



PARECER

Nº: 0212/08

- SM - Servidor Municipal. Plano de Cargos, Carreiras e vencimentos. Evolução funcional. Edição de regulamento para fixação de critérios objetivos que tornem possível a avaliação de desempenho dos servidores municipais, em atenção ao princípio da eficiência (art. 37, *caput*, da CF). Impossibilidade de progressão funcional automática.

CONSULTA:

Prefeitura Municipal consulta o IBAM a respeito de Plano de Cargos, Carreiras e vencimentos dos servidores municipais e do magisterio. Indaga a respeito da necessidade de regulamentação dessas leis para a concessão da progressão funcional.

Pergunta, ademais, como fazer a avaliação dos cursos de capacitação profissional para os servidores da educação, uma vez que o Legislativo suprimiu o anexo que trata dos requisitos e ainda não há regulamentação da progressão de que tratam os Planos de Cargos e Carreiras (dos servidores municipais e do magisterio). A realização da progressão funcional sem a aplicação de critérios objetivos para a avaliação dos servidores estaria infringindo o princípio constitucional da eficiência?

A consulta não veio documentada.

RESPOSTA:

A Constituição da República adota o modelo federativo de Estado, formado pela união dos entes federados, quais sejam, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, todos autônomos política, administrativa e financeiramente.

Em função da autonomia política e administrativa, a organização da Administração municipal deve constar de lei municipal de iniciativa do Chefe dos Poderes Executivo e Legislativo, conforme se trate da Prefeitura ou da Câmara Municipal. Dessa feita, são de iniciativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre a organização administrativa da Prefeitura, sua estrutura de cargos e respectivos vencimentos.

O Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos (PCCV) tem por finalidade organizar as atividades de recursos humanos. Suas diretrizes devem ser concebidas de maneira a desenvolver e manter motivados os servidores, contribuindo, dessa forma, para a melhoria dos serviços públicos prestados à coletividade.



Segundo Dallari¹, "a previsão de planos de carreira, significando um direito a evolução funcional, enseja a verdadeira profissionalização do funcionário público, cujos objetivos são: a) criação de um corpo permanente de pessoal altamente capacitado e imune as alterações dos quadros políticos que são inerentes, inevitáveis e até mesmo salutares no regime democrático; b) assegurar a continuidade das ações administrativas, dando a cada cidadão a certeza do regular funcionamento do serviço público; c) a despeito das mudanças políticas, melhorar a qualidade dos serviços públicos, como decorrencia da capacitação e da permanente evolução técnica dos servidores públicos; d) garantir a moralidade das ações administrativas, em face das responsabilidades e das garantias contidas aos servidores."

O Plano de Cargos e Carreiras de um órgão ou entidade pública deve trazer, em seu bojo, disposições gerais que digam respeito a organização dos quadros do pessoal necessário para seu funcionamento contemplando-se aí, além da definição das carreiras, a descrição dos cargos com as atribuições e responsabilidades a eles imputadas, os aspectos relativos à evolução funcional dos servidores, linhas e critérios de promoção e progressão, hierarquização das classes de cargos, tabela de vencimentos e normas claras sobre o enquadramento do pessoal abrangido por ele, entre outros aspectos.

Estruturar uma carreira significa estabelecer uma linha natural de desenvolvimento funcional do servidor em determinado campo de atividade. As principais vantagens trazidas pela estruturação dos cargos ou empregos em carreiras são:

- incentivar o servidor a adotar atitudes que o levem a crescer profissionalmente e a manter um plano pessoal de desenvolvimento funcional;
- desestimular o raciocínio de que a ocupação de cargos de direção e chefia é a única perspectiva de desenvolvimento funcional dentro da organização.

Por maiores que sejam seus benefícios, porém, a utilização de carreiras deve ser criteriosa, o que significa que só se pode criar uma carreira quando cargos do mesmo grupo ocupacional, idênticos níveis de escolaridade e natureza semelhante possuem grau de responsabilidade e complexidade claramente diferenciado e progressivo. A idéia de carreira está intimamente ligada à promoção e progressão funcionais. Assim, vejamos:

A promoção é a elevação do servidor à classe imediatamente superior aquela a que pertence, na mesma carreira, desde que comprove a sua capacidade para o exercício das atribuições da classe correspondente. Já a progressão funcional constitui a elevação do padrão salarial do servidor para aquele imediatamente superior, dentro da faixa de vencimento a que pertence. **A progressão não importa em elevação vertical ou hierárquica**, como ocorre com a promoção. Uma vez

¹ DALLARI, Adilson Abreu. *Regime constitucional dos servidores públicos*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p.52.



enquadrado em nível, qualquer que seja, terá o **servidor direito à progressão funcional**, que nada mais é que um acréscimo salarial pela sua passagem a referência seguinte, **segundo critério objetivo previsto em avaliação de desempenho instituída para tal fim**.

Como nas duas formas de evolução funcional há a busca pelo princípio da eficiência, pois **somente razem jus a promoção e a progressão os servidores que efetivamente demonstrem merecer tais reconhecimentos**, é necessária a fixação de um lapso temporal, dentro do qual os servidores serão avaliados a fim de se constatar o cumprimento dos requisitos estabelecidos na lei, que geralmente é a Lei do Plano de Cargos, Carreiras e vencimentos.

Nada obsta, entretanto, que o PCCV faça a previsão acerca da evolução funcional do servidor, mediante promoção e progressão na carreira, e o regulamento estabeleça os critérios objetivos para que o servidor seja avaliado. Tal regulamento deverá ser disciplinado por **decreto do Executivo**, a fim de dar concretude ao princípio da eficiência. Nesse sentido, trazemos trecho do Parecer nº 0541/07 do IBAM:

"Quanto à evolução do servidor na carreira (que o consulente denominou de 'avanços'), temos que o sistema da meritocracia é de observância obrigatória pela Administração Pública, principalmente após a EC nº 19/98, que erigiu o princípio da eficiência como primado explícito norteador da atividade administrativa (art. 37, *caput*, da CF). Nesse sentido, eis a jurisprudência consolidada do E. STF, a saber:

"(...) Salvo em relação a carreiras específicas – a magistratura (CF, art. 93, II) e a do Ministério Público (CF, art. 129, § 4º) – nem o texto original da Constituição, nem o que hoje vigora, por força da EC 19/98, cuidam da antiguidade como critério de promoção ou progressão horizontal na carreira: não há, pois, ao meu ver, na disposição discutida "regulamentação" de dispositivo constitucional, mas fruto do exercício da competência legislativa da União para dispor sobre o regime jurídico dos seus servidores públicos.

De sua vez, o novo art. 39, § 2º, só alude a carreira para estipular que a participação em curso de formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos constitui um dos requisitos para a promoção que é norma que diz obviamente com a promoção por merecimento, não com que, segundo a lei ordinária, possa advir da simples antiguidade." (Trecho de Inteiro Teor extraído da ADIN nº 1975-9/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, in DJ, 14/12/2001.)

A possibilidade de escalonamento das funções se dá exatamente para estimular os servidores e aprimorar o serviço público. Assegura-se também, a realização do princípio da igualdade jurídica, além do sistema de mérito, já que não se pode tratar de forma igual aqueles que se encontram em situações jurídicas diversas. Por esta razão, tanto a progressão (evolução funcional horizontal) quanto a promoção (evolução funcional vertical) dependem de avaliação de desempenho instituída na forma da lei local ou de regulamento."



Por todo o exposto, temos que não cabe a progressão funcional automática, ou seja, independentemente de avaliação de desempenho. Qualquer disposição nesse sentido na lei local fere o princípio da eficiência do art. 37, *caput* da CF, sendo passível de questionamentos quanto a constitucionalidade.

Quanto ao magistério, lembramos, por fim, que foi a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que garantiu a esses profissionais a necessidade de planos de carreira, concretizando o comando da Constituição da República expresso no art. 206, V, que impõe como princípio a *valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos*.

Os critérios para a avaliação funcional dos servidores – tanto os integrantes do quadro efetivo quanto os servidores do magistério – devem constar de regulamentos a serem editados pelo Chefe do Executivo, ainda que o prazo previsto na lei para sua edição já tenha expirado, uma vez que o sistema constitucional da meritocracia impõe tais avaliações para a evolução funcional dos servidores.

Trata-se de dois decretos: um para a avaliação de todos os servidores municipais ocupantes de cargos efetivos na Prefeitura; outro, para os servidores do magistério, consoante o disposto na Lei nº 9.394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional e a leição própria para essa categoria de servidores.

É o parecer, s.m.j.

Cristiane Figueiredo Cabral Lacerda
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer.

Rachel Farhi
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 04 de março de 2008.

CFCL/prl
H:\2008\20080212.DOC

² Segundo a LDB, para a progressão são adotados, via de regra, os seguintes níveis: I, que tem como requisito a habilitação obtida em Curso Normal; II, em que é exigido curso superior de licenciatura plena na área de habilitação do professor; III, quando o servidor obtém curso de especialização, com um número mínimo de horas/aula em sua área de atuação; IV, quando obtido o título de Mestre em sua área; e V, contra a obtenção do título de Doutor na respectiva área de atuação.