

PROTOCOLO Nº: 618616/24

ORIGEM: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ASSUNTO: PREJULGADO

PARECER: 302/24

***Ementa:** Prejulgado. Verificação das situações de ascensão funcional no exame de atos de inativação. Imprescindibilidade de que a CAGE mantenha a rotina de análise das modificações legislativas que impliquem em alteração de cargo e que caracterizem ascensão funcional, a fim de evitar a legitimação de um instituto flagrantemente inconstitucional. Possibilidade de ajuste do critério de análise, a fim de que sejam consideradas tão somente as alterações funcionais e legislativas ocorridas nos últimos cinco anos.*

Trata-se de prejulgado instaurado por iniciativa do Presidente deste Tribunal, visando o pronunciamento do Pleno sobre as seguintes questões:

1.1. A jurisprudência consolidada do TCE/PR, que prioriza o princípio da segurança jurídica no registro de atos de inativação de servidores com ascensão funcional, permite que a CAGE exclua de seu escopo de análise, para fins de verificação na apreciação de aposentadorias e pensões, o item relativo a alterações legislativas que caracterizem ascensão funcional?

1.2. Caso a resposta ao primeiro questionamento seja negativa, é possível que a CAGE ajuste o critério de análise para que sejam consideradas apenas as modificações legislativas ocorridas nos últimos cinco anos?

De acordo com o Ofício nº 82/2024-GP (peça 02), esta Corte de Contas enfrenta desafios substanciais na análise dos atos de pessoal, notadamente no que tange ao prolongado tempo de análise dos processos por parte da CAGE, ressaltando que uma das principais causas da morosidade diz respeito à verificação de ascensões funcionais dos servidores cujas inativações se examina.

Discorre que tal análise demanda uma investigação legislativa extensiva para assegurar que o provimento tenha sido efetuado em conformidade com a Constituição, implicando a necessidade de se consultar um vasto conjunto de legislações que regulam os cargos municipais e estaduais para garantir a conformidade com as disposições constitucionais.

Informa que atualmente existem cerca 1.400 Requerimentos de Análise Técnica (RATs) com questões relacionadas à ascensão, e aproximadamente 2.000 RATs cujos cargos ou funções ainda não foram analisados pela CAGE.

Pondera que a jurisprudência desta Corte tem evoluído no sentido de autorizar o registro de atos de aposentadoria mesmo nas hipóteses de constatação da ascensão funcional, em respeito aos princípios da segurança jurídica e da boa-fé.

Menciona a recente decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 5510¹, atinente à dispositivos das Leis Complementares Estaduais nº 92/2002 e nº 131/2010, oportunidade em que a Suprema Corte, a despeito de reconhecer a ilegal ascensão funcional, houve por bem modular os efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade, a fim de preservar situações consolidadas, resguardando as aposentadorias já concedidas e aquelas cujos requisitos fossem implementados até a publicação da ata de julgamento.

Sustenta, nesta ordem de ideias, que o ideal seria a exclusão do exame das ascensões do escopo de análise de atos de inativação, incorporando-se tal verificação em auditorias, conforme as diretrizes do Plano Anual de Fiscalização-PAF.

Por fim, sugere a oitiva exclusiva do Ministério Público de Contas, tendo em vista que a unidade técnica competente (a própria CAGE) concorda com a exclusão do item de análise relativo às alterações legislativas que caracterizem ascensão funcional.

¹ Plenário, Sessão Virtual de 26/05/2023 a 02/06/2023.

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

A instauração do prejulgado foi aprovada na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 29, realizada em 28/08/2024, com designação do Conselheiro Augustinho Zucchi para relatar o feito.

Por meio do Despacho nº 1136/24-GCAZ (peça 06), o Relator determinou o envio dos autos à DIJUR para emissão de parecer, e, após, a este Ministério Público de Contas para opinativo.

No Parecer nº 287/24 (peça 07), a DIJUR assevera não possuir competência regimental para se manifestar sobre o tema em apreço, eis que o objeto deste prejulgado foge ao plexo de atribuições daquela unidade técnica fixado nos artigos 159, 159-A e 159-B do Regimento Interno.

Deste modo, opinou pelo encaminhamento dos autos diretamente a este Ministério Público.

É o **relatório**.

Depreende-se do teor das indagações formuladas pela Presidência deste Tribunal, que o prejulgado em apreço tem a finalidade de delinear os procedimentos a serem adotados pela CAGE na fiscalização dos atos sujeitos a registro, enquadrando-se, portanto, na hipótese de pronunciamento sobre a interpretação de “*procedimento da administração*” prevista no art. 79 da LOTC.

Sobre o primeiro questionamento objeto do prejulgado, alusivo à exclusão do exame das ascensões no escopo de análise de atos de inativação e pensão, este Procurador-Geral considera obrigatória a observância da **Súmula Vinculante nº 43²** do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual:

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

² Aprovada em 08/05/2015.

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

Anote-se que tal entendimento vinculante origina-se da anterior **Súmula nº 685** do mesmo STF, aprovada em **24/09/2003**, com idêntica redação.

Consigne-se, a propósito, a existência de decisões deste Tribunal que remontam ao ano de 2007, estipulando a data de aprovação da citada Súmula nº 685 (setembro de 2003) como marco temporal para consideração de inconstitucionalidade das ascensões, a exemplo do Acórdão nº 1425/07-STP³.

Mais recentemente, com a consolidação da tese do prazo decadencial quinquenal para a análise de atos sujeitos a registro, nos termos do Prejulgado nº 31, que internalizou no âmbito desta Corte o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião da edição do Tema nº 445, restaram superados os questionamentos de ascensão funcional em todos os expedientes que que o citado lapso temporal se fazia presente.

Confira-se, por exemplo a decisão objeto do Acórdão nº 2740/24, do Tribunal Pleno, proferido nos autos 161446/24 em que o tema da ascensão funcional restou superado pelo transcurso do prazo quinquenal.

No mesmo sentido, mitigando o apontamento da ascensão funcional ocorrido em lapso temporal superior a cinco anos tem sido as decisões do Supremo Tribunal Federal.

Não pode o TCU, sob fundamento ou pretexto algum, anular ascensão funcional de servidor operada e aprovada há mais de cinco anos, sobretudo em procedimento que lhe não assegura o contraditório e a ampla defesa.” (MS 26.560, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 17/12/2007, Plenário, DJE de 22/02/2008.) No mesmo sentido: MS 26.393, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 29/10/2009, Plenário, DJE de 19/02/2010; MS 26.117, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 20/05/2009, Plenário, DJE de 06/11/2009; MS 26.406, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 01/07/2008, Plenário, DJE de 19/12/2008; MS 26.353, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 06/09/2007, Plenário, DJE de 07/03/2008. Vide: MS 25.525, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 17/02/2010, Plenário, DJE de 19/03/2010.

³ EMENTA: RECURSO DE REVISTA de aposentadoria – servidora admitida em 1980 – à época não havia necessidade de encaminhamento das admissões para apreciação deste tribunal – uniformização de jurisprudência nº 04 tem o condão de registrar esta admissão, em virtude dos princípios da segurança jurídica e da boa-fé – servidora reequadrada em 2005 – reequadramento feito para cargo de nível superior, em face da posterior graduação da servidora na Faculdade de Letras – caracterizada ascensão – apreciação da questão pelo supremo tribunal federal através da ADIN nº 245, de 1992 – Em sessão plenária, no ano de 2003, o STF sumulou o entendimento de que tal forma de provimento é inconstitucional – súmula 685 – desde então, pacificou-se o entendimento de que as ascensões são inconstitucionais – desprovimento do recurso.

Contudo, estabilizar, no plano fático-jurídico situações que se encontram consolidadas no tempo, pelo transcurso do prazo quinquenal, não autoriza esta Corte a abdicar de suas funções constitucionais de controle desconsiderando violações ao preceito do artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, que tenham ocorrido em lapso temporal inferior.

Identificada tal situação, há que se invocar o entendimento firmado na **Súmula nº 685**, de 2003, e **reafirmado na Súmula Vinculante nº 43**, de 2015, para fins de correção da irregularidade aferida.

Por conseguinte, sem embargo de reconhecer a existência das dificuldades operacionais expostas na parte inicial do Ofício nº 82/2024-GP, revela-se inegável que esta Corte dispôs de tempo suficiente para aprimorar os procedimentos internos de sistematização/automação de análise das mudanças legislativas, e das alterações de registros funcionais, que caracterizem ascensão funcional.

Assim, com vistas a evitar o indesejável acúmulo de milhares de Requerimentos de Análise Técnicas junto à CAGE, cabe exigir das administrações municipais e estadual a demonstração de inexistência de alterações legislativas e de cargos que possam caracterizar a situação de ascensão no transcurso do lapso temporal de cinco anos antes da submissão a registro dos atos de inativações ou pensões.

Isto posto, em conformidade com o entendimento vinculante fixado pelo STF na Súmula Vinculante nº 43, afigura-se inequívoco que este **Tribunal não pode abdicar de seu dever de fiscalizar a ocorrência de ascensões funcionais no exame dos atos de pessoal sujeitos a registro.**

Já, no que tange às ascensões funcionais ocorridas em **lapso temporal superior a cinco anos, em homenagem aos preceitos dos artigos 926 e 927 do Código de Processo Civil**, há que se privilegiar os precedentes sobre o tema, em especial as reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal, que em homenagem à segurança jurídica privilegiam a decadência administrativa após o quinquênio legal referido no artigo 54 da Lei Federal nº 9.784/99.

