



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 40424/15
ASSUNTO: RECURSO DE REVISÃO
ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: ACIR JOSÉ HONÓRIO BUENO, ALEXANDRE BIMBATO FREIRE, ANDERSON LUIS DE MORAIS, CARLOS ALBERTO ROLA FERNANDES, CICERO SOARES, EDSON CUSTÓDIO, EDSON NUNES GOUVÊA, ELIANE MARIA COMPARIM SANTOS, ELIANE VARELLA DOMINGUES, HÉLIO YUDI FUGOU, JESSE GERALDO ARRIOLA JUNIOR, JOACIR GERALDO VIEIRA DE LIMA, JOSÉ CARLOS DA COSTA, JOSÉ MÁRIO WOJCIK, LUCIANE MARIA GONÇALVES FRANCO, MARCIO JOSÉ ASSUMPÇÃO, MARCOS ANTUNES PEREIRA, MARIO HIROSHI TANIOKA, MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, ODECIR LUZ DA ROSA, PEDRO TEIXEIRA, RAUL BRAND JÚNIOR, ROSANE DO ROCIO TOSATO ZINHER, SERGIO AUGUSTO SILVA, SÉRGIO SANTA CATARINA
ADVOGADO / PROCURADOR: DANIEL WUNDER HACHEM, FAUSTO PEREIRA DE LACERDA FILHO, FELIPE KLEIN GUSSOLI, JULIO CEZAR RODRIGUES, LUZARDO FARIA, ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 1051/26 - Tribunal Pleno

Revisão de ofício. Acórdãos 7768/14-STP e 3279/15-STP. Deferimento de pedido fundamentado em ato reconhecidamente ilegal. Extensão dos efeitos da Portaria 82/2002 a servidores do próprio quadro que estavam em estágio probatório durante a sua vigência. Ofensa a disposições da Lei Estadual nº 6.174/70. Desconformidade com a jurisprudência do STF, que estabelece que o princípio da isonomia não pode servir de fundamento para a reiteração de ato ilegal. Anulação da decisão com base no princípio da autotutela administrativa.

I – RELATÓRIO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Refere-se o expediente à revisão de ofício do Acórdão nº 7768/14-STP¹, mantido pelo Acórdão nº 3279/15-STP², que deu provimento ao recurso de revista, para efeito de deferir aos interessados acima nominados a extensão dos efeitos da Portaria nº 82/2002, de 15/05/2002 (revogada em 11/11/2002 pela Portaria nº 236/2002) que, durante o período de sua vigência, estabeleceu que a progressão funcional dos servidores efetivos deste Tribunal ocorreria quinzenalmente.

O procedimento de revisão foi instaurado pelo Despacho nº 3833/18 – GP (peça 130), homologado na Sessão do Tribunal Pleno de 12 de setembro de 2018.

O então Presidente desta Corte, Conselheiro José Durval Mattos do Amaral apontou as seguintes objeções para o cumprimento da decisão:

(...) o cumprimento da referida decisão, relativamente à concessão das progressões funcionais conforme a Portaria nº 82/2002, demandará a revisão de inúmeros atos editados ao longo dos anos seguintes (portarias), que concederam promoções e progressões funcionais aos postulantes, em razão da alteração das respectivas datas de concessão. Seus reflexos poderão causar, igualmente, novas anomalias e distorções de progressão funcional, com acentuada possibilidade de acarretar confusão e desordem no quadro funcional, inclusive, inviabilizá-lo ante o elevado impacto orçamentário e financeiro. Para tanto, basta ver os inúmeros pedidos de aplicação extensiva dos efeitos da citada decisão formulado por diversos servidores no protocolado nº 365.612/18 e seus 17 anexos, ainda sem deliberação desta Corte.

Além dessas graves e indesejadas consequências, há, também, e não menos relevante, a tenuidade da ponderação da aplicação do princípio da analogia em detrimento do princípio da legalidade, como fundamento para a concessão do pleito, que não se mostra, à primeira vista, o que deveria ter

¹ Recurso de Revista. Provimento: Votaram os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (relator), JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA. O Conselheiro IVAN LELIS BONILHA votou pelo não provimento do Recurso.

² Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público de Contas. Não provimento: Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (relator) e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

prevalecido no caso em análise ante a reconhecida ilegalidade do ato utilizado como paradigma para embasar a pretensão dos interessados, conforme fartamente apontado pela uníssona e homogênea instrução constante de todo caderno processual, tanto no pleito inicial quanto nos recursos que se sucederam (Peças 6, 12, 16, 29, 47, 48, 87 e 89), inclusive pelos Acórdãos nº 7768/14 e nº 3279/15, ambos do Pleno desta Casa (Peças 61 e 96).

Conforme certidão de decurso de prazo emitida pela Secretaria do Tribunal Pleno (peça 136), não houve interposição de recurso em face da instauração do procedimento de revisão.

Por meio do Despacho nº 1458/18, determinei a citação dos interessados para que se manifestassem sobre as objeções apontadas pela Presidência.

Foram apresentadas as petições de peças 140-183, das quais extraio as seguintes alegações:

- 1) Após o transcurso dos prazos recursais previstos no Regimento Interno, seriam indevidas quaisquer medidas visando modificar Acórdão nº 3279/2015, haja vista a absoluta ausência de previsão legal para tanto.
- 2) A autotutela não se aplica em face de decisões resultantes de um processo administrativo de natureza contenciosa e que seguiu rigorosamente os trâmites legais, estando revestido pela coisa julgada administrativa.
- 3) O cumprimento da decisão não requer alteração dos níveis funcionais dos servidores, os quais se encontram adequados a todos com a edição da Lei Estadual nº 17.423/12, cabendo somente o reconhecimento das perdas financeiras sofridas durante a vigência da Portaria nº 82/2002, por imprópria exclusão dos requerentes do grupo de servidores beneficiados com a mudança nas progressões, como se demonstrou nos autos.
- 4) Em relação ao elevado impacto financeiro: (i) o montante decorre exclusivamente da protelação do cumprimento da decisão; (ii) caso não haja disponibilidade orçamentária para cumprimento imediato da decisão, deve haver comprovação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tal alegação; e (iii) ainda que reste comprovada a indisponibilidade orçamentária e financeira para cumprir uma decisão que transitou em julgado há mais de 2 anos, nada obsta que este Tribunal de Contas inclua em sua próxima proposta orçamentária uma rubrica pertinente.

5) Em relação aos inúmeros requerimentos de aplicação extensiva da decisão apresentados por outros servidores, afirmaram que os pedidos se vinculam a esta decisão, não havendo possibilidade de revisão de progressões funcionais de servidores efetivos nomeados após a revogação da Portaria 82/2002, considerando que todas as hipóteses que sobrevieram recentemente ou após o quinquênio sucessivo à portaria teriam sido atingidas pela prescrição.

6) Os Acórdãos nº 7768/14 e 3279/15 foram fundamentados de forma legítima e legal, devendo ser estendidos aos interessados os efeitos da aludida portaria, visto que se encontravam na mesma situação jurídica de outros servidores beneficiados pelo referido ato à época de sua edição, em face da aplicação do princípio constitucional da isonomia.

Na sequência, o feito foi encaminhado à Diretoria Jurídica, que exarou parecer ratificando os opinativos emitidos na análise do requerimento inicial e dos recursos, no sentido de indeferir o pedido formulado pelos interessados por estar amparado em ato reconhecidamente ilegal (Parecer nº 36/19, peça 187).

O Ministério Público de Contas opinou pela possibilidade jurídica de revisão administrativa do conteúdo do Acórdão nº 3279/15-STP, a fim de reconhecer a ilegalidade do ato administrativo, sugerindo também que se encaminhe cópia do expediente ao *Parquet* Estadual (Parecer nº 60/19, peça 188).

Em atendimento ao Despacho nº 457/19 (peça 189), a Diretoria de Gestão de Pessoas informou o valor das diferenças remuneratórias (Informação nº 237/19, peça 191).

Após a apresentação das alegações finais pelos interessados (peças 199, 201 e 203), o processo foi incluído em pauta para julgamento na Sessão do Tribunal Pleno de 29/06/2020. Posteriormente, em razão dos termos da Lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Complementar nº 173/2000, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-Cov-2 e alterou a Lei Complementar nº 101/2000 e deu outras providências, foi retirado de pauta. Na ocasião, os autos foram encaminhados à Diretoria de Gestão de Pessoas para atualização dos valores e ao Gabinete da Presidência, para que, em razão da legislação supracitada e de outras eventuais normativas editadas em virtude do enfrentamento à Covid-19, por sua competência administrativa, examinasse a viabilidade do protocolado ser apreciado pelo Tribunal Pleno desta Corte.

A Diretoria de Gestão de Pessoas – DGP apresentou o cálculo atualizado até a data 07/2020, correspondendo a R\$ 7.912.159,54 (Informação nº 193/20, peça 214).

A fim de subsidiar a análise da Presidência, a Diretoria Jurídica pontuou que a Lei Complementar nº 173/20 não obsta o prosseguimento do processo, uma vez que as verbas pleiteadas decorrem de progressão funcional, questão não afetada pela citada lei complementar (Informação 250/21, peça 218).

Na sequência, pelo Despacho nº 796/21-GP (peça 221), a Presidência manifestou-se sobre os requerimentos protocolados pelos interessados nas peças 216 e 220 e encaminhou os autos a este gabinete.

Em atendimento ao Despacho nº 1214/23-GP emitido no Requerimento Externo nº 194197/23 (peça 15), os autos foram remetidos ao Gabinete da Presidência (Despacho 408/23, peça 223).

Posteriormente, mediante o Despacho nº 2817/23-GP, a Presidência reviu a avocação, ao entendimento de que a decisão homologada em Plenário é soberana (peça 225).

Em nova petição, os interessados solicitaram a inclusão e o imediato julgamento do presente feito, asseverando que, passados quase oito anos desde o trânsito em julgado do processo, teria se consolidado a decadência do direito de anular o Acórdão nº 3279/2015-STP (peça 227).

Posteriormente, após inclusão e retirada do processo da pauta para julgamento (Certidão nº 111/23-STP), os interessados apresentaram pedido de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

prioridade na tramitação do feito, com base no art. 3º, §1º, I, da Lei n. 10.741/03 (peça 233).

Por fim, em atendimento ao Despacho nº 1112/24 – GCILB, a Diretoria de Gestão de Pessoas informou que o valor atualizado até 07/2024 das diferenças pleiteadas, tomando-se como base a última atualização realizada neste expediente (peça 214), corresponde a R\$ 10.352.317,80.

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

Inicialmente, entendo que a questão relativa à possibilidade de revisão de ofício do Acórdão nº 7768/14-STP não comportaria rediscussão, uma vez que o prazo de interposição de recurso contra o Despacho nº 3833/18 – GP (peça 130), homologado pelo Tribunal Pleno, que instaurou o procedimento, transcorreu sem a apresentação de qualquer manifestação (peça 136).

De todo modo, em relação à tese trazida pela defesa de que a decisão transitada em julgado não poderia mais ser objeto de revisão, observa-se que somente os processos decorrentes da atividade típica do Tribunal de Contas estão resguardados pelos efeitos da coisa julgada administrativa após o esgotamento dos recursos previstos no Regimento Interno, uma vez que seus atos, em tese, já teriam se sujeitado ao controle interno exercido pelo próprio órgão de origem.

No caso em exame, em que a decisão está relacionada a ato administrativo interno do Tribunal de Contas, a revisão decorre da aplicação do princípio da autotutela, que confere à Administração o poder de rever atos administrativos que não estejam em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio, em consonância com as Súmulas nº 346 e nº 473 do STF:

A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos (Súmula 346).

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial (Súmula nº 473).

Consoante ensinamento de Lucas Rocha Furtado (2012, p. 245)³, a anulação de ato que contém ilegalidade constitui dever e não faculdade da Administração:

A potestade da Administração de anular seus atos eivados de vício de legalidade deve ser traduzida como dever, como obrigação. Quando o STF editou as súmulas nº 346 e nº 473, discutia-se a existência ou não dessa potestade. Foi utilizado o verbo poder não como indicativo de opção ou de faculdade a ser utilizada caso a Administração julgue conveniente ou oportuno. Foi utilizado o verbo poder no sentido de que a Administração tem o poder de anular, e não de que dispõe da opção de anular. Por meio das referidas súmulas foi superada a discussão até então existente em nosso direito de que a Administração Pública não podia anular seus próprios atos e que, à semelhança de qualquer particular, teria de se submeter ao Poder Judiciário, único legitimado ao exercício desse mister.

Note-se que a Lei Federal nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Federal, aplicável subsidiariamente na esfera estadual na data da instauração do procedimento de revisão, coloca o exercício da autotutela como sendo um dever da Administração:

Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

³ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Lei Estadual nº 20.656/21, publicada em 03/08/2021 (Estabelece normas gerais e procedimentos especiais sobre atos e processos administrativos que não tenham disciplina legal específica, no âmbito do Estado do Paraná) possui idêntica previsão:

Art. 71. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Por este aspecto, as decisões proferidas por este Tribunal em processos administrativos internos envolvendo servidores de seu próprio quadro funcional estão sujeitas à autotutela.

Ainda, a respeito do tema, transcrevo trechos do elucidativo parecer ministerial:

... a utilização dos institutos processuais específicos dos expedientes de controle **não** interfere na caracterização da matéria debatida como **tema administrativo-funcional** e, em consequência, parece-nos evidente que **a decisão desta Corte é passível de autotutela** – ainda que transcorrido o prazo legal à rescisão. Nesta hipótese, constitui-se em dever da Administração, caso evidenciada *ilegalidade* na deliberação adotada, a revisão do seu ato – como elucida a Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal – no prazo decadencial de cinco anos (referido no arcabouço normativo federal e estadual).

Assim, desde logo, impõe-se rejeitar as preliminares suscitadas pelos diversos interessados. Em primeiro lugar, porque a ocorrência da imprópria *coisa julgada* no âmbito administrativo não se faz oponível em face de supostas **ilegalidades** perpetradas na tomada de decisão, nem se pode advogar que o exercício da autotutela seria descabido em face da observância de regras processuais típicas da *atividade-fim de controle* (ou mesmo que estaria sujeita ao prazo de movimentação do pleito rescisório).

De outro lado, diga-se que a inexistência de regulação normativa quanto ao procedimento a ser adotado para os casos de autotutela não compromete a cláusula constitucional do devido



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

processo legal, desde que resguardados a ampla defesa e o contraditório. Nesse sentido, veja-se que a própria Lei nº 9.784/1999 deixa de estabelecer qualquer norma procedimental específica para tratar desse tema, ao passo que estatui como princípio do processo administrativo a ***moderação da forma*** (art. 2º, parágrafo único, incisos VIII e IX). Assim, tendo o Relator impulsionado o procedimento de modo a assegurar as garantias dos interessados na apreciação do objeto (qual seja, eventual ilegalidade na decisão que se pretende rever), conclui-se que inexistiu qualquer violação ao processo legal devido.

Sobre a alegada decadência para o exercício da autotutela em razão do transcurso de tempo superior a 5 (cinco) anos desde o trânsito em julgado da decisão a ser revisada, observa-se que, nos exatos termos do art. 54 da Lei Federal nº 9.784/1999, o prazo decadencial aplica-se aos atos administrativos dos quais tenham decorridos efeitos favoráveis aos destinatários. **No caso em exame, a decisão administrativa ainda não gerou efeitos financeiros aos interessados.**

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

Feitas as considerações sobre a possibilidade de revisão de ofício da decisão administrativa interna constante do Acórdão nº 7768/14-STP, mantido pelo Acórdão nº 3279/15-STP, passo à análise do mérito.

Por meio de requerimento protocolado em 30/08/2006, os interessados solicitaram a extensão dos efeitos da Portaria nº 82/2002 de 15/05/2002, editada pela Presidência desta Casa, que estabeleceu que “*a passagem de referência dos servidores detentores de cargo efetivo do Tribunal de Contas do Paraná, seja realizada quinzenalmente*”, da qual não se beneficiaram por estarem em estágio probatório à época.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Alegaram que a sua exclusão teria sido indevida na medida em que o ato normativo não exigia que os servidores detentores de cargo efetivo já tivessem cumprido o estágio probatório. Argumentaram que alguns servidores que estavam a menos de dois anos no cargo de nível superior, em razão de ascensão funcional, teriam se beneficiado das progressões quinzenais.

O pleito foi inicialmente indeferido pelo Acórdão nº 3585/10-S2C.⁴

Em consonância com os pareceres da Diretoria Jurídica e do Ministério Público de Contas, o relator, Conselheiro Heinz Georg Herwig, concluiu que não havia fundamentação válida para o pedido, por estar o ato normativo que o ampara em desconformidade com a legislação aplicável à época, que estabelecia que a promoção somente poderia se realizar a cada seis meses (art. 79 da Lei nº 7.174/70) e ante a impossibilidade de sustentar a aplicação isonômica de atos administrativos ilegais.

Não obstante os bem lançados fundamentos, o julgado veio a ser reformado em sede de recurso de revista pelo Acórdão nº 7768/14-STP do Tribunal Pleno.

Em decisão majoritária do Órgão Plenário⁵, o recurso foi provido para efeito de deferir o pedido de progressão funcional e os reflexos financeiros decorrentes da aplicação da Portaria 82/2002-TCE/PR, tendo por base o princípio da isonomia. O voto, de lavra do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, destacou que, não obstante a ilegalidade da Portaria, seus efeitos encontram-se convalidados. Defendeu que, *caso os Interessados houvessem sido enquadrados na época devida, os respectivos atos que determinassem tal questão já teriam sido convalidados.*

⁴ Votaram os Conselheiros NESTOR BAPTISTA e HEINZ GEORG HERWIG (relator) e o Auditor JAIME TADEU LECHINSKI. Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas VALERIA BORBA. Sala das Sessões, 1 de dezembro de 2010 - Sessão nº 42

⁵ Votaram acompanhando o relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA. O Conselheiro IVAN LELIS BONILHA votou pelo não provimento do Recurso. Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, MICHAEL RICHARD REINER. Sala das Sessões, 4 de dezembro de 2014 – Sessão nº 44.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Referida decisão restou mantida pelo Acórdão nº 3279/15-STP que, à unanimidade⁶, negou provimento ao recurso de revisão interposto pelo Ministério Público de Contas.

O relator, Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, asseverou que, *em nome do princípio da isonomia, cujas nuances foram brilhantemente expostas pelo Acórdão nº 7768/14 – Tribunal Pleno, ao qual se faz referência, os efeitos da referida Portaria devem incidir sobre todos os servidores efetivos desta Corte que se encontravam em exercício no período de 15/05/2002 a 11/11/2002, razão pela qual a manutenção do julgado, em sua integralidade, é medida que se impõe.*

Com a devida vênia, no caso em exame, o princípio da isonomia não poderia ter prevalecido sobre o princípio da legalidade.

Conforme se apontou ao longo da instrução pelos pareceres técnico e ministerial, o pleito estava fundamentado em ato ilegal, editado em desconformidade com o art. 79⁷ da Lei nº 6174/70 (Estatuto do Servidor), que estabelece que as progressões deveriam ocorrer a cada seis meses.

Embora não tenha sido formalmente anulada, a referida portaria, é inegavelmente inválida, tendo sido preservados os seus efeitos pretéritos apenas em relação aos servidores que foram efetivamente beneficiados durante a sua vigência (15/05/2002 a 11/11/2002), em razão da segurança jurídica e da boa-fé, nos termos do já citado art. 54 da Lei Federal nº 9.784/1999.

Ademais, em relação aos interessados, a pretensão encontrava óbice no art. 75⁸ da Lei nº 6.174/70, aplicável aos servidores do Tribunal de Contas à época, que veda a progressão durante o estágio probatório.

Quanto à alegação de que as progressões quinzenais teriam se estendido a servidores que haviam sido transpostos para cargos de nível superior, que a rigor estariam cumprindo estágio probatório no novo cargo, é pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o princípio da

⁶ Votaram os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (relator) e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA. Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZEU DE MORAES CORREA. Sala das Sessões, 16 de julho de 2015 – Sessão nº 26.

⁷ Art. 79. As promoções serão realizadas de seis em seis meses, desde que verificada a existência de vagas.

⁸ Art. 75. Não poderá haver promoção de funcionário interino, em estágio probatório, ou em disponibilidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

isonomia não pode ser invocado para a concessão de benefício ilegalmente concedido a outras pessoas. A respeito do tema, merecem ser colacionados os seguintes julgados do Pretório Excelso:

1. Ato administrativo: anulação: Súmula 473. **A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de ilegalidade (Súm. 473), não podendo ser invocado o princípio da isonomia com o pretexto de se obter benefício ilegalmente concedido a outros servidores.** 2. Recurso extraordinário: descabimento, para examinar se houve ou não ofensa ao regulamento de pessoal da empresa, por se tratar de matéria restrita ao âmbito infraconstitucional e por ser necessário o exame de fatos que permeiam a lide (Súmula 279). 3. Agravo regimental manifestamente infundado: aplicação da multa de 5% (cinco por cento) sobre o valor corrigido da causa (C. Pr. Civil, art. 557, § 2º). (AI 442.918 AgR, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 4-5-2004, 1ª T, DJ de 4-6-2004). - destacado

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. 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. (MS 23670/DF, rel. Min. Maurício Correa, j. 29-11-2001, TP, DJ de 08-02-2002). - destacado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. GRATIFICAÇÃO DE DILIGÊNCIA. RETRIBUIÇÃO PECUNIÁRIA PROPTER LABOREM. REPETIÇÃO DOS VALORES PAGOS A OFICIAL DE JUSTIÇA NOS PERÍODOS EM QUE FICOU AFASTADO DE SUAS ATIVIDADES. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ARTIGO 5º, XXXVI, DA CONSTITUIÇÃO. VERIFICAÇÃO NO CASO CONCRETO. OFENSA REFLEXA. **PRINCÍPIO DA ISONOMIA. INVOCAÇÃO PARA SE PLEITEAR A NÃO DEVOLUÇÃO DE BENEFÍCIO ILEGALMENTE RECEBIDO, POR TER SIDO CONCEDIDO A OUTROS SERVIDORES. IMPOSSIBILIDADE.** AGRAVO DESPROVIDO. (Decisão Monocrática. ARE 1056046/SC, rel. Min. Luiz Fux, J. 30-06-2017, DJe 168 divulgação 31-07-2017 publicação 01-08-2017). - destacado

Dessa forma, ao deferir pedido fundamentado em ato reconhecidamente ilegal, invocando para isso o princípio da isonomia, a decisão ora revisada contrariou a legislação que vedava a progressão de servidores em estágio probatório e a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.

Importante registrar que as distorções ocasionadas pela Portaria nº 82/2002 foram corrigidas pela Administração deste Tribunal mediante a edição da Lei Estadual nº 15.854/2008, que dispõe sobre o Plano de Cargos e Carreiras dos servidores do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e da Lei Estadual nº 17.423/12:

Lei Estadual nº 15.854/2008

Art. 14. O enquadramento do servidor, no nível e referência conforme o Anexo I dar-se-á nos níveis e referências atualmente ocupados e será procedido mediante ato do Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Art. 15. Decorridos no mínimo 12 (doze) meses do enquadramento referido no art. 14, o desenvolvimento do servidor na carreira ocorrerá mediante progressão funcional, computando-se, para tanto, o tempo de serviço prestado ao Tribunal na carreira ocupada na data de publicação desta Lei.

(Redação dada pela Lei 16387 de 26/01/2010)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 1º. Independente do tempo de serviço na carreira ocupada na data de publicação desta Lei, o servidor somente progredirá referência a referência obedecendo o lapso temporal mínimo de 6 (seis) meses.

§ 2º. O servidor que na data do enquadramento contar com tempo de serviço acima do exigido para o nível e referência em que se encontre, será enquadrado na primeira referência subsequente, devendo, a partir daí, ser observada a regra do § 1º deste artigo.

Lei Estadual nº 17423/12

Art. 18. O servidor a que se refere o § 2º, do art. 15, da Lei nº 15.854, de 16 de junho de 2008, com tempo de carreira superior ao mínimo exigido para o nível e referência em que se encontre, nos termos da Tabela de Temporalidade, constante do Anexo V, será enquadrado de acordo com o tempo de serviço na carreira, apurado em 31 de dezembro de 2012 ou na data da aposentadoria, no caso de servidor inativo.

§ 1º O enquadramento será efetivado até 30 de março de 2013.

§ 2º Para efeito do cômputo de carreira do servidor será considerado o tempo efetivamente exercido em carreira de mesmo nível de escolaridade e que tenha cumprido os requisitos previstos no art. 17, da Lei nº 15.854/2008.

Conforme apontou o Despacho nº 3833/18-GP, a aplicação dos efeitos da Portaria nº 82/2002 aos interessados demandará necessariamente a revisão dos atos que concederam progressões funcionais até a edição da Lei Estadual nº 17.423/12, causando desordem no quadro funcional, além de gerar elevado impacto financeiro, já que o valor das diferenças poderá vir a se multiplicar e gerar outros processos, como o requerimento interno protocolado sob nº 365612/18 (com 17 anexos), situação que poderá prejudicar futuras progressões e reajustes remuneratórios.

Além disso, a tese utilizada em favor dos interessados, da prevalência do princípio da isonomia sobre o princípio da legalidade, poderá servir de precedente para outros processos de controle externo e interno, ocasionando a subversão das normas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desse modo, conclui-se que a decisão constante do Acórdão nº 7768/14, mantido pelo Acórdão nº 3279/15-STP, deverá ser anulada, por estar em desacordo com a Lei Estadual nº 6.174/70 (arts. 75 e 79) e com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que estabelece que o princípio da isonomia não pode servir de fundamento para o reconhecimento de direito com base em ato ilegal.

Diante do exposto, tendo por base o princípio da autotutela administrativa, **VOTO** pela anulação dos Acórdãos nº 7768/14-STP e nº 3279/15-STP, por estarem em desconformidade com a Lei Estadual nº 6.174/70 (arts. 75 e 79) e com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que estabelece que o princípio da isonomia não pode servir de fundamento para a reiteração de ato ilegal.

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

I. Introdução e delimitação da matéria

Trata-se de procedimento instaurado para revisão de ofício dos Acórdãos nº 7768/14 e nº 3279/15, ambos proferidos pelo Tribunal Pleno, que reconheceram aos servidores signatários do requerimento inicial o direito à extensão dos efeitos da Portaria nº 82/2002, editada em 15 de maio de 2002, a qual determinara, durante sua vigência (até 11 de novembro de 2002), a progressão funcional quinzenal dos servidores efetivos desta Corte.

O direito reconhecido consistiu na percepção das diferenças remuneratórias decorrentes da não aplicação isonômica daquela Portaria aos interessados que, embora ocupantes de cargos efetivos e em exercício no período de sua vigência, não foram contemplados com as progressões concedidas a outros servidores.

O pedido administrativo foi inicialmente indeferido pelo Acórdão nº 3585/10 – Segunda Câmara, relatado pelo Conselheiro Heinz Georg Herwig, sob o fundamento de que a Portaria nº 82/2002 contrariava frontalmente os arts. 75 e 79



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da Lei Estadual nº 6.174/70 (Estatuto dos Servidores Públicos do Paraná), que vedam a promoção durante o estágio probatório e estabelecem interstício semestral para progressões funcionais. À luz dessa legislação, concluiu-se pela impossibilidade de extensão de benefício fundado em ato normativo editado em desconformidade com o regime jurídico estatutário.

