

ACÓRDÃO AC-CON N. 00010/2014 – TCMGO – PLENO

PROCESSO N. :05552/14
ÓRGÃO :Câmara de Jataí
ASSUNTO :Consulta
CONSULENTE : **Presidente da Comissão de Obras, Serviços Públicos e Urbanismo**
RELATOR :**Conselheiro Substituto Vasco C. A. Jambo**

EMENTA: Consulta. Conhecimento. Servidor Público do Magistério. Progressões/Promoções na Carreira. Possibilidade Jurídica. Limites.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, processo nº 05552/14, Consulta formulada pelo Presidente da Comissão de Obras, Serviços Públicos e Urbanismo do Município de Jataí, Sr. Vinícius de Cecílio Luz, que requer o seguinte: Por todo o exposto, Senhor Presidente, este vereador espera que esta Corte possa reavaliar o seu acórdão 00032/11, e ao seu final possa emitir novo acórdão, desta feita permitindo que o Município de Jataí possa conceder aos Professores a Progressão Vertical, por ser medida de justiça para com os Profissionais da Educação.

Considerando a Proposta de Decisão nº 789/2014 – GABVJ, proferida pelo Conselheiro-Substituto Vasco C. A. Jambo;

Considerando tudo mais que consta nos autos;

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, reunidos em Sessão do Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator em:

1. **Conhecer** da presente consulta;

2. **Conceituar** o deslocamento vertical do servidor na carreira, independentemente da nomenclatura adotada nos Estatutos, a situação em que o servidor é alçado do cargo ou classe que ocupa atualmente para outro cargo ou classe, de maior grau de responsabilidade e maior complexidade de atribuições, após o transcurso de um lapso temporal, condicionado ou não ao implemento de uma condição funcional (merecimento, conclusão em curso, habilitação específica, etc.)

3. **Responder** ao consulente o seguinte:

3.1. É compatível com o ordenamento jurídico a movimentação vertical de servidor do magistério público (professor), **dentro da mesma carreira a que pertence**, desde que:

a) haja previsão expressa na legislação municipal;

b) se trate de cargos pertencentes da **mesma carreira**, isto é, que guardem intrínseca similaridade entre os seguintes elementos: I) identidade substancial de atribuições; II) compatibilidade funcional; III) equivalência remuneratória; IV) equivalência de requisitos de admissão;

3.2. **Responder**, também que:

a) A análise da movimentação vertical dos servidores na carreira implica na verificação da natureza jurídica dos institutos estão previstos na legislação

municipal, independentemente do nome dado pelo legislador, se promoção, progressão ou acesso;

b) É incompatível com o ordenamento jurídico a movimentação vertical de servidor do magistério público cujo cargo/classe de origem exija **requisito de admissão nível médio**, para outro cargo/classe que exija como **requisito de admissão nível superior**, por configurarem carreiras distintas;

c) É incompatível com o ordenamento jurídico a movimentação vertical de servidor do magistério público caso o **cargo de destino** preveja duas formas de ingresso, por concurso público ou por promoção/progressão, ainda que a lei estabeleça estas duas espécies de provimento (originário ou derivado);

d) É inadequada a ausência de carreiras distintas para os cargos de professor generalista e de professor especialista nos planos de cargos e carreira de professores;

e) Será inadmissível, juridicamente, que um servidor investido no cargo de professor generalista (atuação na educação infantil e na primeira fase do ensino fundamental) obtenha o acesso ao cargo de professor especialista, com atuação na segunda fase do ensino fundamental ao apresentar o título de especialização, sob pena de caracterizar ascensão funcional vedada pela Constituição Federal de 1988;

f) Durante a década da educação (23/12/1996 a 23/12/2007) era admissível, juridicamente, que os professores que ingressaram no serviço público em cargos de nível médio fossem ascendido a cargos, cujo requisito de provimento era a conclusão de curso de nível superior na área da educação, **após a obtenção do respectivo título**, seja pela conclusão de curso superior ou por treinamento em serviço, nos termos estabelecidos no §4º do Art. 87 da Lei n.º 9394/96.

g) A revogação do §4º do art. 87 da Lei n.º 9394/96 não implica na restauração das situações existentes antes da sua vigência, por se tratar de norma temporária cujo objetivo consistia em delimitar um período para que as instituições

de ensino se adequassem às novas regras estabelecidas pela LDB, em especial, quanto à exigência mínima, para o exercício do “magistério”, concernente à conclusão do ensino superior.

4. **Determinar** a revogação do Acórdão AC-CON n.º 32/11 e do Acórdão AC CON n.º 29/12.

5. **Determinar** o encaminhamento de cópia da decisão ao Prefeito Municipal de Jataí;

6. **Determinar** que se cumpram as demais formalidades de praxe.

À Superintendência de Secretaria, para as providências.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS,
em Goiânia, aos 19/11/2014

Cons. Honor Cruvinel Oliveira
Presidente

Participantes:

Cons. Maria Teresa F. Garrido

Cons. Virmondes Cruvinel

Cons. Subst. Irany de Carvalho Jr

Cons. Francisco José Ramos

Cons. Daniel Goulart

Cons. Subst. Vasco C. A. Jambo (Relator, não votante)

Presente: Fabrício Macedo Motta, Ministério Público de Contas

PROPOSTA DE DECISÃO N. 789/2014-GABVJ

PROCESSO N. :05552/14
ÓRGÃO :Câmara Municipal de Jataí
ASSUNTO :Consulta
CONSULENTE :Presidente da Comissão de Obras, Serviços Públicos e Urbanismo
RELATOR :Conselheiro Substituto Vasco C. A. Jambo

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Consulta formulada pelo Presidente da Comissão de Obras, Serviços Públicos e Urbanismo da Câmara Municipal de Jataí, Sr. Vinícius de Cecílio Luz, que requer o seguinte:

Por todo o exposto, Senhor Presidente, este vereador espera que esta Corte possa reavaliar o seu acórdão 00032/11, e ao seu final possa emitir novo acórdão, desta feita permitindo que o Município de Jataí possa conceder aos Professores a Progressão Vertical, por ser medida de justiça para com os Profissionais da Educação.

5. Foi anexado aos autos o Parecer Jurídico (fls. 11-14), conforme exigência contida no art. 31, §1º, da Lei 15.958/07, o qual conclui que a “*progressão vertical dos profissionais da educação do Município de Jataí encontra-se previsto de forma expressa na legislação municipal e se coaduna com o princípio constitucional da eficiência*”.

6. Por meio do Despacho n. 257/2014 – GABVJ (fl. 18), os presentes autos seguiram à Divisão de Documentação e Biblioteca, vez que conforme o disposto no art. 134, XV do Regimento Interno, nos processos de consultas, compete à referida Divisão indicar, preliminarmente, a existência ou não de manifestação expedida por esta Corte que responda à matéria afeta à consulta.

7. De conformidade com Despacho n. 042/2014 (f. 23), a Divisão de Documentação e Biblioteca anexou aos autos às folhas 19-22 as ementas de Resoluções do TCM/GO relacionadas ao questionamento formulado nestes autos.

8. Seguindo trâmite regimental, por meio do Despacho n. 265/14 (fl.24-26), esta relatoria encaminhou os presentes autos à Secretaria de Controle Externo competente, para manifestação.

9. A Secretaria de Atos de Pessoal, mediante o Certificado n. 2.638/2014 (f. 47-64), proferiu entendimento no sentido de que ultrapassado o juízo de admissibilidade fosse respondido ao consulente que *“desde que previsto na legislação municipal, é compatível com o ordenamento jurídico a movimentação vertical de servidor do magistério público (professor) dentro da mesma carreira a que pertence (...)”* desde que atendidas algumas premissas, nos seguintes termos:

I. efetuado juízo positivo de admissibilidade da consulta por expressa determinação do i. Conselheiro-Relator (f. 24/26); e,

II. respondido ao consulente que, desde que previsto na legislação municipal, **é compatível com o ordenamento jurídico a movimentação vertical de servidor do magistério público (professor) dentro da mesma carreira a que pertence, desde que atendidas as seguintes premissas:**

a) para se verificar a possibilidade jurídica da movimentação vertical de servidor público dentro da sua carreira é necessário seu enquadramento conceitual, independentemente do nome que se dê a essa movimentação, se promoção, progressão ou acesso;

b) conceitua-se como movimentação vertical de servidor público, **independentemente do nome que se dê a essa movimentação (se promoção, progressão ou acesso)**, quando o servidor é alçado do cargo/classe que ocupa atualmente para outro cargo/classe **dentro da mesma carreira a que pertence**, de maior grau de responsabilidade e maior complexidade de atribuições, após o transcurso de um lapso temporal (antiguidade), condicionado ou não ao implemento de uma condição funcional (merecimento, realização de um curso, habilitação específica, etc);

c) na movimentação vertical do servidor do magistério público, consideram-se cargos integrantes da mesma carreira, aqueles que guardem intrínseca similaridade, devendo conter:

c.1) identidade substancial de atribuições;

c.2) compatibilidade funcional;

c.3) equivalência remuneratória;

c.4) equivalência de requisitos de admissão;

d) não configuram cargos integrantes da mesma carreira:

d.1) aqueles cuja movimentação implique em mudança de conteúdo ocupacional ou natureza de trabalho;

d.2) aqueles que exijam diferentes graus de escolaridade como requisito de provimento;

d.4) aqueles cujo ingresso seja realizado, de forma conjunta, ou isoladamente, através de concurso público (provimento originário);

d.5) aqueles cuja movimentação implique aumento remuneratório incompatível com uma evolução vencimental proporcional e razoável;

d.6) aqueles cuja movimentação implique na mudança de nomenclatura do

cargo a ponto de evidenciar mudança na própria natureza do cargo;

e) é **compatível** com o ordenamento jurídico a movimentação vertical de servidor do magistério público cujo cargo/classe de origem exija requisito de admissão nível superior (licenciatura), para outro cargo/classe da **mesma carreira** que exija **habilitação específica** (ex. pós-graduação *latu* ou *strictu sensu*, ou outra titulação acadêmica), desde que obedecidos os requisitos de similitude estabelecidos anteriormente;

f) é **incompatível** com o ordenamento a movimentação vertical de servidor do magistério público cujo cargo/classe de origem exija requisito de admissão nível médio, para outro cargo/classe que exija como requisito de admissão nível superior, por configurarem carreiras distintas;

g) é **incompatível** com o ordenamento jurídico a movimentação vertical de servidor do magistério público caso o cargo de destino exija como forma de ingresso concurso público, ainda que lei preveja as duas formas de provimento (originário e derivado);

h) os requisitos de movimentação vertical na carreira foram mitigados pelo art. 87, caput e §4º, da Lei nº 9394/96 — LDBE (Década da Educação), tendo como data limite 03/12/2007 para a realização da (promoção, progressão, acesso) em desconformidade com o ora estabelecido;

III. orientado ao responsável que é preferível que na elaboração ou estruturação da carreira do magistério que os jurisdicionados optem pela concessão de adicional¹ ao servidor do magistério público que obtenha habilitação específica (graduação, pós-graduação, ou outra titulação acadêmica), de maneira oposta à imposição como condição de concessão de progressão funcional na carreira, por implicar em maior segurança jurídica;

IV. o responsável alertado que cumpre ao gestor público, conforme sua competência constitucional, adotar as providências necessárias a reestruturar os estatutos do magistério público municipais hoje vigentes, de modo a adequá-los ao ordenamento jurídico, conforme determina o art. 206, V da CF, sem prejuízo ao direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (art. 5º, XXXVI da CF); e

V. **expressamente revogado o Acórdão AC-CON n. 32/11 com o objetivo de se evitar equívocos de interpretação.**

10. O Ministério Público de Contas junto a este Egrégio Tribunal, manifestou-se, preliminarmente, pela inadmissibilidade da consulta diante da ilegitimidade do consulente em formulá-la perante esta Corte de Contas, por se tratar de questão concreta existente na municipalidade, e ainda pelo fato do questionamento já ter sido respondida anteriormente por este Tribunal.

11. No mérito o *parquet* manifestando-se por meio do Parecer nº 6030/14 (fl. 66-74), concordou com o posicionamento da Unidade Técnica, aprofundando a análise no tocante à coexistência de cargos de magistério generalista e de professor de atuação em áreas específicas na mesma carreira, conforme abaixo transcrito:

¹ Adicional de função *ex facto officii*.

De início, é preciso destacar que a avaliação da legalidade das progressões verticais de professores não pode prescindir de considerações sobre o que dispõem os planos de cargos de professores nos municípios, os quais nem sempre se compatibilizam com as diretrizes nacionais da educação básica, essencialmente pela ausência de um mínimo de segmentação de cargos de professor de atuação no magistério generalista e no magistério especializado.

Cargos públicos, em sentido qualitativo, encerram feixes de atribuições cujo exercício demanda requisitos previstos em lei. Sob o aspecto quantitativo, configuram uma posição específica e exclusiva na estrutura administrativa.

Os cargos podem ser isolados ou organizados em carreira. Essa última é a forma adotada no Município de Jataí (Lei nº 2.822/07) e, em geral, pelos planos de cargos de professores municipais. Em Jataí, a organização em carreira estabelece uma série de posições sucessivas, denominadas níveis, acessíveis por progressão vertical, que se assemelha ao instituto da *promoção* da Lei nº 8.112/90.

A legislação federal do ensino básico e sua interpretação fixada pelos pareceres e resoluções do Conselho Nacional da Educação, ao estabelecerem a existência de duas etapas no ensino fundamental - uma multidisciplinar e outra de magistério em disciplinas específicas -, indicando a formação em ensino médio como a mínima para o magistério multidisciplinar e generalista, e, por outro lado, exigindo formação de ensino superior, em licenciaturas específicas, para a atuação nos últimos anos do ensino fundamental, evidenciam a ausência de identidade dos cargos de professor de atuação nessas duas etapas diversas, seja em razão das atribuições diferenciadas relacionadas a essas etapas, seja em face da consequente diferença de formação exigida para o exercício dessas atribuições distintas.

Não se ignora que a formação mínima para o magistério generalista prevista na LDB configura regra excepcional, tendo em vista a viabilidade dos ensinos infantil e fundamental em localidades ainda sem a devida oferta de profissionais de nível superior. O recém-aprovado Plano Nacional da Educação, por sua vez, fixa como meta que todo o ensino básico e o ensino fundamental no país sejam ministrados por professores com formação superior. Enquanto, porém, a realidade concreta em Goiás, principalmente dos pequenos municípios, não se adequar a essa aspiração e, por conseguinte, os planos de cargos e carreira ainda contemplarem cargos de professor sem formação superior, persistirão as questões relacionadas às progressões de cargos de nível médio para cargos de nível superior.

A SAP expôs de modo detalhado e fundamentado o que se entende por cargos de mesma série ou carreira, para os quais admite-se o desenvolvimento por progressão, destacando os seguintes critérios para a caracterização:

- 1) identidade substancial de atribuições;
- 2) compatibilidade funcional;
- 3) equivalência remuneratória;
- 4) equivalência de requisitos de admissão;

À luz desses critérios, extrai-se uma primeira conclusão: não há óbice à progressão vertical, ao desenvolvimento na carreira, decorrente da obtenção

de títulos de pós-graduação, como já destacado no AC-CON nº 0029/12, porquanto a pós-graduação configura *plus*, um aperfeiçoamento da qualificação mínima exigida para o exercício das atribuições do cargo ou posição de provimento originário. Um professor de matemática, com licenciatura específica, está legalmente habilitado para o magistério da disciplina, assim como um licenciado com doutorado na área.

Uma segunda conclusão também se impõe: os cargos de professor de atuação generalista e de atuação específica, embora guardem semelhança por serem cargos de magistério, não podem compor a mesma série ou carreira, tendo em vista a evidente diferença entre as posições iniciais dessas séries, como também as diferenças de atribuições e de formação para o exercício. Para os generalistas, a posição de ingresso é, como regra, aquela reservada aos formados em ensino médio, na modalidade normal, nos termos da LDB. Para os especialistas, por outro lado, a primeira posição requer formação superior, em licenciatura específica.

A existência, assim, de diferenciação das posições iniciais supracitadas coloca a forma comum dos planos de cargos de professores dos municípios em desconpasso com a jurisprudência, que indica a impossibilidade de coexistirem formas de provimento originário, mediante concurso e decorrente de nomeação, com formas de provimento derivado, que pressupõem investidura anterior e se dão mediante o instituto da *promoção*. A referida coexistência de formas de provimento ocorria nas figuras do “acesso” e da “transferência”, consideradas inconstitucionais.

Os investidos em cargos de professor de atuação generalista, assim, caso concluam licenciaturas em áreas específicas, não podem ser “transpostos” para cargos de professor de atuação em área específica, a título de progressão vertical, essencialmente porque isso implicaria novas atribuições e, notadamente, de formação mínima diversa para o exercício dessas atribuições, vale dizer, investidura em outro cargo público, tanto em sentido qualitativo, quanto em sentido quantitativo.

Ressalta-se que a LDB trouxe regra de transição, a fim de permitir que os entes da federação compatibilizassem seus quadros com as inovações trazidas pelas diretrizes nacionais. Essa regra, com limites temporais expressos, foi interpretada por esta Corte, em conjunto com o plano de cargos de professores de Jataí (Lei nº 2.822/07), como uma possibilidade de mudança de cargos, por progressão, para aqueles professores sem o ensino superior, ocupantes de posições denominadas na lei municipal como profissional da educação I (art. 204), inicial na carreira única, que concluíssem a formação em licenciatura dentro do período denominado “Década da Educação”, e pudessem ascender aos cargos ou posições de professor de formação superior, denominados profissional da educação nível III, seja em cargos de atribuição generalista, seja naqueles de atribuição de magistério específico, os quais, frisa-se, a lei de Jataí não distingue apropriadamente.

Nesse cenário, o entendimento consubstanciado no AC-CON nº 032/11 permanece, sendo certo que a mudança de cargos de generalistas para de especialistas, nos casos em que a formação superior foi obtida após o período o transição supracitado, configura, sim, burla à regra do concurso. Cabe, contudo, um esclarecimento tão somente em relação aos cargos de

atribuição multidisciplinar.

Ilustrativamente, para atender a proposta do Relator de delinear-se um modelo abstrato, no caso das licenciaturas concluídas fora do período contemplado no AC-CON nº 032/11, seriam admitidas apenas as progressões verticais pelas quais ocorreria a passagem de ocupantes de cargos, níveis ou classes de nível médio, para cargos, níveis ou classes de nível superior de atuação restrita à etapa **generalista**, porquanto somente nessa hipótese não haveria mudança de cargo.

Um professor com formação em ensino médio, à luz da legislação federal, está capacitado para o exercício do magistério generalista, de modo que a conclusão de curso superior em pedagogia ou outra licenciatura configuraria apenas um *plus* de qualificação - que pode ser previsto em lei como requisito para desenvolvimento na carreira, mas não uma autorização para nova investidura.

Reitera-se a necessidade de reformulação dos planos de cargos tradicionais, de modo a contemplar um mínimo de segmentação, isto é, número certo de cargos de atuação generalista ou multidisciplinar, com o respectivo requisito mínimo de investidura, e de cargos de magistério especializado, extinguindo-se o tratamento de todos como componentes da mesma série para efeito de progressão.

É importante ressaltar, nessa oportunidade, que a referida segmentação entre cargos e entre séries de desenvolvimento ou carreira por etapa da educação básica não implica tratamento diferenciado em relação a vantagens e remuneração, sendo certo que os padrões remuneratórios devem respeitar a disciplina constitucional, guardando relação com qualificação, complexidade, experiência etc., assim como também orienta o Ministério da Educação.

Por último, alerta-se: a ausência de segmentação não é a única das impropriedades que se observam, a princípio, na legislação do Município de Jataí, à luz das diretrizes nacionais e da regra constitucional do concurso público. A citada Lei Municipal nº 2.2822/07 prevê quadro transitório de “professores assistentes” (art. 206), que compreende assistentes de ensino e outros cargos diversos, com formações de ensino fundamental e ensino médio sem habilitação para magistério, e admite, expressamente, que os investidos nesses cargos sejam “transferidos” aos cargos e carreiras de professor (profissionais de educação) “independentemente de concurso público” (art. 207). Curiosamente, a mesma lei prevê também que os ocupantes do “quadro transitório” que não obtiverem a formação para o acesso aos cargos de professor “deverão ser remanejados para cargos administrativos” (art. 208), tratando-se, ao que tudo indica, de previsão de investidura inconstitucional.

Essas questões, porém, não são objeto do presente processo, cabendo fiscalização de eventuais violações à regra do concurso em momento oportuno, essencialmente quando da fiscalização dos enquadramentos decorrentes da lei.

Ante o exposto, manifesta-se este Ministério Público de Contas por:

a) não conhecer da consulta, remetendo-se ao consulente cópias dos AC-CON nº 0032/11 e AC-CON nº 0029/12;

b) superada a preliminar, firmar entendimento no sentido de que:

b.1) é inadequada a ausência de segmentação entre cargos de professor generalista e de professor especialista nos planos de cargos e carreira de professores, sendo imprópria a inclusão de cargos de atribuições diversas, cujo exercício requer formação específica, na mesma série de desenvolvimento;

b.2) uma mesma carreira de professor não comporta cargo, classe ou nível cujo provimento ocorra tanto por promoção ou progressão (derivado), quanto por nomeação (originário), ou seja, cargo, classe ou nível que possa ser ofertado em concurso público, como também provido por promoção de integrantes da carreira;

b.3) não há óbice às progressões de professores dentro da mesma carreira desde que a mudança de cargos, classes ou níveis, isto é, a passagem para posição superior na série de desenvolvimento, não acarrete alteração essencial de atribuições cujo exercício exija habilitação mínima diversa, nos termos da lei, hipóteses em que se enquadram as progressões decorrentes de pós-graduação;

b.4) admitem-se progressões de ocupantes de cargos de professor sem formação superior – cuja atuação restringe-se à educação infantil e aos 05 anos iniciais do ensino fundamental, nos termos da legislação nacional –, decorrentes de conclusão de curso superior ou de cursos de pós-graduação, a qualquer tempo, quando a passagem para posições seguintes na série ou carreira não implicar mudança das atribuições originais de magistério generalista ou multidisciplinar para o magistério em campos específicos do currículo que exijam licenciatura específica.

12. É o Relatório.

13. Preliminarmente, a relatoria reitera as considerações exaradas no Despacho n.º 265/2014 (f. 24), no sentido de que a consulta deve ser conhecida mesmo que não estejam presentes todos os requisitos de admissibilidade, tendo em vista que o assunto tratado é relevante.

14. Outrossim, não se vislumbra óbice ao conhecimento do feito a existência do Acórdão Consulta n.º 032/11 e do Acórdão Consulta n.º 029/12 tratando sobre a mesma questão, diante da necessidade de se consolidar um entendimento claro e objetivo acerca das progressões verticais de professores.

15. Passando a análise do mérito verifica-se que as manifestações da Secretaria de Controle Externo e do Ministério Público de Contas não divergem, mas

são complementares, sendo que a relatoria não encontrou razões para discordar dos seus posicionamentos.

16. Passando à apreciação da questão formulada, não restam dúvidas que com o advento da Constituição Federal de 1988 a ascensão a cargos públicos restou vedada nos termos do inciso II do art. 37 da CF/1988:

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).

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público **depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos**, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

17. Assim, conforme aludido pela Unidade Técnica, sob a égide da Magna Carta de 1.988 toda e qualquer investidura em cargo público depende de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos.

18. Neste mesmo sentido, a Súmula 685 do Supremo Tribunal Federal estabelece que: *“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”*.

19. Correlacionando o tema ascensão funcional ao questionamento formulado pelo consulente, tem-se que em algumas situações concretas este instituto, vedado pela Constituição Federal de 1988, é confundido com a progressão/promoção funcional de servidores de um nível para o outro na carreira.

20. Ocorre que enquanto que na ascensão funcional, vedada pela Constituição Federal, ocorre o ingresso no cargo, de forma **originária, sem que o servidor seja submetido a concurso público**, na progressão/promoção funcional, o servidor, já investido originariamente em cargo público (após submeter-se a um

concurso público), movimenta-se na carreira para *outro cargo ou classe de maior grau de responsabilidade e maior complexidade de atribuições*.

21. Neste ponto, cabe a diferenciação conceitual da **progressão** e da **promoção funcional**. A este respeito, a Secretaria Especializada, após farta pesquisa doutrinária, definiu de forma bem clara estes dois institutos da seguinte forma:

A progressão é a movimentação horizontal do servidor através de um interregno funcional, normalmente simbolizado por índices ou padrões, materializado por melhoria vencimental periódica, após o transcurso de um lapso temporal (antiguidade), condicionado ou não ao implemento de uma condição funcional (merecimento, realização de cursos, etc).

Por sua vez, **a promoção é a movimentação vertical do servidor, que é alçado do cargo ou classe que ocupa atualmente para outro cargo ou classe, de maior grau de responsabilidade e maior complexidade de atribuições**, após o transcurso de um lapso temporal (antiguidade), condicionado ou não ao implemento de uma condição funcional (merecimento, realização de um curso, etc), dentro da carreira a que pertence, materializando-se não só no aumento vencimental, podendo acarretar também o aumento de atribuições do cargo ou grau de responsabilidade funcional.

22. Veja que tanto na progressão quanto na promoção ocorre a melhoria do vencimento e o escalonamento do servidor na carreira, diferenciando os dois institutos tão somente quanto ao nível que o servidor passará a ocupar.

23. Enquanto que na progressão o servidor progride de forma horizontal, mantendo-se no **mesmo cargo e classe**, na promoção o servidor é **alçado de cargo integrante de uma classe para cargo de outra classe dentro de uma mesma carreira**, geralmente com maior grau de responsabilidade e com atribuições mais complexas.

24. Tanto a Unidade Técnica quanto o Ministério Público de Contas ponderaram quanto a necessidade de se observar nos Estatutos a natureza jurídica destes institutos, já que ao legislar sobre eles os entes federativos tendem a adotar terminologia diferenciada (acesso, por exemplo), nem sempre coincidindo com as nomenclaturas adotadas pelos doutrinadores.

25. Com muita propriedade a Secretaria Especializada aduziu que *“ainda que à promoção seja atribuída outra denominação, que não esta, deverá ser-lhe dada o mesmo tratamento jurídico caracterizado pela sua substância, sua natureza jurídica, e não pela sua forma ou denominação. Do mesmo modo deve ser o tratamento dispensado à progressão.”*

26. Desse modo, a movimentação do servidor dentro da mesma carreira, seja de forma horizontal (progressão) seja verticalmente (promoção) não ofende a Magna Carta de 1988.

27. Todavia, para que esta movimentação não configure ascensão/transposição/transformação funcional, ferindo o disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal será imprescindível que a promoção (progressão vertical) ocorra **dentro da mesma carreira**, não implique em mudança de conteúdo ocupacional ou natureza do trabalho, e não exija grau de escolaridade diverso do exigido para ingresso (originário) na carreira, conforme manifestação da Especializada.

28. Utilizando-se de características próprias do instituto da transposição de cargos a SAP, analogicamente, indicou como elementos indispensáveis a serem verificados por ocasião da movimentação vertical na carreira dos servidores, para que não reste configurada a ascensão de cargos vedada no inciso II da Constituição Federal, os seguintes:

- a) identidade substancial de atribuições;
- b) compatibilidade funcional;
- c) equivalência remuneratória;
- d) equivalência de requisitos de admissão;

29. O Ministério Público de Contas, corroborando com a Unidade Técnica, destacou que, desde que estejam presentes estes elementos não há óbice à progressão vertical, ao desenvolvimento da carreira, decorrente da obtenção de títulos de pós-graduação dos servidores do magistério, já que o título configura *plus*,

um aperfeiçoamento da qualificação mínima exigida para o exercício das atribuições do cargo ou posição de provimento originário.

30. Por outro lado, o *parquet* asseverou a necessária distinção entre as carreiras de professor generalista, com atuação na primeira fase do ensino fundamental, do profissional do magistério com atuação em matérias específicas na segunda fase do ensino fundamental (matemática, português, história, geografia, etc.).

31. Aduz o Ministério Público de Contas que esta distinção torna-se necessária diante da evidente diferença entre as posições iniciais do cargo atinente ao magistério generalista e do magistério com atuação em matérias específicas, bem como no tocante aos requisitos para investidura, como também das atribuições e de formação para o exercício.

32. A relatoria concorda com o *parquet*, tendo em vista que, para o professor com atuação na educação infantil e na primeira fase do ensino fundamental (generalista) a LDB exige formação em nível superior, em **pedagogia**, sendo **admitido**, como formação mínima, o **ensino médio na modalidade normal**, nos termos do artigo 62, adiante transcrito, já para os professores com atuação na **segunda fase** do ensino fundamental será **imprescindível formação superior na área específica de atuação** (português, matemática, história, geografia, etc.).

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos 5 (cinco) primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em **nível médio na modalidade normal**. ([Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013](#))

33. Destarte, conclui o Ministério Público de Contas, de forma bastante coerente, que diante da diferenciação das exigências para o ingresso na carreira de professor com atuação na primeira fase do ensino fundamental e daquele com atuação na segunda fase, conforme destacado acima, denota a impossibilidade de coexistirem formas de provimento originário, mediante concurso e derivado, por meio

de nomeação, nos vários níveis da carreira. Vejamos o posicionamento do *parquet* a este respeito:

“A existência, assim, de diferenciação das posições iniciais supracitadas coloca a forma comum dos planos de cargos de professores dos municípios em descompasso com a jurisprudência, que indica a impossibilidade de coexistirem formas de provimento originário, mediante concurso e decorrente de nomeação, com formas de provimento derivado, que pressupõem investidura anterior e se dão mediante o instituto da *promoção*. A referida coexistência de formas de provimento ocorria nas figuras do “acesso” e da “transferência”, consideradas inconstitucionais.

Os investidos em cargos de professor de atuação generalista, assim, caso concluem licenciaturas em áreas específicas, não podem ser “transpostos” para cargos de professor de atuação em área específica, a título de progressão vertical, essencialmente porque isso implicaria novas atribuições e, notadamente, de formação mínima diversa para o exercício dessas atribuições, vale dizer, investidura em outro cargo público, tanto em sentido qualitativo, quanto em sentido quantitativo.”

34. Diante disto, não será admitido juridicamente que um servidor investido no cargo de professor generalista (atuação na educação infantil e na primeira fase do ensino fundamental) obtenha o acesso ao cargo de professor especialista, com atuação na segunda fase do ensino fundamental ao apresentar o título de especialização, sob pena de caracterizar ascensão funcional vedada pela Constituição Federal de 1988, por se tratar de **cargos com carreiras distintas, com requisitos de admissão e atribuições distintos**.

35. A Unidade Técnica abordou este aspecto de forma mais abrangente ao expor que “*a disposição legal de que entre níveis ou cargos aos quais se pretende progredir/promover a admissão se dará também por concurso público (provimento originário) desvirtua o conceito de carreira única, configurando hipótese de ascensão funcional ilícita.*”

36. Ora, verifica-se pelo texto da Lei Municipal n.º 2.135/99 que o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público do município de Jataí estabeleceu o ingresso nas várias “classes” do cargo de Profissional de Magistério por meio da aprovação em concurso público OU pela apresentação de título, aliado a dois anos de efetivo exercício (Anexo III, f. 40-43). Assim, desvirtuou-se a existência de carreira única entre os vários níveis, caracterizando cargos isolados já que o servidor

pode ingressar de forma originária em qualquer dos níveis e, por conseguinte, com requisitos de admissão diferenciados.

37. Neste mesmo sentido a Secretaria Especializada discorre:

(...)

Exemplo de Estatuto do magistério estruturado nesse mesmo diapasão é o do Município do próprio consulente, instituído pela Lei Municipal n. 05.552/14 (f. 27/46).

Pelo cotejo das explicações acima, percebe-se que não é possível a movimentação vertical da carreira, de um cargo/nível para outro imediatamente seguinte se houver diferenças nos requisitos de admissão do cargo originário e do cargo ao que se pretende promover.

Ou seja, em regra, **é vedada a movimentação vertical na carreira do ocupante do cargo/nível PI ao PII e assim sucessivamente, por serem distintos os requisitos de admissão, característica essa que configuram cargos e carreiras distintas umas das outras, sendo ilícita por constituir hipótese de ascensão funcional.**

(...)

A caracterização como carreiras distintas fica ainda nítida caso o diploma legal municipal preveja a possibilidade de ingresso através de concurso público (provimento originário) em todos os cargos/níveis, o que afasta qualquer possibilidade de provimento derivado (seja qual for o nome dado -promoção/progressão/acesso) de forma conjuminada.

Hipótese diversa ocorre quando o requisito para ingresso no cargo originário é o de nível superior (licenciatura) e se pretende a movimentação vertical para o próximo nível/cargo cuja exigência é nível superior conjuminado com pós-graduação.

Isso porque, caso a lei preveja que o ingresso se dará por concurso público em ambos os casos (provimento originário), configuram carreiras distintas, não sendo possível a promoção/progressão/acesso.

De outro modo, caso o ingresso no cargo ao qual se pretende movimentar (nível superior com pós-graduação) se der exclusivamente através de promoção (provimento derivado), a movimentação vertical é possível, desde que os dois cargos guardem os demais requisitos de similitude.

38. Em suma, para que não reste caracterizada ascensão funcional vedada no inciso II do art. 37 da Constituição Federal as promoções (progressão vertical) devem ocorrer **dentro da mesma carreira**, desde que observada a similitude entre os cargos, nos seus diversos níveis, quais sejam: a) **identidade substancial de atribuições**; b) **compatibilidade funcional**; c) **equivalência remuneratória**, neste caso, resguardados os aumentos vencimentais próprios do cargo ao qual se pretende progredir; e, finalmente, e) **equivalência dos requisitos de admissão**.

39. Atendidos os requisitos delineados acima, a promoção (progressão vertical) será juridicamente possível, sendo, inclusive uma previsão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, nos termos do art. 67:

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III - piso salarial profissional;

IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI - condições adequadas de trabalho.

40. Neste contexto cabe acrescentar, ainda, que a Lei de Diretrizes e Bases (Lei n.º 9394/96) instituiu regra de transição no artigo 87 e seguintes, por um período denominado de “Década da Educação”, com início **após um ano da data da sua publicação** e término para os dez anos seguintes. Considerando que a LDB foi publicada em 23/12/1996 a década da educação findou em 23/12/2007.

41. A Década da Educação foi instituída para que as instituições de ensino se adequassem ao projeto educacional estatuído pela LDB, qual seja, de que todos os professores fossem habilitados em **nível superior** ou por **treinamento em serviço**, nos termos do §4º do art. 87:

Art. 87 (...)

4º Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço.

42. Após dúvida suscitada pela Associação Brasileira de Educação, o Conselho Nacional de Educação definiu no Parecer n.º 08/2009 a titulação: “formados por treinamento em serviço”, da seguinte forma:

“A expressão *“treinamento em serviço”*, constante do parágrafo 4º do artigo 87 da LDB, **não deve ser compreendida como outra espécie ou outro nível de formação docente**, mas sim como forma de expressão do Legislador, no sentido de **garantir que todos os docentes em exercício nas escolas brasileiras possam adquirir formação docente de nível superior, realizada em formato próprio e original, necessariamente aprovado pelo MEC/CNE ou pelo Conselho Estadual** respectivo, no caso de instituições estaduais ou municipais de educação superior, porque desenvolvida

simultaneamente à prática docente, isto é, como capacitação em serviço em cursos presenciais ou a distância que garantam a associação entre teoria e prática e que levem em consideração a experiência do professor.”

43. Assim, fundado no §4º do art. 87 da LDB, esta Corte de Contas adotou interpretação (Acórdão Consulta 032/11) no sentido de que durante a década da educação seria admissível, juridicamente, que os professores que ingressaram no serviço público em cargos de nível médio fossem ascendido a cargos cujo requisito de provimento era a conclusão de curso de nível superior na área da educação após a obtenção do respectivo título, seja pela conclusão de curso superior ou por treinamento em serviço, nos termos estabelecidos nesta regra de transição, mitigando o disposto no inciso II do artigo 37 da Constituição Federal.

44. Cabe ressaltar que a regra de transição, de caráter excepcional, teve vigência temporária, delimitada à 23/12/2007, e recentemente foi revogada pela Lei 12.796/2006. Contudo, a sua revogação não implica na restauração das situações existentes antes da sua vigência, já que o seu objetivo consistia em era delimitar um período para que as instituições de ensino se adequassem às novas regras estabelecidas pela LDB, em especial, quanto à exigência mínima, para o exercício do “magistério”, concernente à conclusão do ensino superior.

45. A este respeito o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul decidiu, recentemente:

APELAÇÃO CÍVEL. CONCURSO PÚBLICO. MUNICÍPIO DE CERRO BRANCO. PROFESSOR DE EDUCAÇÃO INFANTIL. REQUISITO DE ESCOLARIDADE. LEI FEDERAL Nº 9.394/96. EXIGÊNCIA DE GRADUAÇÃO EM NÍVEL SUPERIOR ESPECÍFICO. - Uma vez vigente à época da publicação do Edital nº 008/2006 a Lei Nacional de Diretrizes e Bases da Educação - Lei nº 9.394/1996 -, bem como superada a denominada "década da educação" instituída no art. 87, parágrafo 4º, da referida lei, possível exigir do candidato graduação em nível superior específico para a atuação multidisciplinar voltada para o magistério na educação infantil. - Não evidenciado o alegado direito líquido e certo, necessária a manutenção da sentença de improcedência do pedido. NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO DE APELAÇÃO. (Apelação Cível Nº 70051926590, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em 24/04/2014)

(TJ-RS - AC: 70051926590 RS , Relator: Matilde Chabar Maia, Data de Julgamento: 24/04/2014, Terceira Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 08/05/2014)

46. Neste contexto cabe salientar que, atualmente, somente é permitida habilitação no ensino médio na modalidade normal, aos profissionais com atuação na educação infantil e na primeira fase do ensino fundamental, por se tratar de norma específica estabelecida no artigo 62 da LDB, que se sobrepõe à de caráter geral.

47. A relatoria manifesta-se no sentido de que o Acórdão Consulta n.º 32/11 e o Acórdão Consulta n.º 29/12 sejam revogados expressamente, com o objeto de se evitar equívocos de interpretação.

48. Contudo, considerando que o Acórdão Consulta n.º 029/12 aborda questões que extrapolam o tema analisado neste feito a relatoria manifesta o seu voto no sentido de que seja mantida as suas disposições.

49. Neste ponto, a relatoria entende necessário o encaminhamento de cópia do Acórdão Consulta exarado nestes autos também ao Chefe do Poder Executivo do município de Jataí, já que aborda questões atinentes ao interesse direto de servidores do magistério, integrante do quadro de pessoal deste município.

50. Diante do exposto, amparado na fundamentação supra, nos termos do artigo 85, § 1º da Lei n.º 15.958/2007, com redação acrescida pela Lei n.º 17.288/2011, artigo 83 do Regimento Interno, regulamentado pela Resolução Administrativa n.º 232/2011, e em conformidade com a Portaria n.º 557/2011 que disciplina a aplicação do inciso IV do artigo 6º da referida Resolução, proponho que este Tribunal Pleno adote a minuta de Acórdão que submeto à sua deliberação.

51. É a Proposta de Decisão.

Gabinete do Conselheiro Substituto Vasco C. A. Jambo, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, em Goiânia, 12 de novembro de 2014.

Vasco C. A. Jambo
Conselheiro-Substituto



Estado de Goiás

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

Gabinete do Conselheiro Substituto Vasco C. A. Jambo

Fls.