



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PREJULGADO Nº 17

a) os enquadramentos realizados pelo Estado do Paraná com base na “Nota Técnica sobre a Revisão do Enquadramento” – Informação nº 109/2010, da Procuradoria-Geral do Estado, devem ser considerados regulares para fins de análise do preenchimento dos pressupostos legais com o propósito de registrar as aposentadorias neste Tribunal, uma vez que foram realizados com fundamento em critérios objetivos.

b) os servidores que, eventualmente, não tenham tido seus pedidos avaliados em função do Despacho nº 80/2011, que em seu item II, tornou sem efeito os despachos PGE nº 80 a 88/2010 e 91, de 23/03/2010, informações PGE nºs 30 e 31, de 25/05/2010 e a “Nota Técnica sobre Revisão de Enquadramento”, consubstanciada pela Informação nº 109/2010 – AT/PGE, que tenham direito a tal revisão com base nos critérios objetivamente descritos na mesma Nota Técnica (Informação nº 109/2010), em atenção ao princípio da isonomia, quais sejam:

- 1) que o requerente ingressou no serviço público estadual antes de 1988, por teste seletivo ou concurso genérico, podendo ser aproveitado em qualquer função do Estado para qual tenha habilitação e competência;
- 2) que no momento do enquadramento em 2002 desempenhasse função, com habilitação e competência, relativa ao cargo de agente profissional;
- 3) que continuou exercendo ao longo do tempo essa função, até hoje;
- 4) que há inequívoco interesse da Administração que continue exercendo porque sua ausência poderá caracterizar falta do serviço;
- 5) que o servidor requerente declare que não ingressou com ação contra o Estado do Paraná para caracterizar desvio de função e, se alguma ação está em curso, junte a inicial para análise do conteúdo do pedido.

Órgão Colegiado de Origem: Tribunal Pleno.

Assunto: transformação de empregos públicos em cargos públicos - Lei 10.219/92.

Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães.

Protocolo: 5459/13.

Decisão: Acórdão nº 3302/13 - Tribunal Pleno.

Sessão: Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 31 de 22/08/2013.

Publicação: DETC nº 715 de 30/08/2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PREJULGADO Nº 17

PROCESSO Nº: 5459/13

ASSUNTO: PREJULGADO

ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ADVOGADO:

RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 3302/13 - Tribunal Pleno

EMENTA: Prejulgado. Transformação de empregos públicos em cargos públicos – Lei 10.219/92. Enquadramento legal – Lei 13.666/02. Revisão de enquadramento fundamentado em Nota Técnica, com critérios objetivos, exarada pela Procuradoria-Geral do Estado. Princípios da segurança jurídica e boa-fé. Estabilização dos atos administrativos. Enquadramentos regulares para fins de registro de aposentadorias no Tribunal de Contas. Princípio da isonomia. Servidores não enquadrados, em função da Nota Técnica ter sido tornada sem efeito, eventual direito à reavaliação. Aprovação.

1. DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Prejulgado suscitado pela Diretoria Jurídica objetivando a manifestação do Tribunal Pleno acerca da situação dos servidores estaduais que tiveram seus empregos transformados em cargos públicos por força da Lei Estadual nº 10.219/92, posteriormente enquadrados no Quadro Próprio do Poder Executivo através da Lei Estadual nº 13.666/02.

Afirma a suscitante que *a interpretação do artigo 70 da Lei Estadual nº 10.219/92 e a validade dos procedimentos da Administração levados a efeito ao aplicar o dispositivo são objeto de muita controvérsia. A fim de evitar decisões contraditórias nos processos que tramitam e ainda tramitarão nesta Corte a respeito do assunto, é recomendável que seja instaurado o referido incidente processual para que haja manifestação prévia do Tribunal Pleno [sic], com aplicabilidade geral e vinculante.*

Na peça inaugural foram relatados os fatos, assegurando que foram conduzidos estudos por representantes da Presidência desta Casa e da Diretoria



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Jurídica, do Ministério Público Estadual, do Governo do Estado e da Câmara dos Deputados.

Destacou que a Lei Estadual nº 13.666/02, que constituiu o Quadro Próprio do Poder Executivo do Estado do Paraná – QPPE, tratou do enquadramento dos servidores do Quadro Geral do Estado – QGE que, após colocado em prática, gerou descontentamento e, conseqüentemente, a protocolização de diversos requerimentos administrativos em que os servidores pleiteavam a revisão de suas situações.

Em função do número de requerimentos apresentados, a Procuradoria-Geral do Estado emitiu a “Nota Técnica sobre a Revisão do Enquadramento” – Informação nº 109/2010, nota que foi oposta pelo Departamento de Recursos Humanos da Secretaria de Estado da Administração e Previdência (Informação nº 07/2011), oposição esta que motivou nova apreciação do caso pela Procuradoria-Geral do Estado.

A nova análise feita pela Procuradoria-Geral do Estado, por meio do Parecer nº 29/11, assentou o entendimento de que *as revisões dos enquadramentos decorrentes da Lei Estadual nº 13.666/02 configuram provimento derivado vedado pela Constituição de 1988*, tendo recomendado a invalidação dos atos de revisão de enquadramento já efetuados e indeferimento dos pleitos semelhantes pendentes, fundamentando-se, para tanto, no poder de autotutela da Administração.

Em 2011, o Procurador-Geral do Estado tornou sem efeito a nota técnica e encaminhou o despacho ao Governador do Estado que determinou a abertura de processo administrativo para revisar os enquadramentos realizados.

Apresentou os fundamentos da Informação nº 109/10 e do Parecer nº 29/11 para elucidação da controvérsia existente.

Destacou da Informação nº 109/10, denominada “Nota Técnica sobre Revisão de Enquadramento” que:

- *de início, a Nota reconhece que, dentre os enquadramentos efetuados em razão da Lei Estadual nº 13.666/02, alguns teriam sido realizados de forma imprecisa, "gerando, por um lado, injustiça pessoal e, por outro, uma apropriação de valor de trabalho pelo Estado, já que alguns servidores desenvolviam, e continuam desenvolvendo, trabalho acima do enquadramento realizado";*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- afirma que "a Administração pode rever seus próprios atos desde que a revisão esteja coberta de legalidade e moralidade, conduza ao interesse público impessoal e eficiente e esteja coberta pela devida publicidade";
- relata que, antes de 1988, no regime de emprego público regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas, o ingresso se dava por concurso ou teste generalista, isto é, "o ingressante passava a trabalhar para o Estado, podendo ser deslocado para uma ou outra função segundo a sua aptidão havida antes ou depois do concurso";
- todos estes empregados públicos teriam sido convertidos em funcionários públicos em 1992, obedecendo o comando constitucional que determinava um regime único, todavia, esta conversão "se fez sem qualquer enquadramento, mantendo a situação anterior generalista e imprecisa";
- que "somente em 2002, com a Lei n° 13.666/02, é que ficaram claramente definidas as carreiras do quadro geral, bem como os critérios pelos quais se fariam os enquadramentos, de tal forma que obedeceriam a atividade realmente exercida e a formação exigida para cada caso concreto";
- que alguns servidores desempenhavam atividades funcionais profissionais, para os que se exige formação específica, mas foram enquadrados como agente de execução ou de apoio, 'carecendo uma revisão administrativa"; para obter a revisão, o servidor deve demonstrar que, não somente no momento do enquadramento, em 2002, tinha condições de ser agente profissional e exercia as funções do cargo, como também que continuou exercendo ao longo do tempo, circunstância que faria pressupor que era do interesse público essa ação.

Evidenciou da conclusão apresentada na Nota Técnica:

"Em resumo final, o que deve estar devidamente comprovado em cada processo para que haja o deferimento da revisão do ato de enquadramento é: 1) que o requerente ingressou no serviço público



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

estadual antes de 1988, por teste seletivo ou concurso genérico, podendo ser aproveitado em qualquer função do Estado para qual tenha habilitação e competência; 2) que no momento do enquadramento em 2002 desempenhasse função, com habilitação e competência, relativa ao cargo de agente profissional; 3) que continuou exercendo ao longo do tempo essa função, até hoje; 4) que há inequívoco interesse da Administração que continue exercendo porque sua ausência poderá caracterizar falta do serviço; 5) que o servidor requerente declare que não ingressou com ação contra o Estado do Paraná para caracterizar desvio de função e, se alguma ação está em curso, junte a inicial para análise do conteúdo do pedido.'

Salientou, por fim, que, segundo a Nota Técnica assegurou que a revisão do enquadramento feito em 2002 segundo estes critérios estabelecidos não só é necessário para atender o interesse público como está coberto de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, tecnicamente deve ser feito, decidindo-se sobre os diversos pedidos já protocolados no mais breve tempo possível, atendido, certamente, as possibilidades financeira e orçamentária do Estado do Paraná.

As avaliações feitas dão conta de que:

- 12 servidores tiveram seus pedidos de revisão deferidos;
- 255 foram analisados, deferidos e enquadrados pela SEAP, após a Nota Técnica;
- 189 foram analisados, deferidos e o enquadramento não foi implantado pela SEAP, após a Nota Técnica;
- 645 foram indeferidos permanentemente por ausência de cumprimento dos requisitos da Nota Técnica;
- 651 foram indeferidos por ausência de documentos que comprovem os requisitos exigidos pela Nota Técnica.

Após nova manifestação da Procuradoria-Geral do Estado (Parecer nº 29/11), os procedimentos de revisão administrativa dos enquadramentos foram paralisados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Diretoria Jurídica ainda relatou que no citado Parecer da Procuradoria-Geral do Estado foi feito um histórico da legislação atinente à matéria; que o enquadramento realizado em função da Lei nº 13.666/02 se deu em conformidade com os critérios estabelecidos no art. 19 da lei; contestou o teor da Nota Técnica e defendeu a legalidade dos enquadramentos realizados em 2002, uma vez que estavam em conformidade com os dispositivos legais, concluindo, então, não ter havido qualquer ilegalidade a ser corrigida pela Administração Pública que justifique a revisão dos enquadramentos, apresentando ainda outras razões para a invalidação do processo revisional.

Feitas tais considerações, a Diretoria Jurídica deu início à fundamentação da sua proposta que motivou a abertura deste Prejulgado afirmando de plano que não há reparo a ser feito no raciocínio da Procuradoria-Geral do Estado exarado no citado Parecer, mas destacou que ele partiu de premissas equivocadas, uma vez que não tratou da gênese do problema, qual seja, a transformação dos empregos públicos em cargos públicos efetuada em 1992, em virtude da Lei Estadual nº 10.219/92.

Buscou demonstrar que:

- 1. Ao aplicar o artigo 70 da Lei Estadual nº 10.219/92, a Administração Pública não promoveu o enquadramento dos empregados públicos no Quadro Geral do Estado;*
- 2. A Administração Pública deveria ter realizado o enquadramento em 1992, e o único modo de fazê-lo seria com base nas funções efetivamente exercidas pelos empregados devidamente habilitados, segundo o conteúdo ocupacional da função, dada a inexistência de um quadro legal dos celetistas que pudesse ser relacionado com o QGE;*
- 3. O critério adotado pela Lei Estadual nº 13.666/02 para enquadramento no QPPE é correto, mas pressupõe que os empregados públicos sejam adequadamente enquadrados no QGE para que seja aplicada a Tabela de Correlações.*

Quanto ao primeiro item, destacou as diretrizes constitucionais acerca do tema; tratou da diferenciação entre efetividade e estabilidade; descreveu sobre cargos públicos e formas de provimento, salientando que para o Direito Administrativo o enquadramento é tido como modalidade de provimento derivado; registrou que no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

caso em tela não houve ato administrativo devidamente formalizado para levar a efeito o enquadramento, e; após a análise de algumas fichas funcionais, verificou que, nos casos demonstrados na tabela pro eles trazida, não restou demonstrada a correspondência entre o emprego para o qual o agente foi admitido e o cargo no qual foi enquadrado.

Feitas as considerações, evidenciou o entendimento de que não houve enquadramento dos ex-empregados públicos em 1992.

No que concerne ao segundo item, aduziu que os antigos empregos públicos não possuíam identidade própria definida legalmente e que a única solução para o enquadramento seria considerar a materialidade, ou seja, quais seriam de fato as atribuições exercidas pelo servidor e se ele possui a formação necessária para tanto.

No que diz respeito ao terceiro tópico, afirmou que não houve equívoco no enquadramento realizado em 2002, contudo, em 1992, a Administração simplesmente alterou o regime jurídico efetuando a anotação em CTPS e na ficha funcional, mas não promoveu o adequado enquadramento dos empregados públicos no Quadro Geral do Estado.

Em função do exposto, concluiu asseverando que a solução mais razoável, tendo em vista os princípios da boa-fé e da segurança jurídica e mais viável para solucionar definitivamente a situação é a manutenção dos enquadramentos efetuados com base na Nota Técnica sobre Revisão de Enquadramento.

Por fim, evidenciou que a anulação e revisão dos atos de enquadramento de 1992 seriam medidas inviáveis, uma vez que ocasionariam transtornos inestimáveis à Administração. Todavia, entende que a revisão do enquadramento realizado em 2002 seria possível e justificável em função de vícios de pressupostos falhos ligados ao enquadramento que o procedeu.

Constam dos autos:

1. Informações prestadas pela SEAP (fl. 04 – peça 03);

2. Parecer 29/11 – PGE (fl. 36 – peça 03)

assim ementado: **EMENTA: SERVIDORES PÚBLICOS. REVISÃO DO ENQUADRAMENTO DECORRENTE DA LEI ESTADUAL 13.666/2002. CONFIGURAÇÃO DE PROVIMENTO**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

***DERIVADO VEDADO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988.
PODER DE AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.
NECESSIDADE DE INVALIDAÇÃO DOS ATOS
ADMINISTRATIVOS PRATICADOS EM OFENSA À ORDEM
CONSTITUCIONAL;***

3. Certidão da antiga SEAD informando que em 18 de outubro de 1989, havia 60.590 (sessenta mil, quinhentos e noventa) servidores regidos pela CLT no Estado do Paraná (fl. 80 – peça 03);

4. Certidão da antiga SEAD informando que em 18 de outubro de 1989, havia 58.822 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e dois) servidores estatutários no Estado do Paraná (fl. 81 – peça 03);

5. Autorização Governamental que concedeu 12% (doze por cento) as folhas de pagamento do pessoal celetista do Estado do Paraná (fl. 82 – peça 03);

6. Despacho nº 80/2011 – PGE, datado de 21 de março de 2011 e assinado pelo Procurador-Geral do Estado à época, Ivan Lelis Bonilha, que aprovou o Parecer nº 29/2011, tornou sem efeitos alguns despachos da PGE, bem como a Nota Técnica sobre Revisão de Enquadramento; determinou o encaminhamento ao Governo do Estado para análise; e à SEAP (fl. 103 – peça 03);

7. Determinação do Governador de atendimento ao disposto no Parecer nº 29/11 – PGE (fl. 104 – peça 03);

8. Informação nº 07/11, da SEAP, que contrapôs Nota Técnica sobre Revisão de Enquadramento (fl. 109 – peça 03);

9. Nota Técnica sobre Revisão de Enquadramento (Informação nº 109/10) (fl. 03 – peça 04);

10. Despacho nº 464/10 – PGE, datado de 16 de agosto de 2010 e assinado pelo Procurador-Geral do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Estado à época, Marco Antonio Lima Berberi, acordando com a Nota Técnica sobre Revisão de Enquadramento e norteando requisitos para o enquadramento (fl. 10 – peça 04);

11. Algumas fichas funcionais (fl. 12 – peça 04).

O Presidente da Casa submeteu ao Tribunal Pleno a apreciação para aferição da necessidade de instauração de Prejulgado sobre o tema, tendo sido deliberado pela sua instauração e designado este Conselheiro para Relator da matéria, na sessão do Tribunal Pleno nº 06, do dia 21 de fevereiro de 2013.

O Ministério Público de Contas (Parecer 4431/13 – peça 14) manifestou-se afirmando vislumbrar solução semelhante à proposta pela Diretoria Jurídica. Asseverou que, embora os parecer jurídicos da PGE *acusem a ocorrência de “enquadramento” por ocasião da conversão dos empregos em cargos públicos, determinada na Lei 10.219/1992, esta não teria sido a prática observada no seio da Administração Estadual, conforme bem salientou a própria PGE quando da revisão da Nota Técnica, referente ao que denominou de “Plano CLT”.*

Salientou que é perceptível que o problema foi gerado quando da transformação dos empregos públicos em cargos públicos pelo art. 70 da Lei nº 10.219/92, pois “alguns” empregados haviam sido agraciados com as promoções de 1989 e muitos outros restaram esperando o devido ajuste pela administração. Assim, o enquadramento realizado pela Administração, em 2002, apenas agravou a situação de desigualdade que os excluídos de 1989 haviam sofrido, restando evidenciado o vício na origem, extensível a todos os atos posteriores que dele derivam direta ou reflexamente.

Tratou da questão do limite da constitucionalidade ou inconstitucionalidade da medida revisional afirmando que *mostra-se de fundamental importância delimitar critérios objetivos a partir dos quais se possa distinguir os desvios que permitem uma revisão constitucional daqueles que, se operados, importariam em ascensão funcional inconstitucional.*

Em função dos critérios utilizados na Nota Técnica sobre Revisão de Enquadramento, indicou adequações aos parâmetros objetivando evitar ou minimizar o risco de que o ato revisional importe em provimento derivado inconstitucional, motivo pelo qual comentou pontualmente cada item.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, manifestou-se asseverando que *considerando que houve quebra do princípio da isonomia nas promoções e ascensões parciais de empregados públicos antes da transformação dos empregos em cargo em 1992, este Ministério Público de Contas propugna no sentido de que esta Corte reconheça em Prejulgado, ser adequado e constitucional o processo administrativo de revisão ao enquadramento dos servidores públicos determinado pela Lei nº 13.666/02, que leve em consideração os seguintes pressupostos:*

- 1) que o interessado tenha ingressado no serviço público estadual antes de 1988;*
- 2) que o interessado tenha preenchido os requisitos de escolaridade ou habilitação especial para o cargo até 1992;*
- 3) que o interessado demonstre o exercício da função mediante prova da prática de atos específicos; e*
- 4) que não seja autor ou beneficiário de ação contra o Estado do Paraná para obtenção da revisão pleiteada.*

2. DA FUNDAMENTAÇÃO¹

Reconhecendo tratar-se de matéria efetivamente relevante e que deve ser abordada de forma cautelosa, uma vez que a decisão desse Prejulgado deve estar restrita aos objetivos de tal incidente processual, entendo necessário que seja destacado, de forma preliminar, a limitação dessa decisão.

Assim sendo, destaque-se preliminarmente que segundo o Dicionário Jurídico Brasileiro², Prejulgado significa:

Prejulgado – *S.m.* Decisão preliminar tomada pelas câmaras de um tribunal para o estudo e boa interpretação ou solução normativa sobre determinado ponto de direito, para que possam dar uma interpretação uniforme sobre o mesmo. Após o acordo interpretativo sobre o ponto normativo visando

¹ Responsável Técnico: Samara Xavier de Alencar Lima (TC 51.682-1)

² SANTOS, Washington dos. Dicionário jurídico brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 191.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

à uniformidade da jurisprudência, será este, submetido a um consenso definitivo pelo órgão competente (CPC, arts. 476 a 479).

Observação: Os prejudgados já, desde há muito tempo, são componentes rotineiros do DTrab, baseado na prescrição do art. 902 do CLT, quando diz: “É facultado ao TST estabelecer prejudgados, na forma que prescreve seu Regimento Interno.” (sem grifos no original)

Para Leib SOIBELMAN³, prejudgado é:

Prejudgado. (dir, prc.) A requerimento de quaisquer de seus juízes, a Câmara ou turma julgadora poderá promover o pronunciamento prévio das Câmaras Reunidas sobre a interpretação de qualquer norma jurídica, se reconhecer que sobre ela ocorre, ou pode ocorrer, divergência de interpretação entre as Câmaras ou turmas. (V. de Prc. Civil). O prejudgado tem caráter preventivo e se considera mais uma medida administrativa que propriamente um recurso. (sem grifos no original)

Nesse mesmo sentido foi delineado o Prejudgado nesta Corte de Contas que possui seu conteúdo insculpido nos art. 79, da Lei Complementar Estadual nº 113/05 (Lei Orgânica) e art. 410, do Regimento Interno, ambos com redação semelhante:

Por iniciativa do Presidente do Tribunal de Contas, a requerimento do Relator ou do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, poderá

³ SOIBELMAN, Leib. Enciclopédia do advogado. Rio de Janeiro: 1981. p. 284.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

o Tribunal Pleno pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecendo a importância da matéria de direito e de sua aplicabilidade de forma geral e vinculante até que o prejulgado venha a ser reformado na forma prevista em Regimento Interno.
(sem grifos no original)

Com isso, pretende-se demonstrar que o intuito de trazer tal demanda a julgamento do Plenário desta Casa é de, primeiro antecipar-se, interpretando as normas preventivamente, uniformizando o entendimento sobre o tema e, em como segundo aspecto, limitando-se a nortear as manifestações administrativas desta Corte, na análise dos casos concretos, para que trilhem num mesmo sentido, evitando que situações semelhantes tenham julgamentos diferentes.

Feitas tais considerações acerca do que é um prejulgado e dos fins para os quais ele presta, já adentrando no mérito da questão, destaco de forma prévia que corroboro com a colocação feita na manifestação a Diretoria Jurídica na peça inaugural quando afirmou que a gênese do problema está na transformação dos empregos públicos em cargos públicos, em especial, sem que tivesse sido expedido qualquer ato administrativo promovendo o correto enquadramento dos então empregados. Essa conversão ou passagem de um regime jurídico para outro (celetista para estatutário) ocorreu com a publicação da Lei Estadual nº 10.219/1992, ou seja, há quase 21 anos, já que a lei é de 21 de dezembro de 1992.

A edição da Lei Estadual nº 13.666/02, que constituiu o Quadro Próprio do Poder Executivo do Estado do Paraná – QPPE e tratou do enquadramento dos servidores do Quadro Geral do Estado – QGE, como dito na inicial, gerou diversas situações de descontentamento, motivando a Procuradoria-Geral do Estado a emitir uma “Nota Técnica sobre a Revisão do Enquadramento” – Informação nº 109/2010, trazendo critérios objetivos para o enquadramento, intencionando padronizar a situação e criar menos situações de desigualdade.

Penso que neste momento não nos cabe entrar no mérito quanto aos critérios eleitos na Nota Técnica sobre a Revisão do Enquadramento, pois como anteriormente exposto, entendo que o objetivo desse prejulgado não é rever ou determinar qualquer revisão de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

enquadramento feito pelo Estado, mas sim, nortear a análise técnica dos casos concretos, em especial para fins dos registros das aposentadorias que tramitam pela Casa.

O reconhecimento da importância da matéria em análise transcende a simples interpretação da norma jurídica ou a avaliação do procedimento da administração, pois tratamos, como já dissemos, quase 21 anos depois, do histórico funcional de servidores que prestaram seus serviços ao Estado e, no momento em que dariam início ao gozo de sua inativação, são surpreendidos com uma reanálise de sua vida funcional, o que acaba por afrontar princípios basilares do Estado Democrático de Direito a que estamos submetidos, dentre eles o princípio da segurança jurídica, princípio implícito em nosso sistema, decorrente do próprio princípio do Estado de Direito.

Sobre esse princípio leciona Giovani BIGOLIN:

O princípio da segurança jurídica revelou-se um subprincípio maior do Estado de Direito ao lado e do mesmo nível hierárquico de outro subprincípio do Estado de Direito, que é o da legalidade. A sua análise produziu dois principais aspectos: 1) natureza *objetiva*, que envolve os limites à retroatividade dos atos do Estado, à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada; 2) natureza *subjetiva*, concernente à proteção à confiança das pessoas diante dos procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação. Esse último aspecto impõe ao Estado limitações na liberdade de alterar sua conduta e de modificar atos que produziram vantagens para os destinatários, mesmo quando ilegais, em virtude da crença gerada nos beneficiários, ou na sociedade em geral de que aqueles atos eram legítimos. Pode-se subdividir o princípio da confiança legítima em dois aspectos, negativo e positivo.⁴

Note-se, porém, que não está a se tratar aqui de convalidação ou invalidação de atos administrativos. Nem entraremos nesta seara, até porque esta análise foi feita pela Procuradoria-Geral do Estado quando da emissão do Parecer nº 29/11, tampouco analisaremos de forma pormenorizada os critérios objetivos adotados pela Nota Técnica, se eram os melhores ou não. O tratamento que daremos aqui, repise-se, é a análise da questão

⁴ BIGOLIN, Giovani. Segurança jurídica e estabilização do ato administrativo. Porto Alegre: Livraria do advogado Editora. 2007. p. 167.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para nortear o atuar desta Corte de Contas quando da avaliação dos processos que são de sua alçada.

Trata-se aqui da avaliação da estabilização dos atos administrativos com fundamento nos princípios da segurança jurídica e da boa-fé com o intuito de manter a relação de confiança que foi criada pelo próprio Estado, e por ele assumida a responsabilidade, com o seu *administrado*.

Sobre esse aspecto e de forma incontestável manifestou-se **Giovani BIGOLIN**:

Note-se, então, que o “fato jurídico” a permitir a estabilização do ato administrativo não é qualquer fato, mas aquele que estiver congruente com os princípios informadores do direito administrativo, em especial a segurança jurídica e a boa-fé. A preservação dos efeitos de tal relação jurídica decorre da necessidade de uma estabilidade sem a qual a ordem social que todo o Direito visa a assegurar não poderia existir. As idéias de ordem e desestabilidade são incompatíveis, de modo que, no atuar administrativo, podem verificar-se situações, a respeito das quais transcorreu determinado prazo de tempo a ensejar, no balanço dos bens jurídicos tutelados pelo ordenamento jurídico, que prevaleça a incidência do princípio da preservação dos atos administrativos, conquanto viciados. Assim, embora possam existir máculas na prolação do ato administrativo, o efeito do tempo não poderá mais ser desconsiderado pelo Direito, e alguns dos seus efeitos podem não mais ser eliminados do mundo do Direito, pois, do contrário, estaria vulnerada a confiança dos cidadãos em uma ordem jurídica que, como tal, sempre se apresenta como previamente determinada e definitiva.⁵

