



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 631432/17  
ASSUNTO: CONSULTA  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE INÁCIO MARTINS  
INTERESSADO: EDEMETRIO BENATO JUNIOR  
PROCURADOR:  
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

## ACÓRDÃO Nº 1199/19 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. Conhecimento e resposta. Diferença entre quadro da educação e quadro do magistério. Carreira da educação. Possibilidade de enquadramento de profissionais que não sejam do magistério. Possibilidade de alteração da nomenclatura de cargos desde que não haja modificação da sua natureza jurídica, bem como de suas atribuições. Impossibilidade de tratamento desigual para cargos iguais. Pena de ascensão. A Lei do Piso abrange apenas os profissionais do magistério e não os profissionais da educação. Vedação da lei fiscal de alteração da estrutura de carreira que implique aumento de despesa quando o Ente exceder 95% do limite.

### 1. DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pelo Prefeito de Inácio Martins, senhor Edemétrio Benato Júnior, sobre instituição de quadro de carreira específica para funcionários de educação básica que laboram nas escolas e departamentos de ensino.

Destacou que existem profissionais efetivos ocupantes dos cargos de auxiliar de serviços gerais e auxiliar administrativo que passariam a ser respectivamente agente educacional I e II e que a reestruturação dos cargos não caracterizaria provimento derivado ou transposição do cargo, tampouco violaria o art. 37, I e II, da Constituição Federal, uma vez que a reorganização deles não alteraria as atribuições e a formação exigida para o seu ingresso.

Ressaltou a meta 18 contida na Lei 13.005/2014, Plano Nacional de Educação e que a ausência da reestruturação dos cargos é contrária ao interesse público.

Salientou que o Município de Inácio Martins estava com o índice de gastos com pessoal em patamar de 51,67% no mês de julho de 2017, mas que isso não impediria a criação de novo plano de carreira, já que não incide aumento de vantagem patrimonial.

Indagou o consulente:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1. É possível a realização de enquadramento de servidores detentores de cargos de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativo em quadro específico da educação a ser criado?
2. É contrária ao artigo 37, I e II da CF/88 a mudança de nomenclatura de cargos de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativo, cuja natureza jurídica e atribuições seriam inalteradas?
3. Existe ofensa ou quebra do princípio da isonomia não incorporar no plano de carreira da educação os demais servidores detentores de cargos de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativo que não laboram nas escolas e departamentos de ensino?
4. É legal enquadrar no quadro de educação somente profissionais que já laboram nas escolas e departamentos municipais?
5. É obrigatório facultar aos demais servidores de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativo que não laboram na área educacional a optarem pelo plano de carreira de educação a ser instituído?
6. Existiria vedação a diferença salarial entre os cargos de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativo vinculados ao plano de carreira geral com os referidos profissionais enquadrados no plano de carreira da educação?
  - 6.1. Sendo negativo o quesito anterior, como poderia proceder as revisões anuais salariais dos servidores já que o piso nacional de educação não acompanha o reajuste salarial dos demais servidores vinculados ao plano de carreira geral?
7. Estando o município com o índice de gasto com pessoal em 51,67% é possível a criação de novo plano de carreira da educação?

O feito foi distribuído a este Relator em 30 de agosto de 2017 (peça 04).

Às fls. 06, da peça 03, foi juntado o Parecer Jurídico local. Todavia, dele é impossível extrair o posicionamento do departamento jurídico do Município de Inácio Martins, uma vez que: 1) reportou-se à consulta realizada pela APP – Sindicato dos Professores em Educação Pública do Paraná; 2) não há conclusão, tampouco assinatura do assessor jurídico que o produziu; 3) consta a juntada de ofício do Município de Irati e; 4) a juntada de parecer subscrito por Simone Aparecida Lima da Cruz, advogada da APP-Sindicato.

Em que pese tal inconsistência a consulta foi recebida e os autos foram encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 111/17 – peça 06) que relacionou 04 (quatro) julgados desta Corte que tratam de assuntos correlatos ao indagado.

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal (Parecer 8128/17 – peça 07) que também destacou a inconsistência do parecer jurídico local e sugeriu o retorno do feito à origem para que sejam trazidos aos autos parecer jurídico conclusivo discorrendo sobre as indagações efetuadas pelo consulente a esta Corte de Contas.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Todavia, em atenção à economicidade processual, analisou os quesitos formulados respondendo-os da seguinte forma:

1. (...) NÃO é possível a realização de enquadramento de servidores detentores de cargos de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativa em quadro específico da educação a ser criado.
2. (...) via de regra, é possível a alteração da nomenclatura de um cargo público desde que mantida a função, a escolaridade exigida e desde que possua remuneração equivalente, sendo bastante comum essa prática nos Municípios quando necessária adequação do quadro de cargos.
3. (...) não há que se falar em ofensa ou quebra do princípio da isonomia na não incorporação no plano de carreira da educação dos servidores detentores de cargos de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativo que não laboram nas escolas e departamentos de ensino mas pode-se afirmar haver ofensa ao princípio da legalidade e da moralidade administrativa na incorporação no plano de carreira da educação dos servidores detentores de cargos de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativo que laborem nas escolas e departamentos de ensino.
4. O preenchimento do quadro próprio da educação não se faz pela lotação do servidor mas, sim, pelas funções inerentes ao seu cargo efetivo que deve ser, necessariamente, ligado à política de ensino, razão pela qual entende-se prejudicada a resposta da presente indagação.
5. (...) não é legítima a incorporação dos auxiliares de serviços gerais e dos auxiliares administrativos ao plano de carreira da educação, motivo pelo qual não há que se falar em opção do servidor. A única opção do servidor, neste caso, seria em prestar concurso público para ingresso no cargo pertencente ao quadro próprio da educação, cargo este cujas funções devam guardar relação com a política de ensino.
6. (...) não é legítima a incorporação dos auxiliares de serviços gerais e dos auxiliares administrativos ao plano de carreira da educação, motivo pelo qual resta prejudicada a resposta a este quesito.
  - 6.1. Resposta ao quesito prejudicada pela impossibilidade da incorporação dos auxiliares de serviços gerais e dos auxiliares administrativos ao plano de carreira da educação.

Os autos seguiram para manifestação ministerial (Parecer 39/18 – PGC – peça 08) que, embora não tenha vindo devidamente instruído, em observância aos princípios da eventualidade e da economicidade, analisou o mérito.

*Afirmou que a resposta a todos os quesitos possui fundamento em apenas um fator: o de que o profissional, para se enquadrar na carreira do magistério e integrar o quadro da educação básica, deve possuir formação na área de pedagogia.*

*Destacou o art. 61, da Lei de diretrizes e bases da educação e, após fundamentação, manifestou-se pela impossibilidade do enquadramento de servidores detentores de cargos de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativo em quadro específico da educação a ser criado.*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Considerando que foram apresentados 8 quesitos e que a instrução processual fez remissão a 7 deles, devolvi o feito para que a unidade técnica se manifestasse a respeito do quesito de nº 07.

A municipalidade interveio novamente nos autos juntando petição de peça 11 na qual trouxe a complementação do parecer jurídico.

O feito tramitou segundo as novas normativas da Casa e recebeu nova manifestação da unidade técnica (Parecer 2185/18 – CGM – peça 16) que respondeu ao sétimo quesito assegurando que *a criação de novo plano de carreira, em si, não guarda qualquer relação com o índice de gasto com pessoal, sendo, portanto, bastante óbvia a possibilidade de criação de plano de carreira sem qualquer afetação, em tese, do índice de gasto de pessoal.*

O Ministério Público de Contas (Parecer 69/19 – PGC – peça 17) ratificou o parecer anterior e respondeu ao requisito remanescente da seguinte maneira: *nos termos do art. 22, parágrafo único, inciso III da Lei de Responsabilidade Fiscal, caso o ente municipal extrapole a marca de 95% do limite legal de despesas com pessoal, é vedada a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa.*

Retornaram os autos.

## 2. DA FUNDAMENTAÇÃO<sup>1</sup>

### Admissibilidade

A Consulta foi recebida pelo Relator, em razão do preenchimento dos pressupostos legais para sua tramitação, ainda que o parecer jurídico não esteja adequado ao caso.

### Mérito

Quanto ao mérito, a instrução processual segue as diretrizes emanadas do Ministério da Educação e Cultura para o caso, uma vez que asseguram que a criação de um quadro específico da educação deve ser restrito aos profissionais do Magistério.

Como bem destacado pelo Ministério Público de Contas, o art. 61, da Lei 9.394/1996, que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional, especificou em seu bojo quem só os profissionais do magistério estão abarcados pelo novo plano de carreiras.

Tal normativa é reforçada pelo § 2º<sup>2</sup>, do art. 2º, da Lei 11.738/2008.

<sup>1</sup> Responsável Técnico: Samara Xavier de Alencar Lima (TC 52.157-4).

<sup>2</sup> Art. 2º O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

(...)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O próprio MEC faz tais menções ao responder “perguntas frequentes” relativas à constituição de um plano de carreira<sup>3</sup>:

### 26. O que é considerado essencial para a constituição de um plano de carreira?

Além de considerarem os referenciais da Lei do Piso e de outras leis correlatas (FUNDEB, LDB, etc), as legislações locais precisam discriminar as funções ou cargos desempenhados pelos profissionais do magistério, de acordo com o art. 2º, § 2º da Lei nº 11.738. No caso das funções/cargos de coordenação e assessoramento pedagógico, é essencial que as leis estaduais e municipais listem as atribuições desses profissionais, o que pode ser feito por meio de um normativo – Decreto, Resolução, Portaria, etc. - a fim de que eles tenham assegurado o direito à aposentadoria especial do magistério, de acordo com a Lei nº 11.301 de 2006 que altera o art. 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Para maiores informações, acesse [planodecarreira.mec.gov.br](http://planodecarreira.mec.gov.br).

Logo, se para a constituição de um plano de carreira dos **profissionais do magistério** é indispensável que os enquadrados sejam profissionais da área, não havendo que se falar em enquadramento dos auxiliares de serviços gerais, tampouco de auxiliares administrativos em um novo quadro específico do magistério.

Todavia, discordo da instrução processual quando tratamos de um quadro de **servidores da educação** e não só do magistério.

Ora, inviabilizar que servidores públicos façam parte de um quadro próprio, legalmente estruturado, seria negar a existência, por exemplo, do [Quadro de Funcionários da Educação Básica – QFEB](#) existente na estrutura estadual.

Tal quadro é formado pelos cargos de Agente Educacional I (merendeira, inspetor de aluno, vigia, auxiliar de serviços gerais) e Agente Educacional II (secretário de escola, técnico administrativo)<sup>4</sup>, ou seja, cargos diversos do magistério.

Dessa forma, entendo ser possível a criação de um quadro específico da educação com a realização de enquadramento de servidores detentores de cargos de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativo.

---

§ 2º Por profissionais do magistério público da educação básica entendem-se aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional.

<sup>3</sup> <http://planodecarreira.mec.gov.br/perguntas-frequentes>

<sup>4</sup> Descrição encontrada na notícia: <http://www.educacao.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=7799&tit=Funcionarios-da-educacao-passam-a-ter-direito-a-meia-entrada->



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Outrossim, quanto ao questionamento de simples mudança de nomenclatura de cargos sem que haja modificação da sua natureza jurídica, bem como de suas atribuições, a princípio, não contraria o art. 37, I e II, da Constituição Federal.

O que contaria os preceitos constitucionais é a administração utilizar-se artificialmente dessa mudança de nomenclatura para transformar carreiras, alterar requisitos de ingresso, conceder ascensão funcional ou qualquer outra forma de movimentação derivada que promova a entrada ou manutenção de servidores não concursados e mais, que não prestaram o concurso especificamente para tais atribuições.

Em princípio, não vislumbro ofensa ou quebra do princípio da isonomia não incorporar no plano de carreira da educação os demais servidores detentores de cargos de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativo que não laboram nas escolas e departamentos de ensino, enquadrando somente os que já trabalham em tais instituições, todavia, penso ser prudente ofertar a estes servidores a possibilidade de escolha, aderindo ou não ao novo plano de cargos, carreiras e remuneração.

Nesse passo, compreendo não ser obrigatório facultar aos demais servidores que não laboram na área educacional a opção por aderir ao novo plano.

Tais afirmativas partem da premissa de que para o enquadramento em novo plano de cargos, carreiras e remuneração os requisitos de admissão, complexidade das funções e patamar remuneratório deverão ser os mesmos para a mesma categoria, sob pena de criar uma velada ascensão funcional.

Em razão disso, o ideal é que sejam criadas vagas e aberto concurso público para o preenchimento destas.

Assim sendo, sendo cargos de mesmo nível de escolaridade, com os mesmos requisitos de admissão, os salários deverão ser os mesmos e não há que se falar em piso nacional da educação para tais servidores, uma vez que a Lei do Piso abrange apenas os **profissionais do magistério**<sup>5</sup> e, como vimos, tais servidores não se enquadram em tal categoria.

Por fim, quanto à última questão relacionada à despesa com pessoal, destaco que, embora verdadeira a afirmativa da unidade técnica de que, em tese, a *criação de novo plano de carreira, em si, não guarda qualquer relação com o índice de gasto com pessoal*, muito prudente é a ressalva feita pelo *Parquet* de Contas de que a

---

### <sup>5</sup> 7. Qual categoria profissional é abrangida pela Lei do Piso?

Os beneficiados pela Lei do Piso são os profissionais do magistério público da educação básica que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência. Ou seja: direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares da educação básica, em suas diversas etapas e modalidades. Esses profissionais devem ter a formação mínima em nível superior, em curso de licenciatura. É admitida na educação infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental, formação em nível médio, na modalidade Normal. (<http://planodecarreira.mec.gov.br/perguntas-frequentes>)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

alteração da estrutura de carreira que implique aumento de despesa é vedada pela lei fiscal<sup>6</sup> quando a despesa total com pessoal exceder 95% do limite.

Dessa forma, entende-se respondida a consulta formulada.

### 3. DO VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

**3.1.** conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito de Inácio Martins, senhor Edemétrio Benato Júnior, sobre instituição de quadro de carreira específica para funcionários de educação básica que laboram nas escolas e departamentos de ensino, embora haja divergência sobre o preenchimento dos pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

a) Nos termos da legislação regente, para a constituição de um plano de carreira dos profissionais do magistério é indispensável que os enquadrados sejam profissionais da área, logo, não há que se falar em enquadramento de auxiliares de serviços gerais, tampouco de auxiliares administrativos em um novo quadro específico do magistério, todavia, entendo ser possível a criação de um **quadro específico da educação** com a realização de enquadramento de servidores detentores de cargos de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativo.

b) A simples mudança de nomenclatura de cargos sem que haja modificação da sua natureza jurídica, bem como de suas atribuições, a princípio, não contraria o art. 37, I e II, da Constituição Federal, desde que a administração não se valha artificialmente dessa mudança de nomenclatura para transformar carreiras, alterar requisitos de ingresso, conceder ascensão funcional ou qualquer outra forma de movimentação derivada que promova a entrada ou manutenção de servidores não concursados e mais, que não prestaram o concurso especificamente para tais atribuições.

c) Em princípio, não se vislumbra ofensa ou quebra do princípio da isonomia não incorporar no plano de carreira da educação os demais servidores detentores de cargos de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativo que não laboram nas escolas e departamentos de ensino, enquadrando somente os que já trabalham em tais instituições, todavia, penso ser prudente ofertar a estes servidores a possibilidade de escolha, aderindo ou não ao novo plano de cargos, carreiras e remuneração.

d) Não é obrigatório facultar aos demais servidores que não laboram na área educacional a opção por aderir ao novo plano.

e) Para cargos de mesmo nível de escolaridade, com os mesmos requisitos de admissão, os salários deverão ser os mesmos e não há que se falar em piso nacional da educação para tais servidores, uma vez que a Lei do Piso abrange apenas os **profissionais do magistério** e, como vimos, tais servidores não se enquadram em tal categoria.

<sup>6</sup> Inciso III, do Parágrafo único, do art. 22, da LRF.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

f) A alteração da estrutura de carreira que implique aumento de despesa é vedada pela lei fiscal quando a despesa total com pessoal exceder 95% do limite.

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

a) à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

**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. conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito de Inácio Martins, senhor Edemétrio Benato Júnior, sobre instituição de quadro de carreira específica para funcionários de educação básica que laboram nas escolas e departamentos de ensino, embora haja divergência sobre o preenchimento dos pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

a) Nos termos da legislação regente, para a constituição de um plano de carreira dos profissionais do magistério é indispensável que os enquadrados sejam profissionais da área, logo, não há que se falar em enquadramento de auxiliares de serviços gerais, tampouco de auxiliares administrativos em um novo quadro específico do magistério, todavia, entendo ser possível a criação de um **quadro específico da educação** com a realização de enquadramento de servidores detentores de cargos de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativo.

b) A simples mudança de nomenclatura de cargos sem que haja modificação da sua natureza jurídica, bem como de suas atribuições, a princípio, não contraria o art. 37, I e II, da Constituição Federal, desde que a administração não se valha artificialmente dessa mudança de nomenclatura para transformar carreiras, alterar requisitos de ingresso, conceder ascensão funcional ou qualquer outra forma de movimentação derivada que promova a entrada ou manutenção de servidores não concursados e mais, que não prestaram o concurso especificamente para tais atribuições.

c) Em princípio, não se vislumbra ofensa ou quebra do princípio da isonomia não incorporar no plano de carreira da educação os demais servidores detentores de cargos de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativo que não laboram nas escolas e departamentos de ensino, enquadrando somente os que já trabalham em tais instituições, todavia, penso ser prudente ofertar a *estes* servidores a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

possibilidade de escolha, aderindo ou não ao novo plano de cargos, carreiras e remuneração.

d) Não é obrigatório facultar aos demais servidores que não laboram na área educacional a opção por aderir ao novo plano.

e) Para cargos de mesmo nível de escolaridade, com os mesmos requisitos de admissão, os salários deverão ser os mesmos e não há que se falar em piso nacional da educação para tais servidores, uma vez que a Lei do Piso abrange apenas os **profissionais do magistério** e, como vimos, tais servidores não se enquadram em tal categoria.

f) A alteração da estrutura de carreira que implique aumento de despesa é vedada pela lei fiscal quando a despesa total com pessoal exceder 95% do limite.

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

a) à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencedor) e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA (voto vencido pelo não conhecimento da consulta).

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 8 de maio de 2019 – Sessão nº 14.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES  
Conselheiro Relator

**NESTOR BAPTISTA**  
Presidente