



Número: **0805011-49.2019.8.14.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**

Órgão julgador: **Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA**

Última distribuição : **19/06/2019**

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
artur de jesus brito (RECORRENTE)	INOCENCIO MARTIRES COELHO JUNIOR (ADVOGADO) MARINETHE DE FREITAS CORREA (ADVOGADO) ALDO CESAR SILVA DIAS (PROCURADOR) EDILEUZA PAIXAO MEIRELES (PROCURADOR)
CAMARA MUNICIPAL DE TUCURUI (RECORRIDO)	SAMIR ANTHUNES MATTOS CORDEIRO (ADVOGADO) LUAN DE OLIVEIRA COSTANTINI (ADVOGADO) ORLANDO BARATA MILEO JUNIOR (ADVOGADO) RAFAEL DUQUE ESTRADA DE OLIVEIRA PERON (ADVOGADO)
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO PARA (AUTORIDADE)	
MUNICÍPIO DE TUCURUI (AUTORIDADE)	VERONICA ALVES DA SILVA (ADVOGADO) MARINETHE DE FREITAS CORREA (ADVOGADO) EDILEUZA PAIXAO MEIRELES (ADVOGADO) ALDO CESAR SILVA DIAS (ADVOGADO)
SINDICATO DOS TRABALHADORES DA EDUCACAO PUBLICA DO PA (INTERESSADO)	SOPHIA NOGUEIRA FARIA (ADVOGADO) WALMIR MOURA BRELAZ (ADVOGADO) ALINE MOURA FERREIRA VEIGA (ADVOGADO) CARLA DANIELEN PRESTES GOMES (ADVOGADO)

Documentos

Id.	Data	Documento	Tipo
5675163	21/07/2021 21:04	Acórdão	Acórdão
5459495	21/07/2021 21:04	Relatório	Relatório
5459496	21/07/2021 21:04	Voto do Magistrado	Voto
5459497	21/07/2021 21:04	Ementa	Ementa



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95) - 0805011-49.2019.8.14.0000

RECORRENTE: ARTUR DE JESUS BRITO

PROCURADOR: ALDO CESAR SILVA DIAS, EDILEUZA PAIXAO MEIRELES

RECORRIDO: CAMARA MUNICIPAL DE TUCURUI

RELATOR(A): Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA

EMENTA

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL DEVIDO A NÃO APRESENTAÇÃO DA LEI IMPUGNADA. VÍCIO SANADO. PREFACIAL REJEITADA. MÉRITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NÃO OBSERVÂNCIA ÀS REGRAS CONSTITUCIONAIS DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO. INOCORRÊNCIA. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PRÉVIA AFERIDA PELO PODER LEGISLATIVO LOCAL. EM SEDE DE ADI, MOSTRA-SE DESCABIDO A ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMA INFRACONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. ASCENSÃO DE SERVIDOR PÚBLICO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO. INOCORRÊNCIA. LEI MUNICIPAL QUE VERSA SOBRE PROGRESSÃO FUNCIONAL NA CARREIRA SEM MUDANÇA DE CARGO. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. DECISÃO UNÂNIME.

1. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL.

1.1. Disciplina da Lei Nacional nº 9.868/1999 em seu artigo 3º, parágrafo único, que a petição inicial, acompanhada de instrumento de procuração, quando subscrita por advogado, será apresentada em duas vias, devendo conter cópias da lei ou do ato normativo impugnado e dos documentos



necessários para comprovar a impugnação.

1.2 No caso, foi colacionada aos autos, ainda que após o ajuizamento da ação, a integralidade da Lei Municipal nº 9.860/2016. Assim, considerando-se a antecipação da parte e pelo fato de se tratar de vício sanável, não merece acolhimento a preliminar de extinção do feito sem resolução de mérito.

2. MÉRITO.

2.1. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

2.1.1. A alegação de inconstitucional formal decorreria do fato da normativa impugnada não ter observado a austeridade financeira e o equilíbrio orçamentário, conforme disciplinam os artigos 203, 208, § 1º, I e II da Constituição Estadual, com correspondência no artigo 169, § 1º I e II da Constituição da República.

2.1.2. Analisando os autos, porém, observa-se que o Projeto de Lei Municipal nº 021/2016, que originou a norma objeto da ação, teve a sua viabilidade orçamentária devidamente avaliada pela Câmara de Vereadores do Município de Tucuruí, porquanto, de acordo com o Parecer nº 017/2016, emanado pelo referido Poder, a dotação orçamentária para fazer frente à despesa advinda com a norma impugnada seria oriunda dos recursos consignados no orçamento municipal.

2.1.3. O fundamento apresentado no que diz respeito à violação ao artigo 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000 (hoje, art. 21, II – redação dada pela Lei Complementar nº 173/2000), mostra-se descabido, considerando-se a impossibilidade de adoção de dispositivos infraconstitucionais como parâmetro de controle de constitucionalidade, uma vez que, nessa hipótese, não há infringência direta à Constituição. Precedente do STF.

2.2. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

2.2.1. Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada com o objetivo de ser declarada a inconstitucionalidade do artigo 12, §§ 1º e 2º da Lei Municipal nº 9.860/2016 do Município de Tucuruí, visto que previu a ascensão de servidores, importando em violação ao princípio constitucional do concurso público.

2.2.2. O dispositivo municipal apontado como inconstitucional permite que os Professores Nível 1 sejam transpostos para o Nível 2 e seguintes mediante requerimento e apresentação do diploma de nível superior, ou seja, sem concurso, sugere a possibilidade de provimento derivado de cargo público fora das hipóteses previstas nas normas constitucionais.

2.2.3. Todavia, deve-se atentar para a circunstância de que a norma municipal apontada como inconstitucional permite não a transposição de um cargo para outro sem concurso público, mas tão somente mera progressão funcional, ou seja, simples deslocamento de classes em um mesmo cargo, de modo que, nesta hipótese, não há falar em mácula ao concurso público.

2.2.4. Uma vez provido o cargo de Professor Docente de que cuida o feito,



aqueles integrantes do Nível 1 serão transpostos para o Nível 2 mediante requerimento e apresentação de graduação em nível superior. Não há, como se vê, mudança de cargo para outro, mas sim simples movimentação vertical entre classes de um mesmo cargo, circunstância não revestida de inconstitucionalidade.

2.2.5. Em relação aos docentes que ingressaram na Administração Pública Municipal em cargo cuja exigência era nível superior e que progrediram de nível em razão da conclusão de cursos de pós-graduação, não há falar em ascensão funcional. Isso porque a gradação nas classes dos cargos, no que preconiza a distinta escolaridade como requisito, apenas versa sobre a exigência de qualificação dos servidores para a transposição de classes, sem importar em burla a exigência do concurso público. Dessa maneira, não há vedação para que o professor investido em cargo que exija curso superior ascenda de uma classe para outra em decorrência de conclusão de curso de pós-graduação, seja na modalidade “lato sensu”, mestrado ou doutorado. Precedente do STF.

