

RESOLUÇÃO RC Nº 029/06

**“Professores – Progressão Funcional –
Promoção – Exigência Constitucional –
Regulamentação por Lei Municipal –
Possibilidade para cargos de mesmo requisito –
Previsão de ingresso apenas no nível inicial.”**

Tratam os presentes autos, de nº 01329/06, da consulta formulada pelo Senhor **ROSSEO ÂNGELO GARCIA DE SOUSA**, Secretário da Educação do Município de **MARA ROSA**, acerca da legalidade de se conceder promoção vertical aos professores da rede de ensino municipal, com base no Estatuto do Magistério e no Plano de Cargos e Vencimentos dos Profissionais da Educação.

Esclareceu o ilustre consulente que foram protocolizados vários pedidos de promoção de professores do município, mas que, apesar do parecer da Assessoria Jurídica ter sido favorável, instalou-se uma dúvida sobre a questão, haja vista que este Tribunal, consoante Resolução RC 020/2005, expedida para o Município de Israelândia, entendeu pela impossibilidade da adoção do instituto.

Juntou-se às fls. 40-106 dos autos, o atual Estatuto do Magistério e Plano de Cargos e Vencimentos dos Profissionais da Educação do Município de Mara Rosa – Lei Complementar n. 001/2004.

Acompanhou a consulta, às fls. 108-110, o parecer jurídico emitido pelo ilustre Assessor Jurídico do município, que manifestou pela possibilidade da promoção vertical dos Professores P-1 para PIII, em razão de não haver impedimento legal à pretensão.

Atuando nos autos, a douta Superintendência Jurídica deste Tribunal, consoante Parecer n. 0101/2006, de fls. 117-119, entendeu pela impossibilidade de se aplicar o instituto da promoção vertical de cargos, em razão do inc. II do art. 37 da Constituição Federal.

Para basilar o seu pronunciamento, juntou às 120-130 decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal que julgou inconstitucionais leis que autorizavam o acesso em carreiras diversas daquela em que o servidor ingressou no serviço público, bem como às fls. 135-138 a RC n.020/05, deste Tribunal, que dispôs sobre caso semelhante, e foi usada pelo consulente como motivadora de sua dúvida.

Num primeiro momento, foram encaminhadas ao consulente ao parecer emitido pela Superintendência Jurídica e cópia da RC 20/05, por ofício do Conselheiro Diretor da 4ª AFOCOP. Porém, em atendimento ao pleito realizado por diversos professores de Mara Rosa, em encontro realizado junto à Presidência deste Tribunal, vislumbramos que a formatação legislativa do

Município de Mara Rosa poderia ser diferente daquela que motivou a edição da citada RC 20/05, referente ao Município de Israelândia.

Dessa forma, foram os autos desarquivados, para nova apreciação.

Em apertada síntese, esse foi o Relatório da Quarta Auditoria, que passou a opinar:

1)- Em primeiro lugar é necessário salientar que, embora esse Tribunal dê às consultas um tratamento em tese, não vê a Quarta Auditoria como se manifestar sobre uma questão que poderá afetar a vida funcional de vários professores do Município de Mara Rosa, sem analisar a base legislativa na qual se sustenta o cargo de professor, ou seja, o estatuto local do magistério e, principalmente, o plano de cargos a que alude o consulente;

2)- Porém, antes de adentrar na análise dos dispositivos legais supracitados, foi explicitado, de forma rápida e singela, a conformação constitucional e da própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei n. 9394/96 - para a carreira do magistério;

3)- A Constituição Federal de 1988 estabeleceu no inciso II do art. 37, que **a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação em concurso público** (sic), sutilmente alterando o que dispunha a Constituição de 1967, que restringia a necessidade do concurso público somente à *primeira investidura em cargo público*. Daí o porquê de algumas formas derivadas de provimento de cargo público, e.g. o instituto do acesso, ter sido usado largamente durante a vigência daquela Carta Magna, e hoje ser rechaçado por nossos pretórios;

4)- Por outro lado, a própria Constituição Federal na redação original do art. 39 dispunha que a **União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para o servidores** (sic). Queremos aqui destacar que o Legislador Constituinte colocou o plano de carreira com uma obrigação dentro do serviço público;

5)- A bem da verdade esse dispositivo foi alterado pela Emenda Constitucional n. 19/98, suprimindo o regime jurídico único e não mais mencionando o plano de carreira. No entanto, essa omissão do Legislador Reformista não significou o banimento da carreira no serviço público, haja vista que vários dispositivos atuais do art. 37 fazem remissão a ela, e.g. os incisos IV, V, bem como do art. 39, e.g. o inciso I e os §§ 2º e 8º;

6)- Dessa forma a instituição da carreira no serviço público, mais que uma previsão constitucional, é uma exigência constitucional.

7)- Descendo do plano Constitucional para o legal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei n. 9394/96, estabelece no art. 67 que **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 (sic). Portanto, devem os entes federados estabelecerem os planos de carreira do magistério, inclusive como forma de valorização dos profissionais;

8)- Dessa forma, chegamos a uma primeira premissa, qual seja: a instituição de carreira para o servidor público é uma determinação constitucional, e tratada na legislação ordinária como uma das condições de valorização dos profissionais do magistério;

9)- No entanto, tais dispositivos não autorizam que na instituição dos planos de carreira sejam olvidados princípios constitucionais, o que vale dizer que, a implantação da carreira, deve se observar alguns regramentos, tanto de ordem constitucional com de ordem legal, sem perder o foco da competência do ente federado frente à sua parcela de atuação prioritária na manutenção e desenvolvimento do ensino;

10)- Como no caso em tela temos o município como enfoque, a sua atuação está prioritariamente vinculada ao ensino fundamental e na educação infantil, consoante dispõe o § 2º do art. 211 da Constituição Federal;

11)- Filtrando ainda mais a questão posta em estudo, temos que a consulta cinge-se à carreira do magistério no ensino fundamental do Município de Mara Rosa;

12)- Portanto, já temos uma segunda premissa, ou seja, a questão das promoções refere-se à carreira do magistério dentro do ensino fundamental;

13)- Ora, a LDB dispõe no art 62 **que 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 nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal** (sic). Destarte, com regra geral, exige a lei como requisito mínimo para ingresso na função de magistério do ensino básico a formação superior em curso de licenciatura plena, colocando como exceção á regara, a possibilidade da formação em nível médio, na modalidade Normal, para professores em exercício na educação infantil e nas 1ª a 4ª séries do ensino fundamental;

14)- Diante de tal disposição e tendo em vista os regramentos constitucional e legal para provimentos de cargos públicos, podemos, de forma hipotética, e com pretensões meramente didáticas, estabelecer um plano de carreira, para no final, e com melhor clareza, analisar a legalidade do Plano de Carreira do Município de Nova América, condição essencial para respondermos à consulta formulada;

15)- No entendimento da Quarta Auditoria, um plano de carreira dos profissionais do magistério de um município deveria ter a seguinte conformação:

CARREIRA: Professor Municipal

GRAU: Ensino Fundamental

CARGO	CLASSES	REQUISITOS	SÉRIES	QUANT	PROVIMENTO
Professor	P – 1 (1)	Licenciatura Plena (2) ou Curso Normal 2º Grau (3)	1ª a 8ª	20	Concurso
	P – 2	Licenciatura Plena e Curso de Especialização	1ª a 4ª	10	Concurso
	P – 3	Licenciatura Plena e Mestrado	1ª a 8ª	15	Promoção
	P – 4	Licenciatura Plena e Doutorado	1ª a 8ª	10	Promoção
				05	Promoção

Para a leitura do quadro sinóptico acima, devemos ter em mente os seguintes pontos:

a) o provimento por concurso somente se dará para o cargo de Professor, na classe inicial P-1, pois as outras classes constituem a carreira do magistério a ser percorrido pelos profissionais que atenderem aos requisitos de formação, e outros que lei municipal vier instituir, após o implemento do estágio probatório, através do instituto da promoção funcional;

b) aquele professor que ingressou por concurso na classe P-1, com habilitação superior em curso de Licenciatura Plena, desde cumprido o estágio probatório e outros requisitos que dispuser a lei, já estariam em condições de percorrer a carreira, candidatando-se à promoção para a classe P-2.

c) aquele professor que ingressou por concurso na classe P-1, com habilitação em curso Normal, em nível de 2º grau, mesmo tendo cumprido o estágio probatório, não poderá se candidatar à promoção, sem que tenha concluído habilitação superior em curso de Licenciatura Plena. Somente após essa conclusão e depois e verificadas as respectivas normas legais de precedência por acaso existentes, poderá ele se candidatar à promoção para P-2.

d) para as promoções às classes deverão ser estabelecidos critérios de habilitação e merecimento ou, alternadamente, de merecimento e antiguidade, tendo sempre em vista o resguardo dos princípios da impessoalidade, moralidade e transparência, não se esquecendo que o número de vagas nas classes superiores poderão ser menores que o número de interessados.

16)- Sob a ótica do entendimento acima, passamos a analisar o plano de cargos do magistério do Município de Mara Rosa, instituído pela Lei Complementar n. 001/2004;

17)- Os artigos 9º e 205 da lei complementar criaram o Quadro Permanente dos Professores – QPM, estruturando-os em níveis e símbolos, estabelecendo para todos o título de Professor, na seguinte formatação:

CARGO	NÍVEL	SÍMBOLO	HABILITAÇÃO
Professor	I	P-I	Nível Médio, na modalidade Normal
	II	P-III	Licenciatura Plena
	III	P-IV	Licenciatura Plena, mais pós-graduação: especialização lato sensu (com mínimo de 360 horas) ou Mestrado ou Doutorado.

18)- O § 2º do art. 211 estabelece que o cargo de profissional da educação será provido mediante nomeação precedida de concurso público de provas e títulos, tendo como habilitação mínima a graduação em Licenciatura Plena, Pedagogia ou Curso Normal Superior.

19)- No entender da Quarta Auditoria, o legislador municipal estabeleceu o requisito geral para o provimento do primeiro cargo do magistério, porém, não colocou a exceção prevista no art. 62 da LDB, qual seja, admite-se a habilitação no curso Normal, em nível de 2º grau, para lecionar da 1ª à 4ª série. Porém, tal fato não nos parece ter influência nociva sobre o quadro, parecendo-nos mera falha legislativa;

20)- O que afigura ser importante é verificar se o QPM está disposto em carreira ou de forma isolada, uma vez que não há menções na lei complementar sobre a carreira do magistério;

21)- Numa análise sistemática da lei podemos ver que o QPM é sim de carreira, em que pese a falta de explicitação do legislador. Ora, se assim não fosse, seria impossível aplicar o instituto da Progressão Vertical prevista no art.67 da lei complementar;

22)- Dessa forma chegamos a uma terceira premissa, qual seja, que o QPM do Município de Mara Rosa está disposto em carreira;

23)- Ora, mas a lei complementar também criou no seu art. 207 e 208 o quadro transitório, composto dos professores assistentes, que são aqueles que não têm habilitação específica de magistério, comumente chamados de professores leigos;

24)- Daqui poder-se-ia tirar uma primeira conclusão: os professores assistentes somente poderão ingressar no QPM de Mara Rosa por concurso público e desde que atendam os requisitos de habilitação. No entanto, a análise não se resume à literalidade da lei complementar, sendo necessária uma interpretação sistemática da LDB e da Lei do FUNDEF, para se chegar a uma conclusão lógica da real intenção do legislador nacional;

25)- Ora, a LDB previu em seu art. 87 a possibilidade de se considerar como despesa na manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas decorrentes do aperfeiçoamento do pessoal docente, bem como a Lei do FUNDEF estabeleceu em seu art. 9º que os planos de carreiras deveriam contemplar investimentos na capacitação de professores leigos, num prazo de

cinco anos, sendo tal habilitação condição para ingresso permanente da carreira;

26)- Certamente o legislador não permitiria o investimento público na habilitação de professores leigos se não houvesse a possibilidade de aproveitá-los de forma permanente na função do magistério, e muito menos aceitaria tal investimento como despesa na manutenção do ensino;

27)- Destarte, a conclusão que mais se coaduna com as diretrizes da educação nacional é a de que os professores leigos, comumente chamados de assistentes de ensino, uma vez que tenha adquirido a habilitação no prazo fixado em lei, poderão ingressar na classe inicial do quadro de carreira do magistério, passando, daí e conforme atenda às novas habilitações prevista em lei própria, a ter a possibilidade de galgar outros níveis no quadro;

28)- Quanto à estruturação legislativa do quadro do magistério de Mara Rosa, se o compararmos com o quadro sinóptico hipoteticamente por nós criado, pode-se, num primeiro momento, achar que este está em desacordo com aquele. Entretanto, numa análise mais detida chegamos à conclusão que não. O que de fato ocorreu foi que o legislador municipal estabeleceu um maior discriminação dos cargos de professor P-I e P-III, cujos requisitos se transportados para aquele primeiro quadro estariam classificados no cargo P-1, ou seja, os requisitos legais estabelecidos para este – Licenciatura Plena e/ou curso Normal 2º grau - abarcaria os requisitos daqueles. Porém, não vemos ilegalidade no procedimento adotado, que talvez, quando muito, poderá dificultar o exercício da promoção;

29)- Desse modo, chegou-se a uma quarta premissa, qual seja: embora dispostos de forma mais detalhada, os cargos de carreira do magistério tratados na lei de Mara Rosa, e classificados como P-I e P-III estão, segundo a melhor interpretação do art. 62 da LDB, no mesmo nível de classificação profissional básica para a carreira, com a observação de que, somente aqueles professores que já tivessem ou vieram adquirir a Licenciatura Plena estariam habilitados a concorrer entre si para a classe P-IV;

30)- Face ao exposto, e com as ressalvas acima, buscando apoio nas quatro premissas acima destacadas, concluiu a Quarta Auditoria que o quadro de carreira do magistério do Município de Mara Rosa está em condições de ser executado, procedendo-se às promoções funcionais daqueles professores que se habilitarem às mesmas, sem que com isso venha ferir o inc. II do art. 37 da Constituição Federal;

31)- Cabe destacar, por derradeiro, que no presente caso não estará ocorrendo progressão funcional em carreira diversa na qual foi investido o servidor ou mesmo o ingresso do professor de carreira inferior para outra mais elevada sem concurso público, como o Supremo Tribunal Federal considerou, com muita propriedade, como inconstitucional, mesmo porque o requisito profissional geral para a primeira classe do cargo é o mesmo – Licenciatura Plena - com a exceção prevista em lei para as 1ª e 4ª séries do ensino

fundamental – e não está se alcançando outro cargo que não faça parte da carreira do ensino fundamental, como seria o caso, se a promoção fosse para professor universitário, por exemplo;

32)- Entretanto, diante das falhas legislativas acima apontadas, seria de boa providência que o senhor Prefeito Municipal propusesse à Câmara Municipal a reforma do QPM, explicitando a disposição dos cargos em carreira, com as respectivas habilitações e áreas de atuação;

Ouvida a douta Procuradoria Geral de Contas esta, via do Parecer n° 5048/2006, concordou com a manifestação da Quarta Auditoria, entendendo imprescindível a propositura pelo Chefe do Executivo de um novo projeto de lei, prevendo carreira do magistério local em perfeita conformidade com a LDB (Lei n° 9394/96), para posteriormente efetuar os enquadramentos e promoções que se fizerem necessárias.

Analisadas pela Relatoria, esta concordou com as manifestações dos Órgãos Técnicos da Casa, firmando seu entendimento já manifestado em Plenário, no sentido de que as promoções para os cargos de Professor, nos níveis I, II, e III, quando a Lei Municipal fizer previsão de ingresso apenas para o nível I, são perfeitamente legais, não havendo acesso e nem alteração de cargo, e sim, apenas de nível salarial de acordo com os títulos adquiridos no decorrer do exercício do cargo.

Assim sendo,

RESOLVE,

o EGREGIO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, pelos membros integrantes de seu Colegiado, acolhendo as manifestações da Quarta Auditoria (Parecer n° 003/2005) e da douta Procuradoria Geral de Contas junto a este Tribunal (Parecer n° 5048/06), manifestar ao Consulente os entendimentos ali expressos.

À SUPERINTENDÊNCIA DE SECRETARIA, **para as providências.**

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS, em Goiânia, aos 12 de Julho de 2006.

, Presidente.

, Relator.

Conselheiros Presentes: _____

Fui presente: _____ Procurador Geral de Contas