



## Parecer em Consulta 00019/2021-9 - Plenário

**Processo:** 05651/2020-1

**Classificação:** Consulta

**UG:** CMJN - Câmara Municipal de João Neiva

**Relator:** Sebastião Carlos Ranna de Macedo

**Consulente:** WALDEMAR JOSE DE BARROS

**CONSULTA - CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO NEIVA – NÃO CONHECER OS ITENS 1 E 2 E CONHECER OS ITENS 3 A 7 DOS QUESTIONAMENTOS DA CONSULTA – POSSIBILIDADE CONDICIONADA DE REPOSICIONAMENTO NO PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS DO CARGO DE CONTROLADOR MUNICIPAL ALINHADO AOS CARGOS DE ADVOGADO E CONTADOR – RESPONDER NA FORMA DA PROPOSIÇÃO TÉCNICA.**

1. Cargos de carreira com atribuições e responsabilidades distintas devem ser estruturados em carreiras próprias, não obstante possam ser definidos como “cargo isolado”, insuscetível de evolução funcional.

2. Não há óbice para que a lei, que institua ou modifique o Plano de Cargos e Salários, contemple, com idêntico tratamento e escalonamento, cargos de provimento efetivo que detenham, entre si, o mesmo nível de escolaridade e grau de dificuldade quanto às atribuições, exigindo-se a edição de lei específica para

tal intento, conforme preconizado no art. 37, X da CF/88.

**3.** a equiparação remuneratória de cargos públicos não será admitida quando um dos cargos tiver atribuições mais simples do que o outro a que se quer equiparar, uma vez que não pode haver alteração nas condições estabelecidas quando do primeiro provimento, pois fere o Princípio da Razoabilidade<sup>1</sup>.

**4.** O reposicionamento de cargo público no Plano de Cargos e Salários, a ser realizado através de lei específica, não ofende o disposto no art. 37, II CF/88, desde que contemple apenas servidores que tenham ingressado na carreira específica por intermédio de regular concurso público.

**5.** A mera alteração do organograma (ato interno do jurisdicionado) não tem o condão de, por si só, modificar o Plano de Cargos e Salários, eis que este somente pode ser instituído ou modificado por lei formal.

**6.** Eventual modificação legislativa do Plano de Cargos e Salários, que vise a reestruturação da carreira ou de cargo isolado, reposicionando-os em patamar remuneratório superior que implique em aumento da despesa, encontra-se impedida até 31 de dezembro de 2021, por violação ao disposto nos incisos I e III, do art. 8º, da LC 173/2020.

**7.** É possível alterar o Plano de Cargos e Salários referente aos cargos ocupados por servidores em estágio probatório, desde que não se desnaturem as vagas ofertadas em concurso público<sup>2</sup>.

**8.** Em caso de ocorrer alteração da legislação, atinente ao Plano de Cargos e Salários, durante a vigência do

---

<sup>1</sup> Parecer Consulta 00036/2003

<sup>2</sup> Parecer Consulta 00010/2020

concurso público, não poderão ser modificados o grau de complexidade da função e o nível de escolaridade exigido no edital do certame para o ingresso no cargo, sob pena de se estar violando o caput do art. 37 da CF/88.

## **O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**

### **1. RELATÓRIO**

Versa o presente feito sobre **Consulta** formulada pelo senhor **Waldemar José Barros**, Presidente da Câmara Municipal de João Neiva, com a qual apresentou a este Tribunal de Contas as seguintes indagações:

“[...]”

1 – O cargo de CONTROLADOR tem o mesmo grau de dificuldade das respectivas atribuições, com o mesmo nível de responsabilidade dos cargos de ADVOGADO e CONTADOR?

2 – Em caso afirmativo, o cargo de CONTROLADOR deve ter a mesma classificação no Plano de Cargos da Câmara Municipal dos cargos de ADVOGADO e CONTADOR?

3 – Na hipótese do cargo de CONTROLADOR estar enquadrado na mesma Carreira, mas em subgrupo diferente (remuneração inferior) dos cargos ADVOGADO e CONTADOR é possível promover o reposicionamento daquele CARGO, promovendo seu reposicionamento na mesma carreira, mas em novo subgrupo junto com os cargos de ADVOGADO e CONTADOR?

4 – Está correto o entendimento de que o reposicionamento do cargo de CONTROLADOR, na mesma carreira, mas em subgrupo diverso, não caracteriza violação à expressa regra de aprovação prévia por concurso público, nos termos do art. 37, II, da CF, para fins de investidura em cargo ou emprego público?

5 – Se considerada a hipótese abstrata de que o cargo de CONTROLADOR conste do organograma no mesmo nível hierárquico dos cargos de ADVOGADO e CONTADOR, esse fato ensejaria a mesma classificação no Plano de Cargos e Salários?

6 – Em caso de aumento de despesas gerado por eventual reposicionamento do cargo de CONTROLADOR no Plano de Cargos, incidiria as disposições da Lei Complementar nº 173/2020, se considerado que no Município não houve declaração de estado de calamidade pública (Pandemia – Covid19), embora tenha sido atingido por ela?

7 – Na resposta a esse caso em abstrato se aplica o entendimento constante do Parecer Consulta TC-010/2020, do qual consta a possibilidade de alteração do Plano de Cargos e Salários referente aos cargos ocupados por servidores em estágio probatório, desde que não se desnaturem as vagas ofertadas em concurso público, mesmo durante a vigência do respectivo concurso público e que o servidor ocupante do cargo de CONTROLADOR esteja em estágio probatório?

[...]"

O procedimento foi instruído com o Parecer Jurídico 0003/2020-3 (doc. 3).

Após autuação, a consulta foi encaminhada ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula, o qual, por meio do **Estudo Técnico de Jurisprudência 00047/2020-2**, informou a existência de deliberações deste Tribunal que abordam, parcial ou tangencialmente, os questionamentos formulados, quais sejam:

1. Parecer em Consulta 045/2001;
2. Parecer em Consulta 036/2003;
3. Parecer Consulta 17/2005;
4. Acórdão TC 138/2018;
5. Parecer em Consulta 10/2020;
6. Parecer em Consulta 17/2020.

Após a manifestação do Núcleo de Jurisprudência e Súmula, o Núcleo de Recursos e Consultas opinou pelo conhecimento parcial da consulta e apresentou sua análise de mérito nos termos da **Instrução Técnica de Consulta 00012/2021-7**, com a qual anuiu o Ministério Público de Contas no **Parecer 02335/2021-1**, da lavra do Procurador de Contas Luis Henrique Anastácio da Silva.

Assim veio o processo para exame deste Relator.

É o relatório, passo a PRONUNCIAR MEU VOTO.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

Depois de examinar detidamente o teor da instrução técnica promovida nestes autos, verifiquei que o tema, a matéria e a legislação de suporte foram detidamente estudados pela unidade deste Tribunal de Contas, com o propósito, alcançado, de

oferecer ao Plenário detalhada e sólida motivação jurídica para decidir acerca das questões trazidas a exame pela Câmara Municipal de João Neiva.

Razão porque adoto como fundamentação para decidir a argumentação contida no pronunciamento de mérito da unidade técnica deste TCEES, corroborada pelo Parecer do Órgão Ministerial, cujo teor foi exposto nos termos que seguem.

### **Instrução Técnica de Consulta 00012/2021-7:**

“[...]”

#### **2 ADMISSIBILIDADE**

Antes de adentrar-se no mérito da presente consulta, faz-se necessário apreciar se os requisitos de admissibilidade se encontram atendidos.

Com efeito, o parágrafo 1º do artigo 122 da Lei Complementar nº 621/2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - LOTCEES), estabelece o rol de pressupostos a serem atendidos para a admissibilidade da consulta perante este Sodalício, senão vejamos:

Art. 122 [...]

§ 1º A consulta deverá conter as seguintes formalidades:

- I - ser subscrita por autoridade legitimada;
- II - referir-se à matéria de competência do Tribunal de Contas;
- III - conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada;
- IV - não se referir apenas a caso concreto;
- V - estar instruída com parecer do órgão de assistência técnica e/ou jurídica da autoridade consulente.

No tocante ao requisito constante do art. 122, § 1º, I, acima transcrito, verifica-se que a definição de autoridade competente encontra as suas balizas nos incisos I a VII, do *caput* do mesmo dispositivo, que assim dispõe:

Art. 122. O Plenário decidirá sobre consultas quanto às dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades:

- I - Governador do Estado e Prefeitos Municipais;
- II - Presidente da Assembleia Legislativa e de Câmaras Municipais;
- III - Presidente do Tribunal de Justiça e Procurador Geral de Justiça;
- IV - Procurador Geral do Estado e Defensor Público Geral do Estado;
- V - Secretário de Estado;
- VI - Presidente das comissões permanentes da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais;

VII - Diretor presidente de autarquia, fundação pública, empresa estatal e de sociedade de economia mista cujo controle societário pertença ao Estado ou aos Municípios (g.n).

O autor da consulta ocupa a função de Presidente de Câmara Municipal, fato que o autoriza a figurar como proponente de consultas a este Tribunal, encontrando-se, portanto, **atendido o requisito de admissibilidade inerente à legitimidade**, evocado no inciso I do § 1º do art. 122 da LC 621/2012.

Muito embora a peça de consulta atenda ao pressuposto concernente à legitimidade (art. 122, § 1º, I, da LC 621/2012), bem como as indagações tenham sido dirigidas de maneira ordenada (artigo 122, § 1º, III, da LC 621/2012), observa-se, por outro lado, que o expediente não satisfaz, quanto a alguns questionamentos, requisitos previstos na Lei Orgânica deste Tribunal, conforme se demonstrará no a seguir expandido.

De plano é necessário enfatizar-se que **o processo de Consulta se destina, especificamente, ao esclarecimento de dúvidas acerca da “aplicação de dispositivos legais e regulamentares” concernentes à matéria de competência deste Tribunal**, conforme expressamente estatuído no precitado caput do art. 122 da LC 621/2012.

Além disso a Consulta não pode se referir apenas a caso concreto (art. 122, § 1º, IV, da LC 621/2012) de sorte que se mostra inviabilizada a análise das indagações “1” e “2” formuladas Consulente e abaixo rememoradas:

1 – O cargo de CONTROLADOR tem o mesmo grau de dificuldade das respectivas atribuições, com o mesmo nível de responsabilidade dos cargos de ADVOGADO e CONTADOR?

2 – Em caso afirmativo, o cargo de CONTROLADOR deve ter a mesma classificação no Plano de Cargos da Câmara Municipal dos cargos de ADVOGADO e CONTADOR?

De se notar que os questionamentos acima pedem que este E. Tribunal responda sobre o “grau de dificuldade” das atribuições dos cargos de Controlador, Advogado e Contador, de forma a estabelecer se o cargo de Controlador deve estar no mesmo nível dos cargos de advogado e contador no “Plano de Cargos da Câmara Municipal”.

Ocorre que tais indagações não se amoldam aos limites objetivos de um processo de consulta que, a teor da norma de regência, não se permite examinar casos concretos ou reportar-se minuciosamente acerca de assuntos locais, tal como exigido nos quesitos “1” e “2” da peça inicial, que demandam o estudo aprofundado e específico do Plano de Cargos e Salários da Câmara Municipal de João Neiva para que se possa alcançar resposta sobre o “grau de dificuldade” das atribuições do cargo de controlador em comparação com as atribuições dos cargos de advogado e contador, que compõem o quadro de servidores daquele Legislativo Municipal.

Evidente que para que seja conferida resposta aos referidos quesitos seria necessário debruçar-se sobre o Plano de Cargos e Salários da Câmara Municipal de João Neiva, norma de âmbito restrito e local, o que, além de constituir-se, claramente, na análise de um caso concreto, inviabilizando a Consulta, se afastaria do objetivo primordial do procedimento dos processos de consulta que é a repercussão da matéria solucionada de modo abrangente na Administração Pública (art. 122, § 2º, da LC 621/2012) e não meramente local. Dessa forma, ante a inviabilidade patente de oferecer respostas em análise de casos concretos e de interesse apenas do órgão/ente Consulente, opinamos pelo não conhecimento dos quesitos 1 e 2 formulados na peça inicial.

Quanto aos demais questionamentos contidos na peça de consulta não se verificam os óbices acima reportados.

Continuando a análise dos requisitos de admissibilidade, observa-se que o feito **se encontra devidamente instruído com parecer** do órgão de assistência técnica e/ou jurídica da autoridade consulente, atendendo-se, portanto, ao disposto no art. 122, § 1º, V, da LOTCEES.

Ademais, constata-se que a matéria atinente aos quesitos 3 ao 7 da consulta possuem relevância jurídica, econômica, social e repercussão no âmbito da administração pública, atendendo ao requisito previsto no § 2º do artigo 122 da Lei Orgânica do TCEES (LC 621/2012). Outrossim, as dúvidas dizem respeito à possibilidade de alteração em plano de cargos e salários, restando cumprido o § 3º do art. 122 da LC 621/2012, ante a pertinência temática da matéria com as atribuições do ente consulente.

Assim, tendo em vista o atendimento dos requisitos de admissibilidade, com ressalva quanto às indagações contidas nos questionamentos “1” e “2” da peça inicial, opina-se pelo **conhecimento parcial** da presente consulta.

### III MÉRITO

Conforme se viu no tópico anterior esta análise posiciona-se pelo não conhecimento dos quesitos 1 e 2 da peça inicial pelas razões ali expressadas. Desse modo, passamos ao exame dos demais questionamentos formulados pelo Consulente, cabendo esclarecer, inicialmente, que a abordagem das indagações se dará através de dois subtópicos: o primeiro deles (III.1) tratará das questões 3, 4 e 5, já o item III.2 procurará responder os pontos 6 e 7 da Consulta.

#### III. 1 Conceitos breves sobre cargo, carreira e Plano de Cargos e Salários – quesitos 3, 4 e 5 da Consulta

O Consulente, nos quesitos 3, 4 e 5, traz as seguintes indagações:

- 3 – Na hipótese do cargo de CONTROLADOR estar enquadrado na mesma Carreira, mas em subgrupo diferente (remuneração inferior) dos cargos

ADVOGADO e CONTADOR é possível promover o reposicionamento daquele CARGO, promovendo seu reposicionamento na mesma carreira, mas em novo subgrupo junto com os cargos de ADVOGADO e CONTADOR?

4 – Está correto o entendimento de que o reposicionamento do cargo de CONTROLADOR, na mesma carreira, mas em subgrupo diverso, não caracteriza violação à expressa regra de aprovação prévia por concurso público, nos termos do art. 37, II, da CF, para fins de investidura em cargo ou emprego público?

5 – Se considerada a hipótese abstrata de que o cargo de CONTROLADOR conste do organograma no mesmo nível hierárquico dos cargos de ADVOGADO e CONTADOR, esse fato ensejaria a mesma classificação no Plano de Cargos e Salários?

De se notar que os questionamentos se referem à possibilidade de reposicionamento, em Plano de Cargos e Salários, do cargo de Controlador de Câmara Municipal, de modo que possa estar parelho, em termos remuneratórios, aos cargos de Advogado e Contador. Também é perguntado se haveria óbice constitucional ao reposicionamento do cargo de Controlador, mais precisamente se implicaria ofensa à regra do concurso público plasmada no art. 37, II, da CF/1988 e, ainda, se ensejaria “[...] classificação no Plano de Cargos e Salários?”.

Para que se possa formular uma resposta a tais questionamentos é primordial que se compreenda alguns conceitos necessários ao deslinde da análise, mormente ao que concerne às definições de “cargo público”, “carreira” e “plano de cargos e salários”.

A definição de “cargo público” é comumente conferida pelas leis que disciplinam os regimes jurídicos de servidores públicos civis nos diversos entes da federação, a exemplo do que ocorre com a Lei 8.112/1990 (na esfera federal) e com a Lei Complementar 46/1994 (na esfera deste Estado):

(Lei 8112/1990) Art. 3º **Cargo público** é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.

[...]

(LC 46/1994) Art. 3º **Cargo público** é o conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a um servidor público e que tem como características essenciais a criação por lei, em número certo, com denominação própria, atribuições definidas e pagamento pelos Cofres do Estado. (g.n).

Conquanto os diplomas legais, que tratem do regime jurídico de servidores civis, se preocupem em tecer uma definição do que seja “cargo público”, o mesmo não se pode dizer quanto à “carreira”, sendo que as mencionadas Lei 8.112/1990 e LC 46/1994 não trazem qualquer conceituação sobre instituto, sem embargo de existirem leis criadoras de cargos específicos, que estabelecem alguma definição para o termo “carreira”, tal como se observa nas Leis Complementares

Estaduais 622/2012 e 660/2012, sendo que esta última assim o define “carreira: organização de um cargo em classes, referências e valores dos subsídio”.

A conceituação de carreira, de toda forma, nos é fornecida pela doutrina administrativista. O professor Paulo Modesto, em proficiente artigo<sup>3</sup> doutrinário acerca do tema, assim se manifesta:

### 1. O CONCEITO DE CARREIRA

Etimologicamente, a palavra “carreira” origina-se do latim *via carraria*, estrada para carros. **A palavra, quando empregada para o setor público, liga-se tradicionalmente ao conceito de evolução funcional ou progressão funcional de servidores públicos.** É este o **sentido subjetivo** da palavra *carreira* no direito administrativo brasileiro: **o percurso de elevação ou de desenvolvimento do servidor aos graus mais qualificados de sua função pública.**

PONTES DE MIRANDA, ciente deste sentido etimológico da palavra, advertia que “não há carreira sem que se caminhe, se avance, ou se possa caminhar ou avançar; mesmo se a pessoa, excepcionalmente, foi incluída em degrau do alto sem ter subido pelos anteriores” (*Comentários à Constituição de 1967*, Tomo III, Rio, Ed. Forense, p. 422).

No entanto, **carreira é também forma de organização de cargos públicos**, pois **denota o conjunto de cargos de mesma natureza, com o mesmo conjunto de atribuições, que demandam idêntica preparação e formação, estruturado de modo a prever graus ascendentes de responsabilidade e remuneração.** É este o **sentido institucional** ou **objetivo** de carreira.

É neste segundo sentido que se pode dizer que, na **organização administrativa do Estado**, os cargos podem estar dispostos de modo isolado ou em carreira. O que distingue as duas hipóteses é a possibilidade ou não de progressão do titular destes cargos na atividade, vale dizer, a possibilidade de promoção ou acesso a níveis ou graus ascendentes de responsabilidade no interior de um conjunto de cargos de igual natureza. Por autonomasia, denominam-se “cargos de carreira” os cargos que admitem **evolução funcional vertical**, que são **agrupados e escalonados em classes**, por **possuírem denominação, atribuições e exigirem qualificação profissional e habilidades específicas afins.** A promoção entre os níveis ou classes da carreira, tradicionalmente, decorre de juízo de merecimento ou verificação de antiguidade.

**Carreira é, portanto, uma unidade hierarquizada de cargos públicos afins.** Sem a nota da afinidade, que permite a **mobilidade vertical interna**, não há carreira, mas sucessão de cargos distintos, o que é vedado, pois denota o abandono da ideia de avanço, de **progresso na mesma trilha, insito no conceito de carreira, que exige um núcleo homogêneo de atribuições e habilitações comuns para não ser deturpado.** A superposição de cargos distintos, de forma ascendente, permite o ingresso do agente em cargo sem homogeneidade, isto é, a transformação ou a transmutação da investidura original, o que não se compatibiliza com a exigência de investidura em cargo ou emprego público através de concurso público (art. 37, II, CF).

<sup>3</sup> MODESTO, Paulo. **O sentido constitucional de carreira no serviço público.** Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/>> Acesso em: 10 mar. 2021.

Ressalte-se que a presença de um **núcleo homogêneo de atribuições e habilitações profissionais** foi considerada relevante pela própria Constituição da República para a “fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório”, elemento essencial na estruturação de qualquer carreira. O sistema de remuneração, nos termos da Constituição, deve observar “a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira, os requisitos para a investidura e as peculiaridades dos cargos” (art. 39, §1º, I a III, com a redação da EC19). Parece evidente, portanto, que se o sistema remuneratório obrigatoriamente deve considerar a natureza das funções desempenhadas, o grau de responsabilidade dos agentes, os requisitos para investidura, as peculiaridades e a complexidade das atividades inerentes aos cargos, também a disciplina das carreiras deve fazê-lo, uma vez que é impensável dissociar a hierarquização própria das carreiras da hierarquização das formas de remuneração no setor público.

[...] (g.n).

Como se pode ver do escólio doutrinário o termo “carreira” diz respeito à evolução ou progressão funcional do servidor público. A ideia de “carreira” está ligada à movimentação do titular do cargo a nível ou referência mais elevados, ainda que exclusivamente para efeitos remuneratórios. Entretanto, nem todo cargo é de “carreira”, posto que essa pressupõe evolução funcional e remuneratória do servidor, sendo possível a existência dos chamados “cargos isolados”, ou seja, aqueles nos quais não há a possibilidade de progressão a um nível mais elevado, a exemplo do que ocorre com os ministros do Supremo Tribunal Federal, não se devendo confundir o exercício da presidência daquela Corte com promoção ou progressão funcional, posto tratar-se de função de representação de cunho temporário.

Veja-se que as expressões “cargo de carreira” e “cargo isolado” são previstas, inclusive, na Lei 8.112/1990 (Regime jurídico dos servidores civis federais):

Art. 10. A nomeação para **cargo de carreira** ou **cargo isolado** de provimento efetivo depende de prévia habilitação em concurso público de provas ou de provas e títulos, obedecidos a ordem de classificação e o prazo de sua validade. (g.n).

Uma carreira, necessariamente, importa na possibilidade de mobilidade vertical e/ou horizontal do servidor a partir do cargo no qual foi investido, somente sendo possível tal mobilidade nos cargos acessíveis pela via do concurso público. Tome-se, por exemplo, o que ocorre com o cargo de Analista Administrativo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, criado pela Lei Complementar 660/2012<sup>4</sup> que, por sua vez, estabelece uma carreira estruturada em 15 (quinze) referências e 04 (quatro) classes distintas de valores de subsídios que o ocupante do cargo alcançará à medida em que vier a preencher critérios definidos na mesma lei, a saber: antiguidade e aquisição de escolaridade suplementar à exigida para o ingresso no cargo (cursos em nível de especialização, mestrado, doutorado ou superior adicional).

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2018/06/LC622-2012-Plano-Carreira-Subs%C3%ADdio-6.6.2018.pdf>> Acesso em 10 mar. 2021.

No caso da carreira de Analista Administrativo do TCEES a movimentação para os níveis superiores se dá sem que ocorra mudança de cargo, ou seja, o servidor permanece, exatamente, no mesmo cargo no qual se deu a investidura exercendo as suas atribuições até atingir o último nível da carreira.

Entretanto, existem carreiras nas quais a evolução funcional se dá com a mobilidade do servidor dentro de um conjunto de cargos de mesma natureza, com atribuições equivalentes e iguais exigências acerca da formação e escolaridade, ainda que a passagem para cargo de nível mais elevado possa implicar na assunção de maiores responsabilidades. Como exemplo podemos citar a carreira de Defensor Público da União que é dividida, nos termos do art. 19 da Lei Complementar 80/1994, em “[...] 3 (três) categorias de cargos efetivos: I – Defensor Público Federal de 2ª Categoria (inicial); II - Defensor Público Federal de 1ª Categoria (intermediária); III - Defensor Público Federal de Categoria Especial (final). Veja-se que o cargo inicial da carreira é a de Defensor Público Federal de 2ª Categoria, sendo que a evolução funcional se dá com a passagem do servidor aos dois outros cargos da carreira, devendo-se pontuar que as atribuições de “[...] orientação, postulação e defesa dos direitos e interesses dos necessitados [...], previstas no art. 18 da LC 80/1994, permanecem as mesmas ao longo da carreira do Defensor Público Federal, independentemente da Categoria do cargo, alterando-se, isto sim, os Órgãos Judiciários nos quais se dará a atuação do servidor.

Melhor elucidação acerca das carreiras que são compostas por cargos que se sucedem na evolução funcional do servidor, em contraponto às carreiras cuja progressão a níveis superiores se dá no mesmo cargo, nos é dada pelo professor Lucas Rocha Furtado<sup>5</sup>:

Caracterizam-se as carreiras pela existência de um cargo inicial, provido por meio de nomeação, e de cargos mais elevados, preenchidos por meio de promoção. Ou seja, após ser aprovado em concurso público, o servidor é nomeado para o cargo inicial da carreira. Observados os critérios definidos em lei, o servidor poderá ser promovido para os demais cargos da carreira.

Tomemos o exemplo do Ministério Público. Nesta carreira, o provimento originário dá-se mediante nomeação para o cargo de promotor de justiça adjunto. Investido neste cargo, o titular poderá ser promovido ao cargo de promotor de justiça e, posteriormente, ao de procurador de justiça.

Diferencia-se a carreira do Ministério Público das carreiras existentes na Polícia Civil. No âmbito das Polícias Cíveis estaduais, o cargo de agente de polícia e de delegado não são cargos da mesma carreira, mas de carreiras distintas. Não há como reservar, desse modo, número de vagas da carreira de delegado para ser preenchido exclusivamente por agentes. Isto importaria em flagrante violação da regra de que os cargos devem ser preenchidos por meio de concurso público específico.

---

<sup>5</sup> FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Direito Administrativo. **5.ED.**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. [livro eletrônico].

Os cargos de carreira caracterizam-se, portanto, pela possibilidade de progresso funcional do servidor, ou seja, pela sua passagem de um “degrau” inferior para “degrau” superior de uma determinada carreira, não ignorando que a mobilidade em certas carreiras pode se dar, inclusive, horizontalmente, sem que isto descaracterize o seu viés evolutivo. Nesse passo, é oportuno observar-se que não há homogeneidade quanto à terminologia atribuída aos “degraus” que escalonam uma carreira em níveis salariais, verificando-se uma diversidade de denominações utilizadas nas legislações funcionais para designá-los, tais como: classe, nível, referência, grau, categoria, grupo etc. Na presente análise, por simplificação, será utilizado o vocábulo “degrau” em abrangência a todas estas diferentes nomenclaturas.

Por sua vez o conceito de “Plano de Cargos e Salários” foi abordado na Instrução Técnica de Consulta 01/2020, de autoria da Auditora de Controle Externo Janaína Gomes Garcia de Moraes, cuja aprofundada e meticulosa análise foi integralmente encampada pelo Parecer Consulta TC 010/2020 (Processo TC 17984/2019). Naquela manifestação enfatizou-se que, na Administração Pública, o **Plano de Cargos e Salários**

[...] **é a lei**<sup>6</sup>, de iniciativa do órgão competente – no caso do Poder Legislativo local, da Câmara Municipal –, **que define as atribuições dos cargos do órgão, prevê os degraus da carreira, e estabelece a contraprestação correspondente a cada degrau.** Empregando a definição da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais<sup>7</sup>, tem-se que o PCS se constitui de um conjunto de cargos para os quais são especificadas atribuições e responsabilidades, bem como a escolaridade mínima exigida para o seu provimento. [...] Para cada cargo há um conjunto de níveis salariais (também conhecidos como “steps”) que estabelecem o encarreiramento do cargo. Cada nível corresponde a um determinado valor de salário. (g.n).

A necessidade do Plano de Cargos e Salários (PCS) ser estabelecido por lei, conforme esclarecido na mencionada Instrução Técnica de Consulta 01/2020, tem base em precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal, senão vejamos:

---

<sup>6</sup> Sobre a necessidade de lei, vide as seguintes decisões do STF: “Contraria direito líquido e certo do servidor público a alteração, por meio de portaria, das atribuições do cargo que ocupa. A inexistência de direito adquirido a regime jurídico não autoriza a reestruturação de cargos públicos por outra via que não lei formal”. [MS 26.955, rel. min. Cármen Lúcia, j. 1º-12-2010, P, DJE de 13-4-2011.] “Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X; art. 51, IV; art. 52, XIII”. [ADI 3.369 MC, rel. min. Carlos Velloso, j. 16-12-2004, P, DJ de 18-2-2005.]

<sup>77</sup> “Plano de Cargos e Salários e Plano de Funções – Diretrizes e Orientações”, Brasília, Dezembro de 2017. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/publicacoes/plano-de-cargos-e-salarios-e-plano-de-funcoes-diretrizes-e-orientacoes.pdf>. Acesso em 08/01/2020.

Contraria direito líquido e certo do servidor público a alteração, por meio de portaria, das atribuições do cargo que ocupa. **A inexistência de direito adquirido a regime jurídico não autoriza a reestruturação de cargos públicos por outra via que não lei formal** (MS 26.955, rel. min. Cármen Lúcia, j. 1º-12-2010, P, DJE de 13-4-2011.)

Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, **em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica** (CF, art. 37, X; art. 51, IV; art. 52, XIII). [ADI 3.369 MC, rel. min. Carlos Velloso, j. 16-12-2004, P, DJ de 18-2-2005). (g.n).

Portanto, o Plano de Cargos e Salários, a ser instituído por lei, é o instrumento que elenca as atribuições dos cargos que contempla, as respectivas remunerações, bem como estrutura os cargos em carreiras e/ou em cargos isolados, estabelecendo os critérios e requisitos para a passagem do servidor de um degrau para outro verticalmente superior ou horizontalmente sequencial, na hipótese de cargos de carreira. O Plano de Cargos e Salários não se confunde com “organograma”, que se constitui, meramente, na representação gráfica, de um ente ou órgão, “[...] que representa a estrutura formal, apresentando os diversos setores, suas posições e respectivas interdependências, via hierárquica, itinerário de comunicações, vinculação e subordinação”<sup>8</sup>.

Tecidos esses contornos iniciais acerca do que se pode entender por “cargo público”, “carreira” e “Plano de Cargos e Salários”, retorna-se à análise dos questionamentos ofertados na Consulta.

Nesse ponto, tendo em vista que o Consulente, em suas indagações, se refere à “carreira” ou mais precisamente, à possibilidade de reposicionamento em uma carreira, pressupõe-se que os cargos de Controlador, Advogado e Contador, noticiados na Consulta, se tratam de cargos de provimento efetivo, preenchidos através de concurso público, uma vez que o ordenamento jurídico inadmitte que cargos comissionados sejam organizados em carreira eis que se destinam, nos termos do art. 37, V, da CF/88, “[...] apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”.

Dito isto, observa-se, nos questionamentos do Consulente, algumas incongruências que precisam ser tratadas antes de se passar, propriamente, ao oferecimento de respostas.

No quesito 3 pergunta-se: “Na hipótese de Controlador estar enquadrado na mesma carreira [...] dos cargos Advogado e Contador é possível promover o reposicionamento na mesma carreira, mas em novo subgrupo junto com os cargos de Advogado e Contador?”

Diante do aqui exposto acerca do conceito de “carreira” afigura-se perceptível que o Consulente se equivoca ao aventar hipótese na qual o cargo de Controlador estaria enquadrado na mesma carreira dos cargos de Advogado e

---

<sup>8</sup> Fluxograma e Organograma. Disponível em: [http://professor.ufop.br/sites/default/files/fred/files/fluxograma\\_e\\_organograma.pdf](http://professor.ufop.br/sites/default/files/fred/files/fluxograma_e_organograma.pdf). Acesso em 15/03/2021.

Contador da Câmara Municipal. Como se viu das lições colhidas do professor Paulo Modesto<sup>9</sup>, o termo “carreira” diz respeito a um “[...] conjunto de cargos de mesma natureza, com o mesmo conjunto de atribuições, que demandam idêntica preparação e formação, estruturado de modo a prever graus ascendentes de responsabilidade e remuneração”.

Não se deve confundir “carreira” com “Plano de Cargos e Salários”, conquanto ambos sejam instituídos através de lei. Cargos de carreiras distintas podem ser contemplados em um mesmo “Plano de Cargos e Salários”, entretanto, cargos de natureza diversa não podem pertencer a uma mesma “carreira”, impossibilidade esta que já fora aventada no Parecer em Consulta TC 036/2003, emitido por este TCEES:

(...) Daí extrai-se que **os cargos que compõem uma carreira devem ser de mesma profissão e/ou seus ocupantes devem exercer as mesmas atividades para as quais foram nomeados.** Além disso, para a modificação ou criação de determinado cargo, exige-se a edição de lei, e quando organizado em carreira, deve ser escalonado em classes e, em consequência, os subsídios correspondentes terão valores diferentes em cada nível da carreira. (Parecer em Consulta TC 036/2003, Processo TC 3684/2003) (g.n).

Nesse passo, não há como se considerar o cargo de Controlador como integrante da mesma “carreira” dos cargos de Advogado e Contador eis que, evidentemente, tratam-se de cargos distintos, como distintos também são as suas respectivas atribuições e requisitos a serem atendidos pelo candidato para o ingresso nesses cargos.

Dessa forma, considerando o até aqui exposto, no ensejo de se responder à presente Consulta, tem-se que:

- o termo “carreira” importa em evolução funcional vertical e/ou horizontal, de modo que o servidor, obedecidos os critérios definidos em lei, movimenta-se do degrau inicial da carreira para degrau ascendente ou posterior, restando inviabilizado que cargos de natureza diversa e sem qualquer homogeneidade de funções pertençam a uma mesma carreira;
- os cargos de Controlador, Advogado e Contador da Câmara Municipal, caso sejam definidos como “cargos de carreira”, devem ser estruturados em carreiras próprias, eis que se tratam de cargos com atribuições e responsabilidades distintas, não podendo, portanto, integrarem uma mesma carreira, considerando o conceito atribuído ao termo “carreira” na Administração Pública. Outrossim, nada obsta que cada um destes cargos seja definido como “cargo isolado”, insuscetível de evolução funcional;

---

<sup>9</sup> MODESTO, Paulo. **O sentido constitucional de carreira no serviço público.** Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/>> Acesso em: 10 mar. 2021.

- não se verifica óbice para que a lei, que institua ou modifique o Plano de Cargos e Salários, contemple, com idêntico tratamento e escalonamento, cargos de provimento efetivo que detenham, entre si, o mesmo nível de escolaridade e grau de dificuldade quanto às atribuições. Necessário, entretanto, observar-se o que ficou assentado no Parecer em Consulta TC 036/2003, exarado por esta E. Corte de Contas, que assim se pronunciou:

**[...] a equiparação remuneratória de cargos públicos não será admitida quando um dos cargos tiver atribuições mais simples do que o outro a que se quer equiparar, uma vez que, não pode haver alteração nas condições estabelecidas quando do primeiro provimento,** pois fere o Princípio da Razoabilidade. Ademais, tal procedimento assemelha-se à ascensão, declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal e retirada do ordenamento jurídico pela Lei 9.527/97. (Parecer em Consulta TC 036/2003, Processo TC 3684/2003) (g.n).

- não se observa impedimento para que o cargo de Controlador seja posicionado, no Plano de Cargos e Salários, de modo correspondente a outros cargos que detenham mesmo nível de escolaridade e grau de dificuldade quanto às suas atribuições, exigindo-se a edição de lei específica para tal intento, conforme preconizado no art. 37, X, CF/88, tendo em vista a alteração do padrão remuneratório que possivelmente advirá do reposicionamento;

- o reposicionamento do cargo de Controlador no Plano de Cargos e Salários, a ser realizado através de lei específica, não ofenderá o disposto no art. 37, II, CF/88, desde que, evidentemente, contemple apenas servidores que tenham ingressado na carreira de Controlador por intermédio de regular concurso público, eis que a Súmula Vinculante 43, do Supremo Tribunal Federal, é bastante clara ao dispor que “É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido”;

- a mera alteração do organograma (ato interno do jurisdicionado) não tem o condão de, por si só, modificar o **Plano de Cargos e Salários**, eis que este **somente pode ser instituído ou modificado por lei formal**, conforme entendimento pacificado do Supremo Tribunal Federal (MS 26.955; ADI 3369).

### III.2 Quanto aos quesitos 6 e 7 da Consulta

Indaga o Consulente, no quesito 6 da peça inicial, se “em caso de aumento de despesas gerado por eventual reposicionamento do cargo de CONTROLADOR no Plano de Cargos, incidiria as disposições da Lei Complementar nº 173/2020, se considerado que no Município não houve declaração de estado de calamidade pública [...]”.

A questão pertinente à necessidade de decretação de estado de calamidade pública, por município, foi esclarecida, por esta E. Corte de Contas, no Parecer

em Consulta TC 17/2020, que pontuou o entendimento de que o Decreto Legislativo 06/2020, do Congresso Nacional, reconheceu a situação excepcional decorrente da pandemia causada pelo novo coronavírus (Covid 19) “[...] para todo o território nacional, abarcando o estado do Espírito Santo e todos os municípios espírito-santenses, para fins do art. 65, Lei de Responsabilidade Fiscal, e do art. 8º, da Lei Complementar 173/2020” (Parecer Consulta TC 17/2020, Processo TC 2911/2020).

Acrescente-se que a Lei Complementar 173, de 27 de maio de 2020, cuja vigência iniciou-se em 28/05/2020, dispõe sobre o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), e estabelece uma série de normas de natureza financeira a serem observadas pela União, pelos Estados e pelos Municípios.

Ultrapassada a indagação sobre a submissão do município aos ditames do art. 8º da Lei Complementar 173/2020 e considerando que a presente Consulta questiona sobre a possibilidade de reposicionamento de cargo em Plano de Cargos e Salários, bem como as suas virtuais consequências no âmbito do ordenamento jurídico, convém rememorar-se o que preconizam o *caput* e os incisos I e III do referido dispositivo:

**Art. 8º** Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

**I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração** a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

[...]

**III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;**

[...] (g.n).

De se notar que a vedação contida no inciso I, do art. 8º, da LC 173/2020, não exige, para a sua observância, a ocorrência de aumento de despesa com pessoal do ente federado. Equivale dizer que, independentemente de aumento de despesa, encontra-se proibida, até 31/12/2021, a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de servidores, exceto quando derivada de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à decretação da situação de calamidade pública.

Por seu turno o inciso III do mesmo artigo não exige maiores reflexões ante o seu teor inequívoco, estando vedada, até 31/12/2021, a alteração de estrutura de carreira que implique em aumento de despesa.

Ressalte-se, nesse ínterim, que a hipótese de modificação, por lei, de plano de cargos e carreiras, estando o país sob a égide da LC 173/2020, ganhou abordagem no prefalado Parecer em Consulta TC 17/2020, conforme excerto que subsegue:

II.2.4.1) Das rubricas devidas/vedadas aos servidores públicos durante a vigência da Lei Complementar 173/2020.

[...]

**a) Modificação em lei de plano de cargos e carreiras.**

Deste ponto, considerando a ausência de restrições na LC 173/2020 relativas às **mudanças na lei de planos de cargos e carreiras**, emergem **duas possibilidades: a que modifica apenas para reorganizar as atribuições e a que redistribui os níveis nas carreiras.**

**Ambas podem ser implementadas no período em referência, desde que não tragam qualquer impacto financeiro para a Administração,** tampouco reduzam a remuneração dos servidores, tal como veda o art. 37, XV da CF/88. (grifos e sublinhados nossos).

Dessa forma, em resposta ao questionamento “6”, tem-se que eventual modificação legislativa do Plano de Cargos e Salários, que vise a reestruturação da carreira ou de cargo isolado de Controlador, reposicionando-os em patamar remuneratório superior, implicando em aumento da despesa, encontra-se impedida, até 31 de dezembro de 2021, por violação ao disposto nos incisos I e III, do art. 8º, da LC 173/2020.

O último questionamento do Consulente encontra-se no item “7” da peça inicial e assim redigido:

7 – Na resposta a esse caso em abstrato se aplica o entendimento constante do Parecer Consulta TC-010/2020, do qual consta a possibilidade de alteração do Plano de Cargos e Salários referente aos cargos ocupados por servidores em estágio probatório, desde que não se desnaturem as vagas ofertadas em concurso público, mesmo durante a vigência do respectivo concurso público e que o servidor ocupante do cargo de CONTROLADOR esteja em estágio probatório?

Extrai-se da indagação supra que o Consulente pergunta se é possível a alteração do Plano de Cargos e Salários durante a vigência de um concurso público. Questiona, ainda, se a possibilidade de alteração do PCS se aplica para o ocupante do cargo de Controlador da Câmara que esteja em estágio probatório.

No Parecer em Consulta TC 010/2020 restou consignado o entendimento desta Corte pela possibilidade de se “[...] alterar o Plano de Cargos e Salários referente aos cargos ocupados por servidores em estágio probatório, desde que não se desnaturem as vagas ofertadas em concurso público”. Tal assertiva, ante o seu caráter geral e normativo, se aplica ao cargo de Controlador da Câmara Municipal.

Em relação à outra dúvida suscitada pelo Consulente, acerca da possibilidade de se alterar o Plano de Cargos e Salários durante a vigência do concurso público, a resposta é positiva, entretanto, devem ser respeitados os mesmos limites expostos no Parecer em Consulta TC 010/2020.

Equivale dizer que se a alteração da legislação, atinente ao Plano de Cargos e Salários, for realizada durante a vigência do concurso público, não poderão ser modificados o grau de complexidade da função e o nível de escolaridade exigido no edital do certame para o ingresso no cargo, sob pena de se estar violando o caput do art. 37 da CF/88, especificamente no que diz respeito à observância aos princípios da moralidade e da impessoalidade, na medida em que alterações indevidas na legislação do PCS poderão configurar favorecimento pessoal de candidatos. Ademais, diante de entendimento pacífico assentado pelo Supremo Tribunal Federal (RE 318.106/RN; MS 26.668/DF; MS 26.673/DF; MS 26.810/DF; AI-AgR 814.164/MG), as alterações legislativas somente poderão repercutir e modificar as condições constantes do edital do concurso público caso o certame não se encontre concluído e homologado.

#### **IV CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, opina-se pelo **conhecimento parcial** da presente Consulta, ressaltando-se as indagações contidas nos quesitos “1” e “2” da peça inicial, eis que não preenchem os pressupostos de admissibilidade previstos no caput e inciso IV do § 1º do art. 122 da LC 621/2012.

**Quanto ao mérito, opina-se que os demais questionamentos ofertados sejam respondidos nos seguintes termos:**

**IV.1** O termo “carreira” importa em evolução funcional vertical e/ou horizontal, de modo que o servidor, obedecidos os critérios definidos em lei, movimenta-se do degrau inicial da carreira para degrau ascendente ou posterior, restando inviabilizado que cargos de natureza diversa e sem qualquer homogeneidade de funções pertençam a uma mesma carreira.

**IV.2** Os cargos de Controlador, Advogado e Contador da Câmara Municipal, caso sejam definidos como “cargos de carreira”, devem ser estruturados em carreiras próprias, eis que se tratam de cargos com atribuições e responsabilidades distintas, não podendo, portanto, integrarem uma mesma carreira, considerando o conceito atribuído ao termo “carreira” na Administração Pública. Outrossim, nada obsta que cada um destes cargos seja definido como “cargo isolado”, insuscetível de evolução funcional.

**IV.3** Não se verifica óbice para que a lei, que institua ou modifique o Plano de Cargos e Salários, contemple, com idêntico tratamento e escalonamento, cargos de provimento efetivo que detenham, entre si, o mesmo nível de escolaridade e grau de dificuldade quanto às atribuições. Necessário, entretanto, observar-se o que ficou assentado, por esta E. Corte de Contas, no Parecer em Consulta TC 036/2003: “[...] a equiparação remuneratória de cargos públicos não será admitida quando um dos cargos tiver atribuições mais simples

do que o outro a que se quer equiparar, uma vez que, não pode haver alteração nas condições estabelecidas quando do primeiro provimento, pois fere o Princípio da Razoabilidade”.

**IV.4** Não se observa impedimento para que o cargo de Controlador seja posicionado, no Plano de Cargos e Salários, de modo correspondente a outros cargos que detenham mesmo nível de escolaridade e grau de dificuldade quanto às suas atribuições, exigindo-se a edição de lei específica para tal intento, conforme preconizado no art. 37, X, CF/88, tendo em vista a alteração do padrão remuneratório que possivelmente advirá do reposicionamento.

**IV.5** O reposicionamento do cargo de Controlador no Plano de Cargos e Salários, a ser realizado através de lei específica, não ofenderá o disposto no art. 37, II, CF/88, desde que, evidentemente, contemple apenas servidores que tenham ingressado na carreira de Controlador por intermédio de regular concurso público, eis que a Súmula Vinculante 43, do Supremo Tribunal Federal, é bastante clara ao dispor que “É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido”.

**IV.6** A mera alteração do organograma (ato interno do jurisdicionado) não tem o condão de, por si só, modificar o **Plano de Cargos e Salários, eis que este somente pode ser instituído ou modificado por lei formal**, conforme entendimento pacificado do Supremo Tribunal Federal (MS 26.955; ADI 3369).

**IV.7** Eventual **modificação legislativa do Plano de Cargos e Salários, que vise a reestruturação da carreira ou de cargo isolado de Controlador, reposicionando-os em patamar remuneratório superior, implicando em aumento da despesa, encontra-se impedida, até 31 de dezembro de 2021, por violação ao disposto nos incisos I e III, do art. 8º, da LC 173/2020.**

**IV.8** O entendimento exarado no Parecer em Consulta TC 010/2020, que pontuou a possibilidade de se “[...] alterar o Plano de Cargos e Salários referente aos cargos ocupados por servidores em estágio probatório, desde que não se desnaturem as vagas ofertadas em concurso público”, detém caráter geral e normativo, se aplicando, evidentemente, ao cargo de Controlador da Câmara Municipal.

**IV.9** Ocorrendo alteração da legislação, atinente ao Plano de Cargos e Salários, durante a vigência do concurso público, não poderão ser modificados o grau de complexidade da função e o nível de escolaridade exigido no edital do certame para o ingresso no cargo, sob pena de se estar violando o caput do art. 37 da CF/88,

especificamente no que diz respeito à observância aos princípios da moralidade e da impessoalidade, na medida em que alterações indevidas na legislação do PCS poderão configurar favorecimento pessoal de candidatos. Ademais, diante de entendimento pacífico assentado pelo Supremo Tribunal Federal (RE 318.106/RN; MS 26.668/DF; MS 26.673/DF; MS 26.810/DF; AI-AgR 814.164/MG), as alterações legislativas somente poderão repercutir e modificar as condições constantes do edital do concurso público caso o certame não se encontre concluído e homologado.

Respeitosamente,

Vitória, 19 de março de 2021.

[...]"

Ante o exposto e obedecidos todos os trâmites processuais e legais, acolho o entendimento técnico, corroborado pelo Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte deliberação que submeto à sua consideração.

### **SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**

Conselheiro Relator

#### **1. PARECER EM CONSULTA TC-19/2021 – PLENÁRIO**

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas pelo Relator, em:

**1.1. NÃO CONHECER** dos **questionamentos 1 e 2** da presente Consulta, tendo em vista o não preenchimento dos requisitos previstos em lei e no Regimento Interno deste TCEES;

**1.2. CONHECER** dos **questionamentos 3 a 7** da presente Consulta, tendo em vista o preenchimento dos requisitos previstos em lei e no Regimento Interno deste TCEES;

**1.3. No mérito, RESPONDER** assim aos quesitos da consulta:

**1.3.1.** O termo “carreira” importa em evolução funcional vertical e/ou horizontal, de modo que o servidor, obedecidos os critérios definidos em lei, movimenta-se do degrau inicial da carreira para degrau ascendente ou posterior, restando inviabilizado que cargos de natureza diversa e sem qualquer homogeneidade de funções pertençam a uma mesma carreira;

**1.3.2.** Os cargos de Controlador, Advogado e Contador da Câmara Municipal, caso sejam definidos como “cargos de carreira”, devem ser estruturados em carreiras próprias, eis que se tratam de cargos com atribuições e responsabilidades distintas, não podendo, portanto, integrarem uma mesma carreira, considerando o conceito atribuído ao termo “carreira” na Administração Pública. Outrossim, nada obsta que cada um destes cargos seja definido como “cargo isolado”, insuscetível de evolução funcional;

**1.3.3.** Não se verifica óbice para que a lei, que institua ou modifique o Plano de Cargos e Salários, contemple, com idêntico tratamento e escalonamento, cargos de provimento efetivo que detenham, entre si, o mesmo nível de escolaridade e grau de dificuldade quanto às atribuições. Necessário, entretanto, observar-se o que ficou assentado, por esta E. Corte de Contas, no Parecer em Consulta TC 036/2003: “[...] a equiparação remuneratória de cargos públicos não será admitida quando um dos cargos tiver atribuições mais simples do que o outro a que se quer equiparar, uma vez que, não pode haver alteração nas condições estabelecidas quando do primeiro provimento, pois fere o Princípio da Razoabilidade”;

**1.3.4.** Não se observa impedimento para que o cargo de Controlador seja posicionado, no Plano de Cargos e Salários, de modo correspondente a outros cargos que detenham mesmo nível de escolaridade e grau de dificuldade quanto às suas atribuições, exigindo-se a edição de lei específica para tal intento, conforme preconizado no art. 37, X, CF/88, tendo em vista a alteração do padrão remuneratório que possivelmente advirá do reposicionamento;

**1.3.5.** O reposicionamento do cargo de Controlador no Plano de Cargos e Salários, a ser realizado através de lei específica, não ofenderá o disposto no art. 37, II, CF/88, desde que, evidentemente, contemple apenas servidores que tenham ingressado na carreira de Controlador por intermédio de regular concurso público, eis que a Súmula

Vinculante 43, do Supremo Tribunal Federal, é bastante clara ao dispor que “É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido”;

**1.3.6.** A mera alteração do organograma (ato interno do jurisdicionado) não tem o condão de, por si só, modificar o **Plano de Cargos e Salários, eis que este somente pode ser instituído ou modificado por lei formal**, conforme entendimento pacificado do Supremo Tribunal Federal (MS 26.955; ADI 3369);

**1.3.7.** Eventual **modificação legislativa do Plano de Cargos e Salários, que vise a reestruturação da carreira ou de cargo isolado de Controlador**, reposicionando-os em patamar remuneratório superior, **implicando em aumento da despesa, encontra-se impedida, até 31 de dezembro de 2021, por violação ao disposto nos incisos I e III, do art. 8º, da LC 173/2020**;

**1.3.8.** O entendimento exarado no Parecer em Consulta TC 010/2020, que pontuou a possibilidade de se “[...] alterar o Plano de Cargos e Salários referente aos cargos ocupados por servidores em estágio probatório, desde que não se desnaturem as vagas ofertadas em concurso público”, detém caráter geral e normativo, se aplicando, evidentemente, ao cargo de Controlador da Câmara Municipal;

**1.3.9.** Ocorrendo alteração da legislação, atinente ao Plano de Cargos e Salários, durante a vigência do concurso público, não poderão ser modificados o grau de complexidade da função e o nível de escolaridade exigido no edital do certame para o ingresso no cargo, sob pena de se estar violando o caput do art. 37 da CF/88, especificamente no que diz respeito à observância aos princípios da moralidade e da impessoalidade, na medida em que alterações indevidas na legislação do PCS poderão configurar favorecimento pessoal de candidatos. Ademais, diante de entendimento pacífico assentado pelo Supremo Tribunal Federal (RE 318.106/RN; MS 26.668/DF; MS 26.673/DF; MS 26.810/DF; AI-AgR 814.164/MG), as alterações legislativas somente poderão repercutir e modificar as condições constantes do edital do concurso público caso o certame não se encontre concluído e homologado.

**1.4.** Decretar a **EXTINÇÃO DESTE PROCESSO** com resolução do mérito, ficando autorizado o arquivamento dos autos depois de esgotados os prazos processuais;

**1.5. DAR CIÊNCIA** ao consulente.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 08/07/2021 - 34ª Sessão Ordinária do Plenário

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (Presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

**Relator**

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

**Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-geral das Sessões**