



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 09644/20

Origem: Prefeitura Municipal de Serra Grande

Natureza: Consulta

Representante: Jairo Halley de Moura Cruz – Prefeito

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

CONSULTA. Prefeitura Municipal de Serra Grande. Consulta sobre gestão de pessoal. Aplicação de disposições de regime jurídico único e de plano de carreira. Tratamento em tese pelo Ministério Público de Contas. Conhecimento da consulta. Encaminhamento dos pronunciamentos da Consultoria Jurídica, da Auditoria e do Ministério Público de Contas.

PARECER NORMATIVO PN - TC 00005/20

RELATÓRIO

Cuida-se de consulta formulada pelo Prefeito do Município de Serra Grande, Senhor JAIRO HALLEY DE MOURA CRUZ, por meio da qual pretende obter posicionamento desta Corte de Contas sobre a aplicação de disposições de regime jurídico único e de plano de carreira. Os questionamentos foram: *a) Os profissionais do Magistério regidos pelo seu Plano de Carreira terão direito ao adicional por tempo de serviço a título de Progressão Vertical inserido nesse Plano e também, em duplicidade, ao Adicional Por Tempo de Serviço previsto no Regimento Jurídico Único do município ou somente referente ao adicional previsto no Plano específico da Classe do Magistério? b) Em caso de resposta positiva, o critério de concessão tem que estar disposto em lei?*

Em razão do que determina o art. 177, do Regimento Interno desta Corte de Contas, a temática foi encaminhada para análise da Consultoria Jurídica, a qual entendeu, através do Consultor Jurídico José Francisco Valério Neto, que (fls. 45/47):

“A consulta, embora subscrita por autoridade indicada no art. 175, não preenche os requisitos exigidos no artigo 176, incisos I, II, III, e IV, todos do Regimento Interno. Como se observa a postulação não cuida de dúvida sobre a aplicação de lei e/ou regulamento, mas sobre orientação para a prática de atos de gestão, matéria de mérito administrativo passível de posterior submissão ao controle externo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 09644/20

Ademais, no nosso refletir, a singularidade da matéria sobejamente regulamentada em normas de fácil exegese, dispensa submissão ao Egrégio Tribunal Peno.

Nos termos do Regimento Interno (§§ 1º e 2º do art. 177) o Tribunal não responderá às consultas que não se revistam das formalidades previstas nos incisos I, II, III e IV, do artigo anterior. O Presidente do Tribunal devolverá de imediato ao remetente as consultas referidas no Parágrafo anterior, fazendo constar do ofício o motivo da devolução.

Entrementes, com feitiço de colaboração e caráter informativo, permitimo-nos aduzir:

***Preliminarmente**, impende distinguir **movimentação do servidor** (“**ascensão**”, mobilidade vertical e “**progressão**”, mobilidade horizontal, pertinentes aos “cargos de carreira”), com disciplinamentos específicos no Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos, com **direitos e vantagens** com disciplinamento no Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos.*

Sobre Direitos e Vantagens, estabelece o Regime Jurídico em norma de fácil exegese, assim:

*Art. 21 - **Vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em Lei.***

*Art. 22 - **Remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em Lei.***

*Art. 23 - **O adicional por tempo de serviço é devido à razão de um por cento (1 %) por ano de serviço público efetivo, incidente sobre o vencimento.***

Cuida-se, portanto de disciplinamentos distintos, tuteladores de fatos jurígenos distintos que não se comunicam nem se excluem.

ISTO POSTO, propomos seja o documento, instruído com estas considerações, devolvido ao consulente como autorizam os §§ 1º e 2º, do art. 177, do Regimento Interno desta Corte”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 09644/20

O processo foi submetido à apreciação da Auditoria, a qual confeccionou relatório exordial (fls. 54/56), de autoria do Auditor de Contas Públicas Carlos Alberto do Nascimento Vale, concluindo o seguinte:

*“Diante do exposto, esta auditoria concluiu pela **regularidade** da incidência da **Progressão Vertical por tempo de serviço** na progressão da carreira dos **profissionais do Magistério**, bem como do pagamento concomitante do **adicional por tempo de serviço (anuênio)**, fixado pelo Regime Jurídico Único dos Servidores Municipais, até que **legislação específica** posterior **altere** tais critérios de **remuneração**, preservados os **direitos adquiridos**, quanto ao **anuênio**, até a data de tal alteração.*

*Esta auditoria concluiu, ainda, que **todo e qualquer** componente da **remuneração** dos servidores públicos **somente** poderá ser **fixado** ou **alterado** por **lei específica**, conforme o disposto no **artigo 37, inciso X da Constituição Federal**.*

*Por fim, esta auditoria concluiu pela **aptidão** da consulta para ser **recebida e respondida** conforme o disposto neste relatório, nos termos do **Regimento Interno** deste Tribunal, porquanto atendidos os **requisitos** de admissibilidade”.*

O processo seguiu ao Ministério Público de Contas e retornou com o parecer do Procurador Luciano Andrade Farias, assim opinando (fls. 62/68):

*“**QUANTO AO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE DA CONSULTA**, não vislumbro o preenchimento dos requisitos do artigo 176 do Regimento Interno desta Corte de Contas. Não pelos motivos apontados pelo Consultor Jurídico desta Corte, mas em virtude de a Consulta não ter sido enviada acompanhada de Parecer Jurídico da Administração Pública.*

Compete a este Tribunal, nos termos da LOTCE/PB, responder a consultas formuladas por autoridades competentes, versando sobre dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de competência da Corte, cuja resposta terá caráter normativo, constituindo prejulgamento de tese, mas não de fato ou caso concreto (LOTCE/PB, art. 1º, inciso IX e § 2º).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 09644/20

A CJADM (Consultoria Jurídica Administrativa do TCE-PB) verificará o atendimento aos requisitos de admissibilidade e a existência de pronunciamento anterior do Tribunal de Contas acerca da matéria (RITCE/PB, art. 177), sem prejuízo do Cons. Relator solicitar pronunciamento do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal antes de relatar o processo de consulta ao Pleno (RITCE/PB, art. 182).

Entendo que o caso dos autos envolve dúvidas na aplicação de dispositivos legais, concernentes a matéria de competência do Tribunal (RITCE/PB, art. 174). Porém, não se reveste a Consulta da formalidade exigida no inciso V do art. 176 (RITCE/PB, art. 176¹). Nesse sentido, não há de ser conhecida.

No entanto, passo a analisar o mérito, caso o d. Relator entenda tratar-se de Consulta a ser conhecida.

QUANTO AO MÉRITO, o Parecer Jurídico da Consultoria Jurídica desta Corte entendeu da seguinte forma:

(...) impende distinguir movimentação do servidor (“ascensão”, mobilidade vertical e “progressão”, mobilidade horizontal, pertinentes aos “cargos de carreira”), com disciplinamentos específicos no Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos, com direitos e vantagens com disciplinamento no Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos.

(...)

Cuida-se, portanto de disciplinamentos distintos, tuteladores de fatos jurídicos distintos que não se comunicam nem se excluem.

A Auditoria, por sua vez, tratou do assunto da seguinte forma:

A Progressão Vertical por tempo de serviço, a cada quinquênio, é um componente da progressão na carreira dos profissionais do Magistério, não sendo um adicional, como alegou o consulente. Já o adicional por tempo de serviço, criado pelo Regime Jurídico Único dos Servidores Municipais, é assegurado a todos os servidores, independentemente da carreira da qual façam parte, em razão do tempo de serviço prestado. São direitos distintos, não configurando duplicidade de remuneração. Legislação específica posterior, no entanto, poderá alterar tais critérios de remuneração, preservando os direitos adquiridos, quanto ao anuênio, até a data em que porventura ocorrer tal alteração.

¹ Art. 176. A consulta deverá revestir-se das seguintes formalidades: I – referir-se à matéria de competência do Tribunal; II – versar sobre a interpretação da lei ou questão formulada em tese; III – ser subscrita por autoridade competente; IV – conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada; V – ser instruída com parecer de assessoria jurídica do órgão ou entidade consulente, se existente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 09644/20

Entendo que há razão nessas colocações. A natureza do adicional por tempo de serviço previsto no RJU é de direito que reflete meramente na remuneração do agente público. Por sua vez, a previsão no PCCR tem natureza primordialmente funcional, com reflexos secundários remuneratórios. Assim sendo, têm natureza distinta e não excludentes. Podem, portanto, ser cumulados entre si.

Essa também é a posição do TJPB a respeito do tema:

TJ-PB Apelação APL 0000144-98.2015.815.0601 4ª Câmara Especializada Cível Relator: Desembargador Romero Marcelo da Fonseca Oliveira Ementa: IRRELEVÂNCIA PROGRESSÃO FUNCIONAL E ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO. INSTITUTOS DE NATUREZA JURÍDICA DIVERSAS. PREVISÃO DO ADICIONAL NA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. VERBA INADIMPLIDA PELO ENTE FEDERADO. REMESSA CONHECIDA DE OFÍCIO. DESPROVIMENTO DO APELO E DA REMESSA. 1. O adicional por tempo de serviço é benefício autônomo, decorrente de norma específica, não podendo ser confundido com o acréscimo oriundo de progressões funcionais regidas por regras próprias. 2. A Lei Orgânica do Município de Belém prevê o adicional por tempo de serviço no art. 163, XXVI, que permanece em vigor mesmo diante da superveniência do Plano de Cargos Carreiras e Remuneração do Magistério Público Municipal.

No tocante ao segundo questionamento, o princípio da legalidade aplicado à Administração Pública aponta no sentido de que o gestor somente pode agir quando houver lei indicativa em determinado sentido.

Assim, para a concessão de ambos os benefícios deve haver lei prevendo o benefício. Ocorre que ambas as leis municipais citadas já preveem os direitos.

O PCCR assim dispõe:

Art. 58. A Progressão Vertical ocorrerá, alterando-se a classe anterior, após o cumprimento do estágio probatório, para os profissionais do Magistério Público Municipal que se encontrarem em quaisquer dos níveis de carreira, na forma do art. 52, desde que cumpram o interstício predeterminado entre uma e outra classe, e se dará:

I - por desempenho e capacitação, a cada triênio, mediante critérios de apresentação de comprovantes de participação em cursos e/ou eventos de qualificação profissional e de avaliação de desempenho; ou

II - por tempo de serviço, a cada quinquênio.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 09644/20

Por sua vez o RJU do Município trata sobre o adicional por tempo de serviço da seguinte forma:

Art. 23. O Adicional por tempo de serviço é devido à razão de um por cento (1 %) por ano de serviço público efetivo, incidente sobre o vencimento.

Considero, desta feita, que a legislação municipal prevê tanto a progressão funcional vertical bem como o adicional por tempo de serviço e que a previsão legal existente é necessária e suficiente para a concessão dos direitos nela previstos.

Reconhece-se que, em alguns casos, é possível que Decreto do Poder Executivo regulamente direitos previamente criados por Lei. Na hipótese específica dos institutos discutidos na presente Consulta, entendo que a previsão legal já está suficientemente discriminada, de modo que não haveria necessidade de regulamentação. Entretanto, reconhece-se haver espaço, em tese, para a disciplina de direito legalmente previsto através de decreto regulamentar, desde que não haja inovação com relação à disciplina legal.

Por fim, como bem destacou a Auditoria, a presente análise se fez com base na legislação vigente, de modo que é perfeitamente possível que haja alteração legislativa na matéria ora debatida, desde que resguardados os direitos adquiridos.

Sistematizando as questões levantadas ao longo deste Parecer, entendo que devem ser consignadas no Parecer Normativo que responderá às Consultas as seguintes conclusões:

a) A Progressão Funcional Vertical por tempo de serviço previsto em plano de cargos, carreiras e remuneração de categoria específica tem natureza distinta do Adicional por Tempo de Serviço previsto em Regime Jurídico Único e não se excluem, podendo, assim, ser cumulados entre si;

b) A previsão legal de ambos os direitos na legislação de regência é necessária e suficiente para que sejam concedidos aos agentes públicos a que se referem”.

O processo foi agendado na forma regimental.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 09644/20

VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, o processo de consulta tem por escopo esclarecer dúvidas arguidas pelos legitimados quanto à interpretação de disposições legais e regulamentares relativas às matérias de competência desta Corte de Contas, proporcionando ao consulente maior segurança legal na aplicação de tais disposições.

O instrumento de consulta está previsto na Lei Orgânica desta Corte (art. 1º, IX) e no Regimento Interno (art. 174 e seguintes). O referido normativo interno, ao tratar da admissibilidade da consulta, estabelece que:

Art. 174. O Tribunal Pleno decidirá sobre consultas quanto a dúvidas de natureza interpretativa do direito em tese, suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal.

Art. 176 - A consulta deverá revestir-se das seguintes formalidades:

I – referir-se à matéria de competência do Tribunal;

II – versar sobre a interpretação da lei ou questão formulada em tese;

III – ser subscrita por autoridade competente;

IV – conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada;

V – ser instruída com parecer de assessoria jurídica do órgão ou entidade consulente, se existente.

Vê-se, portanto, que a dúvida objeto da consulta deve ser elaborada de forma abstrata, sem relacionar o questionamento a qualquer situação concreta vivenciada pelo consulente. As situações específicas devem ser orientadas no bojo do Acompanhamento da Gestão, momento em que, caso a caso, ante a multifase das normas estaduais e municipais sobre a matéria, o jurisdicionado poderá obter uma solução prática e concreta, sem prejuízo dos pronunciamentos emitidos pela Consultoria Jurídica e Auditoria desta Corte de Contas poderem servir como informações gerais sobre o tema.

No caso, dos autos, o Ministério Público de Contas vislumbrou poder a matéria receber tratamento *sobre a interpretação da lei ou questão formulada em tese*. Como a missiva está subscrita também pelo Advogado da Prefeitura, cabe ultrapassar o requisito de dever estar instruída com parecer de assessoria jurídica do órgão ou entidade consulente, se existente. Cabe, então conhecer da consulta.

No mérito, a Consultoria Jurídica, a Auditoria e o Ministério Público de Contas já exauriram a matéria, cabendo acatar as orientações propostas. Diante do exposto, VOTO pelo conhecimento e oferta de resposta ao consulente nos moldes propostos pelos referidos órgãos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 09644/20

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 09644/20**, referentes à consulta formulada pelo Prefeito do Município de Serra Grande, Senhor JAIRO HALLEY DE MOURA CRUZ, por meio da qual pretende obter posicionamento desta Corte de Contas sobre a aplicação de disposições de regime jurídico único e de plano de carreira, **DECIDEM** os membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

1) CONHECER da consulta e ofertar as seguintes respostas às questões formuladas, nos termos da Consultoria Jurídica, Auditoria e Ministério Público de Contas:

A) Os profissionais do Magistério regidos pelo seu Plano de Carreira terão direito ao adicional por tempo de serviço a título de Progressão Vertical inserido nesse Plano e também, em duplicidade, ao Adicional Por Tempo de Serviço previsto no Regimento Jurídico Único do município ou somente referente ao adicional previsto no Plano específico da Classe do Magistério?

***Resposta:** a Progressão Funcional Vertical por tempo de serviço previsto em plano de cargos, carreiras e remuneração de categoria específica tem natureza distinta do Adicional por Tempo de Serviço previsto em Regime Jurídico Único e não se excluem, podendo, assim, ser cumulados entre si.*

B) Em caso de resposta positiva, o critério de concessão tem que estar disposto em lei?

***Resposta:** a previsão legal de ambos os direitos na legislação de regência é necessária e suficiente para que sejam concedidos aos agentes públicos a que se referem.*

2) INFORMAR que as situações específicas sobre o tema podem ainda ser orientadas no bojo do acompanhamento da gestão, momento em que, caso a caso, ante a multiface das normas sobre a matéria, poderá ser obtida uma solução prática e concreta; e

3) COMUNICAR serem os pronunciamentos da Consultoria Jurídica, da Auditoria e do Ministério Público de Contas partes integrantes da presente decisão.

Registre-se, publique-se e comunique-se.

TCE – Sessão Remota do Tribunal Pleno.

João Pessoa (PB), 27 de maio de 2020.

Assinado 28 de Maio de 2020 às 16:19



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado 27 de Maio de 2020 às 14:21



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 27 de Maio de 2020 às 18:36



Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Assinado 28 de Maio de 2020 às 11:33



Cons. Antônio Gomes Vieira Filho
CONSELHEIRO

Assinado 27 de Maio de 2020 às 20:52



Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago Melo
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 27 de Maio de 2020 às 17:04



Cons. em Exercício Antônio Cláudio Silva Santos
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 28 de Maio de 2020 às 22:39



Manoel Antonio dos Santos Neto
PROCURADOR(A) GERAL