3. Pedido julgado improcedente. À unanimidade.

Acórdão

Vistos, etc.

ACORDAM os Excelentíssimos Desembargadores que integram o Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, por unanimidade, julgar improcedente o pedido de inconstitucionalidade do artigo 12, §§ 1º e 2º da Lei nº 9.896/2016 do Município de Tucuruí, tudo de acordo com os termos do voto do Desembargador Relator.

Plenário do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, aos 14 (quatorze) dias do mês de julho do ano de dois mil e vinte e um.

Julgamento presidido pela Exa. Sra. Célia Regina de Lima Pinheiro.

Belém/PA, 14 de julho de 2021.

Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA

Relator

RELATÓRIO



RELATÓRIO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR ROBERTO GONÇALVES DE MOURA (RELATOR):

Cuida-se de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, com pedido de liminar, movida por ARTHUR DE JESUS BRITO, Prefeito Municipal de Tucuruí, com o escopo de impugnar o teor do artigo 12, §§ 1º e 2º da Lei Municipal nº 9.860/2016, que previu a progressão funcional dos servidores da Secretaria de Educação Municipal sem prévia submissão ao concurso público.

Em suas razões constantes no id. 1861966, págs. 01/19, após discorrer sobre a presença dos pressupostos da presente ação, sustenta o postulante a inconstitucionalidade do artigo 12 §§ 1º e 2º da Lei Municipal nº 9.860/16, que estabeleceu ascensão funcional dos servidores da educação municipal. Alude que a normativa em comento estabelece níveis distintos para os cargos de docentes da educação infantil, anos iniciais e finais do ensino fundamental, suporte pedagógico e técnico de apoio educacional.

Afirma que, para cada nível, há escolaridade distinta, atribuições particularizadas, responsabilidade e remuneração específica, a saber: nível 1, escolaridade e salário de nível médio; nível 2, com escolaridade de nível superior e salário correspondente; nível 3, com escolaridade de nível superior, acrescido de especialização “lato sensu”; nível 4, com escolaridade nível superior, acrescida de pós-graduação a nível de mestrado, por fim, nível 5, com nível superior, acrescido de pós-graduação a nível de doutorado, tendo os cargos a remuneração correspondente.

Informa o autor que a sua insurgência repousa no fato de como foi estabelecida a modalidade de acesso a esses diversos níveis, de modo que a transposição sacramentada sem concurso público, com a mera apresentação da conclusão de curso superior sem a precedência de estudo de viabilidade orçamentária, viola as Constituições da República e Estadual.

Esclarece que a aplicação da normativa impugnada produziu as seguintes transposições: 297 (duzentos e noventa e sete) servidores efetivos ocupantes de cargos de nível médio foram progredidos para cargos com exigência de nível superior mediante a simples apresentação de diploma de graduação; 295 (duzentos e noventa e cinco) servidores ocupantes de cargo de nível superior ascenderam para o cargo que exige a pós-graduação em nível de especialização “lato sensu” e 11 (onze) servidores ascenderam para o cargo que exige pós-graduação a nível de mestrado.

Frisa que todas as transposições foram realizadas sem o prévio concurso público.

Sustenta o autor que o artigo 34, § 1º, da Constituição do Estado do Pará, disciplina a obrigatoriedade de aprovação prévia em concurso público para o acesso a cargos na Administração Pública, com vistas a resguardar o princípio da moralidade, isonomia e eficiência no serviço público, conforme previsto no artigo 20 da Carta Política Estadual.



Menciona que a jurisprudência desta Casa e do Pretório Excelso são firmes no sentido de se declarar a inconstitucionalidade dessa modalidade de acesso a cargo público por transposição, conforme os precedentes que cita, tanto é que este último Sodalício editou a Súmula Vinculante nº 43, que disciplina ser inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor a investidura em cargo público que não integre a carreira anteriormente investida sem a observância do concurso público.

Defende, igualmente, a inconstitucionalidade formal ante a violação à austeridade financeira e equilíbrio orçamentário das contas públicas, em conformidade com os artigos 203, 208, § 1º, incisos I e II da Constituição deste Estado.

Argumenta que a Constituição Estadual agrega como norma extensível as disposições contidas na Lei Complementar nº 101/2000.

Assevera que a Lei Municipal nº 9.860/16 foi recepcionada pela Câmara de Tucuruí, em 27/04/2016, e que, na sua justificativa, o Prefeito anterior sonegou inúmeras informações relevantes, tais como que a despesa criada não afetaria o equilíbrio financeiro para os exercícios subsequentes; ausência de indicação da origem dos recursos para o custeio da despesa criada e a respectiva dotação orçamentária.

Destaca, ainda, que o projeto de lei foi votado pela Câmara Municipal de Tucuruí em 23/06/2016 e somente no dia 06/07/2016 houve a sua sanção, de modo que a normativa entrou em vigor no período de 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao término do mandato do Prefeito à época, o que é vedado pelo artigo 21, I, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000.

Argumenta fundamentos a respeito da impossibilidade de modulação dos efeitos da inconstitucionalidade, visto que a promulgação da norma se deu após o advento da Súmula Vinculante nº 43 do Supremo Tribunal Federal (STF).

Sustenta que a probabilidade do direito se encontra presente, dado que há farta jurisprudência sobre a matéria em exame e que o perigo de lesão grave e de difícil reparação repousa no fato de que o cumprimento de uma norma que aparenta vício de inconstitucionalidade está ocasionando despesa mensal aos cofres públicos no importe de R\$202.123,19 (duzentos e dois mil e cento e vinte e três reais e dezenove centavos).

Postula o requerente a concessão de medida liminar com o fito de sustar a eficácia da integralidade da Lei Municipal nº 9.860/2016 em caso de acolhimento da inconstitucionalidade formal da norma ou, em caso de acolhimento da tese de inconstitucionalidade material, a suspensão do artigo 12 §§ 1º e 2º da normativa citada.

Em despacho cadastrado no id. 2215922, págs. 01/02, determinei a intimação do Presidente da Câmara Municipal de Tucuruí, da Procuradoria Jurídica do Município e do Ministério Público com assento neste grau para manifestação.

O Município de Tucuruí, por intermédio de sua Procuradoria, manifestou-se



favoravelmente à concessão da medida liminar requerida (id. 2240176, págs. 01/05).

A Câmara Municipal de Tucuruí pronunciou-se (id. 2254537, págs. 01/08) arguindo a ausência de inconstitucionalidade formal da normativa impugnada, porquanto a falta de previsão orçamentária não importa em inconstitucionalidade de uma lei.

Ressaltou que, em conformidade com o entendimento esposado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3599, ajuizada perante o Pretório Excelso, referido Tribunal assentou que “ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro”.

No que diz respeito à inconstitucionalidade material, sustentou que a normativa impugnada apenas prevê a possibilidade de ascensão funcional dos profissionais da educação no mesmo cargo em que foram investidos.

Pugnou, ao final, pela improcedência do pedido nos termos que expõe.

Instado a se manifestar, o Ministério Público com assento neste grau em parecer constante no id. 2263748, págs. 01/06, pronunciou-se pela declaração de inconstitucionalidade do artigo 12, §§ 1º e 2º da Lei Municipal nº 9.860/16.

O Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará requereu a sua intervenção na lide qualidade de *amicus curie* através do petição consignado no id. 2491279, págs. 01/15, suscitando a preliminar de inépcia da petição inicial por falta de documentos essenciais, posto que a inicial não foi instruída com a Lei Municipal nº 9.858/2016, Projeto de Lei nº 021/2016, bem como com as atas da reunião do Município de Tucuruí e a Constituição do Estado do Pará, pugnando pela extinção do feito.

No mérito, sustentou a constitucionalidade da Lei Municipal nº 9.860/2016, frisando que o artigo 12, §§ 1º e 2º da referida norma não caracteriza ascensão funcional do docente e que, apesar de o autor citar decisões do Pretório Excelso, não há correlação dessas ao caso concreto.

Afirma que o direito dos profissionais do magistério em progredir na carreira com arrimo na titulação encontra fundamento no artigo 67, IV, da Lei nº 9.394/96, na norma municipal impugnada e na Resolução nº 02/2009 do Conselho Nacional de Educação/CNE.

Discorre que a lei municipal ora impugnada segue a legislação federal sobre a matéria. Isto porque ela prevê, em favor dos docentes, o incentivo à qualificação, desenvolvimento profissional e a valorização da categoria.

Esclarece que a normativa prevê ainda a possibilidade de o docente, que ingressou como servidor de nível médio, assumir cargo de nível superior.

Defende que o artigo 15 da Lei Municipal nº 9.860/2016 disciplina que a investidura no cargo de



docente se procede mediante concurso público e é por área de atuação, não havendo mudança de nível.

Menciona que a progressão não implica em mudança de cargo, de modo que não há inconstitucionalidade a ser declarada.

Anuncia que a progressão funcional não contraria a Constituição da República, havendo, inclusive, decisões desta Casa no sentido de não reconhecer a inconstitucionalidade da melhoria salarial da categoria.

Requeru, ao final, o indeferimento da medida cautelar e, no mérito, a improcedência do pedido por ausência de inconstitucionalidade.

Em decisão cadastrada no id. 2504075, pág. 01, deferi o pedido de ingresso do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública SINTEPP/PA na qualidade de *amicus curiae*.

Em petítório constante do id. 2508015, págs. 01/02, o autor acostou nos autos a integralidade da Lei Municipal nº 9.850/2016

Em sessão realizada no dia 22/01/2020, aderi ao voto divergente apresentado pelo Exmo. Des. Constantino Augusto Guerreiro, tendo o Plenário desta casa indeferido a medida cautelar de suspensão das normas impugnadas pelo requerente.

Conforme certificado no id. 2810009, pág. 01, não houve interposição de recurso da decisão denegatória da medida cautelar.

O Ministério Público com assento neste grau, em parecer sobre o mérito da questão constante no id. 2717771, págs. 01/05, ratificou sua manifestação sobre a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados.

É o relato do necessário.

VOTO

VOTO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR ROBERTO GONÇALVES DE MOURA
(RELATOR):

É de sabença que a Ação Declaratória de Inconstitucionalidade é o principal mecanismo que integra o controle concentrado da constitucionalidade. Ajuizada perante alguns poucos tribunais, como os Tribunais de Justiça dos Estados e, principalmente, o Supremo Tribunal Federal, tem o objetivo de, mesmo sem existir um caso concreto, apreciar a constitucionalidade das leis e atos normativos do poder público.

Dito isso, no caso, havendo preliminar suscitada, passo a sua análise.

PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL POR AUSÊNCIA DE JUNTADA DA



INTEGRALIDADE DA LEI IMPUGNADA.

Em sua manifestação nos autos, suscitou o Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará/SINTEPP/PA a inépcia da petição inicial por ausência de apresentação da integralidade da lei apontada como inconstitucional.

Com efeito, disciplina da Lei Nacional nº 9.868/1999 em seu artigo 3º, parágrafo único, que a petição inicial, acompanhada de instrumento de procuração, quando subscrita por advogado, será apresentada em duas vias, devendo conter cópias da lei ou do ato normativo impugnado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação.”

Todavia, conforme manifestação do autor no id. 2508026, págs. 01/17, foi colacionada a integralidade da Lei Municipal nº 9.860/2016. Assim, considerando-se a antecipação da parte e pelo fato de se tratar de vício sanável, não merece acolhimento a preliminar de extinção do feito sem resolução de mérito.

Rejeito, portanto, a prefacial suscitada.

MÉRITO.

1. DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

Sobre a inconstitucionalidade formal, discorre o autor que a normativa impugnada não observou a austeridade financeira e o equilíbrio orçamentário, conforme disciplinam os artigos 203, 208, § 1º, I e II da Constituição Estadual, com correspondência no artigo 169, § 1º I e II da Constituição da República. Eis as redações das normas citadas, *verbis*:

CE/PA

Art. 203. Os sistemas de planejamento-orçamento do Estado e dos Municípios atenderão aos princípios desta Constituição, aos da Constituição Federal, e às normas de direito financeiro.

Art. 208. A despesa com pessoal ativo e inativo do Estado e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar federal.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.



CRFB

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Afirma o autor, sobre esse ponto, que na ocasião de encaminhamento do Projeto de Lei nº 021/2016 pelo Prefeito Municipal da época ao Legislativo, houve a supressão de diversas informações relevantes concernentes à austeridade financeira e ao equilíbrio orçamentário. Diz que a justificativa que acompanhou a norma impugnada afirmou que as despesas criadas não afetariam o equilíbrio aludido, bem como não indicou a origem dos recursos para o custeio dos dispêndios criados e sua respectiva dotação orçamentária.

Frisa também que o projeto de lei foi votado pelo Legislativo na sessão do dia 23.6.2016 e somente no dia 6 de julho de 2016 houve a sanção da Lei Municipal 9.860/2016, de modo que a norma entrou em vigor no curso de 180 (cento e oitenta) dias da expiração do mandato do ex-Prefeito, violando-se o artigo 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000 (hoje, art. 21, II – redação dada pela Lei Complementar nº 173/2000).

Todavia, analisando os autos, observa-se, quanto ao primeiro item reportado, que o Projeto de Lei Municipal nº 021/2016, que originou a norma objeto da ação, teve a sua viabilidade orçamentária devidamente avaliada pela Câmara de Vereadores do Município de Tucuruí. De acordo com o Parecer nº 017/2016 (id. 1861972, pág. 09), emanado do referido Poder, a dotação orçamentária para fazer frente à despesa advinda com a norma impugnada seria oriunda dos recursos consignados no orçamento municipal.

Em relação à referida violação ao artigo 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000 (hoje, art. 21, II), há que se destacar a impossibilidade da adoção de dispositivos infraconstitucionais como parâmetro de controle de constitucionalidade, dado que nesta hipótese não há infringência direta à Constituição. Nesse sentido, o seguinte precedente:

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 15.003/06. RENÚNCIA DE RECEITA. TESE DE VIOLAÇÃO AO ART. 163, I, DA CF E AO ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). INÉPCIA DA INICIAL. LITÍGIO DE NATUREZA INFRACONSTITUCIONAL. INADEQUAÇÃO DO PROCESSO OBJETIVO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.



CAUSA DE PEDIR ABERTA NÃO DISPENSA ÔNUS DE FUNDAMENTAÇÃO SUFICIENTE. IMPOSSIBILIDADE DE ACRÉSCIMO EM SEDE RECURSAL. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.” (ADI-AgR 3.789, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, DJe25.2.2015).

Assim sendo, havendo constatação pelo Legislativo do Município de Tucuruí acerca da existência de recursos para fazer face às despesas concernentes a implementação da lei impugnada, não há falar em inconstitucionalidade por violação às regras constitucionais que tratam sobre orçamento público, tampouco com fundamento a descumprimento de norma infraconstitucional, consoante fundamentação supra.

2. DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

Conforme relatado, postula o autor a declaração de inconstitucionalidade do artigo 12, §§ 1º e 2º da Lei Municipal nº 9.860/16, que, nos termos da demanda, previu a progressão funcional dos servidores da Secretaria de Educação Municipal do Município de Tucuruí sem prévia submissão ao concurso público.

Eis o texto da normativa impugnada:

Art. 12. A Progressão vertical e a mudança de um nível para outro de uma determinada classe, incidindo sobre o vencimento base de cada cargo.

§ 1º. A progressão dos profissionais do magistério ocorrerá mediante comprovação junto ao setor competente da sua nova habilitação.

§ 2º. A progressão que trata o parágrafo anterior se dará no semestre subsequente ao do pedido, levando em consideração o seguinte:

I- Os níveis de escolaridade do cargo de professor docente de Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental, são:

a) Nível 1 – Formação de nível médio, na modalidade normal;

b) Nível 2 – Formação em área própria, de nível superior, em curso de licenciatura, ou formação superior em área própria correspondente com complementação nos termos legais (bacharel), equivalente a 40% (quarenta por cento) da carga horária trabalhada;

c) Nível 3 - Formação em nível de pós-graduação, especialização na área de educação ou qualquer especialização em área afim, obtida em cursos com duração mínima de 360 (trezentas e sessenta) horas com diploma expedido por instituições credenciadas pelos órgãos competentes, equivalente a 10% (dez por cento) do vencimento base;

d) Nível 4 - Mestrado na área de educação com diploma expedido por instituições credenciadas pelo Ministério da Educação, ou quando realizado no exterior, devidamente validado por instituição brasileira pública, competente para este fim, equivalente a 20% (vinte por cento) do vencimento base;



e) Nível 5 - Doutorado na área de educação com diploma expedido por instituições credenciadas pelo Ministério da Educação, ou quando realizado no exterior devidamente validado por instituição brasileira pública, competente para este fim, equivalente a 30% (trinta por cento) do vencimento base.

Analisando a normativa impugnada, observa-se que ela é um plano de carreira elaborado tanto para aqueles que ingressaram no Magistério municipal com nível médio e superior. Em princípio, impressiona o entendimento de que a normativa ora impugnada permitiria o provimento de cargos públicos sem o necessário concurso, o que infringiria o artigo 37, II, da Constituição da República, reproduzido pelo artigo 34, § 1º, da Constituição Estadual, *verbis*:

CR/88

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

CE/PA

Art. 34. Os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei.

§ 1º - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, respeitada, rigorosamente, a ordem de classificação, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

[Essa assertiva decorreria do fato de que o dispositivo municipal apontado como inconstitucional permite que os Professores Nível 1 sejam transpostos para o Nível 2 e seguintes mediante requerimento e apresentação do diploma de nível superior, ou seja, sem concurso, circunstância que, a princípio, sugeriria a possibilidade de provimento derivado de cargo público, infringindo-se, dessa forma, a regra constitucional.](#)

Todavia, deve-se atentar para a particularidade de que a norma municipal apontada como inconstitucional permite, na verdade, não a transposição de um cargo para outro sem concurso público, mas tão somente mera progressão funcional, ou seja, simples deslocamento de



classes em um mesmo cargo, de modo que nesta hipótese, não há falar em mácula ao concurso público, isso porque a Lei Municipal nº 9.860/2016, em seu artigo 15, I, “a” e “b” prevê a existência de apenas dois cargos de Professor Docente da educação básica no Município de Tucuruí, *in verbis*:

Art. 15. O concurso público para ingresso na Carreira dos trabalhadores da Educação Básica (Magistério), será realizado por área de atuação, exigida:

I -Professor docente:

a) Professor docente de Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental –com Nível Médio Magistério;

b) Professor docente dos Anos Finais do Ensino Fundamental -com Licenciatura Plena em Área Específica do currículo escolar;

Em sendo assim, é de se considerar que os docentes ou são da Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental ou de Anos Finais do Ensino Fundamental, divididos em classes diferentes, de modo que, em relação aos primeiros, só a alteração de uma classe para outra no mesmo cargo não constitui burla ao concurso público. Afinal, a situação implica em mera movimentação vertical entre as classes de um mesmo cargo, sem configuração de provimento derivado, fato que se revestiria de inconstitucionalidade.

Por outro lado, dúvida não resta de que para o provimento no cargo em questão exige-se aprovação em concurso público, de forma que os dispositivos apontados como inconstitucionais não alteram essa premissa.

Contudo, uma vez provido o cargo de Professor docente de que tratamos, aqueles integrantes do Nível 1 serão transpostos para o Nível 2 mediante requerimento e apresentação de graduação em nível superior e igualmente para as demais classes em detendo o requisito legal para isso. Não há, como se vê, mudança de um cargo para outro, mas sim simples movimentação vertical entre classes de um mesmo cargo, circunstância não revestida de inconstitucionalidade.

Em conclusão, os dispositivos apontados como violadores da norma constitucional não possibilitaram, em momento algum, que os integrantes de uma das carreiras ingressassem em outra sem a submissão ao concurso. O que se permitiu foi que o docente, ainda que com formação de nível médio, progredisse na carreira em direção à classe mais alta, preservando-se, com isso, o princípio do concurso público.

De outra feita, no que tange à progressão funcional dos profissionais do Magistério municipal que ingressaram no serviço público quando o cargo previa a exigência de nível superior, inexistente inconstitucionalidade a ser declarada, visto que, nessa hipótese, a progressão funcional não caracteriza burla ao concurso público, porquanto “surge constitucional ato normativo que, sem versar ascensão funcional, estabelece exigência de escolaridade para transposição de classes, prevendo transformação, ante similitude entre a função extinta e aquela que a substituiu” (ADI 2333, Relator(a): Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2019, Acórdão Eletrônico DJe-232 Divulg 24-10-2019 Public 25-10-2019).



Em conformidade com esse julgado, é de se considerar que, em relação aos docentes que ingressaram na Administração Pública Municipal em cargo cuja exigência era nível superior e que progrediram de nível em razão da conclusão de cursos de pós-graduação, não há falar em ascensão funcional. De fato, a gradação nas classes dos cargos, no que preconiza a distinta escolaridade como requisito, apenas versa sobre a exigência de qualificação dos servidores para a transposição de classes, sem importar em burla à exigência do concurso público. Assim, não há vedação para que o professor investido em cargo que exija curso superior ascenda de uma classe para outra em decorrência de conclusão de curso de pós-graduação, seja na modalidade “lato sensu”, mestrado ou doutorado.

Diante de todo o exposto, JULGO IMPROCEDENTE os pedidos formulados pela parte autora, nos termos dos fundamentos supra.

É como o voto.

Belém/PA, 14 de julho de 2021.

Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA

Relator

Belém, 21/07/2021



RELATÓRIO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR ROBERTO GONÇALVES DE MOURA
(RELATOR):

Cuida-se de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, com pedido de liminar, movida por ARTHUR DE JESUS BRITO, Prefeito Municipal de Tucuruí, com o escopo de impugnar o teor do artigo 12, §§ 1º e 2º da Lei Municipal nº 9.860/2016, que previu a progressão funcional dos servidores da Secretaria de Educação Municipal sem prévia submissão ao concurso público.

Em suas razões constantes no id. 1861966, págs. 01/19, após discorrer sobre a presença dos pressupostos da presente ação, sustenta o postulante a inconstitucionalidade do artigo 12 §§ 1º e 2º da Lei Municipal nº 9.860/16, que estabeleceu ascensão funcional dos servidores da educação municipal. Alude que a normativa em comento estabelece níveis distintos para os cargos de docentes da educação infantil, anos iniciais e finais do ensino fundamental, suporte pedagógico e técnico de apoio educacional.

Afirma que, para cada nível, há escolaridade distinta, atribuições particularizadas, responsabilidade e remuneração específica, a saber: nível 1, escolaridade e salário de nível médio; nível 2, com escolaridade de nível superior e salário correspondente; nível 3, com escolaridade de nível superior, acrescido de especialização “lato sensu”; nível 4, com escolaridade nível superior, acrescida de pós-graduação a nível de mestrado, por fim, nível 5, com nível superior, acrescido de pós-graduação a nível de doutorado, tendo os cargos a remuneração correspondente.

Informa o autor que a sua insurgência repousa no fato de como foi estabelecida a modalidade de acesso a esses diversos níveis, de modo que a transposição sacramentada sem concurso público, com a mera apresentação da conclusão de curso superior sem a precedência de estudo de viabilidade orçamentária, viola as Constituições da República e Estadual.

Esclarece que a aplicação da normativa impugnada produziu as seguintes transposições: 297 (duzentos e noventa e sete) servidores efetivos ocupantes de cargos de nível médio foram progredidos para cargos com exigência de nível superior mediante a simples apresentação de diploma de graduação; 295 (duzentos e noventa e cinco) servidores ocupantes de cargo de nível superior ascenderam para o cargo que exige a pós-graduação em nível de especialização “lato sensu” e 11 (onze) servidores ascenderam para o cargo que exige pós-graduação a nível de mestrado.

Frisa que todas as transposições foram realizadas sem o prévio concurso público.

Sustenta o autor que o artigo 34, § 1º, da Constituição do Estado do Pará, disciplina a obrigatoriedade de aprovação prévia em concurso público para o acesso a cargos na



Administração Pública, com vistas a resguardar o princípio da moralidade, isonomia e eficiência no serviço público, conforme previsto no artigo 20 da Carta Política Estadual.

Menciona que a jurisprudência desta Casa e do Pretório Excelso são firmes no sentido de se declarar a inconstitucionalidade dessa modalidade de acesso a cargo público por transposição, conforme os precedentes que cita, tanto é que este último Sodalício editou a Súmula Vinculante nº 43, que disciplina ser inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor a investidura em cargo público que não integre a carreira anteriormente investida sem a observância do concurso público.

Defende, igualmente, a inconstitucionalidade formal ante a violação à austeridade financeira e equilíbrio orçamentário das contas públicas, em conformidade com os artigos 203, 208, § 1º, incisos I e II da Constituição deste Estado.

Argumenta que a Constituição Estadual agrega como norma extensível as disposições contidas na Lei Complementar nº 101/2000.

Assevera que a Lei Municipal nº 9.860/16 foi recepcionada pela Câmara de Tucuruí, em 27/04/2016, e que, na sua justificativa, o Prefeito anterior sonegou inúmeras informações relevantes, tais como que a despesa criada não afetaria o equilíbrio financeiro para os exercícios subsequentes; ausência de indicação da origem dos recursos para o custeio da despesa criada e a respectiva dotação orçamentária.

Destaca, ainda, que o projeto de lei foi votado pela Câmara Municipal de Tucuruí em 23/06/2016 e somente no dia 06/07/2016 houve a sua sanção, de modo que a normativa entrou em vigor no período de 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao término do mandato do Prefeito à época, o que é vedado pelo artigo 21, I, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000.

Argumenta fundamentos a respeito da impossibilidade de modulação dos efeitos da inconstitucionalidade, visto que a promulgação da norma se deu após o advento da Súmula Vinculante nº 43 do Supremo Tribunal Federal (STF).

Sustenta que a probabilidade do direito se encontra presente, dado que há farta jurisprudência sobre a matéria em exame e que o perigo de lesão grave e de difícil reparação repousa no fato de que o cumprimento de uma norma que aparenta vício de inconstitucionalidade está ocasionando despesa mensal aos cofres públicos no importe de R\$202.123,19 (duzentos e dois mil e cento e vinte e três reais e dezenove centavos).

Postula o requerente a concessão de medida liminar com o fito de sustar a eficácia da integralidade da Lei Municipal nº 9.860/2016 em caso de acolhimento da inconstitucionalidade formal da norma ou, em caso de acolhimento da tese de inconstitucionalidade material, a suspensão do artigo 12 §§ 1º e 2º da normativa citada.

Em despacho cadastrado no id. 2215922, págs. 01/02, determinei a intimação do Presidente da Câmara Municipal de Tucuruí, da Procuradoria Jurídica do Município e do



Ministério Público com assento neste grau para manifestação.

O Município de Tucuruí, por intermédio de sua Procuradoria, manifestou-se favoravelmente à concessão da medida liminar requerida (id. 2240176, págs. 01/05).

A Câmara Municipal de Tucuruí pronunciou-se (id. 2254537, págs. 01/08) arguindo a ausência de inconstitucionalidade formal da normativa impugnada, porquanto a falta de previsão orçamentária não importa em inconstitucionalidade de uma lei.

Ressaltou que, em conformidade com o entendimento esposado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3599, ajuizada perante o Pretório Excelso, referido Tribunal assentou que “ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro”.

No que diz respeito à inconstitucionalidade material, sustentou que a normativa impugnada apenas prevê a possibilidade de ascensão funcional dos profissionais da educação no mesmo cargo em que foram investidos.

Pugnou, ao final, pela improcedência do pedido nos termos que expõe.

Instado a se manifestar, o Ministério Público com assento neste grau em parecer constante no id. 2263748, págs. 01/06, pronunciou-se pela declaração de inconstitucionalidade de artigo 12, §§ 1º e 2º da Lei Municipal nº 9.860/16.

O Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará requereu a sua intervenção na lide qualidade de *amicus curie* através do petição consignado no id. 2491279, págs. 01/15, suscitando a preliminar de inépcia da petição inicial por falta de documentos essenciais, posto que a inicial não foi instruída com a Lei Municipal nº 9.858/2016, Projeto de Lei nº 021/2016, bem como com as atas da reunião do Município de Tucuruí e a Constituição do Estado do Pará, pugnando pela extinção do feito.

No mérito, sustentou a constitucionalidade da Lei Municipal nº 9.860/2016, frisando que o artigo 12, §§ 1º e 2º da referida norma não caracteriza ascensão funcional do docente e que, apesar de o autor citar decisões do Pretório Excelso, não há correlação dessas ao caso concreto.

Afirma que o direito dos profissionais do magistério em progredir na carreira com arrimo na titulação encontra fundamento no artigo 67, IV, da Lei nº 9.394/96, na norma municipal impugnada e na Resolução nº 02/2009 do Conselho Nacional de Educação/CNE.

Discorre que a lei municipal ora impugnada segue a legislação federal sobre a matéria. Isto porque ela prevê, em favor dos docentes, o incentivo à qualificação, desenvolvimento profissional e a valorização da categoria.

Esclarece que a normativa prevê ainda a possibilidade de o docente, que ingressou como



servidor de nível médio, assumir cargo de nível superior.

Defende que o artigo 15 da Lei Municipal nº 9.860/2016 disciplina que a investidura no cargo de docente se procede mediante concurso público e é por área de atuação, não havendo mudança de nível.

Menciona que a progressão não implica em mudança de cargo, de modo que não há inconstitucionalidade a ser declarada.

Anuncia que a progressão funcional não contraria a Constituição da República, havendo, inclusive, decisões desta Casa no sentido de não reconhecer a inconstitucionalidade da melhoria salarial da categoria.

Requeru, ao final, o indeferimento da medida cautelar e, no mérito, a improcedência do pedido por ausência de inconstitucionalidade.

Em decisão cadastrada no id. 2504075, pág. 01, deferi o pedido de ingresso do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública SINTEPP/PA na qualidade de *amicus curiae*.

Em petição constante do id. 2508015, págs. 01/02, o autor acostou nos autos a integralidade da Lei Municipal nº 9.850/2016

Em sessão realizada no dia 22/01/2020, aderi ao voto divergente apresentado pelo Exmo. Des. Constantino Augusto Guerreiro, tendo o Plenário desta casa indeferido a medida cautelar de suspensão das normas impugnadas pelo requerente.

Conforme certificado no id. 2810009, pág. 01, não houve interposição de recurso da decisão denegatória da medida cautelar.

O Ministério Público com assento neste grau, em parecer sobre o mérito da questão constante no id. 2717771, págs. 01/05, ratificou sua manifestação sobre a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados.

É o relato do necessário.



VOTO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR ROBERTO GONÇALVES DE MOURA
(RELATOR):

É de sabença que a Ação Declaratória de Inconstitucionalidade é o principal mecanismo que integra o controle concentrado da constitucionalidade. Ajuizada perante alguns poucos tribunais, como os Tribunais de Justiça dos Estados e, principalmente, o Supremo Tribunal Federal, tem o objetivo de, mesmo sem existir um caso concreto, apreciar a constitucionalidade das leis e atos normativos do poder público.

Dito isso, no caso, havendo preliminar suscitada, passo a sua análise.

PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL POR AUSÊNCIA DE JUNTADA DA INTEGRALIDADE DA LEI IMPUGNADA.

Em sua manifestação nos autos, suscitou o Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará/SINTEPP/PA a inépcia da petição inicial por ausência de apresentação da integralidade da lei apontada como inconstitucional.

Com efeito, disciplina da Lei Nacional nº 9.868/1999 em seu artigo 3º, parágrafo único, que a petição inicial, acompanhada de instrumento de procuração, quando subscrita por advogado, será apresentada em duas vias, devendo conter cópias da lei ou do ato normativo impugnado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação.”

Todavia, conforme manifestação do autor no id. 2508026, págs. 01/17, foi colacionada a integralidade da Lei Municipal nº 9.860/2016. Assim, considerando-se a antecipação da parte e pelo fato de se tratar de vício sanável, não merece acolhimento a preliminar de extinção do feito sem resolução de mérito.

Rejeito, portanto, a prefacial suscitada.

MÉRITO.

1. DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

Sobre a inconstitucionalidade formal, discorre o autor que a normativa impugnada não observou a austeridade financeira e o equilíbrio orçamentário, conforme disciplinam os artigos 203, 208, § 1º, I e II da Constituição Estadual, com correspondência no artigo 169, § 1º I e II da Constituição da República. Eis as redações das normas citadas, *verbis*:

CE/PA

Art. 203. Os sistemas de planejamento-orçamento do Estado e dos Municípios atenderão aos princípios desta Constituição, aos da Constituição Federal, e às normas de direito financeiro.



Art. 208. A despesa com pessoal ativo e inativo do Estado e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar federal.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

CRFB

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Afirma o autor, sobre esse ponto, que na ocasião de encaminhamento do Projeto de Lei nº 021/2016 pelo Prefeito Municipal da época ao Legislativo, houve a supressão de diversas informações relevantes concernentes à austeridade financeira e ao equilíbrio orçamentário. Diz que a justificativa que acompanhou a norma impugnada afirmou que as despesas criadas não afetariam o equilíbrio aludido, bem como não indicou a origem dos recursos para o custeio dos dispêndios criados e sua respectiva dotação orçamentária.

Frisa também que o projeto de lei foi votado pelo Legislativo na sessão do dia 23.6.2016 e somente no dia 6 de julho de 2016 houve a sanção da Lei Municipal 9.860/2016, de modo que a norma entrou em vigor no curso de 180 (cento e oitenta) dias da expiração do mandato do ex-Prefeito, violando-se o artigo 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000 (hoje, art. 21, II – redação dada pela Lei Complementar nº 173/2000).

Todavia, analisando os autos, observa-se, quanto ao primeiro item reportado, que o Projeto de Lei Municipal nº 021/2016, que originou a norma objeto da ação, teve a sua viabilidade



orçamentária devidamente avaliada pela Câmara de Vereadores do Município de Tucuruí. De acordo com o Parecer nº 017/2016 (id. 1861972, pág. 09), emanado do referido Poder, a dotação orçamentária para fazer frente à despesa advinda com a norma impugnada seria oriunda dos recursos consignados no orçamento municipal.

Em relação à referida violação ao artigo 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000 (hoje, art. 21, II), há que se destacar a impossibilidade da adoção de dispositivos infraconstitucionais como parâmetro de controle de constitucionalidade, dado que nesta hipótese não há infringência direta à Constituição. Nesse sentido, o seguinte precedente:

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 15.003/06. RENÚNCIA DE RECEITA. TESE DE VIOLAÇÃO AO ART. 163, I, DA CF E AO ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). INÉPCIA DA INICIAL. LITÍGIO DE NATUREZA INFRACONSTITUCIONAL. INADEQUAÇÃO DO PROCESSO OBJETIVO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. CAUSA DE PEDIR ABERTA NÃO DISPENSA ÔNUS DE FUNDAMENTAÇÃO SUFICIENTE. IMPOSSIBILIDADE DE ACRÉSCIMO EM SEDE RECURSAL. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.” (ADI-AgR 3.789, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, DJe25.2.2015).

Assim sendo, havendo constatação pelo Legislativo do Município de Tucuruí acerca da existência de recursos para fazer face às despesas concernentes a implementação da lei impugnada, não há falar em inconstitucionalidade por violação às regras constitucionais que tratam sobre orçamento público, tampouco com fundamento a descumprimento de norma infraconstitucional, consoante fundamentação supra.

2. DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

Conforme relatado, postula o autor a declaração de inconstitucionalidade do artigo 12, §§ 1º e 2º da Lei Municipal nº 9.860/16, que, nos termos da demanda, previu a progressão funcional dos servidores da Secretaria de Educação Municipal do Município de Tucuruí sem prévia submissão ao concurso público.

Eis o texto da normativa impugnada:

Art. 12. A Progressão vertical e a mudança de um nível para outro de uma determinada classe, incidindo sobre o vencimento base de cada cargo.

§ 1º. A progressão dos profissionais do magistério ocorrerá mediante comprovação junto ao setor competente da sua nova habilitação.

§ 2º. A progressão que trata o parágrafo anterior se dará no semestre subsequente ao do pedido, levando em consideração o seguinte:

I- Os níveis de escolaridade do cargo de professor docente de Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental, são:



- a) Nível 1 – Formação de nível médio, na modalidade normal;
- b) Nível 2 – Formação em área própria, de nível superior, em curso de licenciatura, ou formação superior em área própria correspondente com complementação nos termos legais (bacharel), equivalente a 40% (quarenta por cento) da carga horária trabalhada;
- c) Nível 3 - Formação em nível de pós-graduação, especialização na área de educação ou qualquer especialização em área afim, obtida em cursos com duração mínima de 360 (trezentas e sessenta) horas com diploma expedido por instituições credenciadas pelos órgãos competentes, equivalente a 10% (dez por cento) do vencimento base;
- d) Nível 4 - Mestrado na área de educação com diploma expedido por instituições credenciadas pelo Ministério da Educação, ou quando realizado no exterior, devidamente validado por instituição brasileira pública, competente para este fim, equivalente a 20% (vinte por cento) do vencimento base;
- e) Nível 5 - Doutorado na área de educação com diploma expedido por instituições credenciadas pelo Ministério da Educação, ou quando realizado no exterior devidamente validado por instituição brasileira pública, competente para este fim, equivalente a 30% (trinta por cento) do vencimento base.

Analisando a normativa impugnada, observa-se que ela é um plano de carreira elaborado tanto para aqueles que ingressaram no Magistério municipal com nível médio e superior. Em princípio, impressiona o entendimento de que a normativa ora impugnada permitiria o provimento de cargos públicos sem o necessário concurso, o que infringiria o artigo 37, II, da Constituição da República, reproduzido pelo artigo 34, § 1º, da Constituição Estadual, *verbis*:

CR/88

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

CE/PA

Art. 34. Os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei.



§ 1º - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, respeitada, rigorosamente, a ordem de classificação, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

[Essa assertiva decorreria do fato de que o dispositivo municipal apontado como inconstitucional permite que os Professores Nível 1 sejam transpostos para o Nível 2 e seguintes mediante requerimento e apresentação do diploma de nível superior, ou seja, sem concurso, circunstância que, a princípio, sugeriria a possibilidade de provimento derivado de cargo público, infringindo-se, dessa forma, a regra constitucional.](#)

Todavia, deve-se atentar para a particularidade de que a norma municipal apontada como inconstitucional permite, na verdade, não a transposição de um cargo para outro sem concurso público, mas tão somente mera progressão funcional, ou seja, simples deslocamento de classes em um mesmo cargo, de modo que nesta hipótese, não há falar em mácula ao concurso público, isso porque a Lei Municipal nº 9.860/2016, em seu artigo 15, I, “a” e “b” prevê a existência de apenas dois cargos de Professor Docente da educação básica no Município de Tucuruí, *in verbis*:

Art. 15. O concurso público para ingresso na Carreira dos trabalhadores da Educação Básica (Magistério), será realizado por área de atuação, exigida:

I -Professor docente:

a) Professor docente de Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental –com Nível Médio Magistério;

b) Professor docente dos Anos Finais do Ensino Fundamental -com Licenciatura Plena em Área Específica do currículo escolar;

Em sendo assim, é de se considerar que os docentes ou são da Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental ou de Anos Finais do Ensino Fundamental, divididos em classes diferentes, de modo que, em relação aos primeiros, só a alteração de uma classe para outra no mesmo cargo não constitui burla ao concurso público. Afinal, a situação implica em mera movimentação vertical entre as classes de um mesmo cargo, sem configuração de provimento derivado, fato que se revestiria de inconstitucionalidade.

Por outro lado, dúvida não resta de que para o provimento no cargo em questão exige-se aprovação em concurso público, de forma que os dispositivos apontados como inconstitucionais não alteram essa premissa.

Contudo, uma vez provido o cargo de Professor docente de que tratamos, aqueles integrantes do Nível 1 serão transpostos para o Nível 2 mediante requerimento e apresentação de graduação em nível superior e igualmente para as demais classes em detendo o requisito legal para isso. Não há, como se vê, mudança de um cargo para outro, mas sim simples movimentação vertical entre classes de um mesmo cargo, circunstância não revestida de inconstitucionalidade.



Em conclusão, os dispositivos apontados como violadores da norma constitucional não possibilitaram, em momento algum, que os integrantes de uma das carreiras ingressassem em outra sem a submissão ao concurso. O que se permitiu foi que o docente, ainda que com formação de nível médio, progredisse na carreira em direção à classe mais alta, preservando-se, com isso, o princípio do concurso público.

De outra feita, no que tange à progressão funcional dos profissionais do Magistério municipal que ingressaram no serviço público quando o cargo previa a exigência de nível superior, inexistente inconstitucionalidade a ser declarada, visto que, nessa hipótese, a progressão funcional não caracteriza burla ao concurso público, porquanto “surge constitucional ato normativo que, sem versar ascensão funcional, estabelece exigência de escolaridade para transposição de classes, prevendo transformação, ante similitude entre a função extinta e aquela que a substituiu” (ADI 2333, Relator(a): Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2019, Acórdão Eletrônico DJe-232 Divulg 24-10-2019 Public 25-10-2019).

Em conformidade com esse julgado, é de se considerar que, em relação aos docentes que ingressaram na Administração Pública Municipal em cargo cuja exigência era nível superior e que progrediram de nível em razão da conclusão de cursos de pós-graduação, não há falar em ascensão funcional. De fato, a gradação nas classes dos cargos, no que preconiza a distinta escolaridade como requisito, apenas versa sobre a exigência de qualificação dos servidores para a transposição de classes, sem importar em burla à exigência do concurso público. Assim, não há vedação para que o professor investido em cargo que exija curso superior ascenda de uma classe para outra em decorrência de conclusão de curso de pós-graduação, seja na modalidade “lato sensu”, mestrado ou doutorado.

Diante de todo o exposto, JULGO IMPROCEDENTE os pedidos formulados pela parte autora, nos termos dos fundamentos supra.

É como o voto.

Belém/PA, 14 de julho de 2021.

Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA

Relator



EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL DEVIDO A NÃO APRESENTAÇÃO DA LEI IMPUGNADA. VÍCIO SANADO. PREFACIAL REJEITADA. MÉRITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NÃO OBSERVÂNCIA ÀS REGRAS CONSTITUCIONAIS DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO. INOCORRÊNCIA. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PRÉVIA AFERIDA PELO PODER LEGISLATIVO LOCAL. EM SEDE DE ADI, MOSTRA-SE DESCABIDO A ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMA INFRACONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. ASCENSÃO DE SERVIDOR PÚBLICO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO. INOCORRÊNCIA. LEI MUNICIPAL QUE VERSA SOBRE PROGRESSÃO FUNCIONAL NA CARREIRA SEM MUDANÇA DE CARGO. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. DECISÃO UNÂNIME.

1. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL.

1.1. Disciplina da Lei Nacional nº 9.868/1999 em seu artigo 3º, parágrafo único, que a petição inicial, acompanhada de instrumento de procuração, quando subscrita por advogado, será apresentada em duas vias, devendo conter cópias da lei ou do ato normativo impugnado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação.

1.2 No caso, foi colacionada aos autos, ainda que após o ajuizamento da ação, a integralidade da Lei Municipal nº 9.860/2016. Assim, considerando-se a antecipação da parte e pelo fato de se tratar de vício sanável, não merece acolhimento a preliminar de extinção do feito sem resolução de mérito.

2. MÉRITO.

2.1. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

2.1.1. A alegação de inconstitucional formal decorreria do fato da normativa impugnada não ter observado a austeridade financeira e o equilíbrio orçamentário, conforme disciplinam os artigos 203, 208, § 1º, I e II da Constituição Estadual, com correspondência no artigo 169, § 1º I e II da Constituição da República.

2.1.2. Analisando os autos, porém, observa-se que o Projeto de Lei Municipal nº 021/2016, que originou a norma objeto da ação, teve a sua viabilidade orçamentária devidamente avaliada pela Câmara de Vereadores do Município de Tucuruí, porquanto, de acordo com o Parecer nº 017/2016, emanado pelo referido Poder, a dotação orçamentária para fazer frente à despesa advinda com a norma impugnada seria oriunda dos recursos consignados no orçamento municipal.

2.1.3. O fundamento apresentado no que diz respeito à violação ao artigo 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000 (hoje, art. 21, II – redação dada pela Lei Complementar nº 173/2000), mostra-se descabido, considerando-se a impossibilidade de adoção de dispositivos infraconstitucionais como parâmetro de controle de constitucionalidade, uma



vez que, nessa hipótese, não há infringência direta à Constituição. Precedente do STF.

2.2. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

2.2.1. Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada com o objetivo de ser declarada a inconstitucionalidade do artigo 12, §§ 1º e 2º da Lei Municipal nº 9.860/2016 do Município de Tucuruí, visto que previu a ascensão de servidores, importando em violação ao princípio constitucional do concurso público.

2.2.2. O dispositivo municipal apontado como inconstitucional permite que os Professores Nível 1 sejam transpostos para o Nível 2 e seguintes mediante requerimento e apresentação do diploma de nível superior, ou seja, sem concurso, sugere a possibilidade de provimento derivado de cargo público fora das hipóteses previstas nas normas constitucionais.

2.2.3. Todavia, deve-se atentar para a circunstância de que a norma municipal apontada como inconstitucional permite não a transposição de um cargo para outro sem concurso público, mas tão somente mera progressão funcional, ou seja, simples deslocamento de classes em um mesmo cargo, de modo que, nesta hipótese, não há falar em mácula ao concurso público.

2.2.4. Uma vez provido o cargo de Professor Docente de que cuida o feito, aqueles integrantes do Nível 1 serão transpostos para o Nível 2 mediante requerimento e apresentação de graduação em nível superior. Não há, como se vê, mudança de cargo para outro, mas sim simples movimentação vertical entre classes de um mesmo cargo, circunstância não revestida de inconstitucionalidade.

2.2.5. Em relação aos docentes que ingressaram na Administração Pública Municipal em cargo cuja exigência era nível superior e que progrediram de nível em razão da conclusão de cursos de pós-graduação, não há falar em ascensão funcional. Isso porque a gradação nas classes dos cargos, no que preconiza a distinta escolaridade como requisito, apenas versa sobre a exigência de qualificação dos servidores para a transposição de classes, sem importar em burla a exigência do concurso público. Dessa maneira, não há vedação para que o professor investido em cargo que exija curso superior ascenda de uma classe para outra em decorrência de conclusão de curso de pós-graduação, seja na modalidade "lato sensu", mestrado ou doutorado. Precedente do STF.

3. Pedido julgado improcedente. À unanimidade.

Acórdão

Vistos, etc.

ACORDAM os Excelentíssimos Desembargadores que integram o Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, por unanimidade, julgar improcedente o pedido de inconstitucionalidade do artigo 12, §§ 1º e 2º da Lei nº 9.896/2016 do Município de Tucuruí, tudo de acordo com os termos do voto do Desembargador Relator.



Plenário do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, aos 14 (quatorze) dias do mês de julho do ano de dois mil e vinte e um.

Julgamento presidido pela Exa. Sra. Célia Regina de Lima Pinheiro.

Belém/PA, 14 de julho de 2021.

Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA

Relator