Em sede recursal, todavia, o Tribunal Pleno, por maioria, reformou essa decisão por meio do Acórdão nº 7768/14, relatado pelo Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Reconheceu-se, naquela oportunidade, que, embora a Portaria nº 82/2002 apresentasse vícios de legalidade em face da Lei nº 6.174/70, seus efeitos haviam sido concretamente produzidos em relação a diversos servidores e encontravam-se consolidados no tempo. Aplicou-se, então, o instituto da confirmação administrativa — tal como delineado na doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro — para manter os efeitos pretéritos do ato, em atenção aos princípios da boa-fé, da segurança jurídica e da isonomia, estendendo-se aos recorrentes os reflexos financeiros correspondentes ao período de defasagem.

Posteriormente, o Acórdão nº 3279/15, relatado pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, ao julgar Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público de Contas, manteve integralmente a decisão anterior, reafirmando o balanceamento entre legalidade e isonomia e reconhecendo que a preservação dos efeitos consolidados da Portaria, no lapso em que esteve em vigor, constituía medida juridicamente adequada.

O Acórdão nº 3279/15 transitou em julgado em 11 de agosto de 2015, estabilizando-se a situação jurídica reconhecida pelo Tribunal Pleno.

Em 12 de setembro de 2018, o então Presidente desta Corte, Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, firmou o Despacho nº 3833/18 – Presidência, submetendo ao Tribunal Pleno a possibilidade de revisão de ofício das referidas decisões, com fundamento no "princípio da autotutela" administrativa. No referido despacho, o Presidente destacou que o cumprimento da decisão poderia demandar a revisão de inúmeros atos de progressão funcional praticados ao longo dos anos subsequentes, em razão da alteração das datas de concessão, apontando o risco de surgirem anomalias e distorções na evolução funcional, com potencial de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

gerar confusão e desordem no quadro de pessoal, além de significativo impacto orçamentário e financeiro. Mencionou, ainda, a existência de diversos pedidos de extensão dos efeitos da decisão por outros servidores, sinalizando possíveis repercussões estruturais mais amplas na organização da carreira.

Submetida novamente a matéria à apreciação plenária, o eminente Relator, Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, apresentou voto no sentido da anulação dos Acórdãos nº 7768/14 e nº 3279/15.

Em seu voto, o Relator sustenta, inicialmente, a plena aplicabilidade do princípio da autotutela administrativa às decisões proferidas pelo Tribunal em processos internos envolvendo servidores do próprio quadro funcional, afirmando que tais decisões não estariam protegidas pela coisa julgada administrativa nos mesmos moldes dos processos típicos de controle externo. Invoca as Súmulas nº 346 e nº 473 do Supremo Tribunal Federal, bem como o art. 53 da Lei nº 9.784/99, para afirmar que a Administração não apenas pode, mas deve anular atos ilegais.

Na sequência, afasta a incidência da decadência prevista no art. 54 da Lei nº 9.784/99, sob o argumento de que o prazo quinquenal somente teria início com a produção de efeitos financeiros concretos. Segundo essa compreensão, como não teria havido pagamento das diferenças reconhecidas, não se teria iniciado a contagem do prazo decadencial.

No mérito, conclui que a decisão plenária anterior teria indevidamente permitido a prevalência do princípio da isonomia sobre o princípio da legalidade, ao estender a servidores em estágio probatório os efeitos de ato normativo editado em desconformidade com a Lei nº 6.174/70. Invoca precedentes do Supremo Tribunal Federal no sentido de que não se pode utilizar o princípio da isonomia para legitimar ou reproduzir ato ilegal. Acrescenta que a manutenção da decisão poderia gerar repercussões financeiras relevantes e desorganização da carreira, além de constituir precedente apto a comprometer a observância estrita do regime jurídico estatutário.

Com a devida vênia ao eminente Relator, entendo que a solução proposta não se harmoniza com os princípios da segurança jurídica, da estabilidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

das decisões administrativas, tampouco com o regime jurídico da decadência administrativa e com a adequada compreensão do instituto da confirmação.

É nesse contexto que apresento **divergência**, no sentido de manutenção integral dos Acórdãos nº 7768/14 e nº 3279/15.

II. Das preliminares de mérito

Início pelo exame das premissas adotadas pelo eminente Relator em exame preliminar, pois delas depende a própria possibilidade jurídica de rediscussão de matéria já decidida por este Tribunal Pleno e regularmente transitada em julgado. A conclusão a que se chega no voto condutor parte da afirmação de que as decisões proferidas em processos administrativos internos, envolvendo servidores do próprio quadro funcional, estariam integralmente sujeitas ao poder de autotutela da Administração, não lhes sendo oponível qualquer estabilidade própria das decisões administrativas definitivas. Com a devida vênia, não acompanho essa compreensão.

É certo que a Administração pode anular seus próprios atos quando eivados de ilegalidade, conforme enunciam as Súmulas nº 346 e nº 473 do Supremo Tribunal Federal, e que o art. 53 da Lei nº 9.784/99 dispõe que a Administração deve anular seus próprios atos quando ilegais. Não ignoro esse poder-dever. Todavia, essas normas referem-se a atos administrativos unilaterais, típicos da função executiva ordinária. O Acórdão nº 3279/15, cuja desconstituição se propõe, não é um ato administrativo simples: é o resultado de um processo contencioso formalmente estruturado, com instrução técnica, manifestação do Ministério Público de Contas, julgamento colegiado pelo Tribunal Pleno e certificação de trânsito em julgado. Não se trata de ato isolado da Administração, mas de decisão institucional consolidada. A autotutela, a meu sentir, não se projeta como cláusula geral de instabilidade decisória capaz de atingir, a qualquer tempo, decisões colegiadas definitivas.

Também não vislumbro, no ordenamento interno desta Corte, previsão normativa que autorize revisão de ofício de acórdão plenário após o trânsito em julgado, fora das hipóteses expressamente disciplinadas. O Despacho nº 3833/18 fundamentou-se genericamente no princípio da autotutela e em dispositivo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

regimental de natureza administrativa, mas nenhuma dessas normas institui procedimento revisional autônomo e atemporal para desconstituição de decisão definitiva do Tribunal Pleno. O princípio da legalidade, previsto no art. 37, caput, da Constituição, vincula a Administração não apenas quanto ao conteúdo material de seus atos, mas também quanto à competência e ao procedimento. Não identifico norma que confira competência revisional ilimitada ao Tribunal para desfazer decisões transitadas, e não me parece juridicamente adequado suprir essa ausência por invocação abstrata de autotutela.

Avanço para a questão da decadência, que reputo central. O voto condutor afasta a incidência do art. 54 da Lei nº 9.784/99 sob o argumento de que o prazo quinquenal somente teria início com a produção de efeitos financeiros concretos. Também aqui divirjo. O art. 54 estabelece que o direito da Administração de anular atos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados. O dispositivo não restringe “efeitos favoráveis” a pagamento efetivo. Efeito favorável é toda ampliação da esfera jurídica do destinatário, inclusive o reconhecimento formal de um direito. O Acórdão nº 3279/15 reconheceu expressamente o direito às diferenças remuneratórias, ainda que sujeitas a apuração e disponibilidade financeira. Esse reconhecimento já alterou a esfera jurídica dos interessados. A interpretação que condiciona a decadência ao pagamento efetivo esvazia a finalidade do art. 54, que é justamente assegurar estabilidade às situações jurídicas criadas pela própria Administração. O prazo decadencial protege o direito reconhecido, não o pagamento efetuado.

Sustenta o relator, ainda, que não haveria coisa julgada administrativa apta a impedir a revisão. Reconheço que a coisa julgada administrativa não se equipara, em densidade, à judicial. Contudo, decisões administrativas definitivas, especialmente aquelas proferidas em processo contencioso, produzem estabilidade jurídica e não podem ser desconstituídas indefinidamente. Não, ao menos, na esfera administrativa.

O art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal consagra a proteção à segurança jurídica. A Administração não pode, sob pena de instaurar permanente incerteza institucional, reabrir controvérsias já decididas por seu órgão máximo, após



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

regular contraditório e trânsito em julgado. Não se trata de blindar eventual ilegalidade, mas de reconhecer que o próprio ordenamento impõe limites temporais e procedimentais ao exercício da autotutela.

Por essas razões, não identifico base jurídica suficiente para admitir a revisão de ofício pretendida, seja sob o prisma da autotutela irrestrita, seja à luz da decadência consumada, seja ainda pela ausência de previsão normativa específica para desconstituição de decisão plenária transitada.

Superadas essas premissas, cumpre examinar fundamento adicional invocado para justificar a revisão: a alegada hipótese de efeito multiplicador decorrente do cumprimento dos acórdãos.

II. Da alegada hipótese de efeito multiplicador

No Despacho nº 3833/18, que deu ensejo à presente revisão, externou-se preocupação institucional relevante: a de que o cumprimento dos Acórdãos nº 7768/14 e nº 3279/15 poderia irradiar efeitos para além do caso concreto, desencadeando sucessivos pedidos de extensão, com potencial impacto financeiro e eventual desorganização do quadro funcional. Registrou-se, nesse contexto, a existência do protocolo nº 365612/18 e de seus 17 apensos, nos quais outros tantos servidores pleiteiam tratamento semelhante ao concedido aos 24 interessados originários.

A inquietação não é desprovida de gravidade. Decisões administrativas que envolvem matéria remuneratória podem, de fato, inspirar novas pretensões. Mas é preciso distinguir, com rigor, entre o risco abstrato e o efeito concreto. O que se projeta como hipótese não se confunde com aquilo que efetivamente ocorreu.

O processo nº 365612/18 e seus apensos consubstanciam requerimentos administrativos formulados em 2018, mais de 15 anos depois dos fatos, nos quais outros servidores sustentam que, por estarem no quadro durante a vigência da Portaria nº 82/2002, fariam jus à extensão dos efeitos reconhecidos nos Acórdãos nº 7768/14 e nº 3279/15. Alegam identidade de situação fática, invocam o princípio da isonomia e postulam o pagamento das diferenças remuneratórias



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

correspondentes ao período pretérito, com a mesma metodologia adotada no precedente.

Importa observar o exato alcance dessas pretensões. Não pedem reenquadramento funcional atual. Não requerem reestruturação do plano de cargos vigente. Não postulam reabertura generalizada das progressões. O que pleiteiam é, essencialmente, o reconhecimento de diferenças financeiras relativas a período determinado, decorrente da vigência daquele ato normativo.

Há, portanto, delimitação temporal e material. Há individualização dos requerentes. Não há pretensão estrutural nem reorganização sistêmica do quadro. Trata-se de pedidos indenizatórios de natureza individual.

Mais decisivo ainda é o fato de que tais requerimentos jamais ultrapassaram a fase inicial. Desde 2018, não houve instrução técnica, parecer jurídico, deliberação colegiada ou reconhecimento administrativo de identidade fática. Não se produziram efeitos financeiros. Não se alterou qualquer situação funcional. Não houve, em suma, extensão automática de direitos.

O alegado efeito multiplicador permanece no plano da conjectura. A existência de novos pedidos não transforma decisão individual em comando geral, nem converte título formado em obrigação difusa.

Ainda que venham a ser apreciados, cada um desses requerimentos deverá ser examinado à luz de seus próprios pressupostos jurídicos: prescrição do direito, comprovação individual da identidade fática, eventual incidência de decadência administrativa etc. Não há automatismo decisório. O precedente orienta; não substitui o exame individualizado.

Não se pode admitir que o simples receio de futuras pretensões autorize a desconstituição de decisão regularmente proferida, confirmada em grau revisional e transitada no âmbito administrativo. Se assim fosse, nenhuma decisão favorável estaria a salvo: bastaria a mera possibilidade de replicação para justificar sua anulação.

Ao examinar a alegada possibilidade de desorganização estrutural, considero decisivo registrar que o próprio Relator afirmou que “as distorções



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ocasionadas pela Portaria nº 82/2002 foram corrigidas” pela edição da Lei nº 15.854/2008.

Sendo assim, cumpriria demonstrar em que medida a manutenção dos Acórdãos nº 7768/14 e nº 3279/15 reabre quadro já reorganizado. Essa demonstração, a meu ver, não foi apresentada. Não encontro nos autos explicação concreta de como a manutenção dos acórdãos exigiria revisão das progressões ocorridas até 2012, nem há elementos técnicos que indiquem reprocessamento sistêmico da carreira.

Com efeito, o texto original do art. 15 da Lei nº 15.854/2008, que reorganizou as carreiras deste Tribunal, dispôs que a progressão (o enquadramento) funcional ocorreria computando-se o tempo de serviço na carreira. O legislador adotou a antiguidade como critério estruturante. O § 2º disciplinou o enquadramento inicial e o § 3º instituiu mecanismo equalizador: o servidor com tempo excedente não perpetuaria vantagem estrutural, devendo observar as regras ordinárias até que o excedente se esgotasse. Em termos objetivos, quem estava adiantado aguardou o curso normal da carreira. Considero que esse regime absorveu eventuais distorções e reorganizou o sistema por critério temporal uniforme. A redação conferida ao caput do art. 15 pela Lei nº 16.387/2010 não alterou essa lógica.

Aliás, a consolidação dessa correção no quadro funcional ocorreu com o art. 18 da Lei nº 17.423/2012, que determinou reenquadramento segundo o tempo de serviço apurado até 31 de dezembro de 2012. A partir desse marco, o posicionamento funcional passou a refletir exclusivamente a antiguidade na carreira.

IV. Do mérito

Superadas as questões preliminares, passo ao exame do núcleo material da divergência. Afirmando, desde logo, que não identifico nos Acórdãos nº 7768/14 e nº 3279/15 qualquer subversão do princípio da legalidade, nem prevalência arbitrária da isonomia sobre o regime estatutário previsto na Lei nº 6.174/70. O que verifico, ao contrário, é a realização explícita de juízo ponderativo legítimo, diante de situação fática já consolidada pelo decurso do tempo e pela própria conduta pretérita da Administração.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Reconheço, como reconheceram os acórdãos, que a Portaria nº 82/2002 contrariava os arts. 75 e 79 do Estatuto dos Servidores do Paraná. Esse dado nunca foi ocultado. Não houve tentativa de requalificar o ato como legal. O ponto decisivo foi outro: saber se, após a produção concreta de seus efeitos em favor de diversos servidores e após mais de uma década de consolidação fática, seria juridicamente possível manter tratamento desigual entre agentes que estavam sob o mesmo contexto normativo e temporal, e que formularam pedidos indenizatórios tempestivamente.

No Acórdão nº 7768/14, relatado pelo Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, registrou-se o seguinte:

Mais importante do que apontar máculas existentes na Portaria 82/2002-TCE/PR é avaliar os efeitos da manutenção (ou não) de tal regramento, mostrando-se muito mais perniciosos os oriundos da derrogação do mesmo.

Em seguida, o relator consignou:

Mesmo com o poder de autotutela da Administração Pública, não foi declarada a nulidade do ato [referindo-se à Portaria 82/2002], nem adotadas medidas visando à reparação de eventuais danos à ordem jurídica.

Ao ler esses trechos, formo o convencimento de que o Pleno não validou a Portaria nem ignorou sua ilegalidade. O que se afirmou foi que, diante da consolidação dos efeitos e da ausência de anulação tempestiva, a manutenção da desigualdade seria mais danosa ao sistema jurídico do que o reconhecimento indenizatório aos que estavam em idêntica situação fática. Interpreto o acórdão como aplicação consciente do instituto da confirmação administrativa, não como convalidação do vício originário.

Eu não vejo, portanto, criação de direito novo com base em ilegalidade; vejo a preservação da igualdade na consolidação de efeitos já incorporados à realidade funcional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Posteriormente, no Acórdão nº 3279/15, relatado pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, reafirmou-se a mesma linha argumentativa. Destaco o seguinte trecho:

Em que pese a Portaria nº 82/2002 contrarie frontalmente os arts. 75 e 79 do Estatuto dos Servidores do Paraná (...) esta Corte manteve os seus efeitos relativamente aos beneficiados à época da sua vigência, os quais, passados mais de treze anos, já não podem mais ser revertidos, em respeito à boa-fé dos servidores e ao princípio da segurança jurídica.

E ainda:

Não pretendeu esta Corte propor o saneamento da ilegalidade da Portaria nº 82/2002, mas sim, pura e simplesmente, confirmar e manter os seus efeitos, diante do longo intervalo de tempo decorrido, da ausência de lesão a interesses de terceiros, e dos prejuízos que certamente adviriam aos beneficiados na hipótese da sua revisão.

Ao examinar esse trecho, entendo que o Tribunal foi explícito ao distinguir saneamento de confirmação. Não se corrigiu o vício; reconheceu-se que a sua reversão tardia produziria insegurança maior. E, ao enfrentar a tensão entre legalidade e isonomia, o relator afirmou tratar-se de “típica escolha a ser feita pelo julgador, mediante o balanceamento de princípios”.

Eu reconheço nesse ponto um exercício legítimo de ponderação constitucional. Não identifico ausência de fundamentação nem desvio argumentativo. Houve explicitação do conflito e escolha fundamentada da solução que melhor preservava, naquele contexto temporal, a coerência do sistema.

Não posso admitir que a legalidade seja invocada seletivamente: se os efeitos foram mantidos para parte dos servidores, por força da segurança jurídica e da boa-fé, não me parece juridicamente aceitável negar tratamento equivalente a quem se encontrava sob o mesmo regime fático e formulou pedido tempestivo. A



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

legalidade não pode servir para perpetuar desigualdade já consolidada pela própria Administração.

Também registro que, ao reler os acórdãos, verifico que o reconhecimento foi delimitado aos “reflexos financeiros em relação ao período em que houve defasagem”. Não encontro determinação de reenquadramento funcional atual, nem reestruturação do plano de cargos, nem alteração do regime jurídico vigente após as Leis nº 15.854/2008 e nº 17.423/2012.

Os precedentes do Supremo Tribunal Federal que vedam a extensão de vantagem ilegal não se aplicam, a meu ver, de forma automática ao caso. Ali se trata, em regra, de impedir a criação de direito novo com base em ato inválido ainda não consolidado. Aqui, o que se enfrentou foi situação em que os efeitos do ato já haviam sido preservados pela própria Administração e não anulados no prazo legal. A negativa de extensão, nesse contexto, perpetuaria tratamento desigual.

Por isso, considero que a ponderação realizada pelo Tribunal Pleno nos Acórdãos nº 7768/14 e nº 3279/15 foi juridicamente possível, constitucionalmente fundamentada e institucionalmente legítima. Posso, em tese, discordar da solução administrativa adotada à época; mas não posso, anos depois, desqualificá-la como juridicamente inexistente ou arbitrária.

Não me parece admissível substituir juízo ponderativo consolidado, após trânsito em julgado, por nova valoração retroativa fundada exclusivamente em compreensão distinta da relação entre legalidade e isonomia.

É por essas razões que concluo que os Acórdãos nº 7768/14 e nº 3279/15 aplicaram corretamente o instituto da confirmação administrativa, realizaram ponderação constitucional expressa e delimitaram com precisão o alcance do direito reconhecido, não havendo fundamento jurídico suficiente para sua desconstituição.

Ante o exposto, VOTO pela manutenção dos acórdãos nº 7768/14 e nº 3279/15 deste Tribunal Pleno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

IV – DECLARAÇÃO DE VOTO (CONSELHEIRO PRESIDENTE IVENS ZSCHOERPER LINHARES)

Nos termos do voto apresentado pelo Conselheiro Relator quanto à revisão, de ofício⁹, da decisão tomada por este Tribunal de Contas pelo deferimento dos pedidos formulados pelos servidores nominados na peça 2 dos autos, relativos à progressão funcional (passagens de referência) com base na Portaria nº 82/2002¹⁰ e aos correspondentes reflexos financeiros retroativos até a data da efetiva implementação das progressões na folha de pagamento, o que ocorreu por meio do Acórdão nº 7768/14¹¹ (peça 61), mantido pelo Acórdão nº 3279/15¹² (peça 96), ambos do Tribunal Pleno, entendo que, com fundamento no poder de autotutela da Administração, nos arts. 53¹³ e 54¹⁴ da Lei nº 9.784/1999, e nos arts. 71¹⁵ e 72, *caput*¹⁶, da Lei Estadual nº 20.656/2021, impõe-se a anulação da decisão.

Do reexame da matéria concluo, assim como o Relator, que **ao deferir pedido fundamentado em ato reconhecidamente ilegal, invocando para isso o princípio da isonomia, a decisão ora revisada contrariou a legislação aplicável e a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, que estabelece que o princípio da isonomia não pode servir de fundamento para o reconhecimento de direito com base em ato ilegal.**

⁹ Determinada por meio do Despacho nº 3833/18-GP, homologado pelo Tribunal Pleno em 12/09/2018 (peças 130 e 131).

¹⁰ Cópia juntada na fl. 23 da peça 6 dos autos nº 32238-4/10, em apenso aos presentes autos.

¹¹ Decisão proferida em sede de Recurso de Revista, nos moldes abaixo:

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, por maioria absoluta: (...)

Dar provimento ao recurso, com consequente deferimento do pedido de progressão funcional, consoante previsão da Portaria 82/2002-TCE/PR, e reflexos financeiros em relação ao período em que houve defasagem dos Interessados na sua progressão no plano de carreira do TCE/PR, reconhecendo, de acordo com orientação fixada em processos análogos por esta Casa, o caráter indenizatório das diferenças salariais devidas, geradas à época, decorrentes da ausência de progressão, devendo ser observada a correção monetária do período, não se dispensando apuração e cálculos por parte da Administração desta Corte, a quem cabe determinações tocantes ao pagamento dos valores, que envolve a análise da disponibilidade de caixa.

¹² Decisão proferida em sede de Recurso de Revisão, nos moldes abaixo:

ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I. Conhecer do presente Recurso de Revista para, no mérito, negar-lhe provimento;

I. Acolher o pedido de extensão dos efeitos da decisão recorrida ao interessado José Carlos da Costa.

¹³ Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

¹⁴ Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

¹⁵ Art. 71. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

¹⁶ Art. 72. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data da ciência do ato pela Administração, salvo comprovada má-fé ou flagrante inconstitucionalidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, **entendo que é importante ressaltar que no caso em tela há também flagrante inconstitucionalidade, o que afasta o prazo decadencial de cinco anos para a Administração anular atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários**, autorizando, assim, a anulação do ato a qualquer tempo, nos termos da legislação pertinente e em conformidade com a jurisprudência sobre a matéria, consoante adiante exposto.

Nesse contexto, cabe observar que a Diretoria Jurídica – DIJUR, já no primeiro parecer elaborado no processo quanto ao requerimento formulado (Parecer nº 14.037/2006, peça 6), consignou que “a própria Portaria 82/2002 deveria ser considerada nula e não poderia ter surtido nenhum efeito”, por ser irregular e inconstitucional.

Para fundamentar sua conclusão, a DIJUR ressaltou que os servidores desta Corte na época tinham o seu regime jurídico regulado pela Lei nº 6.174/70¹⁷, conforme disposto em seu art. 360¹⁸, de modo que, com relação à promoção de servidores, aplicavam-se as regras dos arts. 74¹⁹, 75²⁰, 79²¹ e 80²² do referido diploma legal, que, em síntese, vedam a promoção de servidor em estágio probatório e determinam a realização de promoções de seis em seis meses, com o efetivo interstício de dois anos na classe para a promoção.

Logo, e considerando que a Portaria nº 82/2002 determinava que a passagem de referência dos servidores detentores de cargo efetivo deste Tribunal de Contas fosse realizada quinzenalmente, destacou a DIJUR “que a referida Portaria emitida pelo então Presidente é irregular pois sendo a matéria regulada por lei ordinária, apenas a lei é que poderia modificá-la e a Presidência desta Corte de Contas não poderia legislar sobre a matéria”, bem como que “a Portaria é

¹⁷ **Súmula:** Estabelece o regime jurídico dos funcionários civis do Poder Executivo do Estado do Paraná.

¹⁸ **Art. 360.** O regime deste Estatuto é aplicável, no que couber, aos servidores da Assembléia Legislativa, do Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e das Autarquias do Estado do Paraná.

¹⁹ **Art. 74.** Promoção é a elevação do funcionário à classe imediatamente superior àquela a que pertence, dentro da mesma série de classes, obedecidos os critérios de merecimento e antiguidade, alternadamente.

²⁰ **Art. 75.** Não poderá haver promoção de funcionário interino, em estágio probatório, ou em disponibilidade.

Parágrafo único. Não haverá também promoção para classe em que houver cargo excedente.

²¹ **Art. 79.** As promoções serão realizadas de seis em seis meses, desde que verificada a existência de vagas.

§ 1º. Não decretada no prazo legal, a promoção produzirá seus efeitos a partir do último dia do respectivo semestre.

§ 2º. Para todos os efeitos, será considerado promovido o funcionário que vier a falecer ou fôr aposentado sem que tenha sido decretada, no prazo legal, a promoção que lhe cabia por antiguidade.

²² **Art. 80.** Será de dois anos de efetivo exercício na classe o interstício para promoção.

Parágrafo único. Se não houver funcionário com o requisito indicado neste artigo, poderá, seja por antiguidade seja por merecimento, concorrer à promoção o que contar pelo menos trezentos e sessenta e cinco dias de efetivo exercício na classe.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inconstitucional, pois desobedece ao princípio da legalidade, imposto pelo artigo 37, **caput**, da Constituição Federal de 1998 e ainda as atribuições de competência instituídas pelo artigo 70 e seguintes da mesma Carta Magna.”

No mesmo sentido, o Ministério Público de Contas – MPC, no Parecer nº 4149/06 (peça 12), igualmente já indicou a ausência de fundamento válido para o pedido dos requerentes e a infração ao art. 37, **caput**²³, da Constituição Federal, ou seja, a violação ao princípio da legalidade.

Com efeito, como a Portaria nº 82/2002 contém disposição em sentido diverso do regramento existente sobre a matéria na Lei Estadual nº 6.174/1970 acerca do regime jurídico dos servidores, houve evidente ofensa ao princípio da legalidade.

E conforme bem salientou o Ministério Público de Contas no Parecer nº 9734/10 (peça 29), exarado durante a tramitação do requerimento, o regime jurídico dos servidores públicos é matéria de lei, em sentido formal, na esteira do estabelecido nos arts. 61, § 1º, inc. II, “c”²⁴, da Constituição Federal, e 66, inc. II²⁵, da Constituição do Estado. Logo, dispor sobre a promoção de servidores por meio de portaria configura também descumprimento dos mencionados dispositivos.

Ademais, cumpre frisar que a Portaria nº 82/2002 resultou em evidente aumento dos vencimentos dos servidores desta Corte de Contas, uma vez que determinava que a passagem de referência dos servidores efetivos fosse realizada quinzenalmente, ou seja, que as promoções fossem quinzenais, em desacordo com a regra prevista no art. 79 da Lei nº 6.174/1970, diploma legal então aplicável aos servidores deste Tribunal, que prevê a promoção de seis em seis meses.

²³ 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: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

²⁴ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...)

II - disponham sobre: (...)

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

²⁵ **Art. 66.** Ressalvado o disposto nesta Constituição, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre: (...)

~~II - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, reforma e transferência de policiais militares para a reserva;~~

~~II - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, reforma e transferência de militares estaduais para a reserva; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional 53 de 14/12/2022\)](#)~~



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, e considerando que o art. 37, inc. X²⁶, da Constituição Federal, dispõe que a remuneração e o subsídio dos servidores públicos somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, infere-se que a Portaria nº 82/2002 constitui manifesta ofensa ao aludido dispositivo constitucional.

Ainda, cabe mencionar que a Portaria nº 82/2002 caracteriza infração ao § 1º, inc. II, do art. 169²⁷ da Constituição Federal, que estabelece que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração ou alteração de estrutura de carreiras, a qualquer título, pela administração direta ou indireta, exige autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, tendo em vista que inexistente menção à existência dessa autorização na Portaria referida.

Por conseguinte, diante das ilegalidades e inconstitucionalidades verificadas na Portaria nº 82/2002, conclui-se que a decisão favorável desta Corte quanto ao pedido de sua aplicação aos servidores requerentes, com a realização das passagens de referência, ou seja, das promoções, de modo quinquenal, a partir do início da eficácia da Portaria 82/2002 até a data de sua revogação, e com o ressarcimento das diferenças de valores com efeitos retroativos, também se revela manifestamente contrária à lei, por afrontar dispositivos da Lei 6.174/1970, e, sobretudo, contrária à Constituição Federal e à Constituição do Estado, por ofensa ao princípio da legalidade e aos demais dispositivos constitucionais supracitados, o que afasta o prazo decadencial de cinco anos para a Administração anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários.

É oportuno frisar a Lei Estadual nº 20.656/2021, que “Estabelece normas gerais e procedimentos especiais sobre atos e processos administrativos que não tenham disciplina legal específica, no âmbito do Estado do Paraná”, a qual

²⁶ 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: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) (...)

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; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) [\(Regulamento\)](#)

²⁷ Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

§ 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: [\(Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) [\(Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020\)](#) (...)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sobreveio no curso do presente julgamento, além de prever, no art. 71, que “A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos”, dispõe expressamente, no *caput*²⁸ do art. 72, que “O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data da ciência do ato pela Administração, **salvo comprovada má-fé ou flagrante inconstitucionalidade.**”

Ademais, acerca do art. 54, *caput*, da Lei nº 9.784/1999²⁹, que determina que “O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé”, **verifica-se que o Supremo Tribunal Federal entende que não se aplica o prazo decadencial de cinco anos quando o ato a ser anulado contém vício de inconstitucionalidade:**

EMENTA Direito Constitucional. Repercussão geral. Direito Administrativo. Anistia política. Revisão. Exercício de autotutela da administração pública. Decadência. Não ocorrência. Procedimento administrativo com devido processo legal. Ato flagrantemente inconstitucional. Violação do art. 8º do ADCT. Não comprovação de ato com motivação exclusivamente política. Inexistência de inobservância do princípio da segurança jurídica. Recursos extraordinários providos, com fixação de tese. (grifo nosso)

²⁸ **Art. 71.** A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Art. 72. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data da ciência do ato pela Administração, salvo comprovada má-fé ou flagrante inconstitucionalidade.

Parágrafo único. Sem prejuízo da ponderação de outros fatores, considera-se de má-fé o indivíduo que, analisadas as circunstâncias do caso:

- I - deduzir pretensão ou defesa contra texto expresso de lei ou fato incontroverso;
- II - alterar a verdade dos fatos;
- III - usar do processo para conseguir objetivo ilegal;
- IV - opuser resistência injustificada ao andamento do processo;
- V - proceder de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo;
- VI - provocar incidente manifestamente infundado;
- VII - interpuser recurso com intuito manifestamente protelatório.

²⁹ Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1. A Constituição Federal de 1988, no art. 8º do ADCT, assim como os diplomas que versam sobre a anistia, não contempla aqueles militares que não foram vítimas de punição, demissão, afastamento de suas atividades profissionais por atos de motivação política, a exemplo dos cabos da Aeronáutica que foram licenciados com fundamento na legislação disciplinar ordinária por alcançarem o tempo legal de serviço militar (Portaria nº 1.104-GM3/64).

2. O decurso do lapso temporal de 5 (cinco) anos não é causa impeditiva bastante para inibir a Administração Pública de revisar determinado ato, haja vista que a ressalva da parte final da cabeça do art. 54 da Lei nº 9.784/99 autoriza a anulação do ato a qualquer tempo, uma vez demonstrada, no âmbito do procedimento administrativo, com observância do devido processo legal, a má-fé do beneficiário.

3. As situações flagrantemente inconstitucionais não devem ser consolidadas pelo transcurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, sob pena de subversão dos princípios, das regras e dos preceitos previstos na Constituição Federal de 1988. Precedentes. (grifo nosso)

4. Recursos extraordinários providos.

5. Fixou-se a seguinte tese: “No exercício de seu poder de autotutela, poderá a Administração Pública rever os atos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica relativos à Portaria nº 1.104, editada pelo Ministro de Estado da Aeronáutica, em 12 de outubro de 1964 quando se comprovar a ausência de ato com motivação exclusivamente política, assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas já recebidas.”

(Repercussão Geral - RE 817338/DF. RELATOR: MIN. DIAS TOFFOLI. Julgamento: 16/10/2019 Publicação: 31/07/2020)

No mesmo sentido, de que não há decadência do direito de anular atos inconstitucionais, cabe citar também as seguintes decisões do Superior Tribunal de Justiça:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DECLARATÓRIOS NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PENSÃO POR MORTE. ACUMULAÇÃO ILEGAL DE CARGOS. PROCESSO ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS N. 282 E 356 DO STF. ANULAÇÃO DE ATO INCONSTITUCIONAL. PRAZO DECADENCIAL. NÃO CORRÊNCIA. SÚMULA N. 83 DO STJ. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. O Tribunal de origem não apreciou à tese recursal de não instauração de processo administrativo próprio para apurar suposta irregularidade quanto ao recebimento das duas pensões por morte, sob o enfoque trazido no recurso especial, e a parte recorrente não suscitou a questão em seus embargos de declaração, motivo pelo qual está ausente o necessário prequestionamento, nos termos das Súmulas n. 282 e 356 do STF.

2. Quanto ao transcurso do prazo decadencial, "o Superior Tribunal de Justiça possui entendimento pacífico de que os atos inconstitucionais, tal como a acumulação ilegal de cargos públicos ou proventos de aposentadoria ou pensão, por se protraírem no tempo, não se convalidam pelo mero decurso temporal, não havendo falar em decadência". (AgInt no AgInt no AgInt no REsp n. 1.985.334/ES, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 25/11/2024, DJEN de 29/11/2024.) (grifo nosso)

3. Agravo interno desprovido.

(AgInt nos EDcl no AREsp n. 2.851.433/RO, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 24/9/2025, DJEN de 1/10/2025.)

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ACÚMULO DE PENSÕES. FLAGRANTE INCONSTITUCIONALIDADE. DECADÊNCIA. INEXISTÊNCIA. ATO ADMINISTRATIVO. LEGALIDADE.

1. O princípio da autotutela estabelece que a Administração Pública possui o poder/dever de controlar os próprios atos, anulando-os quando ilegais, devendo-se respeitar o devido processo legal.

2. No caso, a alegação da recorrente de que o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

procedimento de revisão do pagamento das suas pensões é nulo, por ofensa ao contraditório, não merece prosperar, visto que ela teve mais de uma oportunidade de se manifestar sobre a possível irregularidade em relação ao recebimento dos benefícios, tendo apresentando todos os seus fundamentos de defesa e obtendo do Poder Público resposta para eles.

3. O processo administrativo de revisão da pensão não acarretou nenhuma responsabilidade criminal da impetrante, pelo que em nenhum momento ofendeu a titularidade exclusiva do órgão ministerial de promover acusações formais.

4. Esta Corte, em harmonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, firmou a compreensão de que situações flagrantemente inconstitucionais não podem e não devem ser superadas pelo eventual reconhecimento da prescrição ou decadência, sob pena de subversão das determinações insertas na Constituição Federal. Precedentes. (grifo nosso)

5. Caso em que a parte autora acumulava pensões de maneira contrária à norma expressa de status constitucional (art. 11 da EC 20/1998), a qual, se violada, implicaria flagrante inconstitucionalidade, a afastar a hipótese de prazo decadencial.

6. O STF, no Recurso Extraordinário n. 584.388/SC, submetido à sistemática da repercussão geral, sintetizou a tese de que "é inconstitucional a percepção cumulativa de duas pensões estatutárias pela morte de servidor aposentado que reingressara no serviço público, por meio de concurso, antes da edição da EC 20/1998 e falecera após o seu advento".

7. Hipótese em que, ao contrário do que alega a recorrente, não há nenhuma distinção entre o caso concreto e o precedente vinculante, já que o quadro fático examinado se encaixa por completo na tese supracitada.

8. Recurso ordinário não provido. (RMS n. 60.828/DF, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 11/4/2023, DJe de 17/5/2023.)

Assim, ante as inconstitucionalidades descritas, no caso em exame não se aplica o prazo decadencial para a anulação de atos por parte da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Administração, razão pela qual cumpre a esta Corte observar o dever de anular a decisão objeto da revisão instaurada.

Quanto ao mérito, incumbe reconhecer que como bem expôs o Relator da revisão, benefício ilegal, tal como o que foi previsto na Portaria nº 82/2002³⁰, não pode ser estendido com base na isonomia, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal indicada em seu voto e conforme as decisões a seguir reproduzidas:

DECISÃO: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. GRATIFICAÇÃO DE DILIGÊNCIA. RETRIBUIÇÃO PECUNIÁRIA PROPTER LABOREM. REPETIÇÃO DOS VALORES PAGOS A OFICIAL DE JUSTIÇA NOS PERÍODOS EM QUE FICOU AFASTADO DE SUAS ATIVIDADES. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ARTIGO 5º, XXXVI, DA CONSTITUIÇÃO. VERIFICAÇÃO NO CASO CONCRETO. OFENSA REFLEXA. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. INVOCAÇÃO PARA SE PLEITEAR A NÃO DEVOLUÇÃO DE BENEFÍCIO ILEGALMENTE RECEBIDO, POR TER SIDO CONCEDIDO A OUTROS SERVIDORES. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO DESPROVIDO.

(...)

Outrossim, é assente nesta Corte que “a Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos” (Súmula 473 do STF), de forma que o princípio da isonomia não pode ser invocado para se pleitear benefício ilegalmente concedido a outros servidores. Nesse sentido: (grifo nosso)

“1. Ato administrativo: anulação: Súmula 473. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de ilegalidade (Súm. 473), não podendo ser invocado o princípio da isonomia com o pretexto de se obter benefício ilegalmente concedido a outros servidores. 2. Recurso extraordinário: descabimento, para examinar se houve ou não ofensa ao regulamento de pessoal da empresa, por se tratar de matéria restrita ao âmbito

³⁰ Como mencionado pelo Relator em seu voto, “as distorções ocasionadas pela Portaria nº 82/2002 foram corrigidas pela Administração deste Tribunal mediante a edição da Lei Estadual nº 15.854/2008, que dispõe sobre o Plano de Cargos e Carreiras dos servidores do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e da Lei Estadual nº 17.423/12”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

infraconstitucional e por ser necessário o exame de fatos que permeiam a lide (Súmula 279). 3. Agravo regimental manifestamente infundado: aplicação da multa de 5% (cinco por cento) sobre o valor corrigido da causa (C. Pr. Civil, art. 557, § 2º)." (AI 477.847-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ de 25/6/2004) Ex positis, DESPROVEJO o agravo, com fundamento no artigo 21, § 1º, do RISTF.

(ARE 1056046/SC. Relator: Min. LUIZ FUX. Julgamento: 30/06/2017. Publicação: 01/08/2017)

DECISÃO: Agravo de Instrumento de despacho que negou seguimento a RE, a, contra acórdão do Tribunal Superior do Trabalho, assim ementado:

"RECURSO ORDINÁRIO. AÇÃO RESCISÓRIA. PROMOÇÃO DECORRENTE DE ATO ADMINISTRATIVO NULO. OFENSA AO ART. 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Esta Corte tem reiteradamente se manifestado no sentido de que, sendo a recorrente empresa pública federal, integrante da Administração Pública Indireta, sujeita-se aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência previstos no referido dispositivo constitucional. Dessa forma, a ilegalidade do ato que determinou as promoções unicamente pelo critério do merecimento, em inobservância ao Regulamento de Pessoal, não gera para os demais empregados nenhum direito. Isso porque se trata de ato nulo, insuscetível de produzir efeitos, sob pena de perpetuar-se a irregularidade administrativa, em flagrante afronta ao caput do art. 37 do Texto Constitucional, valendo ressaltar ser inaplicável à hipótese o Enunciado nº 83/TST, ante a Orientação Jurisprudencial nº 29 da SBDI-2. Recurso provido."

Alega o agravante ofensa aos artigos 5º, II, e 37, caput, da Constituição Federal.

Ao concluir o tribunal a quo que o ato administrativo, consagrado pela decisão rescindenda, era ilegal, portanto nulo, permitindo assim que tal erro fosse desfeito, nada mais fez que dar efetiva aplicação ao enunciado da Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal.

O princípio da isonomia, estatuído no art. 37, caput, da Constituição Federal, **não pode ser invocado pelo agravante com o pretexto de se**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

obter benefício ilegalmente concedido a seus pares. (grifo nosso)

Não é possível, na via extraordinária, examinar se houve ou não ofensa ao regulamento de pessoal da agravada, por tratar-se de matéria restrita ao âmbito infraconstitucional e por ser necessário o exame de fatos que permeiam a lide (Súmula 279). Nego provimento ao agravo (art. 557, caput, C. Pr. Civil).

(Processo AI 483705/PB, Relator: SEPÚLVEDA PERTENCE, dec. monocrática, julgado em 04/03/2004, publicação em 04/05/2004.)

Importante ressaltar que, no caso em tela, dada a gravidade dos vícios de inconstitucionalidade apontados, com mais razão deve ser afastada a isonomia como fundamento suficiente para o deferimento do pedido.

A propósito, a Súmula Vinculante 37³¹ do STF afasta a possibilidade de o Poder Judiciário aumentar qualquer parcela remuneratória de servidores públicos, sob o fundamento da isonomia, quando ausente previsão legal: “Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento da isonomia”.

Referida Súmula Vinculante, ao reconhecer a impossibilidade de concessão de quaisquer benefícios financeiros quando ausente previsão legal, fez com que, a partir de sua edição, sequer fossem conhecidos pedidos dessa natureza, baseados, exclusivamente, no princípio da isonomia.

A hipótese ora tratada, entretanto, não é de mera ausência de lei, mas, de expressa ofensa da Portaria 82/2002 ao Estatuto dos Servidores, que previa a necessidade de interstício de seis meses para a progressão na carreira, ao invés de quinze dias, conforme previsto no ato monocrático da Presidência desta Corte. Conforme reiteradamente mencionado, isso implicou em grave ofensa à regra constitucional do art. 37, inc. X, que exige, de forma peremptória, lei específica para a alteração da remuneração dos servidores.

³¹ **Enunciado**

Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Reprise-se que a inconstitucionalidade em comento constitui vício de extrema gravidade, de modo que, conforme demonstrado, os Tribunais Superiores reconhecem até mesmo o afastamento do prazo decadencial para a anulação de atos inconstitucionais pela Administração.

Vale destacar também que, ainda no curso da tramitação do requerimento, o Ministério Público de Contas propôs a adoção de providências contra o gestor responsável pela edição da Portaria nº 82/2002, bem como que, no Parecer Ministerial exarado acerca da presente revisão administrativa (Parecer 60/19, peça 188), propôs a comunicação do ocorrido ao Ministério Público Estadual, “remetendo cópia integral dos autos àquele Parquet, a quem compete examinar a eventual ocorrência de ilícitos contra a Administração Pública (notadamente, a prática de ato de improbidade administrativa, violações funcionais, ou até mesmo crimes de responsabilidade ou comuns).”

Nesse contexto, ainda que reconhecendo a pertinência dos argumentos que embasaram a divergência, revejo o posicionamento que havia adotado na decisão objeto do Acórdão ora revisado, para entender pela impossibilidade de se reconhecer como válida a Portaria 82/2002, com o alargamento de sua aplicabilidade a outros servidores, passados mais de vinte anos de sua edição, diante do insuperável vício de inconstitucionalidade em que incorreu desde sua origem.

Emprestar-lhe nova vigência, nas circunstâncias expostas, implicaria, possivelmente, no cometimento de novo ato de improbidade administrativa, tal qual apontado pelo douto Ministério Público de Contas, ao se reportar às circunstâncias da edição do ato originário, tendo pleiteado, inclusive, conforme mencionado, o encaminhamento de peças ao Ministério Público Estadual, justamente com a finalidade de apuração de responsabilidades, com o agravamento relativo ao novo dano ao erário decorrente de sua perpetração.

Portanto, sopesando os argumentos ora apresentados, entendo que, do ponto de vista jurídico, não é possível considerar que o princípio da isonomia constitua fundamento apto a sustentar a manutenção da decisão submetida à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

revisão, dada a flagrante e incontornável inconstitucionalidade que fulmina a Portaria nº 82/2002.

Diante de todo o exposto, **acompanho o voto do Relator pela anulação dos Acórdãos nº 7768/14 e nº 3279/15, do Tribunal Pleno desta Corte.**

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 voto de desempate do presidente, em:

ANULAR - tendo por base o princípio da autotutela administrativa -, os Acórdãos nº 7768/14-STP e nº 3279/15-STP, por estarem em desconformidade com a Lei Estadual nº 6.174/70 (arts. 75 e 79) e com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que estabelece que o princípio da isonomia não pode servir de fundamento para a reiteração de ato ilegal.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto desempate), IVAN LELIS BONILHA (voto vencedor), JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, FABIO DE SOUZA CAMARGO e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido), apresentaram voto pela manutenção dos acórdãos nº 7768/14 e nº 3279/15 deste Tribunal Pleno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas,
GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 14 de maio de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 7.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente