

PARECER NORMATIVO Nº 11, Maceió 19 de novembro de 2015.

O CONSELHO SUPERIOR DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ, no uso de suas atribuições e prerrogativas legais, nos termos da Lei Orgânica da Procuradoria-Geral, Lei Delegada nº 02, de 26 de junho de 2014, publicada no Diário Oficial do Município no dia 27 de junho de 2014,

Resolve Homologar o parecer nº 2087/2015 exarado pela Procuradoria Especializada Administrativa, cuja minuta segue em anexo, passando este a ter força normativa, sendo de observância obrigatória pelos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Município de Maceió, na forma do art. 65 da Lei Delegada nº 02, de 26 de junho de 2014.

Diante da presente homologação, fica determinado que em casos de requerimento para pagamento de retroativo de progressão por mérito, é dispensável a apreciação de cada caso por parte desta Procuradoria-Geral do Município, uma vez que a controvérsia jurídica encontra-se devidamente resolvida através do Parecer em anexo.

Registre-se que, eventualmente, surgindo novas controvérsias jurídicas, diversas das já solucionadas por este parecer, a questão deverá ser submetida à apreciação desta Procuradoria.

ESTÁCIO DA SILVEIRA LIMA

Procurador-Geral do Município

Presidente do Conselho Superior da Procuradoria Geral do Município de Maceió

ANEXO

Processo nº 05800.99757/2011

Requerente: NUBIA LIENE DE OLIVEIRA

Assunto: Retroativo das Progressões por Mérito (Médico)

Destino: Gabinete do Procurador Geral do Município de Maceió.

PARECER PA/PGM Nº 2087/2015

ADMINISTRATIVO. SERVIDORES
MUNICIPAIS. MÉDICOS. LEI MUNICIPAL
Nº 5.990/2011 (PLANO DE CARGOS E
CARREIRAS DOS PROFISSIONAIS
MÉDICOS) C/C LEI MUNICIPAL Nº
5.241/2002 (PLANO DE CARGOS E
CARREIRAS DOS PROFISSIONAIS DA
SAÚDE) C/C LEI MUNICIPAL Nº
4.974/2000 (PLANO DE CARGOS E
CARREIRAS DOS SERVIDORES DO
MUNICÍPIO DE MACEIÓ). RETROATIVO DE
PROGRESSÃO POR MÉRITO.
IMPLANTAÇÃO EXTEMPORÂNEA.
PRESCRIÇÃO QUINQUENAL.
COMPENSAÇÃO DE VALORES. **PELO
PAGAMENTO, DESDE QUE APURADO
CRÉDITO EM FAVOR DO(A) SERVIDOR(A).**

1. RELATÓRIO

Trata-se de requerimento administrativo formulado pela servidora acima mencionada, por intermédio do qual solicita o pagamento retroativo de diferenças salariais decorrentes da implantação extemporânea de padrões de progressão por mérito, considerando o decurso de lapso temporal entre a data em que a servidora preencheu os requisitos para obter a progressão em comento e a data da efetiva implantação.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Da Previsão Legal Acerca da Progressão por Mérito

O Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Profissionais Médicos foi instituído pela Lei Municipal nº 5.990/2011, que dispõe acerca da progressão por mérito nos seguintes termos:

Art. 3º A progressão na carreira é a forma de evolução dentro da Tabela Vencimental, no mesmo cargo, através de mecanismo de progressão levando-se em consideração:

I – **por mérito, mediante o tempo de efetivo exercício no cargo e avaliação de desempenho;**

[...]

Parágrafo único. Ficam instituídas as Classes A, B, C e D, contendo seus respectivos padrões de 1 a 6, na forma do Anexo Único desta Lei.

Art. 4º O ingresso na carreira de Médico disciplinada por esta Lei dar-se-á obrigatoriamente na Classe A da Tabela Vencimental, mediante habilitação em Concurso Público de Provas e Títulos.

Art. 5º A progressão funcional no Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dar-se-á:

I – **por mérito, através do cumprimento do tempo de serviço mínimo de 02 (dois) anos no padrão anterior e avaliação de desempenho realizada por comissão permanente para este fim**, composta por 03 (três) membros indicados por entidades representativas da classe e 03 (três) membros representantes da Secretaria Municipal de Saúde;

Art. 6º As progressões definidas nesta Lei, sejam por mérito ou por titulação, somente o após o cumprimento do estágio probatório.

§1º **O biênio necessário para a primeira progressão por mérito contar-se-á a partir do primeiro dia útil subsequente ao final do estágio probatório.**

[...]

§3º **Não se considerará, para quaisquer efeitos de progressão, o tempo decorrente do estágio probatório.**

Nessa linha, o servidor ocupante do cargo de Médico pode progredir por mérito, desde que cumpra os requisitos de efetivo exercício do cargo pelo período de 02 (dois) anos e avaliação de desempenho positiva relativa ao período.

Cumprido destacar que tais servidores eram anteriormente submetidos aos ditames da Lei Municipal nº 5.241/2002 (Plano de Cargos e Carreiras dos Profissionais da Saúde), que previu, em seus arts. 6º e 7º, a possibilidade de progressão por mérito em função de seu desempenho no exercício de suas atribuições, quando seria posicionado no nível/padrão subsequente, respeitado o interstício de 02 (dois) anos:

Art. 6º - **Uma vez posicionado na Classe e Padrão a progressão do servidor na Carreira ocorrerá, exclusivamente, por titulação e mérito profissional** nos termos regulamentares, expedidos pelo Poder Executivo Municipal.

Parágrafo Único – A **avaliação de desempenho** para aferição do mérito previsto neste artigo será efetuada por uma Comissão Permanente para este fim, composta por 03 (três) membros das entidades representativas de classes dos servidores da área de saúde e 03 (três) membros representantes do órgão gestor da saúde municipal.

Art. 7º - **A progressão de um Padrão para outro imediatamente superior da mesma Classe, dar-se-á após cumprido o interstício de 02 (dois) anos, no nível respectivo, mediante avaliação de desempenho profissional.**

E mais, o cargo de Médico (bem como os demais cargos atualmente submetidos à disciplina da Lei Municipal nº 5.241/2002), antes de ser regido por tal diploma legal, fora instituído pela Lei Municipal nº 4.974/2000, a qual disciplinou o respectivo plano de cargos e carreira até o advento da Lei nº 5.241/2002. O art. 20 da Lei nº 4.974/2000 continha a seguinte disciplina:

Art. 20 - Uma vez posicionado na Classe e Padrão a progressão do servidor na Carreira, desde que cumprido o interstício mínimo de um ano entre as Classes e de **dois anos entre os Padrões**, contados da data do enquadramento, se dará **por Mérito** ou por Titulação, regulamento por Lei.

§2º - A **avaliação de desempenho** prevista neste artigo será efetuada por uma comissão criada especialmente para este fim em cada Órgão ou Entidade relacionadas no art. 1º desta Lei, por ato do Poder Executivo.

Percebe-se que o Poder Legislativo, ao editar o Plano de Cargos e Carreiras para os profissionais da saúde teve o claro intuito de perpetuar a mesma sistemática que regravava a progressão por mérito na legislação precedente, não havendo assim um rompimento integral com a Lei Municipal nº 4.974/2000, mas uma continuidade do regime então vigente e aplicável, apenas com a ressalva de que o novo regime jurídico se presta a tratar exclusivamente dos profissionais da saúde. Por consequência, impõe-se a conclusão de que, em relação aos profissionais da saúde, não se inicia uma nova contagem do interstício temporal para fins de progressão por mérito, de modo que deve ser dada continuidade na contagem iniciada ainda sob a égide da Lei nº 4.974/2000, bem como das avaliações eventualmente já realizadas à época.

Do mesmo modo, a Lei Municipal nº 5.990/2011 igualmente adotou a ideia de continuidade da sistemática da progressão por mérito, prevendo expressamente a manutenção do enquadramento anterior:

Art. 17. Os atuais ocupantes de cargo de Médico (Nível III – Superior 20 horas e Nível VII – Superior 40 horas), localizados nas Classes A, B, C e D, da Carreira de Serviços de Saúde criada pela Lei Municipal n. 5.241, de 7 de novembro de 2002, ficarão automaticamente enquadrados nos mesmos padrões nas Classes A, B, C e D, respectivamente, da carreira de Médico instituída por esta Lei, mantidos os mesmos regimes e as mesmas cargas horárias de trabalho a que são submetidos.

Assim, não se pode olvidar que o art. 31 da Lei nº 4.974/2000 estabeleceu que seus efeitos somente se produziram a partir de 01 de junho de 2000:

Art. 31 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo os seus efeitos a partir de 01 de junho de 2000, revogadas as disposições em contrário.

Por sua vez, o art. 23 da Lei nº 5.241/2002 estabeleceu que seus efeitos financeiros se produziram a partir de 01 de agosto de 2002:

Art. 23 – Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário, retroagindo seus efeitos financeiros a 01 (primeiro) de agosto de 2002.

Finalmente, o art. 21 da Lei nº 5.990/2011 estabeleceu que a Lei entraria em vigor na data de sua publicação, qual seja, 15/01/2011.

Ademais, o Poder Executivo Municipal, numa análise sistemática dos art. 17 e 18 da Lei nº 4.974/2000, que pugnavam pelo adequado enquadramento dos servidores, com respeito à remuneração percebida antes do advento da lei e, adicionalmente, levando-se em consideração o tempo de serviço público municipal, editou o Decreto nº 6.006/2000, o qual concedeu padrões de progressão diferentes para os servidores, optando pelo tempo de serviço no Município como critério diferenciador. Por certo, os efeitos financeiros deste diploma normativo se propagaram a partir de sua publicação, 01 de novembro de 2000, considerando-se esta data como parâmetro para futuras progressões por mérito.

Nesse contexto, o Decreto nº 6.006/2000, destinado a regulamentar especificamente a Lei Municipal nº 4.974/2000 (Plano de Cargos e Carreiras dos Servidores Ativos), concedeu 01 (um) padrão para os servidores com mais de 05 até 10 anos de tempo de serviço no Município de Maceió; 02 (dois) padrões para os servidores que possuísem de 10 a 20 anos de tempo de serviço na municipalidade; 03 (três)

padrões para aqueles que detivessem de 20 a 30 anos; e, por fim, 04 (quatro) padrões para quem contasse com mais de 30 anos.

Observe-se que o teor deste Decreto aplica-se aos servidores regidos pela Lei nº 5.241/2002 (profissionais da saúde) e pela Lei nº 5.990/2011 (Médicos), na medida em que os mesmos eram regidos anteriormente pela Lei nº 4.974/2000, ou seja, considerando que referido Decreto prestou-se a regulamentar artigos desta última lei e que os Médicos eram por ela regidos à época, por certo seus efeitos os alcançam.

Desta feita, há três situações que merecem ser diferenciadas: (a) servidores que já contavam com mais de cinco anos de exercício antes da edição da Lei nº 4.974/2000; (b) servidores admitidos antes da Lei nº 4.974/2000, porém, com menos 05 (cinco) anos de exercício; e (c) servidores posteriores à Lei nº 4.974/2000.

2.2. Do Estágio Probatório

A questão do transcurso do estágio probatório já foi objeto de apreciação por parte desta Procuradoria Administrativa, por intermédio do PARECER/PGM (012) Nº 311/212, nos seguintes termos:

“a progressão na carreira por mérito só pode ser obtida após o cumprimento do estágio probatório, vale dizer, 02 (dois) anos após os 03 (três) anos relativos ao mencionado estágio, perfazendo um total de 05 (cinco) anos da sua admissão nesta municipalidade”.

Ademais, o art. 18 da Lei nº 5.241/2002 prevê que *“O servidor concursado somente poderá progredir na carreira após o cumprimento do estágio probatório”*. E o art. 6º da Lei nº 5.990/2011 prevê, em seus parágrafos, que *“O biênio necessário para a primeira progressão por mérito contar-se-á a partir do primeiro dia útil subsequente ao final do estágio probatório”* e que *“Não se considerará, para quaisquer efeitos de progressão, o tempo decorrente do estágio probatório”*.

Nesse contexto, deve ser mantido o entendimento já consignado e que vem sendo adotado pela Administração Municipal desde o início da implantação das progressões, conforme interpretação dada por esta Procuradoria Geral do Município à época.

Não se pode olvidar que, em relação aos servidores municipais admitidos antes da Emenda Constitucional nº 19/1998, publicada no DOU em 05/06/1998, foi assegurado o prazo de 02 (dois) anos de efetivo exercício para que os servidores em estágio probatório adquirissem sua estabilidade no serviço público.

Sob a perspectiva do estágio probatório, afiguram-se possíveis três situações: **[a] servidores admitidos antes de 01/06/2000 (art. 31 da Lei 4.974/2000) e que se submetiam a um estágio probatório de 02 (dois) anos, uma vez que o respectivo ingresso ocorreu antes da EC 19/1998; [b] servidores admitidos antes de 01/06/2000 (art. 31 da Lei 4.974/2000) e que se submetiam a um estágio probatório de 03 (três) anos, uma vez que o respectivo ingresso ocorreu depois da EC 19/1998; [c] servidores que ingressaram após 01/06/2000, também submetidos ao estágio probatório de 03 (três) anos.**

Em qualquer caso, a contagem do biênio da progressão por mérito apenas se inicia após o transcurso do estágio probatório.

2.3. Do Início da Contagem do Interstício Legal de Dois Anos para a Concessão da Progressão por Mérito

A primeira situação que se apresenta, narrada anteriormente, é a dos servidores admitidos antes de 01/06/2000 (art. 31 da Lei 4.974/2000) e que contavam com mais de 05 (cinco) anos de exercício no cargo. Para tais servidores, em função do Decreto nº 6.006/2000, foram concedidos padrões de progressão em 01/11/2000, considerando-se esta data como marco temporal par fins de concessão de futuras progressões.

O segundo caso refere-se aos servidores que foram admitidos e que concluíram o respectivo estágio probatório antes de 01/06/2000 (art. 31 da Lei 4.974/2000), hipótese em que esta data (01/06/2000) reflete o enquadramento inicial para fins de concessão de progressão por mérito. Destaque-se que é indiferente se o estágio probatório do servidor foi de dois ou três anos (a depender de seu ingresso ter ocorrido antes ou depois da EC nº 19/2000), isto é, se o servidor concluiu o estágio probatório antes de 01/06/2000 e não foi beneficiado pelos ditames do Decreto nº 6.006/2000, seu enquadramento inicial será nesta data.

O terceiro caso refere-se aos servidores que foram admitidos antes de 01/06/2000 (art. 31 da Lei 4.974/2000), porém, que apenas concluíram o respectivo estágio probatório após a mencionada data. Em tais situações, o início do cômputo do lapso temporal de dois anos, para fins de progressão por mérito, coincidirá com o final do estágio probatório, isto é, a contagem do prazo de dois anos para obter a progressão por mérito se inicia após o transcurso do estágio probatório.

O quarto (e último) caso refere-se aos servidores que foram admitidos a partir de 01/06/2000 (art. 31 da Lei 4.974/2000), hipótese em que o início do cômputo do lapso temporal de dois anos, para fins de progressão por mérito, coincidirá com o final do estágio probatório. Noutras palavras, para os servidores que ingressaram após o advento da Lei 4.974/2000, a contagem do prazo de dois anos para obter a progressão por mérito se inicia após o transcurso do estágio probatório (o qual é de três anos).

2.4. Da Prescrição Quinquenal

Nos processos em que o objeto seja o direito a ressarcimento de prejuízo em desfavor da fazenda pública, é aplicável a prescrição quinquenal, na forma dos arts. 1º e 3º do Decreto nº 20.910/1932:

Art. 1º. As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originaram.

Art. 3º. Quando o pagamento se dividir por dias, meses ou anos, a prescrição atingirá progressivamente as prestações, à medida que completarem os prazos estabelecidos pelo presente decreto.

Com efeito, a Súmula nº 85 do Egrégio STJ estabelece que *“Nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação”*.

Assim, tratando-se de pedido de pagamento retroativo (diferenças salariais) decorrente da omissão por parte da administração que deixou de conceder ao requerente as progressões nas datas corretas, somente implantando-as em data posterior, a prescrição aplicável é a parcial, atingindo assim as prestações vencidas

antes do quinquênio anterior à instauração de processo administrativo com esta finalidade.

2.5. Da Necessidade de Adequada Instrução Processual

A apreciação de pedido de retroativo de progressão por mérito demanda, necessariamente, que sejam colacionados aos autos documentos que comprovem: (a) a data de ingresso do servidor no cargo por ele ocupado; (b) a data de encerramento de seu estágio probatório e respectiva aquisição da estabilidade; e (c) o histórico das progressões já concedidas.

Com esta finalidade, a Administração deverá adotar procedimentos tendentes à realização da Identificação Funcional do servidor, bem como anexar a Relação Individual das Progressões e a Consulta aos Níveis Salariais por Matrícula de cada servidor.

2.6. Da Possibilidade de Compensação Administrativa de Valores

Quando evidenciado que o servidor obteve progressões por mérito antes de observado o lapso temporal de 02 (dois) anos entre uma progressão e outra, configura-se a implantação antecipada do respectivo padrão e, por conseguinte, o pagamento de valores indevidos.

Nestes casos, é cabível a compensação administrativa¹ de valores, de modo a compensar os valores eventualmente devidos ao servidor com o montante percebido indevidamente por este, na forma dos arts. 368 e seguintes do Código Civil.

¹ A compensação administrativa de valores encontra respaldo na jurisprudência pátria: “A jurisprudência desta Corte está firmada em que os valores recebidos na esfera administrativa devem ser deduzidos, independentemente da discussão de existência de acordo extrajudicial, homologado ou não, para se evitar o enriquecimento ilícito dos exequentes, sendo suficiente a comprovação dos pagamentos realizados pela Administração Pública”. (STJ - AgRg no REsp: 1109479 RS 2008/0282395-0, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 22/06/2010, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 09/08/2010); “Deve haver compensação entre os valores pagos administrativamente a título de pensão por morte e o valor integral da remuneração ou provento que seria percebido pelo instituidor, fazendo jus a parte autora apenas à diferença apurada entre tais montantes, sob pena de enriquecimento ilícito”. (TRF-1 - AC: 263 DF 2008.34.00.000263-8, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL MONICA SIFUENTES, Data de Julgamento: 01/08/2012, SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: e-DJF1 p.403 de 28/08/2012)

Para tanto, mostra-se necessário que a Administração Pública analise individualmente a evolução do servidor na carreira, identificando a data correta de concessão da progressão e a data de efetiva implantação.

Em seguida, Administração deverá elaborar os cálculos de como se deu e como deveria ter ocorrido a evolução na carreira do servidor interessado (analisando se cada uma das progressões implantadas se deu no prazo correto ou de forma extemporânea).

Havendo progressões concedidas antes da data correta, é necessário realizar o cálculo dos valores pagos indevidamente. De outro lado, havendo progressões concedidas depois da data correta, deverá ser apurado o crédito em favor do servidor.

Neste instante, é cabível a realização do encontro de contas, compensando valores eventualmente devidos ao servidor com montante a ser restituído aos cofres públicos.

Por fim, caso se verifique a existência de montante a ser reembolsado à Administração (quando o valor a ser restituído é superior ao montante a ser pago ao servidor), e desde que constatado o erro da Administração e a percepção de boa-fé, não se afigura possível exigir a devolução de valores².

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria Administrativa - PA/PGM manifesta-se no seguinte sentido:

- 1) É devido o pagamento retroativo das diferenças salariais decorrentes da mora administrativa na implantação da progressão por mérito dos servidores públicos;
- 2) Para fins de instrução processual, a análise das diferenças salariais decorrentes da demora da Administração em implantar a

² “Não é cabível a restituição de valores se estes foram recebidos de boa-fé pelo servidor e se houve errônea interpretação, má aplicação da lei ou erro por parte da Administração Pública. Precedentes. 2. Considerando a boa-fé da servidora no recebimento dos pagamentos a maior, são indevidos os descontos no contracheque como meio de restituição de valores”. (AgRg no REsp 1377439/SC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/11/2013, DJe 29/11/2013).

progressão por mérito demanda que a identificação funcional do(a) servidor(a), especialmente quanto à data de admissão e a conclusão do estágio probatório, bem como a juntada da Relação Individual das Progressões e da Consulta aos Níveis Salariais por Matrícula;

- 3) A aferição da mora na implantação da deve analisar todos os critérios indicados no presente Parecer, especialmente o respeito ao interstício de 02 (dois) anos entre uma progressão por mérito e outra e a avaliação de desempenho do(a) servidor(a) no período;
- 4) Em todos os casos, é aplicável a prescrição quinquenal, prevista no Decreto nº 20.910/32, considerando-se prescritas quaisquer prestações vencidas antes do quinquênio anterior à instauração de processo administrativo tendente ao pagamento dos retroativos (diferenças salariais);
- 5) A Administração deverá elaborar planilhas de cálculos detalhando mês a mês quanto fora recebido pelo(a) servidor(a) e quanto este(a) deveria ter recebido se as implantações das suas progressões houvessem ocorrido na época correta;
- 6) Depois de a Administração elaborar os cálculos de como se deu e como deveria ter ocorrido a evolução na carreira do(a) servidor(a) interessado(a), caso seja apurado crédito em seu favor, deverá a Administração providenciar o pagamento; por sua vez, caso se verifique a existência de montante a ser reembolsado à Administração [quando o valor a ser restituído é superior ao montante a ser pago para o(a) servidor(a)], e desde que constatado o erro da Administração e a percepção de boa-fé, não se afigura possível exigir a devolução de valores.
- 7) Antes de efetuar o pagamento, por cautela, a SEMARHP deverá notificar o(a) servidor(a) para comparecer e prestar declaração expressa ciência e concordância com os cálculos, dando plena e

total quitação do débito, a qual deverá ser juntada aos presentes autos.

Considerando a complexidade e repercussão da matéria, bem como a necessidade de pacificar o entendimento no âmbito da Administração Pública Municipal, encaminho os autos ao Gabinete do Procurador Geral do Município de Maceió, com fulcro no art. 65 da Lei Delegada nº 02/2014, sugerindo sua homologação e posterior publicação, conferindo-lhe caráter normativo.

É o entendimento, s.m.j.

Maceió-AL, 28 de julho de 2015.

Artur Carnauba Guerra Sangreman Lima

Procurador Chefe Administrativo

Mat. 942830-5 OAB/AL nº 11.780-B