculo dos proventos de aposentadoria, vez que **o princípio contributivo exige a sua proporcionalização ao tempo de percepção e da respectiva contribuição previdenciária**.

²⁴ Acórdão 3155/14 – STP, p. 18



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por outro lado, não vislumbro na legislação municipal – Leis Municipais nº 2280/08 (art. 78, § único), Lei nº 2183/08 (art. 58, § 2º) e Lei 2665/11 (art. 1º § 2º) – inconstitucionalidade que determine o afastamento integral de sua aplicabilidade, vez que as mesmas **não determinam a incorporação integral das verbas transitórias aos proventos de aposentadoria** dos servidores inativados com fundamento nas Emendas Constitucionais nº 41/03 e nº 47/05.

Se tais normas assim dispusessem, deveriam ser consideradas nulas de pleno direito, determinando-se, por consequência, a sua não aplicação aos atos de inativação em exame no âmbito desta Corte, situação que **impossibilitaria a incorporação de qualquer parcela de verba transitória TIDE ao cálculo dos proventos de aposentadoria** por ausência de fundamentação legal.

Contudo, entendo que as normas em exame não precisam ser retiradas do mundo jurídico, vez que **podem receber uma interpretação conforme o texto constitucional**, de modo que, em consonância com o artigo 40, *caput*, da Carta de 1988, permitam a incorporação da TIDE **proporcionalizada** ao tempo de recebimento com a incidência da correspondente contribuição previdenciária.

A interpretação conforme a Constituição, sem redução de texto, que ora se propõe, é técnica adequada para se chegar à única interpretação válida de determinado dispositivo legal, declarando-se, por outro lado, a inconstitucionalidade de interpretação(ões) diversa(s). Sobre ela, ensina José Joaquim Gomes Canotilho:

A interpretação conforme a Constituição só é legítima quando **existe um espaço para decisão (espaço de interpretação) aberto a várias propostas interpretativas**, umas em conformidade com a Constituição e que devem ser preferidas, e outras em desconformidade com ela.²⁵

Portanto, interpretar conforme a Constituição não significa alterar o conteúdo da lei, mas sim revelar o sentido e fixar o alcance de determinado dispositivo, afastando-se, por outro lado, qualquer interpretação em contradição com os objetivos pretendidos pelo legislador.

Considerando que as normas em exame foram produzidas em 2008 e em 2011, portanto, bastante depois da introdução dos princípios da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial no sistema jurídico pátrio, a única interpretação

²⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1227.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

possível que se pode dar a elas é aquela que respeita tais princípios. Ou seja, somente será constitucional a interpretação que permite a incorporação da verba transitória com a devida proporcionalização ao tempo e ao valor do recebimento, sempre considerada a incidência da respectiva contribuição previdenciária.

Dessa feita, em meu entender, melhor solução se dá ao caso estabelecendo-se, por um lado, a inconstitucionalidade da interpretação que tem sido dada a tais dispositivos pela administração municipal, que, ao arrepio do contido no artigo 40 da Carta da República, promove a incorporação *integral* de verba transitória sobre a qual não incidiu contribuição previdenciária durante todo o período contributivo; de outro lado, deve ser admitida a interpretação conforme o princípio contributivo, permitindo-se então, com base nas normas municipais de referência, a incorporação *proporcionalizada* de verbas transitórias recebidas pelo servidor inativado durante sua vida funcional, observado não apenas o prazo de recebimento, mas também o percentual em que foi recebida em cada período e, ainda, a necessária incidência de contribuição previdenciária sobre a verba.

A adoção desta interpretação, por consequência, deverá ser feita não apenas no processo originário, mas em todos os casos análogos submetidos a Corte, conforme disposição contida no artigo 408, § 4º, do Regimento Interno desta Casa.

Outrossim, transitada em julgado esta decisão denegatória da aplicação da interpretação dos referidos dispositivos legais municipais, esta Corte deverá representar a sua inconstitucionalidade à Procuradoria Geral de Justiça para a adoção das medidas legais pertinentes, conforme determina o art. 409, do mesmo Regimento.

Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno deve:

2.1. reconhecer a inconstitucionalidade do artigo 1º, e seu § 1º, da Lei nº 2665/11 (art. 1º § 2º), que admite a incorporação aos vencimentos da “Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva”, em contrariedade ao artigo 39, *caput*, e § 1º, c/c art. 37, X, todos da Constituição Federal de 1988, e **determinar** o afastamento dos referidos dispositivos no processo originário e em casos análogos submetidos a Corte, conforme disposição contida no artigo 408, § 4º, do Regimento Interno desta Casa;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.2. reconhecer a inconstitucionalidade da interpretação que vem sendo dada pelo Município da Lapa aos dispositivos contidos nas Leis Municipais Lei nº 2280/08 (art. 78, § único), Lei nº 2183/08 (art. 58, § 2º) e Lei 2665/11 (art. 1º § 2º), que admite a incorporação integral da “Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva” aos proventos de inatividade, em contrariedade ao artigo 40, *caput*, da Constituição Federal de 1988, e **determinar** o afastamento desta interpretação no processo originário e em casos análogos submetidos a Corte, conforme disposição contida no artigo 408, § 4º, do Regimento Interno desta Casa;

2.3. reconhecer que os dispositivos contidos nas Leis Municipais nº 2280/08 (art. 78, § único), nº 2183/08 (art. 58, § 2º) e nº 2665/11 (art. 1º § 2º), podem receber **interpretação conforme o artigo 40, caput**, da Constituição de 1988, permitindo a incorporação da “Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva” aos proventos de inatividade desde que proporcionalizada ao tempo de contribuição, inclusive conforme entendimento consolidado no Acórdão nº 3155/14, desta Corte de Contas, **determinando** a aplicação da interpretação conforme a Constituição ao processo originário e aos casos análogos, inclusive aos processos ainda em trâmite, submetidos a esta Corte;

2.4. emitir recomendação ao Município da Lapa para que reveja sua legislação de pessoal, notadamente quanto à previsão de concessão de vantagens pecuniárias cuja contraprestação por parte dos servidores não esteja bem demonstrada, e cujos valores não estejam fixados de forma objetiva no instrumento legislativo próprio, em atendimento ao que prevê o art. 37, X, da CF/88;

2.5. emitir determinação aos Chefes do Poder Legislativo e do Poder Executivo da Lapa, para que se abstenham de conceder aos servidores municipais vantagens pecuniárias que prescindam de previsão legislativa, fixando o percentual ou os valores nominais a serem atribuídos.

2.6. determinar ao Chefe do Poder Executivo do Município da Lapa, detentor da competência constitucional para a propositura de projetos de lei que tratem do sistema remuneratório dos servidores municipais, que apresente projeto de lei promovendo a alteração da legislação municipal com a retirada de seus textos legislativos da previsão de incorporação permanente de qualquer verba transitória aos vencimentos de seus servidores;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.7. determinar o encaminhamento dos autos à Coordenaria Geral de Fiscalização, para ciência, e para que juntamente com a Direção deste Tribunal adote providências necessárias objetivando a deflagração de procedimento específico destinado à avaliação da higidez do regime remuneratório do Município da Lapa.

2.8. determinar o encaminhamento de comunicação à Procuradoria Geral de Justiça, para efeito do que determina o art. 409 do Regimento Interno.

3. O CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Em relação ao voto do Ilustre Relator, Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, proponho as seguintes alterações:

Com relação à análise do disposto no art. 104 da Lei nº 2280/08, entendo que não é o caso de ilegalidade, mas, de efetiva inconstitucionalidade deste dispositivo, por ofensa ao princípio da isonomia (art. 5º), princípio da legalidade estrita (art. 37 *caput* e inciso X) e, principalmente, do art. 38, §1º, da Constituição Federal, que estabelece as diretrizes que devem ser observadas pelo sistema remuneratório da administração pública.

Por esse motivo, entendo que pode ser declarada, desde já, a inconstitucionalidade desse artigo, modulando-se os efeitos desta decisão, para após decorridos 90 dias de seu trânsito em julgado, prazo dentro do qual o Município da Lapa e a Câmara Municipal deverão comprovar ter atendido às seguintes determinações, que ora proponho em substituição aos itens 2.4, 2.5 e 2.6 do voto do relator, sob pena de indeferimento de certidão liberatória e abertura de tomada de contas extraordinária, para apuração de responsabilidade por eventual dano ao erário verificado diante da continuidade dos pagamentos irregulares, após esse mesmo prazo:

Revejam a legislação de pessoal, mediante apresentação e aprovação do respectivo projeto de lei, quanto à previsão de concessão e incorporação de vantagens pecuniárias cuja contraprestação por parte dos servidores não esteja bem demonstrada, e cujos valores não estejam fixados de forma objetiva no instrumento legislativo próprio, em atendimento ao que preveem os arts. 5º, *caput*, 37 *caput* e inciso X) e 39, §1º, da Constituição Federal;

Abstenham-se de conceder aos servidores municipais vantagens pecuniárias em ofensa aos dispositivos constitucionais mencionados no tópico anterior.

O voto do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares foi integralmente acolhido pelo Conselheiro Fernando Augusto Mello quando da discussão do processo, na Sessão Plenária de 15 de março de 2018.

4 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (com as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

alterações propostas pelo Conselheiro IVENS ZSCHOPERPER LINHARES), por unanimidade, em:

I – reconhecer a inconstitucionalidade do artigo 1º, e seu § 1º, da Lei nº 2665/11 (art. 1º § 2º), que admite a incorporação aos vencimentos da “Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva”, em contrariedade ao artigo 39, *caput*, e § 1º, c/c art. 37, X, todos da Constituição Federal de 1988, e **determinar** o afastamento dos referidos dispositivos no processo originário e em casos análogos submetidos a Corte, conforme disposição contida no artigo 408, § 4º, do Regimento Interno desta Casa;

II – reconhecer a inconstitucionalidade da interpretação que vem sendo dada pelo Município da Lapa aos dispositivos contidos nas Leis Municipais Lei nº 2280/08 (art. 78, § único), Lei nº 2183/08 (art. 58, § 2º) e Lei 2665/11 (art. 1º § 2º), que admite a incorporação integral da “Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva” aos proventos de inatividade, em contrariedade ao artigo 40, *caput*, da Constituição Federal de 1988, e **determinar** o afastamento desta interpretação no processo originário e em casos análogos submetidos a Corte, conforme disposição contida no artigo 408, § 4º, do Regimento Interno desta Casa;

III – reconhecer que os dispositivos contidos nas Leis Municipais nº 2280/08 (art. 78, § único), nº 2183/08 (art. 58, § 2º) e nº 2665/11 (art. 1º § 2º), podem receber **interpretação conforme o artigo 40, caput**, da Constituição de 1988, permitindo a incorporação da “Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva” aos proventos de inatividade desde que proporcionalizada ao tempo de contribuição, inclusive conforme entendimento consolidado no Acórdão nº 3155/14, desta Corte de Contas, **determinando** a aplicação da interpretação conforme a Constituição ao processo originário e aos casos análogos, inclusive aos processos ainda em trâmite, submetidos a esta Corte;

IV – reconhecer a inconstitucionalidade do art. 104, da Lei nº 2280/08, que, ao tratar da concessão da gratificação, deixa ao gestor municipal a possibilidade de fixar referida verba em percentual variável entre 10% e 100% (dez e cem por cento) do valor do vencimento base, em contrariedade ao princípio da isonomia (art. 5º), princípio da legalidade estrita (art. 37, *caput* e inciso X) e, principalmente, do art. 38, §1º, (todos os dispositivos da Constituição Federal), que estabelece as diretrizes que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

devem ser observadas pelo sistema remuneratório da administração pública, modulando-se os efeitos desta decisão para após decorridos 90 dias de seu o trânsito em julgado;

V – emitir determinação aos Chefes do Poder Legislativo e do Poder Executivo da Lapa, para que, no prazo de 90 dias, sob pena de indeferimento de certidão liberatória e abertura de tomada de contas extraordinária para apuração de responsabilidade por eventual dano ao erário verificado diante da continuidade dos pagamentos irregulares:

V.I – revejam a legislação de pessoal, mediante apresentação e aprovação do respectivo projeto de lei, quanto à previsão de concessão e incorporação de vantagens pecuniárias cuja contraprestação por parte dos servidores não esteja bem demonstrada e cujos valores não estejam fixados de forma objetiva no instrumento legislativo próprio, em atendimento ao que preveem os arts. 5º, caput, 37 caput e inciso X) e 39, §1º, da Constituição Federal;

V.II – abstenham-se de conceder aos servidores municipais vantagens pecuniárias em ofensa aos dispositivos constitucionais mencionados item IV.

VII – determinar o encaminhamento dos autos à Coordenaria Geral de Fiscalização, para ciência, e para que juntamente com a Direção deste Tribunal adote providências necessárias objetivando a deflagração de procedimento específico destinado à avaliação da higidez do regime remuneratório do Município da Lapa.

VIII – determinar o encaminhamento de comunicação à Procuradoria Geral de Justiça, para efeito do que determina o art. 409 do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores TIAGO ALVAREZ PEDROSO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 15 de março de 2018 – Sessão nº 7.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Presidente