Outro não foi o posicionamento que já defendi, perante o Tribunal Pleno dessa Casa, proposta de voto acolhida por unanimidade, que deu origem à Uniformização de Jurisprudência nº 4, ressaltando a valoração dos princípios da segurança jurídica e da boa-fé em ponderação com o princípio da legalidade, acórdão que possui a seguinte ementa:

⁵ Idem. p. 104.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

EMENTA: UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA – QUESTÕES RELACIONADAS A AUSÊNCIA DE REGISTRO DE ADMISSÕES DE PESSOAL NESTA CORTE – ENTENDIMENTOS DIVERSOS – NEGANDO REGISTRO AO ATO DE INATIVAÇÃO, EM FACE DO IRREGULAR INGRESSO – ADMITINDO, COM FUNDAMENTO NA SEGURANÇA JURÍDICA – CONSIDERANDO OS CASOS EXISTENTES VERIFICA-SE A COLISÃO DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS – PONDERAÇÃO DE VALORES NO CASO CONCRETO – ADMISSÕES RELATIVAS AO ART. 70 DA LEI ESTADUAL Nº 10.219/92 E AS ADMISSÕES ANTERIORES À LEI COMPLEMENTAR 113/05 E ENCAMINHADAS EXTEMPORANEAMENTE DEVEM SER REGISTRADAS EM FACE DOS PRINCÍPIOS DA BOA-FÉ E DA SEGURANÇA JURÍDICA.

No acórdão citado, destaquei, entre outras doutrinas, a lição de Weida ZANCANER⁶ que tratou da estabilização do ato administrativo com o mote “limites à convalidação e à invalidação”, reforçando a mesma ideia de que o lapso temporal cria uma barreira ao exercício do dever de invalidar atos administrativos, em função de afrontar a segurança jurídica e a boa-fé.

Faço essas remissões ao acórdão que originou a Uniformização de Jurisprudência nº 4, uma vez que na proposta de voto tratei de forma pormenorizada da matéria, destacando, inclusive, o abrandamento da postura do Supremo Tribunal Federal no que diz respeito aos princípios em questão.

Ademais, como tratamos aqui de casos relacionados a servidores públicos podemos lembrar ainda os ensinamentos de Romeu Felipe BACELLAR FILHO sobre a inexistência de direito adquirido para manutenção de regime jurídico:

Outra questão que se mostra pacificada tanto na doutrina quanto na jurisprudência diz respeito à impossibilidade de invocação por servidor público, de direito adquirido para manutenção de regime jurídico. A relação jurídica que envolve o servidor e o Poder Público sob o regime estatutário pode ser unilateralmente modificada por este último. Com efeito, o servidor não é

⁶ ZANCANER, Weida. Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 61



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

proprietário do cargo e nem da função pública que exerce, submetendo-se às vicissitudes modificadoras.

Inexistindo dúvida que a vinculação do servidor com o Poder Público não ostenta natureza contratual, ou seja, que não resulta de acordo de vontades, mas é imponível, de modo unilateral pelo Estado, sujeita-se aquele às alterações por este pretendidas, não só em relação às condições de prestação do serviço, lotação, rol de direitos e vantagens, de deveres e vedações, mas também ao sistema de retribuição estipencial.⁷

A importância de destacar tal lição é a de evidenciar que não é dado ao servidor a possibilidade de eleger o regime jurídico a que pertencerá, até mesmo porque a Constituição Federal de 1988 determinou a adoção do regime jurídico único (regime posteriormente derogado pela EC nº 19/98, suspensa cautelarmente pela ADI 2135-4), regime que alcançou os servidores dos quais tratamos no caso em tela, uma vez que tiveram, em função da norma constitucional, seus empregos transformados por lei em cargos públicos, não lhes tendo sido dada a possibilidade de optar pelo regime jurídico que lhes aprovesse.

Acrescente-se a isso que após a transformação dos cargos, de igual forma, o, agora servidor público estatutário, sujeita-se à imposição estatal, inclusive no que tange ao seu enquadramento.

Assim sendo, considerando que eles foram submetidos obrigatoriamente à alteração de regime jurídico e de que a administração, à época, não foi suficientemente diligente e zelosa para expedir o ato administrativo que promovesse tal alteração, bem como a lei que tratou do enquadramento do pessoal, da mesma forma, não contemplava critérios objetivos para tal, entendo, resgatando o meu posicionamento inúmeras vezes exposto, de que o servidor não pode arcar, anos depois, com o ônus de ser exonerado ou de não poder se aposentar por qualquer falha que não tenha dado causa, em face dos Princípios da boa-fé (do administrado), sendo este princípio uma atenuação da rigidez do princípio da legalidade e o da Presunção de Legalidade, no qual *a Administração Pública se submete à lei, presume-se, até prova em contrário, que todos seus atos sejam verdadeiros e praticados com observância das normas legais pertinentes*⁸.

⁷ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. A segurança jurídica e as alterações no regime jurídico do servidor público. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Org.). Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 193-208.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito administrativo. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 72.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, em homenagem aos Princípios da Boa-fé e da Segurança das Relações Jurídicas, considerando: **(I)** a fundamentação exposta e sem perder de vista a gênese do problema que foi a transformação dos empregos públicos em cargos públicos e o enquadramento dos servidores que só se deu com lei editada em 2002 que acabou gerando inúmeras insatisfações, redundando na emissão da “Nota Técnica sobre a Revisão do Enquadramento” – Informação nº 109/2010, da Procuradoria-Geral do Estado e, **(II)** por entender que o problema específico das aposentadorias que chegam para registro do Tribunal de Contas reside justamente no aceite ou não dos critérios objetivos desta Nota, embora ela tenha sido posteriormente tornada sem efeito (Despacho nº 80/2011 – PGE, datado de 21 de março de 2011 e assinado pelo Procurador-Geral do Estado à época, Ivan Lelis Bonilha, que aprovou o Parecer nº 29/2011, tornou sem efeitos alguns despachos da PGE, bem como a Nota Técnica sobre Revisão de Enquadramento; determinou o encaminhamento ao Governo do Estado para análise; e à SEAP (fl. 103 – peça 03) e, **(III)** ainda a Uniformização de Jurisprudência nº 4, deste Tribunal, proponho que os enquadramentos feitos com base na denominada “Nota Técnica” sejam considerados regulares, já que foram embasados em critérios objetivos.

3. DO VOTO (voto vencedor)

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

3.1. aprovar o Prejulgado, em razão dos fundamentos expostos, nos seguintes termos:

a) os enquadramentos realizados pelo Estado do Paraná com base na “Nota Técnica sobre a Revisão do Enquadramento” – Informação nº 109/2010, da Procuradoria-Geral do Estado, devem ser considerados regulares para fins de análise do preenchimento dos pressupostos legais com o propósito de registrar as aposentadorias neste Tribunal, uma vez que foram realizados com fundamento em critérios objetivos.

b) os servidores que, eventualmente, não tenham tido seus pedidos avaliados em função do Despacho nº 80/2011, que em seu item II, tornou sem efeito os despachos PGE nº 80 a 88/2010 e 91, de 23/03/2010, informações PGE nºs 30 e 31, de 25/05/2010 e a “Nota Técnica sobre Revisão de Enquadramento”, consubstanciada pela Informação nº 109/2010 – AT/PGE, que tenham direito a tal revisão com base nos critérios objetivamente descritos na mesma Nota Técnica (Informação nº 109/2010), em atenção ao princípio da isonomia, quais sejam:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- 1) *que o requerente ingressou no serviço público estadual antes de 1988, por teste seletivo ou concurso genérico, podendo ser aproveitado em qualquer função do Estado para qual tenha habilitação e competência;*
- 2) *que no momento do enquadramento em 2002 desempenhasse função, com habilitação e competência, relativa ao cargo de agente profissional;*
- 3) *que continuou exercendo ao longo do tempo essa função, até hoje;*
- 4) *que há inequívoco interesse da Administração que continue exercendo porque sua ausência poderá caracterizar falta do serviço;*
- 5) *que o servidor requerente declare que não ingressou com ação contra o Estado do Paraná para caracterizar desvio de função e, se alguma ação está em curso, junte a inicial para análise do conteúdo do pedido.*

3.2. determinação, após o trânsito em julgado da decisão, das seguintes medidas:

- a) numeração do Prejulgado em ordem sequencial, publicação no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e inserção na intranet e internet;
- b) o encerramento do Processo.

4. VOTO DO AUDITOR SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA – (voto vencido) - (Transcrição do voto oral proferido na Sessão de 22/8/2013)

Excelentíssimo senhor Presidente, senhores Conselheiros, senhor Procurador Geral, senhora Secretária, excelentíssimos senhores interessados no processo, senhores servidores, senhoras e senhores.

Uma coisa é decidir teoricamente e outra coisa é decidir pensando nas consequências para cada pessoa. Eu recebi no meu gabinete durante essas quatro semanas o doutor Ruy e o doutor Armando, que me expuseram a situação, defendendo, evidentemente, a proposta da nota técnica elaborada pelo doutor Marés, o então Procurador-Geral do Estado, que é aqui convalidada, é respaldada pelo voto do Conselheiro Fernando.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Examinei os argumentos trazidos; verifiquei que, por exemplo, a tendência do Supremo Tribunal Federal é não permitir revisão de atos administrativos favoráveis aos servidores após o prazo de decadência de cinco anos. Leio o trecho de um dos julgados: “a administração decaí do direito de anular atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários após cinco anos contados da data em que foram praticados”. Precedentes diversos: Marco Aurélio, 2008; Bilac Pinto, 1978; Gilmar Mendes, 2004.

Então, como lembrou o doutor Ivens, atos praticados, enquadramentos praticados em 1993, em 1994, em 2000, ainda que equivocados, mas em benefício dos interessados, muito dificilmente poderão ser revistos.

Tive em conta também, a preocupação e longo estudo feito pelo Procurador-Geral, o doutor Giacoia, e sua equipe, que procuraram demonstrar que haveria eventual falta de justiça ou isonomia. Mas, a minha pergunta é a seguinte: “aquelas pessoas que foram enquadradas como... o que caracteriza a ascensão?” A ascensão é basicamente o enquadramento, ou a transposição de um cargo de nível de escolaridade menor para um cargo de nível de escolaridade maior. Nós estamos falando de servidores que ingressaram no serviço público antes da Constituição de 1988; que ingressaram em um cargo, às vezes, de Auxiliar Geral, que englobava diversas funções. Acontece que, em 1992, quando eles passaram, por determinação da Constituição, que fixava um prazo de 18 meses – que não foi cumprido –, fixava um prazo de 18 meses para que cada ente da Federação adotasse o regime jurídico único e convertesse os celetistas em estatutários. Em 1992, aquelas pessoas que estavam, digamos assim, no limbo, e seriam então enquadradas como de nível superior ou como de nível médio, por exemplo, obviamente que, em 92, aquela pessoa para ser enquadrada no nível superior, teria que ter o diploma naquela data. Se não tinha, houve uma fraude. Como disse o Conselheiro Fernando, o “amigo do Rei” foi guindado a uma posição que não poderia ocupar; mas eu imagino que não tenha sido essa a maioria dos casos, mas eu não examinei cada um dos casos.

Bom, é..., então, eu acho que, em princípio, não há violação de isonomia se você diz o seguinte: “olha, todos – pode ser em 2050 –, todos têm direito à revisão, se em 1992 tinham o diploma, claro que têm direito.” Mas eles, na minha opinião, teriam que ter esse direito no momento em que se admitiu essa ascensão, essa mudança de um cargo que exige nível médio para um cargo que exige nível superior. E, senhor Presidente, desde que ingressei no Tribunal, tenho adotado como marco temporal para essa possibilidade de enquadramento, não 1992, mas um pouquinho mais favorável, que é a data de 23 de abril de 1993, data em que foi publicada no Diário de Justiça a decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade 837-4 do Distrito Federal, quando foi declarada a inconstitucionalidade do processo de ascensão funcional dos servidores ocorridos na vigência da atual Constituição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Esse é o marco que o Tribunal de Contas da União adotou, 23 de abril de 1993; é o marco que eu adotei desde a última sessão do Conselho – extinto Conselho Administrativo – em 2005, e é essa a posição que eu tenho sustentado ao longo do tempo e, infelizmente, não consegui evoluir para atender o anseio dos interessados.

Então, a proposta que eu apresento é basicamente a proposta do Ministério Público, com apenas duas alterações. Os requisitos são:

1) que o interessado tenha ingressado no serviço público estadual antes de 1988;

2) que o interessado tenha preenchido os requisitos de escolaridade ou de habilitação especial para o cargo até 23 de abril de 1993; e

3) que o interessado demonstre o exercício da função mediante prova da prática de atos específicos.

E retiro o item 4, que exigia que não houvesse ação judicial ou que houvesse desistência da ação judicial. Claro que, se ele já teve decisão favorável, perde o objeto qualquer pedido administrativo. Mas eu entendo que o Estado não pode obrigar ninguém a desistir de seu pleito pela via judicial. Ele deve ter o direito de pleitear isso na via judicial, e isso não pode ser exigido dele.

Então, basicamente, senhor Presidente, o voto que apresento é este, baseado no Ministério Público – na proposta do Ministério Público –, alterando a data de 1992 para 23/04/1993 no item 2 e suprimindo o item 4 do parecer do Ministério Público. Senhor Presidente, é o voto que apresento, pedindo desculpas porque não posso atender aos interessados.

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta:

I. aprovar o Prejulgado, em razão dos fundamentos expostos, nos seguintes termos:

a) os enquadramentos realizados pelo Estado do Paraná com base na “Nota Técnica sobre a Revisão do Enquadramento” – Informação nº 109/2010, da Procuradoria-Geral do Estado, devem ser considerados regulares para fins de análise do preenchimento dos pressupostos legais com o propósito de registrar as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aposentadorias neste Tribunal, uma vez que foram realizados com fundamento em critérios objetivos.

b) os servidores que, eventualmente, não tenham tido seus pedidos avaliados em função do Despacho nº 80/2011, que em seu item II, tornou sem efeito os despachos PGE nº 80 a 88/2010 e 91, de 23/03/2010, informações PGE nºs 30 e 31, de 25/05/2010 e a “Nota Técnica sobre Revisão de Enquadramento”, consubstanciada pela Informação nº 109/2010 – AT/PGE, que tenham direito a tal revisão com base nos critérios objetivamente descritos na mesma Nota Técnica (Informação nº 109/2010), em atenção ao princípio da isonomia, quais sejam:

- 1) que o requerente ingressou no serviço público estadual antes de 1988, por teste seletivo ou concurso genérico, podendo ser aproveitado em qualquer função do Estado para qual tenha habilitação e competência;*
- 2) que no momento do enquadramento em 2002 desempenhasse função, com habilitação e competência, relativa ao cargo de agente profissional;*
- 3) que continuou exercendo ao longo do tempo essa função, até hoje;*
- 4) que há inequívoco interesse da Administração que continue exercendo porque sua ausência poderá caracterizar falta do serviço;*
- 5) que o servidor requerente declare que não ingressou com ação contra o Estado do Paraná para caracterizar desvio de função e, se alguma ação está em curso, junte a inicial para análise do conteúdo do pedido.*

II. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) numeração do Prejulgado em ordem sequencial, publicação no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e inserção na intranet e internet;

b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e FABIO DE SOUZA CAMARGO (voto vencedor).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA apresentou proposta de voto vencida, acima destacada e por ele transcrita, tendo sido acompanhado pelo Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencido).

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 22 de agosto de 2013 – Sessão nº 31.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Presidente