

PROTOCOLO Nº: 124234/25
ORIGEM: MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU
INTERESSADO: JOAQUIM SILVA E LUNA
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 99/26

Ementa: Consulta. Município de Foz do Iguaçu. Questionamentos relacionados ao pagamento de Prêmio de Produtividade Fiscal. Consulta fundada em situação fática concreta. Pelo **conhecimento parcial da consulta**, apenas quanto às questões passíveis de apreciação em tese. Não conhecimento das indagações vinculadas ao caso concreto. Quanto às questões abstratamente apreciáveis, resposta em tese acerca da incidência do teto constitucional remuneratório, da restituição de valores recebidos de boa-fé por servidores e da necessidade de lei específica para instituição de vantagens remuneratórias.

Trata o presente acerca de Consulta formulada pelo MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU, por intermédio de seu Prefeito Municipal, Sr. Joaquim Silva e Luna, por meio da qual pretende que esta Corte de Contas se manifeste acerca da regularidade do pagamento de “**Prêmio de Produtividade Fiscal**”, formulando, para tanto, os seguintes questionamentos:

“Regularidade dos Pagamentos Retroativos: Os pagamentos realizados a título de Prêmio de Produtividade Fiscal nos exercícios de 2018 a 2024 estão em conformidade com a legislação vigente? Caso haja irregularidades, quais medidas devem ser adotadas para mitigar eventuais danos ao erário?

Efeitos da Revogação do Decreto Regulamentador: Com a revogação do Decreto nº 32.415/2024 pelo Decreto nº 33.403/2025, a administração pública tem a obrigatoriedade de efetuar os pagamentos do prêmio referentes às competências de janeiro e fevereiro de 2025?

Impacto no Teto Constitucional: O pagamento do Prêmio de Produtividade deve ser considerado para fins de cálculo do teto remuneratório constitucional dos servidores municipais? Em caso afirmativo, quais providências devem ser adotadas em relação aos valores pagos que tenham excedido esse limite?

Obrigação de Restituição ao Erário: Há necessidade de restituição de valores pagos indevidamente a título de Prêmio de Produtividade, considerando o princípio da boa-fé dos servidores que os receberam? Caso afirmativo, qual o procedimento adequado para a realização dessa restituição?

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

***Forma Adequada de Implementação:** Para a eventual continuidade do pagamento do Prêmio de Produtividade Fiscal, é necessária a edição de uma Lei Específica pelo Legislativo Municipal, em conformidade com o Estatuto dos Servidores do Município?"*

A consulta foi instruída com parecer jurídico emitido pela Procuradoria do Município e documentos complementares.

Distribuídos os autos à relatoria do Exmo. Conselheiro Durval Amaral, determinou-se inicialmente a complementação do parecer jurídico apresentado, diante da ausência de enfrentamento individualizado dos questionamentos (peça 09).

Após nova manifestação do ente consulente (peça 14), houve a juntada do documento solicitado (peça 15), o qual sustenta, em síntese que os pagamentos realizados entre 2018 e 2024 foram regulares, pois decorreram de decreto vigente à época, gerando direitos protegidos pelos princípios da segurança jurídica, do direito adquirido e da irretroatividade. Contudo, entendeu necessária a apuração de eventual dano ao erário e a edição de lei específica para regulamentar o benefício.

A revogação do decreto em fevereiro de 2025 não poderia atingir direitos já consolidados até essa data, devendo ser preservados os pagamentos relativos às metas alcançadas durante sua vigência.

Quanto ao teto constitucional, o prêmio de produtividade deve ser considerado no cálculo do limite remuneratório, conforme jurisprudência do STF, devendo ser glosados os valores que excederem o teto.

Por fim, opinou no sentido de que não haveria obrigação de restituição dos valores pagos com base no decreto vigente, exceto quanto aos montantes eventualmente percebidos acima do teto remuneratório, cuja devolução poderá ser exigida, observados o contraditório e a ampla defesa. A continuidade do pagamento do benefício dependerá da edição de lei específica.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

Em nova manifestação do Relator, objeto da peça 16, este conheceu da consulta, justificando que *“apesar de revelar questões específicas concernentes à rotina administrativa da entidade interessada, diante da presença de interesse público relevante a matéria pode ser conhecida e respondida por esta Corte, nos termos do artigo 311, § 1º, do Regimento Interno”*¹.

Os autos foram encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, a qual, informou a existência das seguintes 124 decisão desta Corte (peça 18):

- 1) Aposentadoria. Município de Curitiba. Questionamento a respeito da incorporação da “Gratificação SMF 200 – FRM/FRI/FGV” aos proventos: verificação de que não houve contribuição previdenciária sobre a verba durante a maior parte do período considerado no cálculo.
- 2) Previsão de desconto previdenciário sobre a gratificação somente a partir da Lei Municipal n.º 14.526/2014 – cabendo ao Município de Curitiba, até então, realizar os aportes financeiros à entidade previdenciária para assegurar o equilíbrio atuarial do Regime Próprio.
- 3) Inobservância do princípio contributivo-retributivo previsto na Constituição da República. Verificação de que a gratificação representava o dobro do vencimento básico da servidora: incorporação que agrava o prejuízo à higidez econômico-financeiro-atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Curitiba, implicando que significativa parcela da remuneração do agente público reflita-se no cálculo da aposentadoria sem a necessária contrapartida previdenciária.
- 4) Decisão recente do Plenário deste Tribunal, em caso análogo, no sentido de reconhecer que a incorporação aos proventos da “Gratificação SMF 200 – FRM/FRI/PGF” sem a correspondente contribuição previdenciária não é compatível com as regras constitucionais do regime de previdência dos servidores públicos: Acórdão n.º 1388/22 – Pleno. Atendimento ao princípio da reserva de plenário previsto no artigo 97 da Constituição da República, nos termos do artigo 949, parágrafo único, do Código de Processo Civil: desnecessidade de instaurar incidente de inconstitucionalidade dos dispositivos da lei municipal, diante do pronunciamento anterior do

¹ Art. 311, § 1º: *Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.*

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

Pleno a respeito da matéria. Precedente recente desta Câmara em tal sentido: Acórdão n.º 2997/23.

5) Determinações à entidade previdenciária para que, no prazo de 15 dias, retifique o cálculo dos proventos – proporcionalizando a incorporação da verba transitória ao efetivo tempo de contribuição – e edite novo ato concessivo.

"(...)

Existindo pronunciamento do Pleno deste Tribunal acerca da matéria, entendo possível, com base no artigo 949, parágrafo único, do Código de Processo Civil, considerar suprido o requisito da reserva de plenário previsto no artigo 97 da Constituição da República – sendo prescindível, assim, a instauração de incidente de inconstitucionalidade de dispositivos da lei municipal para fins de reconhecimento da incompatibilidade da incorporação em discussão com o princípio contributivo-retributivo constitucional. Tal entendimento, destaque-se, é corroborado por decisão recente desta Primeira Câmara, nos termos do Acórdão n.º 2997/23."

(ATO DE INATIVAÇÃO n.º 538006/2019, [Acórdão n.º 213/2024](#), Primeira Câmara, Rel. SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA, julgado em 29/01/2024 12:00:00, veiculado em 16/02/2024 no DETC)

Ato de inativação. Inclusão de verba no cálculo dos proventos sem a respectiva contribuição previdenciária. Ofensa ao princípio contributivo. Negativa de registro.

"(...)

Acompanho o entendimento dos pareceres precedentes, os quais adoto como razões de decidir, que reconheceram a impossibilidade da inclusão de períodos anteriores ao advento da Lei Municipal nº 14.779/2015 no cálculo da verba transitória "Gratificação SMF 200" a ser incorporada aos proventos de aposentadoria. Como é notório, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 20/1998, que estabeleceu o princípio contributivo, não é possível a incorporação de verba aos proventos do servidor sem que sobre ela haja a incidência de contribuição previdenciária. Somente com a edição da Lei nº 14.779/2015, que alterou o art. 13 da Lei nº 14.526/2014, foi instituída de forma expressa a contribuição previdenciária sobre a verba transitória analisada, permitindo sua incorporação aos proventos de aposentadoria.

(ATO DE INATIVAÇÃO n.º 872786/2018, [Acórdão n.º 2750/2022](#), Segunda Câmara, Rel. TIAGO ALVAREZ PEDROSO, julgado em 17/10/2022 12:00:00, veiculado em 09/11/2022 no DETC)

CONSULTA – QUESTIONAMENTOS ACERCA DA POSSIBILIDADE DE QUE OS PROCURADORES DO ESTADO E ADVOGADOS DO QUADRO ESPECIAL RECEBAM HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA – POSSIBILIDADE, DESDE QUE EXISTA LEI LOCAL – NO ESTADO DO PARANÁ OS PROCURADORES TÊM A LEI DO FUNDO ESPECIAL DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO – OS ADVOGADOS POSSUEM APENAS UM DECRETO – IMPOSSIBILIDADE DE RECEBER HONORÁRIOS APENAS COM FUNDAMENTAÇÃO EM DECRETO – POSSIBILIDADE DE OS PROCURADORES RECEBEREM O PRÊMIO DE PRODUTIVIDADE, EM FACE DA EXISTÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS – NECESSIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE REMUNERAÇÃO POR MEIO DE SUBSÍDIOS.

"(...) Porém, é sabido que para que a espécie de remuneração – subsídio – seja implementada, necessária é a sanção de lei específica de iniciativa, no caso, do Poder Executivo, lei esta que o Estado do Paraná ainda não possui.

(CONSULTA n.º 13196/2008, Acórdão n.º 803/2008, Tribunal Pleno, Rel. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, julgado em, veiculado em 11/07/2008 no DETC)

Em novo Despacho, objeto da peça 19, o Conselheiro Relator considera que dentre as decisões relacionadas encontra-se apenas uma cuja força normativa que tangencia a matéria; entendendo, portanto, não ser hipótese de aplicação do contido no art. 313, §4º², do Regimento Interno, motivo pelo qual encaminhou os atos à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar – CAIS, para instrução processual e a este Ministério Público de contas para emissão de parecer.

A unidade técnica, por meio da Instrução nº 151/26 (peça 23), manifestou-se pelo não conhecimento da consulta, ao fundamento de que os questionamentos formulados não se encontram estruturados em tese, mas vinculados a situações administrativas concretas, com referência a atos normativos

² Art. 313. § 4º *Tratando-se de tema sobre o qual o Tribunal já tenha se pronunciado com efeito normativo, o relator dará ciência ao interessado extinguindo o processo.*

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

municipais específicos e a pagamentos efetivamente realizados em períodos determinados.

É o breve relatório.

Inicialmente, há que se ressaltar que os requisitos para a proposição de consulta junto a esta Corte de Contas encontram-se arrolados no art. 311, do Regimento Interno, sendo eles:

I - ser formulada por autoridade legítima,

II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;

III - versa sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;

IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V - ser formulada em tese.

Além da previsão regimental que exige a propositura dos questionamentos em tese, esta Corte possui entendimento sumulado sobre o tema, conforme se transcreve:

Súmula nº 03 – TC/PR:

As consultas que versarem sobre caso concreto não serão admitidas por este Tribunal, salvo se tratarem de assunto de relevante interesse público, devidamente motivado, situação em que delas se poderá conhecer, desde que satisfeitos todos os requisitos para a sua admissibilidade, constituindo-se a resposta em apreciação de tese, mas não de caso concreto. (Grifo nosso)

A normativa é clara ao estabelecer que **consultas que versem sobre caso concreto não devem ser admitidas**. Tal requisito somente poderá ser sobrelevado se a matéria possuir relevante interesse público (devendo o ato de admissão estar devidamente motivado).

Soma-se a isso a necessidade de que **todos os requisitos para a sua admissibilidade estejam cumpridos.**

No caso em exame, observa-se que parte significativa das indagações formuladas pelo consulente encontra-se **diretamente vinculada a situação administrativa específica**, notadamente quanto aos pagamentos realizados entre 2018 e 2024, aos efeitos decorrentes da revogação de decretos municipais específicos e à eventual restituição de valores concretamente percebidos por servidores.

Tais elementos evidenciam que a consulta foi estruturada com base em **situação fática concreta**, envolvendo atos administrativos já praticados pela municipalidade, não demandando manifestação desta Corte, já que a esta não cabe prestar assessoria à municipalidade - uma vez que a orientação jurídica em caráter complementar ou supletivo é atribuição prevista constitucionalmente a outro órgão, conforme dispõe o art. 124, V, da Constituição Estadual:

Art. 124. Compete à **Procuradoria-Geral do Estado**, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei:

[...]

V- **a orientação jurídica aos Municípios, em caráter complementar ou supletivo.** (Grifo nosso)

A consulta, portanto, é uma espécie processual que exige pertinência e relevância na matéria a ser debatida.

A decisão aprovada pelo Tribunal Pleno nestes expedientes, havendo quórum qualificado, **reveste-se de força normativa, constitui prejulgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema**, conforme dispõe o art. 316, do Regimento Interno.

É por tal razão que **as dúvidas a serem dirimidas por meio de consulta devem possuir caráter abstrato – não devendo se prestar a referendar a tomada de decisão em atos de competência do gestor.**

Nessas condições, a apreciação integral das questões apresentadas conduziria inevitavelmente à análise de caso concreto, hipótese incompatível com a natureza da consulta prevista no art. 311 do Regimento Interno.

Todavia, verifica-se que parte dos questionamentos formulados — especialmente aqueles relacionados à **incidência do teto constitucional remuneratório**, à **restituição de valores recebidos de boa-fé por servidores** e à **necessidade de lei específica para instituição de vantagens remuneratórias** — envolve matérias de índole constitucional e legal com **potencial repercussão geral**, sendo, portanto, passíveis de apreciação **em tese** por esta Corte de Contas, conforme determinado pelo Conselheiro Relator dos autos.

Dessa forma, revela-se juridicamente mais adequada a solução intermediária consistente no **conhecimento parcial da consulta**, afastando-se as indagações vinculadas ao caso concreto e respondendo-se apenas às questões que comportam apreciação abstrata.

Relativamente à **incidência do teto constitucional remuneratório**, nos termos do art. 37, XI, da Constituição Federal, a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta e indireta não poderão exceder o limite constitucional aplicável ao respectivo ente federativo.

O referido dispositivo possui eficácia plena e aplicabilidade imediata, conforme definido no **Tema 480 da Repercussão Geral**³, alcançando todas as parcelas remuneratórias percebidas pelo servidor público, independentemente da nomenclatura atribuída pela legislação local.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que *gratificações e prêmios de produtividade possuem natureza remuneratória, por estarem diretamente vinculados ao exercício do cargo público, motivo pelo qual se*

³ O Tema 480 da Repercussão Geral reconhecida no RE609.381/GO (Rel. Min. Teori Zavascki) firmou tese no sentido de que **“o teto de retribuição estabelecido pela Emenda Constitucional 41/03 possui eficácia imediata, submetendo às referências de valor máximo nele discriminadas todas as verbas de natureza remuneratória percebidas pelos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior”**.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

*submetem ao limite do teto constitucional*⁴, constando, inclusive, decisão neste sentido no parecer jurídico encaminhado pela procuradoria municipal. No mesmo sentido:

EMENTA: Embargos de declaração no recurso extraordinário. Conversão em agravo regimental. Submissão de vantagem relativa a prêmio de produtividade ao teto remuneratório. Precedentes. 1. É firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que prêmios e gratificações de produtividade são vantagens diretamente relacionadas ao exercício de cargo público e, por isso, devem submeter-se ao teto remuneratório. Precedentes. 2. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental, ao qual é negado provimento.

(RE 593742 ED Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 11-12-2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 22-02-2013 PUBLIC 25-02-2013)

Diante desse panorama, em tese, parcelas remuneratórias vinculadas ao desempenho funcional, como prêmios de produtividade ou incentivos por cumprimento de metas, submetem-se ao teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal, devendo ser consideradas para fins de cálculo do limite remuneratório aplicável ao servidor público.

Todavia, a discussão acerca da incidência do teto constitucional sobre parcelas remuneratórias ganhou renovada relevância no cenário nacional a partir da decisão proferida pelo Min. Flávio Dino, em sede de controle concentrado, na Reclamação 88319⁵, na qual foi determinada a suspensão de mecanismos remuneratórios utilizados para afastar a incidência do teto constitucional.

Na referida decisão, o Ministro destacou que a criação ou utilização de parcelas remuneratórias, mascaradas de indenizatórias, com o objetivo de contornar o limite constitucional do teto configura afronta direta ao art. 37, XI, da Constituição Federal, ressaltando que o teto remuneratório constitui instrumento essencial de moralidade administrativa, controle do gasto público e preservação da isonomia no serviço público.

⁴ RE 602.067/AgR-segundo/AM, Rel. Min. Luiz Fux, publ.21/06/2016.

⁵ RCL88319 ED-MC/SP. Rel. Min. Flávio Dino, publ. 06.02.2026.

A decisão enfatiza que a denominação formal da verba não é suficiente para afastar sua natureza remuneratória, devendo prevalecer a análise material da vantagem percebida pelo agente público, restando decidido, ainda em caráter liminar:

- a) é vedada a aplicação de qualquer legislação nova sobre parcelas remuneratórias e indenizatórias que ultrapassem o Teto Constitucional. Essa determinação vale inclusive para a edição de novos atos normativos pelos Poderes ou órgãos constitucionalmente autônomos, salvo a lei nacional a que alude a Emenda Constitucional nº 135/2024;
- b) é proibido o reconhecimento de qualquer nova parcela relativa a suposto direito pretérito, que não as já pagas na data da publicação da liminar (05.02.2026).

Em referida decisão restou mantido o prazo de 60 (sessenta) dias para todos os órgãos publicarem as verbas remuneratórias e indenizatórias que dispõem, com a indicação específica das leis que as fundamentam⁶, fixando, inclusive a *“suspensão das verbas que atualmente são pagas sem expressa previsão legal. Não se trata de algo inovador ou inesperado, pois é uma imperatividade derivada do que consta do Direito Constitucional Positivo, sendo cabível lembrar que não existe direito adquirido a regime jurídico, ainda mais quando inconstitucional.”*

Quanto a restituição de valores recebidos de boa-fé por servidores, entende-se aplicável o **Tema 531 STJ**, o qual estabelece que é descabida a devolução de valores pagos indevidamente a servidores públicos decorrentes de erro na interpretação de lei pela Administração Pública. O fundamento desse entendimento reside na conjugação dos princípios da boa-fé administrativa, da segurança jurídica e proteção da confiança legítima, motivo pelo qual a tese foi fixada nos seguintes termos:

⁶ Data da publicação da liminar: 05.02.2026.

“Quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público.”

Dessa forma, **em tese**, a restituição ao erário somente será exigível quando demonstrados elementos que indiquem a ocorrência de má-fé do beneficiário, ou erro material evidente, capaz de permitir a identificação imediata da irregularidade.

Por fim, quanto à necessidade de lei específica para instituição de vantagens remuneratórias a Constituição Federal estabelece, em seu art. 37, X, que a remuneração dos servidores públicos somente pode ser fixada ou alterada por lei específica, observada a iniciativa privativa nos casos constitucionalmente previstos.

Tal comando constitucional constitui expressão direta do princípio da legalidade estrita em matéria remuneratória, segundo o qual nenhuma vantagem financeira pode ser instituída ou majorada por ato administrativo infralegal.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas do Estado do Paraná opina:

I – Pelo conhecimento parcial da presente Consulta, afastando-se as questões que demandem análise de situação fática concreta, por afronta ao requisito de formulação em tese previsto no art. 311 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná;

II – Na parte passível de ser conhecida, que a consulta seja respondida em tese nos seguintes termos:

a) parcelas remuneratórias vinculadas ao desempenho funcional, tais como prêmios de produtividade ou incentivos por cumprimento de metas, possuem natureza remuneratória e **submetem-se ao teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal**, devendo ser consideradas para fins de cálculo do limite remuneratório aplicável ao servidor público, **observando-se, obrigatoriamente, os desdobramentos da Reclamação 88319 – STF, que em**

sede liminar suspendeu o pagamento das verbas que atualmente não possuem expressa previsão legal;

b) Conforme tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça no **Tema 531**, valores recebidos indevidamente por servidores públicos, **não estão sujeitos à restituição quando percebidos de boa-fé em decorrência de interpretação administrativa da legislação**, conforme, ressalvadas as hipóteses de comprovada má-fé do beneficiário ou de erro material evidente;

c) A instituição ou manutenção de vantagens remuneratórias no âmbito da Administração Pública **exige previsão em lei específica**, nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal, sendo vedada sua criação ou ampliação exclusivamente por meio de atos infralegais.

É o parecer.

Curitiba, data da assinatura digital.

ASSINATURA DIGITAL

GABRIEL GUY LÉGER
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas