



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 568143/23
ASSUNTO: ATO DE INATIVAÇÃO
ENTIDADE: PARANAPREVIDÊNCIA
INTERESSADO: FELIPE JOSE VIDIGAL DOS SANTOS, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, PARANAPREVIDÊNCIA, ROBERTO LUZZI CAMPOS
ADVOGADO / PROCURADOR: ALIDA HELENA PEREIRA PINTO, ANDREA CRISTINE ARCEGO BASTOS, ANDREIA BRIZOLA DE OLIVEIRA FURINI, ANNA PAULA DO ROCIO OYA DOS SANTOS, CAROLINE FANTIN MARSARO, CLAUDINEI MARTINS GONZAGA, DAIANE MARIA BISSANI, DANIELA DOS SANTOS TAVARES, DOUGLAS MURILO DOS REIS, EUGENIO CARLOS BAPTISTA JUNIOR, FABIANO JORGE STAINZACK, ISAC TEIXEIRA DE LIMA, IURI FERRARI COCICOV, JACSON LUIZ PINTO, JANAINA DE ASSIS, JOÃO PAULO OPUSZKA MACHADO, JOSE MANUEL JUSTO SILVA, JOSUE PALESTINO, LUCIANA DE OLIVEIRA FELIX BORGES, LUCIANO LORUSSO MIRANDA, MARIA ALICE TORNESI SOSINSKI, MARLY APARECIDA ORNELA PEREIRA, MICHELE CORREA, NATALIA FREITAS PACHECO, OZILDA DA SILVA, PATRICIA CAFFARATE PINTO, PATRICIA DE OLIVEIRA FERRONATO LUCCA, PATRICIA KAVETSKI SABADIN, PRISCILA CRISTIANE JAWORSKI, RAFAEL AUGUSTO CASSOU, RAFAEL FORNECK BAHIANSE GOMES, RENATA GUERREIRO BASTOS DE OLIVEIRA, ROSEMERI PAIS DA SILVA FERNANDES, SHEILA FOGAÇA DE SOUZA, SUZANA BENFICA DA SILVA, WELLINGTON NEVES SALMAZO
RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 3357/23 - Segunda Câmara

Aposentadoria. Provimento derivado. Transcurso de 14 anos. Boa-fé do servidor. Jurisprudência deste Tribunal. Voto Vencedor: pela Legalidade e Registro.

1. RELATÓRIO DO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

Tratam os autos de exame de legalidade, para fins de registro, do ATO DE INATIVAÇÃO do servidor efetivo Roberto Luzzi Campos, ocupante do cargo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de Analista de Controle junto ao Tribunal de Contas, com fundamento no art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005, consubstanciada na Portaria nº 776/2023, publicada no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, de 01/08/2023.

A Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP) emitiu a Informação nº 19/23 (peça 6 dos autos 390950/23), esclarecendo que o servidor foi nomeado, em virtude de aprovação em Concurso Público, pela Portaria nº 128 de 25/03/1993, publicada no DOE nº 3978 de 25/03/1993, para exercer o cargo de nível médio de Oficial de Controle – 6/l. Tomou posse e entrou no exercício de suas funções em 06/04/1993.

A partir de 09/12/1999 teve acesso por merecimento no cargo de Técnico de Controle Contábil – E/01 pela Portaria nº 492 de 17/12/1999, publicada no DOE nº 5642 de 17/12/1999. A partir de 06/03/2009 foi enquadrado no cargo de Analista de Controle – AC - G/07 pela Portaria nº 162 de 04/03/2009, publicada no AOTC nº 189 de 06/03/2009, por força da Lei nº 15.854/08, publicada no DOE nº 7742 de 16/06/2008, que determinou apenas a alteração da denominação do cargo para Analista de Controle.

A partir de 01/06/2016 foi enquadrado no regime remuneratório e de trabalho trazido pela Lei nº 18.691/15 no nível O, referência 02, conforme Portaria nº 317 de 03/06/2016, publicada no DETC nº 1372 de 06/06/2016.

A partir de 05/11/2021 foi enquadrado no cargo de Auditor de Controle Externo – I/11 pela Lei nº 20.769 de 04/11/2021, publicada no DOE nº 11.051 de 05/11/2021, que determinou apenas a alteração da denominação do cargo de Analista de Controle para Auditor de Controle Externo.

Na solicitação da aposentadoria o servidor contava com 38a 09m 25d de tempo total de contribuição, com 30a 02m 15d de efetivo exercício no serviço público, com 23a 06m 12d de tempo prestado no cargo/carreira em que se deu a aposentadoria e com 60 anos de idade.

Assim, em 04/06/2023 preencheu todos os requisitos necessários para aposentadoria de acordo com o art. 5º da EC 45/19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE), pela Instrução nº 14556/23-CAGE (peça 16), menciona a despeito de eventuais debates sobre a inconstitucionalidade dos provimentos derivados, informa existir larga jurisprudência deste Tribunal a respeito de princípios jurídicos essenciais à proteção dos direitos fundamentais dos servidores.

A orientação desta Casa, de acordo com esses julgados, é no sentido de que tais princípios devem ser relativizados frente a primados da Administração Pública, dentro de determinadas circunstâncias.

Quer seja por questões de segurança jurídica (tomando-se em conta o transcurso de 14 anos desde o último acesso), quer seja em função da boa-fé do servidor (que em nada influenciou na decisão administrativa que lhe concedeu a inadequada transposição).

Neste Tribunal, predomina o entendimento de que não se pode obstar a concessão de aposentadoria – direito social de servidores – no cargo exercido por longos anos ao final de sua vida funcional.

Conforme abordado no Acórdão 1694/20 da Segunda Câmara, a situação se assemelha aos casos de Agentes Fiscais do Estado do Paraná que, após a edição da Lei Complementar Estadual nº 92/2002, sofreram acesso ao cargo de nível superior de Auditor Fiscal. Malgrado a inadequação do provimento derivado, considerando outros princípios jurídicos relacionados ao fato e merecedores de proteção, prevaleceu o entendimento de que os atos de inativação dos Auditores Fiscais devem ser registrados.

O julgado em referência cita diversos precedentes deste Tribunal que, em hipótese similar à do presente feito, consideraram **regular e determinaram o registro do ato de aposentadoria**:

“Especificamente em relação às aposentadorias de servidores deste Tribunal beneficiados por ascensões funcionais dessa natureza, os precedentes são praticamente uniformes pela possibilidade de registro dos atos.

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diversos outros precedentes corroboram esse posicionamento, tais como os acórdãos nº 1041/09¹, nº 1373/18² e nº 899/19³ do Pleno, os acórdãos nº 4683/17⁴, nº 4944/15⁵, nº 5861/15⁶ e nº 5862/15⁷ da Primeira Câmara e os acórdãos nº 5397/15⁸ e nº 810/16⁹ da Segunda Câmara”.

O Ministério Público de Contas (MPC), por sua vez, no Parecer 252/23 – PGC (peça 19) se opôs ao registro da aposentadoria do servidor no cargo de Analista de Controle, entendendo o órgão ministerial, pela inconstitucionalidade da ascensão funcional sub examine, pois alega já pacificada na jurisprudência pátria que “após a CF/1988, é vedada a simples ascensão funcional a cargo para qual o servidor não foi aprovado em concurso público de modo que a inativação do servidor se dê no mesmo cargo que detinha antes da ascensão funcional inconstitucional.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO DO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

Não obstante a inconstitucionalidade do provimento derivado por ascensão para o cargo de nível superior, vale ressaltar que este Tribunal de Contas, ao analisar a aposentadoria de servidores contemplados com a ascensão funcional, tem manifestado entendimento no sentido de que o decurso de tempo constitui uma das formas de estabilização das relações, e é capaz, portanto, de validar atos, aplicando-se os princípios da segurança jurídica e da boa-fé.

Neste contexto, ainda que se conclua inconstitucional a ascensão, entendo que é na exata medida de transcurso do tempo, que a convalidação se deu.

Em que pese a manifestação do d. Ministério Público de Contas, destaco que em situações análogas a matéria já foi tratada por este Tribunal,

¹ Processo nº 56760/09, relatado pelo ilustre Conselheiro Nestor Baptista

² Processo nº 241719/18, relatado pelo ilustre Conselheiro Fabio de Souza Camargo

³ Processo nº 294448/18, relatado pelo ilustre Conselheiro Artagão de Mattos Leão.

⁴ Processo nº 622379/17, relatado pelo ilustre Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

⁵ Processo nº 7406/15, relatado pelo ilustre Conselheiro Durval Amaral

⁶ Processo nº 1154152/14, relatado pelo ilustre Conselheiro Artagão de Mattos Leão

⁷ Processo nº 1159103/14, relatado pelo ilustre Conselheiro Artagão de Mattos Leão.

⁸ Processo nº 254070/15, relatado pelo ilustre Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

⁹ Processo nº 434028/15, relatado pelo ilustre Conselheiro Nestor Baptista.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

conforme Acórdãos n° 5081/13 e n° 5861/15 ambos da Primeira Câmara, e n° 5397/15 – Segunda Câmara e mais n° 1041/09, n° 1373/18 e n° 899/19 do Tribunal Pleno, os Acórdãos n° 4683/17, n° 4944/15, n° 5861/15 e n° 5862/15 da Primeira Câmara e os Acórdãos n° 5397/15 e n° 810/16 da Segunda Câmara, mencionados acima pela CAGE.

Desta forma o registro é medida que se impõe.

3. VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

Diante do exposto, **VOTO** pela **LEGALIDADE e REGISTRO** da aposentadoria concedida ao servidor efetivo Roberto Luzzi Campos, consubstanciada na Portaria n° 776/2023, publicada no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, de 01/08/2023.

Transitada em julgado a decisão, encaminhe-se à encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE), para fins do art. 175-H, inciso V, do Regimento Interno¹⁰.

Após à Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP) para arquivamento e encerramento dos autos.

VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

Divergindo do ilustre Relator, apresento voto pela negativa de registro do ato de inativação do servidor Roberto Luzzi Campos, em conformidade com o parecer ministerial.

Compulsando os autos, verifico o seguinte histórico funcional do servidor: *“Nos termos dispostos à peça 14, após aprovação em concurso público, o servidor foi nomeado, em 25/03/1993, para o exercício do cargo de nível médio de Oficial de Controle. Em 09/12/1993, passou a exercer o cargo de Técnico de Controle Contábil, em razão de acesso por merecimento. Por fim, em 06/03/2009, foi*

¹⁰ Art. 175-H. Compete à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão: (Incluído pela Resolução n° 64/2018)
V – Promover o registro de todos os atos de pessoal, inclusive daqueles cuja análise tenha sido processualizada, preferencialmente de forma automática; (Incluído pela Resolução n° 64/2018)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

enquadrado no cargo de nível superior de Analista de Controle (atualmente, denominado Auditor de Controle Externo), após a publicação da Portaria 162 de 04/03/2009 e com base na Lei 15.854/08”.

Nota-se, portanto, que não houve concurso público a justificar a alteração do cargo, em descumprimento ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal:

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:

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

O Supremo Tribunal Federal, ao editar a Súmula Vinculante 43, consolidou o entendimento de que:

É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

Referida súmula apenas reforçou o primado condensado pelo Plenário da Corte na Súmula 685, aprovada em 24/09/2003, que enunciou jurisprudência já pacificada naquela Corte desde o julgamento da ADI n.º 231/RJ-Pleno, em 05/08/1992, restando assentado, nos diversos julgados que se seguiram a este, que “a partir da Constituição de 1988, a imprescindibilidade do certame público não mais se limita à hipótese singular da primeira investidura em cargos, funções ou empregos públicos, impondo-se às pessoas estatais como regra geral de observância compulsória” (ADI 248/RJ).

Nesse contexto, as ementas a seguir se destacam pela clareza:

MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. PROGRESSÃO FUNCIONAL DE CARREIRA DE NÍVEL MÉDIO PARA OUTRA DE NÍVEL SUPERIOR. PROVIMENTO DERIVADO BANIDO DO ORDENAMENTO JURÍDICO. NECESSIDADE DE CONCURSO PÚBLICO.

1. Jurisprudência pacificada no STF acerca da impossibilidade de provimento de cargo público efetivo mediante ascensão ou progressão. Formas de provimento derivado banidas pela Carta de 1988 do ordenamento jurídico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. A investidura de servidor efetivo em outro cargo depende de concurso público (CF, artigo 37, II) ressalvadas as hipóteses de promoção na mesma carreira e de cargos em comissão.

3. Eventuais atos praticados em desobediência à Carta da República não podem ser invocados com base no princípio isonômico, dado que direito algum nasce de ato inconstitucional. Segurança denegada. (STF. MS 23670, Relator: Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 29/11/2001, DJ 08-02-2002).

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ACESSO AO SERVIÇO PÚBLICO. ARTIGO 37, II, DA CF/88.

O Supremo Tribunal Federal fixou entendimento no sentido de banir o acesso ou ascensão, que constitui forma de provimento de cargo em carreira diversa daquela para a qual o servidor ingressou no serviço público. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento.

(STF. RE 602795 AgR, Relator: Min. Eros Grau, 2ª Turma, julgado em 16/03/2010, DJ 09-04-2010).

O concurso público, como procedimento administrativo colocado à disposição da Administração, representa, de fato, a efetivação de diversos princípios basilares, como os da impessoalidade, isonomia e moralidade. Privilegiando princípios verdadeiramente democráticos, volta-se para a concretização da supremacia do interesse público e da igualdade de todos perante a lei.

Por esse aspecto, entendo que o decurso do tempo, a contribuição para o fundo previdenciário visando obtenção da inativação de acordo com o cargo de nível superior e a aquisição da estabilidade não devem ser admitidos como fator de cristalização da relação jurídica. Isso porque a ascensão caracteriza-se como um instituto irrefutavelmente inconstitucional.

Conforme já decidiu a Suprema Corte, situações flagrantemente inconstitucionais “não podem e não devem ser superadas pela simples incidência do que dispõe o art. 54 da Lei 9.784/1999, sob pena de subversão das determinações insertas na Constituição Federal” (Mandado de Segurança nº 28279/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe p. 29/04/2011)4.

No caso em exame, os princípios da boa-fé e da segurança jurídica asseguram a preservação dos atos praticados pelo servidor que sejam próprios do cargo de nível superior e a inexigibilidade de devolução de eventuais diferenças de remuneração recebidas a maior por todo o período.

Como o exame da legalidade da aposentadoria não se restringe à simples verificação do preenchimento dos pressupostos exigidos pelas normas que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tratam da inativação, incluindo também a análise dos valores que integram os proventos, assim como a regularidade do cargo ocupado, depreende-se que, na medida em que os dados constantes do histórico funcional do servidor não trazem dúvidas quanto à inconstitucionalidade do seu provimento no cargo de Analista de Controle (atualmente, denominado Auditor de Controle Externo), a negativa de registro do ato de inativação é medida que se impõe.

Nesse contexto, corroboro o opinativo da Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e **VOTO** pela negativa de registro do ato que concedeu aposentadoria em cargo diverso daquele para o qual o servidor ingressou nesta Corte, por configurar evidente ofensa à exigência constitucional do concurso público, devendo ser adotadas as providências cabíveis para que a inativação ocorra no cargo que ocupava anteriormente à sua ascensão.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro **AUGUSTINHO ZUCCHI**, por maioria absoluta, em:

I – determinar o **REGISTRO** da aposentadoria concedida ao servidor efetivo Roberto Luzzi Campos, consubstanciada na Portaria n° 776/2023, publicada no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, de 01/08/2023;

II – determinar, depois de transitada em julgado a decisão, o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE), para fins do art. 175-H, inciso V, do Regimento Interno¹¹. Após à Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP) para arquivamento e encerramento dos autos.

¹¹ Art. 175-H. Compete à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão: (Incluído pela Resolução n° 64/2018)
V – Promover o registro de todos os atos de pessoal, inclusive daqueles cuja análise tenha sido processualizada, preferencialmente de forma automática; (Incluído pela Resolução n° 64/2018)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI (voto vencedor). O Conselheiro IVAN LELIS BONILHA (voto vencido) divergiu do Relator e votou pela negativa de registro do ato de inativação.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Plenário Virtual, 24 de outubro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 18.

AUGUSTINHO ZUCCHI

Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA

Presidente