Assim, tendo-se em mente o ressaltado pelo Conselheiro Ivan Bonilha em Voto Divergente vencido apresentado em dezembro de 2023 no julgamento do ato de inativação nº 872131/18⁴, a “***seleção mediante concurso representa efetivação de diversos princípios democráticos, como os da impessoalidade, isonomia e moralidade, voltando-se para concretização da supremacia do interesse público e da igualdade de todos perante a lei***”, revela-se necessário o apontamento da irregularidade sempre que tal situação fática se verificar em prazo inferior ao de cinco anos.

Em suma, a resposta ministerial quanto ao primeiro questionamento é **negativa**, devendo se manter o item relativo às modificações legais que impliquem em alteração de cargo e que caracterizem configurem ascensão funcional no escopo de análise das aposentadorias e pensões, a fim de evitar a legitimação de um instituto flagrantemente inconstitucional.

Contudo, não vejo óbice à possibilidade de ajuste do critério de análise, a fim de que sejam consideradas tão somente as alterações funcionais e legislativas ocorridas nos últimos cinco anos, de sorte a se prestigiar o conteúdo normativo do art. 54 da Lei Federal nº 9.784/99, que assim dispõe:

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.

Destarte, a despeito do entendimento deste Procurador-Geral quanto à imprescindibilidade da verificação das ascensões, pertinente é a fixação do critério temporal de cinco anos para o apontamento da irregularidade, de sorte a se harmonizar o exame dos expedientes em trâmite à jurisprudência desta Corte, que tem permitido o registro de atos de aposentadoria, ainda que constatado o indevido provimento derivado de cargos públicos, invocando-se, para tanto, não apenas o decidido no Prejulgado nº 31 como também o respeito aos princípios da segurança jurídica e da boa-fé, conforme precedentes transcritos no Ofício nº 82/2024-GP.

⁴ Julgado pelo Acórdão nº 3858/23-S2C, de relatoria do Conselheiro Substituto Tiago Alvarez Pedroso, que registrou ato de inativação concedido à servidora da Assembleia Legislativa, a despeito da incontroversa ascensão funcional ocorrida em maio de 2005.

Com efeito, com o advento do Prejulgado nº 31, este Tribunal tem registrado tacitamente atos de inativação e pensão quando exaurido o quinquídio decadencial desde a data de protocolo dos autos, mesmo quando apontado que os benefícios previdenciários padecem de flagrante vício de inconstitucionalidade, como no caso da ocorrência de ascensões funcionais.

Nesta perspectiva, a prevalência ao princípio da segurança jurídica no registro de atos de inativação de servidores com ascensão funcional, aliada à intangibilidade dos enunciados do Prejulgado nº 31, assentada pela jurisprudência consolidada desta Corte, autoriza a interpretação de que o período de verificação das alterações de cargos e legislativas caracterizadora do provimento derivado deve levar em consideração a sujeição dos Tribunais de Contas ao mesmo prazo decadencial quinquenal considerado para julgamento da legalidade dos atos de concessão inicial de aposentadorias, reformas ou pensões.

Reputa-se, portanto, possível, com efeito, que a CAGE adeque o critério de análise das ascensões, a fim de que sejam consideradas apenas as modificações legislativas ocorridas nos últimos cinco anos.

Do exposto, à luz dos questionamentos propostos pela Presidência deste Tribunal no Ofício nº 82/2024-GP, este Ministério Público de Contas manifesta-se pela fixação dos seguintes enunciados de prejulgado:

I. Em observância à Súmula Vinculante nº 43 do STF, a unidade técnica competente deve manter a rotina de verificação de alterações legislativas e de cargos que caracterizem ascensão funcional na análise de aposentadorias e pensões, a fim de evitar a legitimação de um instituto jurídico flagrantemente inconstitucional;

II. Em respeito aos princípios da segurança jurídica, confiança legítima e boa-fé, bem como em razão da sujeição dos Tribunais de Contas ao prazo decadencial quinquenal previsto no art. 54 da Lei Federal nº 9.784/99, o apontamento de eventual irregularidade, por ascensão funcional, no exame da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão,

deve levar em consideração apenas as modificações legislativas e alterações de cargos ocorridas nos últimos cinco anos.

Em acréscimo às balizas temporais acima indicadas, sugere-se o aperfeiçoamento da instrução ou ato normativo regente do tramite dos expedientes de atos de inativação e pensões, a fim de que sejam os mesmos instruídos com declaração da autoridade pertinente acerca da inexistência de alteração legislativa e de cargos ocorrida nos últimos cinco anos que possa caracterizar a ascensão funcional.

É o parecer.

Curitiba, data da assinatura digital.

Assinatura Digital

GABRIEL GUY LÉGER
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas