

PROTOCOLO Nº: 294248/23
ORIGEM: MUNICÍPIO DE SIQUEIRA CAMPOS
INTERESSADO: LUIZ HENRIQUE GERMANO
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 9/24

Consulta. Progressão funcional. Servidores do magistério municipal. Requisitos legais preenchidos. Limitação de despesas com pessoal prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal. Resposta à consulta.

O Sr. Luiz Henrique Germano, Prefeito do Município de Siqueira Campos, formalizou expediente de consulta perante o Tribunal de Contas, com a seguinte questão (peça 3):

Se for concedida vantagem (elevação) contida artigo da referida Lei Municipal 1.558/2022 ao quadro do magistério do município no próximo mês de maio do presente ano, ocorre de entrar no mérito do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal 101/2000, sendo que o inciso I deste mesmo artigo transcreve a necessidade da cautela quando a despesa com que com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, vedando a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição?

A petição veio instruída com parecer elaborado pelo Departamento Jurídico do Município, o qual concluiu pela *“possibilidade de concessão de progressão salarial mesmo com índice acima do limite prudencial tendo em vista a exceção contida na parte b do inciso I do artigo 22 da LRF”* (peça 4).

A Lei Municipal nº 1.558/2022, que instituiu o plano de cargos, carreira e remuneração do quadro de pessoal do magistério público municipal de Siqueira Campos, foi colacionada na peça 5.

Mediante o Despacho nº 478/23 (peça 7), o relator recebeu a consulta, observando que, ainda que o questionamento guarde vínculo com situação concreta, *“a dúvida pode ser respondida em tese, além de terem sido atendidos os demais requisitos estabelecidos no mesmo artigo 311 e no artigo 312”*. Destarte, restringiu o mérito da consulta à *“[im]possibilidade de concessão de progressão funcional na hipótese de o ente público ter atingido o limite prudencial de gastos com pessoal”*.

Na sequência, remeteu o feito para a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, que por sua vez apresentou os Acórdãos nº 964/23-STP e 1571/22-STP (protocolo nº 432929/21), Acórdão nº 1011/21-STP (protocolo nº 441398/20),

Acórdão nº 3848/20-STP (protocolo nº 832109/19), Acórdão nº 3864/19-STP (protocolo nº 304137/19), Acórdão nº 1294/19-STP (protocolo nº 434754/18) e Acórdão nº 1049/18-STP (protocolo nº 798116/17) como decisões acerca do tema (peça 8).

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização informou que há impactos em sistemas ou fiscalizações realizadas pelas unidades técnicas a ela vinculadas, razão pela qual solicitou ciência da decisão após o final julgamento, para os encaminhamentos necessários (peça 13).

Por sua vez, a Coordenadoria de Gestão Municipal, endossando as razões do parecer jurídico apresentado pelo consultante, opinou que a concessão de vantagens ao servidor público após o cumprimento de requisitos legais não viola a Lei de Responsabilidade Fiscal, destacando que na hipótese de haver previsão legal de progressão funcional de servidores municipais após o atendimento de determinados requisitos, *“a não concessão da vantagem implica em violação a direito subjetivo do servidor”*, por força do quanto previsto no artigo 22, Parágrafo Único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (peça 14).

É o breve relatório.

De partida, cumpre observar que, por força da redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 213/2018 ao artigo 38 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, os requisitos de admissibilidade das consultas passaram a ter assento exclusivamente regimental.

Nessa toada, o artigo 311 do Regimento Interno assim os prevê: legitimidade do consultante, objetividade dos quesitos, pertinência temática, prévio exame da assessoria local e formulação em tese. Já o artigo 312 define o rol de legitimados a apresentar consultas.

No presente caso, nota-se que, à exceção do último, os demais pressupostos foram atendidos. Nesse contexto, a propósito do requisito de abstração, reputa-se possível a generalização pretendida pelo relator (para superar a resolução de caso concreto), visto que se trata de dúvida ínsita à legislação de responsabilidade fiscal em si, aplicável à totalidade dos entes públicos.

Feitas essas considerações prévias, observa-se da petição inicial que a dúvida suscitada tem por substrato a possibilidade de progressão funcional de servidores da carreira de professores municipais, após excedido o limite prudencial de gastos com pessoal estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal. A partir disso, busca o consultante esclarecer se, atendidos os requisitos específicos presentes na lei municipal, os servidores teriam direito subjetivo à progressão, mesmo quando esta acarretaria majoração dos gastos com pessoal da municipalidade, atualmente obstados pelo atingimento do limite previsto na legislação federal.

O parecer jurídico que instrui o pleito enfocou a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ, que pacificou entendimento quanto ao direito subjetivo dos servidores à progressão, alertando para a exceção prevista na própria Lei de Responsabilidade Fiscal ao excepcionar as vantagens derivadas de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual.

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

Na mesma esteira, posicionou-se a Coordenadoria de Gestão Municipal, vez que a consulta guarda relação direta com o Tema nº 1075 de recursos repetitivos do STJ, além de encontrar eco na jurisprudência desta Corte de Contas, conforme salientado pela informação de peça 09.

Nesse propósito, o Acórdão nº 964/23-STP constitui importante paradigma acerca do tratamento da matéria, nele constando – no que interessa a este expediente – as seguintes asserções:

(...) consoante o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 4426/CE, não há óbice para que o município estabeleça critérios mais rigorosos de gasto com pessoal do que o estabelecido na Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Todavia, os parâmetros de indisponibilidade orçamentária-financeira estabelecidos pela Lei Complementar não podem ser utilizados para tolher o **direito subjetivo do servidor público**, mas tão somente para nortear o ente público na gestão das despesas públicas.

Assim, uma vez que os arts. 43 a 48 da Lei Complementar nº 09/2011 dispõem que **o professor fará jus à progressão horizontal ou vertical, na hipótese de cumprir os requisitos preceituados pela norma, não seria possível afastar o direito subjetivo do servidor que preenche os requisitos para progressão**, em razão do percentual da folha de pagamento dos profissionais do magistério ultrapassar 85% (oitenta e cinco por cento) do FUNDEB ou na hipótese da folha geral de pagamento alcançar o percentual de cinquenta e um por cento da receita corrente líquida do Município.

Veja-se que, neste sentido, o art. 22, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, preceitua expressamente a **impossibilidade de vedar a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação, quando estes decorrerem de determinação legal**, como é o caso da progressão vertical e horizontal dos profissionais do magistério do município de Formosa do Oeste. (grifamos) (Consulta nº 432929/21, rel. Cons. Maurício Requião de Mello e Silva, DETC 08/05/2023)

O entendimento plenário amparou-se igualmente na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ, que fixou a seguinte tese no Tema Repetitivo nº 1075:

É ilegal o ato de não concessão de progressão funcional de servidor público, quando atendidos todos os requisitos legais, a despeito de superados os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes a gastos com pessoal de ente público, tendo em vista que a progressão é direito subjetivo do servidor público, decorrente de determinação legal, estando compreendida na exceção prevista no inciso I do parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar 101/2000.

Nesse sentido, o citado texto da Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

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

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

Estabelecidos esses parâmetros legais e jurisprudenciais, a resposta à consulta ora formulada pressupõe a investigação da viabilidade jurídica de concessão de progressão salarial aos servidores da carreira de professor municipal, mesmo com índice de gastos com pessoal acima do limite prudencial previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

De plano, cumpre salientar que a Constituição Federal prevê, em seu artigo 206, V, o princípio da valorização dos profissionais da educação, garantindo, na forma da lei, seus planos de carreira. De tal modo, constituiria retrocesso, que violaria princípio constitucional, a imposição de óbice à progressão funcional de professores que tenham atingido os requisitos legais para tanto.

É importante salientar que a Lei de Diretrizes e Base da Educação (Lei nº 9.394/1996), em seu artigo 67, IV, fixou que os critérios para a progressão funcional serão baseados na titulação ou habilitação e na avaliação do desempenho. Não é em vão que a lei assim estabelece. O mecanismo da progressão para os profissionais da educação é um importante instrumento do gestor para transformar a despesa pública em investimento, incentivando que o professor se qualifique constantemente, restituindo à Administração Pública por meio de melhor qualidade do ensino.

Nesse sentido, a Resolução nº 5/2010 do Conselho Nacional da Educação, que estabelece as diretrizes nacionais para os planos de carreira do magistério, propõe como preceitos para a elaboração destes planos a progressão funcional que contemple a titulação, a experiência, o desempenho, a atualização e o aperfeiçoamento profissional (artigo 4º, inciso V).

Frise-se que, por ocasião da elaboração de lei que institui o plano de cargos, carreira e remuneração do quadro de pessoal do magistério público municipal, a criação de vantagens, gratificações, abonos, adicionais e quaisquer espécies remuneratórias devem estar contempladas em estudo de impacto orçamentário, cuja finalidade é demonstrar a viabilidade financeira e orçamentária de toda a estruturação de uma carreira pública.

Importante destacar que as repercussões financeiras das eventuais progressões funcionais, não apenas dos professores, mas também dos servidores em geral, devem ser tratadas no âmbito do planejamento orçamentário e financeiro do município, anualmente, não sendo legítima a análise e aferição particularizada e individualizada de cada caso concreto, para então deferir ou não a concessão da progressão.

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

Assim, o servidor público que preenche todos os requisitos para a concessão de progressão funcional prevista em lei, sai de uma situação de expectativa de direito objetivo posto na norma e passa a titular de um direito subjetivo, a integrar o seu patrimônio pessoal, formando assim o direito adquirido, constitucionalmente resguardado.

Nesse sentido, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. REAJUSTES DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 432/10. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO. 1. **Os limites previstos nas normas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), mormente os relacionados às despesas com pessoal de ente público, não são aptos a justificar o descumprimento dos direitos subjetivos dos servidores.** Precedentes. 2. As restrições sobre as despesas com pessoal, previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, também não incidem quando decorrerem de decisões judiciais, nos termos do art. 19, § 1º, IV, da LC 101/2000. Precedentes. 3. Agravo regimental não provido. (grifamos) (STJ, AgRg no REsp 1433550/RN, Rel.: Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 19/08/2014)

Ainda, não havendo previsão de restrição à progressão dos demais servidores públicos municipais por força do limite prudencial imposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, certo que haveria violação ao princípio da igualdade, a recomendar uma vez mais o respeito ao direito subjetivo dos servidores.

Por fim, cumpre consignar que o indeferimento de progressões funcionais com base exclusivamente no aspecto orçamentário-financeiro pode gerar passivos contingentes e comprometer ainda mais as finanças do município.

Portanto, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela possibilidade de **conhecimento** da consulta para, no mérito, ofertar a seguinte **resposta** ao quesito formulado:

O limite prudencial de gastos com pessoal imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal não pode ser invocado para obstar a concessão de progressões funcionais aos profissionais do magistério municipal, quando estes tenham preenchido todos os requisitos previstos em lei, visto que a hipótese configura a exceção prevista no artigo 22, Parágrafo único, I, do diploma legal, sob pena de violação ao direito subjetivo dos servidores públicos.

Curitiba, data da assinatura digital.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA

Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas