



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 4177/25
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO DO IGUAÇU
INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DO IGUAÇU, FELIPE ARNO DICKEL, JACIR DANELLI, MAX FERNANDO FERREIRA, MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO DO IGUAÇU
ADVOGADO / PROCURADOR
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 384/26 - Tribunal Pleno

Representação. Pedido cautelar. Concessão cumulada de progressão por titulação: evolução, da primeira à última referência do cargo com apresentação de 7 diplomas de especialização. Ofensa ao princípio da eficiência. Legislação local imprecisa. Procedência. Sem imputação de sanções. Determinações.

I – RELATÓRIO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

Trata-se de Representação, com pedido cautelar, formulada pelo Controle Interno do Município de São Pedro do Iguaçu, por meio da qual reporta supostas irregularidades na concessão de progressões funcionais a Felipe Arno Dieckel, Procurador Municipal.

Contextualizando os fatos, a Representante informa que, logo após a aprovação em estágio probatório, o servidor em questão atingiu a última referência de seu cargo com a apresentação de 7 certificados de pós-graduação, obtendo por esse meio progressões por titulação. Porém, a legislação local não permitiria o uso cumulado de certificados de conclusão de cursos para obtenção de diversas progressões por titulação.

Dispõe a Lei Municipal n.º 651/2011:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 13. Progressão é a passagem do servidor de uma referência para outra, no mesmo cargo, da seguinte forma:

[...]

II - por titulação, de acordo com os seguintes critérios:

[...]

c) Cargos do Quadro Geral com Exigência de Ensino Superior:

1. Certificado de conclusão de curso de especialização *latu sensu*, na sua área de atuação, obtido na forma legal, de acordo com o sistema universitário: duas referências;

2. Certificado de conclusão de curso de especialização *stricto sensu*, curso de mestrado, na sua área de atuação, obtido na forma legal, de acordo com o sistema universitário: três referências;

3. certificado de conclusão de curso de especialização *stricto sensu*, curso de doutorado, na sua área de atuação, obtido na forma legal, de acordo com o sistema universitário: quatro referências;

III - por qualificação, através de realização de cursos de aperfeiçoamento na área de atuação, sendo atribuída uma referência para cada somatória de duzentas horas de cursos. (Redação dada pela Lei nº 714/2012)

[...]

§ 5º A forma de concessão da progressão por qualificação de que trata o inciso III, os requisitos para avaliação e aprovação dos cursos e certificados apresentados será regulamentada por Decreto do Poder Executivo Municipal.

Há, portanto, duas modalidades de progressão funcional que exigem como requisitos a conclusão de cursos profissionais: a por titulação e a por qualificação. Ao regulamentar a progressão por qualificação, o Decreto Municipal 126/2012 admite o uso de segundo curso de especialização para obtê-la:

Art. 2º Computar-se-á determinado curso para fins de progressão por qualificação, somente se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

atendidas, cumulativamente, as seguintes exigências:

[...]

§1º Poderá ser utilizado para efeito de progressão por qualificação o segundo curso de graduação ou o segundo curso de especialização, em nível de pós-graduação, desde que realizado após a posse do servidor no cargo.

Porém, inexistente previsão similar para a progressão por titulação. Por conta disso, o Representante sustentou que o servidor poderia utilizar outro título de especialização somente para outra progressão por qualificação. O silêncio normativo (sobre o uso de diversos certificados de pós-graduação) não pode ser interpretado como permissivo à tal hipótese, sob pena de violação aos princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência, aduziu.

Por meio do Despacho n.º 8/25 – GCG (peça 15), retificado pelo Despacho n.º 9/25 – GCG (peça 17), recebi a Representação e concedi a cautelar, sustentando os pagamentos referentes à segunda progressão em diante do servidor. A decisão foi chancelada pelo Tribunal Pleno por meio do Acórdão n.º 18/25¹ (peça 25).

O Município de São Pedro do Iguaçu manifestou-se à peça 34. Defendeu que há obscuridade legislativa quanto à regularização das progressões por titulação, o que compromete o princípio da eficácia social do dispositivo legal que as criou. Logo, declarou compreender a necessidade da regulamentação, para evitar progressões funcionais desproporcionais.

O servidor interessado, senhor Felipe Arno Dieckel, pronunciou-se à peça 37. Disse que, ao contrário do que ocorre com a progressão por qualificação, a por titulação não depende de regulamentação, tendo aplicabilidade imediata. Com efeito, inexistente disposição legal que condicione ou demande a normatização da progressão por titulação para que seja concedida.

¹ ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

[...]

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sustentou que não há limitação quanto ao número de referências a serem atingidas no caso das progressões por titulação, nem tampouco quanto à quantidade de certificados aceitos. Frisou que, se o legislador pretendesse restringir progressões por titulação, teria expressamente o feito, tal qual se deu com a progressão por qualificação.

Em situações similares, o Município não deixou de conceder mais de uma progressão por titulação, quando mais de um certificado de pós-graduação foi apresentado por outros servidores. Por isso, conduta diversa pela administração pública revelaria violação ao princípio da isonomia.

Defendeu que o cerne das progressões em questão seria a valoração do estudo e aperfeiçoamento do servidor, preceitos que seriam preteridos no caso da negativa das concessões de progressões.

Alegou que a suspensão das progressões que lhes foram anteriormente concedidas ofende a irredutibilidade salarial, e que a suspensão das progressões e dos efeitos financeiros delas provenientes sem sua prévia notificação fere os princípios da segurança jurídica, da ampla defesa e do contraditório e da motivação.

Pleiteou, assim, a revogação da medida cautelar.

Pelo Despacho 453/25 – GCILB (peça 38), indeferi o pedido em questão: a falta de apresentação de elementos capazes de redefinir o juízo preliminar e os indícios de ilegalidade na concessão determinaram a manutenção da cautelar.

Conclusivamente, a Coordenadoria de Gestão Municipal manifesta-se pela procedência da Representação, sem determinação de devolução de valores pelo servidor (dada sua boa-fé) ou imputações de sanções (em virtude da imprecisão da disposição legal). Sugere que seja determinado ao Município que proceda à readequação funcional de todos os servidores que foram contemplados com mais de uma progressão por titulação e que seja apresentado projeto de lei para corrigir e coibir distorções na concessão da progressão por titulação (Instrução n.º 1038/25 – CGM, peça 40).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Unidade Técnica, preliminarmente, adverte para a tramitação de outra Representação com idêntico teor, formulada pela Câmara Municipal de São Pedro do Iguaçu, autuada e despachada em momento posterior ao presente expediente (processo 98779/25, distribuído ao Conselheiro Fabio de Souza Camargo).

Observa que, embora inexista demonstração do cumprimento da cautelar, o próprio servidor informou, em sua manifestação, que seus vencimentos foram readequados.

Adverte que, a despeito de reconhecer a falta de clareza do texto legal quanto à concessão de progressão por qualificação, o Município não indica providências tomadas para a resolução do fato.

Informa que a controvérsia tratada nos autos reside na concessão da progressão por titulação, disposta no inciso II do art. 13 da Lei Municipal n.º 651/2011; não se confunde com a progressão por qualificação, prevista no inciso III do mesmo dispositivo e regulamentada pelo Decreto n.º 126/2012.

Considerando a previsão legal de duas espécies de progressão funcional lastreadas pela conclusão de cursos na área profissional, a Coordenadoria de Gestão Municipal aventa a possibilidade de que a progressão por titulação foi concebida para servidores que já haviam concluído os cursos de especialização antes do estágio probatório, enquanto a progressão por qualificação visou estimular o aperfeiçoamento no cargo, após o ingresso.

Na ótica da Unidade Técnica, embora não expressamente, a lei municipal permitiu a apresentação de apenas um certificado de pós-graduação para progressão por titulação, na medida em que, ao arrolar os diplomas dos cursos, usou o substantivo “certificado” no singular, diferentemente do que fez ao tratar dos “cursos” aceitos para progressão por qualificação, usados no plural².

² Repisa-se o texto legal, para melhor visualização do aspecto abordado pela Unidade Técnica:

Art. 13. Progressão é a passagem do servidor de uma referência para outra, no mesmo cargo, da seguinte forma:

[...]

II - por titulação, de acordo com os seguintes critérios:

[...]

c) Cargos do Quadro Geral com Exigência de Ensino Superior:

1. **Certificado** de conclusão de curso de especialização *latu sensu*, na sua área de atuação, obtido na forma legal, de acordo com o sistema universitário: duas referências;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Refuta argumento apresentado pelo servidor, no sentido de que o Poder Judiciário teria condenado o Município a implementar as progressões por titulação não concedidas por questões orçamentárias: na verdade, esclarece, as demandas judiciais a que o servidor se reportou dizem respeito à delonga da administração pública em implementar as progressões. Acresce que a outra decisão judicial acostada pelo interessado não é servível como parâmetro, pois trata de progressões concedidas por outro Município, de Mandaguáçu, cuja legislação difere da de São Pedro do Iguaçu.

Alerta que a interpretação de que a progressão por titulação só pode ser concedida uma única vez não conflita com a valorização do estudo e ainda garante o princípio da eficiência: se fosse aceito que, logo após o período de estágio probatório, o servidor progredisse até o último nível de referência de seu cargo, inexistiria estímulo para que buscasse aperfeiçoamentos ao longo de sua vida funcional.

Acerca da argumentação de violação à segurança jurídica e à ampla defesa, a Unidade Técnica observa que, após a concessão da cautelar, o servidor foi citado.

No que se refere ao apontamento quanto à irredutibilidade de vencimentos, adverte que, tendo por base interpretação ilícita, a manutenção dos efeitos financeiros das progressões configuraria despesa pública irregular.

Sobre o fato de terem sido concedidas mais de uma progressão por titulação a servidores que apresentaram mais de um certificado de conclusão de pós-graduação, a Coordenadoria de Gestão Municipal entende que deve o Município proceder às correções também nesses casos.

O Ministério Público de Contas corrobora o opinativo da Unidade Técnica (Parecer n.º 353/25 – 5PC, peça 41).

2. **Certificado** de conclusão de curso de especialização stricto sensu, curso de mestrado, na sua área de atuação, obtido na forma legal, de acordo com o sistema universitário: três referências;
3. **certificado** de conclusão de curso de especialização stricto sensu, curso de doutorado, na sua área de atuação, obtido na forma legal, de acordo com o sistema universitário: quatro referências;
III - **por qualificação**, através de realização de **cursos** de aperfeiçoamento na área de atuação, sendo atribuída uma referência para cada somatória de duzentas horas de cursos. (Redação dada pela Lei nº 714/2012)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tendo por objeto a mesma matéria tratada no presente expediente, a Representação autuada sob o n.º 98779/25 foi apensada aos presentes autos, após reconhecer a conexão e minha prevenção pelo Despacho n.º 1382/25 – GCILB (peça 18 do processo 98779/25).

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

De fato, imprecisão na técnica legislativa resultou na dubiedade do art. 13 da Lei Municipal n.º 651/2011, no que se refere à progressão por titulação, o que abre possibilidade a interpretações colidentes com o princípio da eficiência no Administração Pública. Foi exatamente o que ocorreu no caso em apreço: servidor recém aprovado em estágio probatório atingiu a última referência de seu cargo após a apresentação de diversos diplomas de especializações.

Conforme pontuado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, desse modo, não mais podendo progredir, é provável que o servidor não se sinta motivado a buscar aperfeiçoamentos profissionais por meio de estudos, durante o restante de sua vida funcional, podendo até deixar de se sentir valorizado no desempenho de suas funções.

Diante dessas circunstâncias, é preciso extrair interpretação que proteja o interesse público, sem deixar de preservar a expectativa do servidor.

Nesse sentido, além de coerente com o sentido da lei, a leitura do texto legal feita pela Unidade Técnica harmoniza as pretensões do Município e do interessado: não deixa de contemplar, por ora, a possibilidade de uma progressão por titulação, permitindo que outras hipóteses – comedidas e razoáveis – sejam estabelecidas por lei.

Diante do exposto, acolhendo integralmente os fundamentos expostos pela Coordenadoria de Gestão Municipal, voto no sentido de que seja:

1) a presente Representação julgada procedente, sem imputação de multas ou devolução de valores, tornando definitiva a cautelar concedida pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Despacho n.º 8/2025 – GCG, complementado pelo Despacho n.º 9/2025, homologada pelo Acórdão n.º 18/2025 – Pleno;

2) determinado ao Município de São Pedro do Iguaçu que:

2.1) no prazo de 30 dias, proceda à correção de todas as progressões funcionais por titulação concedidas de forma similar a que originou esta Representação, ou seja, decorrentes de apresentação cumulativa de certificados de conclusão de cursos indicados no inciso II do art. 13 da Lei Municipal 651/2011; e

2.2) no prazo de 90 dias, demonstre que apresentou ao Poder Legislativo projeto de lei que busque evitar progressões por titulação de forma desproporcional, a fim de garantir que tais institutos sejam implementados de forma racional ao longo do tempo; e

3) encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a adoção das providências cabíveis.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo **CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO DO IGUAÇU**, por meio da qual relata irregularidades na concessão de progressões funcionais ao Procurador Municipal, Felipe Arno Dieckel, que, logo após a aprovação no estágio probatório, atingiu a última referência no cargo mediante a apresentação de 7 certificados de pós-graduação.

O relator, Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, concluiu pela procedência da representação, ao argumento de que as progressões funcionais do servidor, mediante a apresentação de sete certificados de pós-graduação, decorreram da imprecisão da técnica legislativa que resultou na dubiedade do art. 13 da Lei n. 651/2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Fundamenta que a interpretação utilizada pela administração para a progressão por titulação colide com o princípio da eficiência, já que ao atingir o último nível do cargo, logo após a aprovação no estágio probatório, o servidor não teria motivos para buscar aperfeiçoamento profissional.

Diante disso, acolhe integralmente os fundamentos apresentados pela Coordenadoria de Gestão Municipal, a fim de tornar definitiva a cautelar homologada pelo Acórdão n. 18/25-STP, bem como determinar que:

2) determinado ao Município de São Pedro do Iguaçu que:

2.1) no prazo de 30 dias, proceda à correção de todas as progressões funcionais por titulação concedidas de forma similar a que originou esta Representação, ou seja, decorrentes de apresentação cumulativa de certificados de conclusão de cursos indicados no inciso II do art. 13 da Lei Municipal 651/2011; e

2.2) no prazo de 90 dias, demonstre que apresentou ao Poder Legislativo projeto de lei que busque evitar progressões por titulação de forma desproporcional, a fim de garantir que tais institutos sejam implementados de forma racional ao longo do tempo;

Todavia, **divirjo** do voto proferido pelo relator.

Compulsando os autos, observo que a Lei n. 651/2011 do Município de São Pedro do Iguaçu, que institui o plano de cargos e vencimentos dos servidores públicos do município, em seu art. 13, estabelece três critérios de progressão, quais sejam: i) por mérito; ii) por titulação e iii) por qualificação.

Em relação aos cargos do quadro geral, que exigem a conclusão de curso superior para a posse, a lei estabelece o seguinte:

Art. 13. Progressão é a passagem do servidor de uma referência para outra, no mesmo cargo, da seguinte forma:

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II – por titulação, de acordo com os seguintes critérios:

(...)

c) Cargos do Quadro Geral com Exigência de Ensino Superior:

1. Certificado de conclusão de curso de especialização *latu sensu*, na sua área de atuação, obtido na forma legal, de acordo com o sistema universitário: duas referências;

2. Certificado de conclusão de curso de especialização *stricto sensu*, curso de mestrado, na sua área de atuação, obtido na forma legal, de acordo com o sistema universitário: três referências;

3. Certificado de conclusão de curso de especialização *stricto sensu*, curso de doutorado, na sua área de atuação, obtido na forma legal, de acordo com o sistema universitário: quatro referências;

(g.n)

O art. 14 da Lei Municipal n. 651/2011 determinou que o avanço funcional seria concedido imediatamente na data da estabilidade. Assim, em relação à progressão por titulação, entendo que a intenção do legislador municipal foi privilegiar os servidores que possuíam formação acadêmica.

Observo, ainda, que a lei não estabelece qualquer limitação ao número de certificados de especialização *latu sensu* apresentados. No entanto, a unidade técnica afirma que ao mencionar “Certificado”, no singular, o legislador restringiu a apresentação a apenas um certificado, o que difere da escolha da palavra “Cursos”, no plural, no inciso III da Lei n. 651/2011, que trata da progressão por qualificação.

Afirma, ainda, que em razão da previsão da palavra “certificado”, no singular, o legislador municipal não se preocupou em regulamentar limitações para a progressão instituída pelo inciso II, como fez no inciso III.

No entanto, entendo equivocada a referida interpretação, pois da leitura do art. 13 da Lei n. 651/2011, verifico que a utilização da palavra “cursos”, no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

plural, se deve a diversidade de cursos que seriam aceitos para a progressão por qualificação.

Aliás, é evidente que em relação à progressão por qualificação faz-se necessária regulamentação específica para determinar quais cursos poderiam ser aceitos, já que não há um modelo específico para curso de aperfeiçoamento.

Por sua vez, a pós-graduação (especialização *lato sensu*), mencionada no art. 13, II, 3, "c", 1, é regulamentada pelo Ministério da Educação (MEC) por meio da Resolução n. 1/2007, dispensada a regulamentação do Poder Executivo Municipal.

Sendo assim, entendo que a interpretação proposta pela unidade técnica, acolhida pelo relator, está equivocada.

Do mesmo modo, não vislumbro ofensa ao princípio da eficiência. A unidade técnica argumenta que a possibilidade de atingir o último nível da carreira mediante a apresentação de diversos certificados de especialização poderia desmotivar o servidor a buscar capacitação constante.

No entanto, consoante o registrado anteriormente, observo que o legislador municipal optou por privilegiar os servidores que possuíam formação acadêmica. Assim, a progressão por titulação também representa uma tentativa do legislador de manter na Administração Pública Municipal servidores mais qualificados.

Nesse sentido, não é possível desconsiderar, por completo, o esforço do servidor que se submeteu à realização de diversas especializações que certamente agregaram à sua formação profissional.

Portanto, entendo que as progressões obtidas pelo servidor Felipe Arno Dieckel foram concedidas de acordo com a determinação legal, inexistindo justificativa para o seu afastamento.

Assim, eventual discordância do Executivo Municipal com a modalidade de progressão estabelecida pela lei municipal deve ser corrigida por meio do devido processo legislativo, sendo respeitado o ato jurídico perfeito, nos termos do art. 6º da Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por todo o exposto, nos termos da fundamentação supra, VOTO pelo conhecimento e no mérito pela **improcedência** da representação.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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 IVAN LELIS BONILHA, por maioria absoluta, em:

I – Julgar, acolhendo integralmente os fundamentos expostos pela Coordenadoria de Gestão Municipal, **PROCEDENTE** a Representação, sem imputação de multas ou devolução de valores, tornando definitiva a cautelar concedida pelo Despacho nº 8/2025 – GCG, complementado pelo Despacho nº 9/2025, homologada pelo Acórdão nº 18/2025 – Pleno;

II- **determinar** ao Município de São Pedro do Iguaçu que:

(i) no prazo de 30 dias, proceda à correção de todas as progressões funcionais por titulação concedidas de forma similar a que originou esta Representação, ou seja, decorrentes de apresentação cumulativa de certificados de conclusão de cursos indicados no inciso II do art. 13 da Lei Municipal 651/2011; e

(ii) no prazo de 90 dias, demonstre que apresentou ao Poder Legislativo projeto de lei que busque evitar progressões por titulação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de forma desproporcional, a fim de garantir que tais institutos sejam implementados de forma racional ao longo do tempo;

III - encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a adoção das providências cabíveis.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA (voto vencedor), JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Os Conselheiros FABIO DE SOUZA CAMARGO e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido), apresentaram voto pela improcedência.

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

Plenário Virtual, 26 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente