



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACÓRDÃO Nº 964/23 - TRIBUNAL PLENO - COMPLEMENTAÇÃO AO ACÓRDÃO Nº 1571/22 - TRIBUNAL PLENO

PROCESSO Nº: 432929/21
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE FORMOSA DO OESTE
INTERESSADO: LUIZ ANTONIO DOMINGOS DE AGUIAR
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 964/23 - Tribunal Pleno

Consulta. Município de Formosa do Oeste. Pelo conhecimento e resposta no seguinte sentido: é possível que o município conceda progressões horizontais e verticais aos profissionais do magistério, ainda que tenha utilizado o percentual de 100% (cem por cento) dos recursos do FUNDEB para adimplir a folha de pagamento dos profissionais da educação, pois na hipótese do município estabelecer critérios mais rigorosos de gasto com pessoal do que o estabelecido pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, estes não podem ser utilizados para obstar o direito subjetivo do servidor público que preencha todos os requisitos legais para a progressão funcional, mas apenas para nortear a gestão municipal no planejamento e execução orçamentária.

I - RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (Relator originário)

1. Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Luiz Antônio Domingos de Aguiar, Prefeito do Município de Formosa do Oeste, acerca da possibilidade de conceder progressão vertical e horizontal aos profissionais do magistério do Município, mesmo com a folha de pagamento dos referidos servidores alcançando 100% dos recursos do FUNDEB, diante da vedação contida no artigo 95 da Lei Complementar Municipal nº 09/2011 (Estatuto do Magistério)¹.

¹ Art. 95. Os aumentos na remuneração dos profissionais do magistério em decorrência das progressões vertical por habilitação ou horizontal por avaliação de desempenho serão suspensas quando o percentual da folha de pagamento dos profissionais do magistério ultrapassar o percentual



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Informou o consulente, em atenção ao previsto no referido dispositivo legal, que, à época, a folha de pagamento do Município estava em 47,85% da receita corrente líquida, e que esta não iria alcançar 51% mesmo se houvesse o aumento da remuneração dos professores em decorrência das progressões.

À peça nº 4, foi anexado parecer da Procuradoria Jurídica tratando do tema.

A consulta foi recebida pelo Despacho nº 629/21- GCNB (peça nº 6), que determinou o encaminhamento dos autos à Escola de Gestão Pública, nos termos do § 2º do art. 313 do Regimento Interno², a fim de verificar se existiam decisões com efeito normativo acerca do tema.

Por meio da Informação nº 78/21 (peça nº 8), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apontou a existência das seguintes decisões que tangenciam o tema:

- Processo 304137/19 - Acórdão nº 3864/19 - Tribunal Pleno;
- Processo nº 223512/17 - Acórdão nº 3666/17 - Tribunal Pleno;
- Processo nº 798116/17 - Acórdão nº 1049/18 - Tribunal Pleno;
- Processo nº 59117/15 - Acórdão nº 3075/17 - Tribunal Pleno;
- Processo nº 213938/13 - Acórdão nº 5350/13 - Tribunal Pleno;
- Processo nº 412130/15- Acórdão nº 2474/2016- Tribunal Pleno;
- Protocolo nº 301700/06 - Acórdão nº 1599/06;
- Processo nº 251848/13 - Acórdão nº 7345/14 - Tribunal Pleno;
- Processo nº 208552/05 - Acórdão nº 292/07 - Tribunal Pleno;
- Processo nº 676797379580/17 - Acórdão nº 2270/18 - Tribunal

Pleno.

de 85% (oitenta e cinco por cento) do FUNDEB ou a folha geral de pagamento alcançar o percentual de cinquenta e um por cento da receita corrente líquida do Município.

² Art. 313. Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade.

(...)

§2º Admitida a consulta, serão os autos remetidos à Escola de Gestão Pública, para juntada de informação sobre a existência de prejudgado ou decisões reiteradas sobre o tema, no prazo de 2 (dois) dias, com a subsequente devolução dos autos ao Relator. (Redação dada pela Resolução nº 58/2016).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Remetidos os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, em atenção ao disposto no art. 252-C do Regimento Interno³, a unidade informou, no Despacho nº 842/21 (peça nº 12), que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias a ela vinculadas.

Seguindo o trâmite regimental, a Coordenadoria de Gestão Municipal emitiu a Instrução nº 3346/21 (peça nº 13), na qual aduziu que, ocorrida qualquer das situações proibitórias previstas na legislação local, as progressões deveriam ser suspensas. Assim, sugeriu resposta no sentido de estar vedada a concessão de progressões funcionais à carreira do magistério, nos termos do art. 95 da Lei Complementar nº 009/2011 do Município de Formosa do Oeste e do parecer jurídico da entidade. Alertou, ainda, que a Consulta nº 639007/20, julgada com força normativa, aponta para a impossibilidade de aumentos remuneratórios nos termos da Lei Complementar nº 173/2020.

Por outro lado, em sentido diverso, por meio do Parecer nº 218/21 (peça nº 14), de lavra da Ilustre Procuradora-Geral, o Ministério Público de Contas propôs a seguinte resposta à consulta:

(...) que o artigo 95 da Lei Complementar Municipal nº 09/2011 do município de Formosa do Oeste deve ser aplicado concomitantemente com os dispositivos da LRF acerca dos limites de despesa de pessoal por ocasião do planejamento e execução orçamentária, adotando-se as mesmas metodologias e periodicidade.

Em relação a concessão de progressões funcionais aos profissionais do magistério, quando estes tenham preenchido todos os requisitos previstos em lei, o artigo 95 não pode ser invocado para obstar a concessão da progressão, sob pena de violação ao direito adquirido constitucionalmente assegurado.

³ Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização. (Incluído pela Resolução nº 64/2018)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ressalte-se, entretanto, que dada a excepcionalidade do momento vivenciado com a pandemia do covid-19, deve-se observar os preceitos contidos na Lei Complementar nº 173/2020 no tocante a proibição de aumento de despesas até 31/12/2021, bem como as decisões desta Corte de Contas em sede de consulta, especialmente a contida no processo 639007/2020.

Em seguida, em atenção ao Despacho nº 99/22 – GCNB (peça nº 15), o Município de Formosa do Oeste apresentou cópia da Lei Complementar nº 09/2011 e de leis posteriores que a alteraram (peças nº 19-27).

Na sequência, por meio do Acórdão nº 1571/22 – Tribunal Pleno (peça nº 33), nos termos do voto divergente, a consulta restou conhecida, por maioria absoluta de votos, vencido o voto do relator originário, pelo não conhecimento em razão do suposto não atendimento do pressuposto do inciso V do artigo 311 do Regimento Interno, conforme a seguinte ementa:

Consulta. Dúvida na aplicação de dispositivo da legislação municipal, formulada em tese. Suspensão das progressões vertical por habilitação ou horizontal por avaliação de desempenho dos profissionais do magistério do Município, na hipótese de o percentual da folha de pagamento com recursos do FUNDEB ter atingido 100%. Satisfeitas as condições do art. 311, incisos III e V, do Regimento Interno, aliada ao interesse público e ao caráter controvertido da matéria. Divergência para propor seu conhecimento.

Como expressamente consignado no acórdão, considerando que o processo se encontrava na pauta de julgamento da sessão virtual, em que não é possível a votação em questões distintas, na forma do art. 450 do Regimento Interno, tal decisão ficou restrita à apreciação da matéria preliminar, tendo os autos retornado para análise do mérito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É o relatório.

2. De início, reitero que a questão relativa ao conhecimento da consulta se encontra superada, nos termos do Acórdão nº 1571/22 – STP (peça nº 30).

Quanto ao mérito, apesar dos brilhantes argumentos contidos no Parecer nº 218/21 (peça nº 14), da douta Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, Dra. Valéria Borba, entendo que, em sede de processo de consulta, a resposta mais apropriada a ser oferecida ao consulente é aquela que se aproxima da instrução da Coordenadoria de Gestão Municipal.

A Lei Complementar Municipal nº 09/2011, que trata do Plano de Carreira do Magistério, estabelece, em seu artigo 95, inserido no título que trata das responsabilidades financeiras, que:

Art. 95. Os aumentos na remuneração dos profissionais do magistério em decorrência das progressões vertical por habilitação ou horizontal por avaliação de desempenho serão suspensas quando o percentual da folha de pagamento dos profissionais do magistério ultrapassar o percentual de 85% (oitenta e cinco por cento) do FUNDEB ou a folha geral de pagamento alcançar o percentual de cinquenta e um por cento da receita corrente líquida do Município.

Parágrafo único. Caberá à Comissão de Gestão e Acompanhamento do Plano de Carreira, definida no art. 104, propor alternativas para que o aumento na folha de pagamento dos profissionais do magistério não ultrapasse os percentuais previstos neste artigo.

Observe-se, na linha do que sustenta a Coordenadoria de Gestão Municipal, que a legislação é absolutamente clara no sentido de que, ocorridas quaisquer das situações ali previstas – folha de pagamento dos profissionais do magistério ultrapassar 85% dos recursos do FUNDEB ou folha geral de pagamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

alcançar 51% da receita corrente líquida -, devem ser suspensos os aumentos remuneratórios dos professores em decorrência das progressões.

Embora os diversos apontamentos feitos pelo Ministério Público de Contas sejam bastante pertinentes e tragam reflexões de extrema importância acerca do tema, não vislumbro possibilidade de ofertar resposta ao consulente no sentido de afastar a aplicabilidade do dispositivo legal municipal (ainda que por meio da utilização da técnica de interpretação conforme à Constituição, como poderia se depreender da manifestação ministerial) em processo de consulta, que, em princípio, não é a sede adequada para a realização de controle de constitucionalidade por este Tribunal de Contas.

Ainda que a Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal⁴ e o art. 78 da Lei Orgânica desta Corte de Contas⁵ assegurem a competência deste Tribunal para apreciar a constitucionalidade de leis ou atos normativos do Poder Público, tal atribuição se aplica somente à solução de casos concretos submetidos à análise do Tribunal, de maneira incidental, como questão prejudicial de mérito, não podendo abranger a modalidade de controle por meio de consulta.

Conforme previsto nos arts. 311 e seguintes do Regimento Interno, no processo de consulta, busca-se obter um posicionamento em tese desta Corte de Contas acerca de dúvida, formulada por autoridade legítima, quanto à aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal. Quando tomada por quórum qualificado, inclusive, a decisão da consulta tem

⁴ O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.

⁵ Art. 78. Se, por ocasião do julgamento de qualquer feito pela Câmara, esta verificar a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, os autos serão remetidos à discussão em sessão do Tribunal Pleno para pronunciamento preliminar sobre a matéria, conforme procedimento a ser estabelecido em Regimento Interno.

§ 1º Em sessão plenária, o Relator do feito exporá o caso, procedendo-se, em seguida, à deliberação sobre a matéria.

§ 2º Proferido o julgamento pelo Tribunal Pleno e publicada a respectiva deliberação, serão os autos devolvidos à Câmara, para apreciar o caso de acordo com a decisão prejudicial.

§ 3º Idêntico incidente poderá ser suscitado por qualquer Conselheiro, Auditor quando em substituição, ou membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em feitos de competência originária do Tribunal Pleno.

§ 4º A decisão contida no Acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial, constituindo prejulgado a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

força normativa, constitui prejulgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema, nos termos do art. 316.

Note-se, portanto, que o processo de consulta trata de temas em abstrato, de forma desvinculada de casos concretos, de maneira que a análise da constitucionalidade de dispositivos legais, no âmbito desta espécie processual, extrapolaria o escopo específico desse processo.

A obrigatoriedade de que a resposta à consulta constitua apreciação de tese, mesmo quando a dúvida envolver caso concreto, consta, inclusive, da Súmula nº 3 deste Tribunal de Contas, *in verbis*:

As consultas que versarem sobre caso concreto não serão admitidas por este Tribunal, salvo se tratarem de assunto de relevante interesse público, devidamente motivado, situação em que delas se poderá conhecer, desde que satisfeitos todos os requisitos para a sua admissibilidade, constituindo-se a resposta em apreciação de tese, mas não de caso concreto.

Diante desse cenário, parece-me que a presente consulta deve ser respondida no sentido de que, existindo vedação na legislação municipal à concessão de aumentos remuneratórios aos profissionais do magistério em decorrência de progressões funcionais, em determinadas hipóteses, caso a situação descrita na norma reste configurada, deverá ser respeitada a proibição legal.

Ressalva-se, contudo, em atenção aos argumentos trazidos aos autos pelo Ministério Público de Contas, a possibilidade de que, em ação própria, seja questionada a constitucionalidade do dispositivo legal discutido nos presentes autos, devendo ser remetida cópia desta decisão ao Procurador-Geral de Justiça do Município consulente.

3. Diante do exposto, **VOTO** pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Existindo vedação na legislação municipal à concessão de aumentos remuneratórios aos profissionais do magistério em decorrência de progressões funcionais, em determinadas hipóteses, caso a situação descrita na norma reste configurada, deverá ser respeitada a proibição legal.

Ressalva-se, contudo, a possibilidade de que, em ação própria, seja questionada a constitucionalidade do dispositivo legal discutido nos presentes autos, devendo ser remetida cópia desta decisão ao Procurador-Geral de Justiça do Município consulente.

Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

II - VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (Relator designado)

Trata-se de consulta formulada pelo prefeito do município de Formosa do Oeste, Luiz Antônio Domingos de Aguiar, a fim de verificar: *“se há a possibilidade de conceder as progressões vertical e horizontal aos profissionais do magistério do município, mesmo estando o percentual da folha de pagamento com recursos do FUNDEB em 100%, ou deve-se manter suspenso conforme o art. 95 da Lei Complementar nº 09/2011”*.⁶

A Lei Complementar nº 09/2011, do município de Formosa do Oeste, que dispõe sobre o plano de cargos, carreiras e remuneração dos profissionais do magistério, dispõe em seu art. 95, que:

Art. 95. Os aumentos na remuneração dos profissionais do magistério em decorrência das progressões vertical por habilitação ou horizontal por avaliação de desempenho serão suspensas quando o percentual da folha de pagamento dos profissionais do

⁶ Petição da Consulta, peça nº 03, fl. 02.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

magistério ultrapassar o percentual de 85% (oitenta e cinco por cento) do FUNDEB ou a folha geral de pagamento alcançar o percentual de cinquenta e um por cento da receita corrente líquida do Município.

A Coordenadoria de Gestão Municipal apresentou manifestação na **Instrução nº 3346/21**, acostada na peça nº 13, no sentido de que a Lei Complementar Municipal é clara ao dispor que serão suspensas as progressões, nas hipóteses em que a folha de pagamento dos profissionais do magistério ultrapassar o percentual de 85% (oitenta e cinco por cento) dos recursos provenientes do FUNDEB ou 51% (cinquenta e um por cento) da receita corrente líquida, de modo que ocorrendo uma destas situações as progressões devem ser suspensas.

Assim, ante a informação de que o município atingiu o percentual de 100% (cem por cento) de utilização dos recursos do FUNDEB, com a folha de pagamento dos profissionais do magistério, opina que o consulente seja orientado a interromper a concessão de progressões funcionais aos profissionais da carreira do magistério, nos termos do disposto no art. 95 da Lei Complementar nº 09/2011, do município de Formosa do Oeste.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas do Estado do Paraná apresentou o **parecer nº 218/21**, juntado à peça nº 14, aduzindo, em síntese, que para a análise da consulta formulada pelo município de Formosa do Oeste, faz-se necessário considerar o art. 95 da Lei Complementar Municipal nº 09/2011 como medida de enrijecimento do controle de despesas de pessoal, bem como limitação de direitos de uma classe específica de servidores públicos, quais sejam: os professores.

Nesse sentido, dispõe que consoante o entendimento consolidado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não há óbice para que a lei municipal imponha limites mais restritivos de controle das despesas públicas do que os preceituados pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No entanto, argumenta que não há notícia de que o município de Formosa do Oeste tenha editado normas restritivas semelhantes para os demais servidores, o que caracterizaria violação ao princípio da igualdade. Além disso, afirma que a norma municipal configura evidente retrocesso ao preceituado pelo art. 206, IV, da Constituição Federal, que preconiza a valorização dos profissionais da educação, bem como que não seria possível restringir o direito adquirido do servidor público que preenche todos os requisitos para a progressão funcional, com base em aspectos orçamentário-financeiro.

Contudo, o Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, em seu voto condutor, dispõe, em síntese, que nos termos do consignado pela Coordenadoria de Gestão Municipal a legislação é absolutamente clara ao vedar progressões da carreira do magistério quando a folha de pagamento alcançar 51% (cinquenta e um por cento) da receita corrente líquida do município ou na hipótese do município atingir o percentual de 85% (oitenta e cinco por cento) dos recursos provenientes do FUNDEB com o pagamento de professores.

Aduz que, em que pese os pertinentes apontamentos feitos pelo Ministério Público de Contas, não é possível ofertar ao consulente resposta no sentido de afastar a aplicação da norma constitucional, no âmbito do processo de consulta, uma vez que este deve tratar de temas em abstrato, de forma desvinculada de casos concretos, sem a possibilidade de análise da constitucionalidade de dispositivos legais.

Sendo assim, o Conselheiro votou pelo conhecimento da consulta e, no mérito, para que esta fosse respondida nos seguintes termos:

Existindo vedação na legislação municipal à concessão de aumentos remuneratórios aos profissionais do magistério em decorrência de progressões funcionais, em determinadas hipóteses, caso a situação descrita na norma reste configurada, deverá ser respeitada a proibição legal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ressalva-se, contudo, a possibilidade de que, em ação própria, seja questionada a constitucionalidade do dispositivo legal discutido nos presentes autos, devendo ser remetida cópia desta decisão ao Procurador Geral de Justiça do Município consulente.

Em que pese o voto apresentado pelo relator, **divirjo** do posicionamento em relação a orientação no sentido de que, ocorrendo as hipóteses previstas no art. 95 da Lei Complementar nº 09/2011, do município de Formosa do Oeste, deverá ser respeitada a norma legal.

Pois, no presente caso, vislumbra-se que a interpretação proposta pelo relator acarreta inequívoca antinomia entre o disposto nos arts. 43 a 48 da Lei Complementar nº 09/2011 e o disposto no art. 95 do mesmo diploma legal, bem como em relação ao preceituado pelo art. 22, inciso I, da Lei nº 101/2000 e o disposto no art. 95 da Lei Complementar nº 09/2011.

Visto que nos termos do acertadamente consignado pelo Ministério Público de Contas no **parecer nº 218/21**, 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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. *In verbis*:

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;

Aliás, sobre o assunto, o Superior Tribunal de Justiça 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

legal, estando compreendida na exceção prevista no inciso I do parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar 101/2000.

Por esse motivo, divirjo do posicionamento apresentado pelo relator, para responder a consulta no sentido de que o art. 95 da Lei Complementar nº 09/2011, deve ser utilizado exclusivamente para nortear a gestão municipal no processo de elaboração e execução orçamentária, mas não para obstar o direito subjetivo dos profissionais do magistério do município de Formosa do Oeste as progressões estabelecidas pela norma.

III – CONCLUSÃO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Face ao exposto, divirjo do Relator, para propor **CONHECER** a presente Consulta e, no mérito, pela **RESPOSTA** do questionamento no seguinte sentido: é possível que o município conceda progressões horizontais e verticais aos profissionais do magistério, ainda que tenha utilizado o percentual de 100% (cem por cento) dos recursos do FUNDEB para adimplir a folha de pagamento dos profissionais da educação, pois na hipótese do município estabelecer critérios mais rigorosos de gasto com pessoal do que o estabelecido pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, estes não podem ser utilizados para obstar o direito subjetivo do servidor público que preencha todos os requisitos legais para a progressão funcional, mas apenas para nortear a gestão municipal no planejamento e execução orçamentária.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por voto de desempate do presidente, em:

CONHECER a presente Consulta para, no mérito, **RESPONDER** o questionamento no seguinte sentido: é possível que o município conceda progressões horizontais e verticais aos profissionais do magistério, ainda que tenha utilizado o percentual de 100% (cem por cento) dos recursos do FUNDEB para adimplir a folha de pagamento dos profissionais da educação, pois na hipótese do município estabelecer critérios mais rigorosos de gasto com pessoal do que o estabelecido pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, estes não podem ser utilizados para obstar o direito subjetivo do servidor público que preencha todos os requisitos legais para a progressão funcional, mas apenas para nortear a gestão municipal no planejamento e execução orçamentária.

Votaram, acompanhando o Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL.

Acompanharam a divergência do Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, os Conselheiros FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.

O Presidente, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES desempatou o julgamento acompanhando o voto da divergência do Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 27 de abril de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 7.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACÓRDÃO Nº 1571/22 - TRIBUNAL PLENO – COMPLEMENTADO PELO ACÓRDÃO Nº 964/23 - TRIBUNAL PLENO

PROCESSO Nº: 432929/21
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE FORMOSA DO OESTE
INTERESSADO: LUIZ ANTONIO DOMINGOS DE AGUIAR
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 1571/22 - Tribunal Pleno

Consulta. Dúvida na aplicação de dispositivo da legislação municipal, formulada em tese. Suspensão das progressões vertical por habilitação ou horizontal por avaliação de desempenho dos profissionais do magistério do Município, na hipótese de o percentual da folha de pagamento com recursos do FUNDEB ter atingido 100%. Satisfeitas as condições do art. 311, incisos III e V, do Regimento Interno, aliada ao interesse público e ao caráter controvertido da matéria. Divergência para propor seu conhecimento.

I – RELATÓRIO DO CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA (Relator originário)

Trata-se de processo de consulta formulada pelo Prefeito do Município de Formosa do Oeste, Sr. Luiz Antônio Domingos de Aguiar, acerca da aplicação do artigo 95 da Lei Complementar Municipal nº 09/2011⁷.

A dúvida suscitada foi formulada nos seguintes termos:

"Ante o exposto, apresenta-se a presente consulta a fim de verificar se há possibilidade de conceder as progressões vertical e horizontal aos profissionais do magistério do município, mesmo estando o percentual da

⁷ Os aumentos na remuneração dos profissionais do magistério em decorrência das progressões vertical por habilitação ou horizontal por avaliação de desempenho serão suspensas quando o percentual da folha de pagamento dos profissionais do magistério ultrapassar o percentual de 85% (oitenta e cinco por cento) do FUNDEB ou a folha geral de pagamento alcançar o percentual de cinquenta e um por cento da receita corrente líquida do Município"



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

folha de pagamento com recursos do FUNDEB em 100%, ou deve-se manter suspenso conforme art. 95 da Lei Complementar nº 9/2011.”

Parecer Jurídico da Assessoria do Município de Formosa do Oeste foi acostado na peça nº 4.

Consulta recebida conforme Despacho 629/21-GCNB (peça nº 06). Após, o feito foi enviado, consoante o § 2º art. 313 do Regimento Interno, para a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB), a qual, por intermédio da Informação nº 78/21 (peça nº 08), noticiou a existência de algumas decisões que a tangenciavam.

Na sequência, os autos foram remetidos à Coordenadoria Geral de Fiscalização (CGF) e à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM).

A CGF, no Despacho nº 842/21-CGF (peça nº 12), relata que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias vinculadas a ela.

A CGM, por meio da Instrução nº 3346/21-CGM (peça nº 13), manifestou-se nos seguintes termos:

Ante o exposto, apresenta-se a presente consulta a fim de verificar se há possibilidade de conceder as progressões vertical e horizontal aos profissionais do magistério do município, mesmo estando o percentual da folha de pagamento com recursos do FUNDEB em 100%, ou deve-se manter suspenso conforme art. 95 da Lei Complementar nº 9/2011.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer nº 218/21 (peça nº 14), pugnou pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, ofertar a seguinte proposta de resposta: *“Ante o exposto, este Ministério Público de Contas propõe como resposta ao consulente que o artigo 95 da Lei Complementar Municipal nº 09/2011 do município de Formosa do Oeste deve ser aplicado concomitantemente com os dispositivos da LRF acerca dos limites de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

despesa de pessoal por ocasião do planejamento e execução orçamentária, adotando-se as mesmas metodologias e periodicidade.”

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

Preliminarmente, ao reexaminar os pressupostos dos artigos 311⁸ e 312⁹ do Regimento Interno, constatei que a consulta foi formulada por autoridade legítima, amparada em parecer jurídico, com apresentação objetiva da dúvida que, contudo, versou sobre a aplicação ou não de lei municipal em caso concreto.

Nesse sentido, meio da exposição de motivos do Jurisdicionado para a instauração dos autos foi a seguintes:

A lei complementar nº 09/2011, que dispõe sobre o plano de cargos, carreiras e remuneração dos profissionais do magistério do município, em seu art. 95, estabelece que: “ ***Os aumentos na remuneração dos profissionais do magistério em decorrência das progressões vertical por habilitação ou horizontal por avaliação de desempenho serão suspensas quando o percentual da folha de pagamento dos profissionais do magistério ultrapassar o percentual de 85% (oitenta e cinco por cento) do FUNDEB ou a folha geral de pagamento alcançar o percentual de cinquenta e um por cento da receita corrente líquida do Município”.***

O percentual da folha de pagamento dos profissionais do magistério com recursos dos FUNDEB

⁸ **Art. 311.** A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;

III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;

IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V - ser formulada em tese.

⁹ **Art. 312.** Estão legitimados para formular consulta:

(...)

II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, Procurador Geral do Município, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

atualmente está 100% (cem por cento).

Atualmente a folha de pagamento do município alcança 47,85% (quarenta e sete virgula oitenta e cinco por cento) de sua receita líquida.

Diante da informação acima, a **Procuradora Geral do Município** emitiu parecer **indeferindo os requerimentos realizados pelos profissionais do magistério** (anexo).

Em síntese, a **Procuradora** justifica que **os pedidos não poderão ser concedidos porque o limite de gastos com o FUNDEB ultrapassou o limite legal previsto no art. 95, do Estatuto dos Servidores do Magistério, Lei Complementar nº 9/2011.**

[...]

Ante o exposto, apresenta-se a presente consulta a fim de verificar se há possibilidade de conceder as progressões vertical e horizontal aos profissionais do magistério do município, mesmo estando o percentual da folha de pagamento com recursos do FUNDEB em 100%, ou deve-se manter suspenso conforme art. 95 da Lei Complementar nº 9/2011.

Como se observa, o intuito da desta consulta é a de referendar o posicionamento já exarado em caso concreto por Procurador Municipal acerca da aplicação da referida lei municipal, ou seja, não há nenhuma questão a ser apreciada em tese por este Colegiado.

A Súmula nº 3 deste Tribunal¹⁰ reza que *“as consultas que versarem sobre caso concreto não serão admitidas por este Tribunal, salvo se tratarem de assunto de relevante interesse público, devidamente motivado, situação em que delas se poderá conhecer, desde que satisfeitos todos os requisitos para a sua*

¹⁰ Processo nº 513162/06. Acórdão nº 287/07-Tribunal Pleno. Relatoria: Auditor Thiago Barbosa Cordeiro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

admissibilidade, constituindo-se a resposta em apreciação de tese, mas não de caso concreto”.

Assim, dado o contexto retratado pelo jurisdicionado na exordial (peça nº 2), inexistente assunto de relevante interesse público a ser debatido nesse processo, restando evidente, também, que a forma como a dúvida foi suscitada pelo jurisdicionado impossibilita este Tribunal de respondê-la em tese.

Desse modo, constatado o não atendimento do pressuposto do inciso V do artigo 311 do Regimento Interno, reforma-se o posicionamento exarado no Despacho 629/21-GCNB (peça nº 06) e propõe-se o não conhecimento da presente consulta.

III - VOTO DO CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA (vencido)

Diante do exposto e em respeitosa divergência com a Unidade de Instrução Técnica e com o Ministério Público de Contas, **VOTO** pelo **NÃO CONHECIMENTO** da consulta formulada pelo Prefeito do Município de Formosa do Oeste, Sr. Luiz Antônio Domingos de Aguiar, devido ao não atendimento do pressuposto do inciso V do artigo 311 do Regimento Interno.

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, com fulcro no §1º do artigo 398 do Regimento Interno, encerre-se e archive-se o feito junto à Diretoria de Protocolo (DP).

IV - VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (Relator designado)

1. Divirjo do voto do Ilustre Relator, por entender que a presente consulta deve ser conhecida, na medida em que, nos termos do art. 311, incisos III e V, do Regimento Interno, ela versa “sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais” e foi “formulada em tese”.

Mais especificamente, a questão formulada pelo Prefeito do Município de Formosa do Oeste, Sr. Luiz Antônio Domingos de Aguiar, diz respeito à aplicação do artigo 95 da Lei Complementar Municipal nº 09/2011, que prevê a suspensão das progressões vertical por habilitação ou horizontal por avaliação de desempenho dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

profissionais do magistério do Município, na hipótese de o percentual da folha de pagamento com recursos do FUNDEB ter atingido 100%.

Dispõe o referido dispositivo legal:

Os aumentos na remuneração dos profissionais do magistério em decorrência das progressões vertical por habilitação ou horizontal por avaliação de desempenho serão suspensas quando o percentual da folha de pagamento dos profissionais do magistério ultrapassar o percentual de 85% (oitenta e cinco por cento) do FUNDEB ou a folha geral de pagamento alcançar o percentual de cinquenta e um por cento da receita corrente líquida do Município.

Entendo, respeitosamente, que não se trata de decisão acerca de um caso concreto, na medida em que a dúvida quanto à aplicação da regra de suspensão das progressões foi apresentada de forma genérica e abstrata, dirigida, indistintamente, à classe dos profissionais do magistério do Município, sem particularizar em relação a determinados indivíduos ou a um grupo dentro desse segmento de servidores.

Nesse sentido, o fato de tratar-se de lei local não descaracteriza a hipótese da dúvida indicada no inciso III do art. 311 e, por outro lado, o fato de ter sido oferecido um dado concreto do Município, referente ao percentual da folha de pagamento com recursos do FUNDEB (de 100%), não impede esta Corte de oferecer uma resposta em tese.

Ademais, ainda que de forma residual, entendo presente o interesse público de que trata o §1º do mesmo art. 311, para motivar o conhecimento da consulta, mesmo que se tratasse de caso concreto, na medida em que a decisão acerca do pagamento envolve, de uma lado, a pretensão da categoria dos professores municipais, de obter as progressões, e, de outro, a preocupação do Município tanto em não descumprir a legislação local, como de evitar a geração de um passivo na folha de pagamento, que poderá implicar, inclusive, em encargos adicionais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse sentido, bem pontou o Ministério Público de Contas, ao indicar o choque de valores envolvidos:

No mérito, a resposta à dúvida do consulente pressupõe a análise de dois cenários.

O primeiro infere-se do ponto de vista de planejamento e execução orçamentária, inserindo o artigo 95 da Lei Complementar Municipal nº 09/2011 como medida de enrijecimento do controle das despesas de pessoal, ao passo que o segundo cenário se compõe pela limitação de direitos de uma classe especial de servidores públicos, que no caso os professores (fl. 1 da peça 14).

(...)

Adverte-se ainda que o indeferimento de progressões funcionais com base exclusivamente nos aspectos orçamentário-financeiro, conforme o artigo 95 da Lei Complementar Municipal nº 09/2011, pode gerar passivos contingentes e comprometer ainda mais as finanças do município (fl. 7).

Vale salientar, por último, a diversidade dos opinativos da CGM (Instrução 3346/21, peça 13), pela resposta negativa, e do Douto Ministério Público de Contas (Parecer nº 218/21, peça 14), no sentido de que, quando os profissionais do magistério tenham preenchido todos os requisitos previstos em lei para as progressões funcionais “o artigo 95 não pode ser invocado para obstar a concessão da progressão, sob pena de violação ao direito adquirido constitucionalmente assegurado” (fl. 7), o que confirma o caráter controvertido da matéria.

Outrossim, levando-se em conta que o processo se encontra na pauta de julgamento da sessão virtual, em que não é possível a votação em questões distintas, na forma do art. 450 do Regimento Interno, limito este voto à apreciação da matéria preliminar, reservando para outro julgamento, caso vencedora a proposta, a análise de mérito do pedido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. Face o exposto, VOTO pelo conhecimento da consulta.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto divergente do Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por maioria absoluta, em:

Conhecer a presente consulta.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencedor).

Os Conselheiros NESTOR BAPTISTA (voto vencido) e ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, votaram pelo não conhecimento da consulta formulada pelo Prefeito do Município de Formosa do Oeste, Sr. Luiz Antônio Domingos de Aguiar, devido ao não atendimento do pressuposto do inciso V do artigo 311 do Regimento Interno.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 18 de agosto de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº

10.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO