

RACIONALIZAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS (VIABILIDADE JURÍDICA)

FASUBRA, 10 de junho de 2010

QUADRO ATUAL

- ▶ Cargos com atribuições desatualizadas;
- ▶ Cargos com denominações distintas para atribuições iguais ou assemelhadas;
- ▶ Caracterização de desvios de função;
- ▶ “Engessamento” da Administração, que fica impedida de aproveitar o servidor em áreas para as quais ele possui competência;
- ▶ Existência de *interesse público* na adoção de novo modelo;

ASPECTOS JURÍDICOS (CF/88)

“Art. 37 – (...)

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;”

"Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único **e planos de carreira** para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas."

(...)

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, **constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira**, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados."
(grifamos)

- ▶ A organização em Carreira e o aperfeiçoamento são mandamentos constitucionais;
- ▶ Isto implica em “evolução” do servidor em suas capacidades funcionais, da qual resulta progressão na Carreira;
- ▶ Se isto vale para a aplicação da idéia de Carreira, **deve servir também para justificar a racionalização, a aglutinação e a transformação de cargos**, de modo a adequá-los às novas necessidades do serviço público;

LEI Nº 8.112/1990

“Art. 24. Readaptação é a investidura do servidor **em cargo de atribuições e responsabilidades compatíveis com a limitação que tenha sofrido** em sua capacidade física ou mental verificada em inspeção médica.”

“Art. 25. Reversão é o retorno à atividade de servidor aposentado:

(...)

§ 1º A reversão far-se-á no mesmo cargo **ou no cargo resultante de sua transformação.**”

“Art. 28. A reintegração é a reinvestidura do servidor estável no cargo anteriormente ocupado, **ou no cargo resultante de sua transformação**, quando invalidada a sua demissão por decisão administrativa ou judicial, com ressarcimento de todas as vantagens.

(...)

§ 2º Encontrando-se provido o cargo, o seu eventual ocupante será reconduzido ao cargo de origem, sem direito à indenização **ou aproveitado em outro cargo**, ou, ainda, posto em disponibilidade.”

“Art. 29. Recondução é o retorno do servidor estável ao cargo anteriormente ocupado e decorrerá de:

(...)

Parágrafo único. Encontrando-se provido o cargo de origem, **o servidor será aproveitado em outro, observado o disposto no art. 30.**”

“Art. 30. O retorno à atividade de servidor em disponibilidade far-se-á mediante aproveitamento obrigatório **em cargo de atribuições e vencimentos compatíveis** com o anteriormente ocupado.”

- ▶ **Não existem** questionamentos acerca da constitucionalidade dos dispositivos contidos nos artigos 24, 25, 28, 29 e 30, da Lei nº 8.112/1990;
- ▶ A racionalização, a aglutinação e a transformação de cargos viria **favorecer um interesse público;**
- ▶ **Não implicariam** em mudança do grau de escolaridade exigido para o ingresso;
- ▶ Observariam a **similitude de atribuições,** observada a necessária adaptação destas às condições atuais;

UMA VEZ MAIS A CF/1988

“Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

(...)

X - criação, **transformação** e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b;”
(grifamos)

E A EC Nº 41/2003

“Art. 7º Observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e as pensões dos seus dependentes pagos pela União (...), bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta Emenda, serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, **inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria** ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.”

INICIATIVAS LEGAIS RECENTES

► Lei nº 10.855/2004 (Carreira Seguro Social)

“Art. 5º - Os cargos de provimento efetivo de nível auxiliar e intermediário integrantes da Carreira do Seguro Social do Quadro de Pessoal do INSS cujas atribuições, requisitos de qualificação, escolaridade, habilitação profissional ou especialização exigidos para ingresso sejam idênticos ou essencialmente iguais ficam agrupados em cargos de mesma denominação e atribuições gerais, conforme estabelecido no Anexo V desta Lei, passando a denominar-se”

- ▶ Estes cargos eram todos originários do PCC (Lei nº 5.645/1970), **tendo sofrido alteração na denominação e nas atribuições;**
- ▶ **Não houve** questionamento acerca da constitucionalidade das mudanças;

► Lei nº 11.091/2005 (Técnicos-administrativos)

“Art. 1º Fica estruturado o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, composto pelos cargos efetivos de técnico-administrativos e de técnico-marítimos de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, e pelos cargos referidos no § 5º do art. 15 desta Lei.”

“Art. 15. O enquadramento previsto nesta Lei será efetuado de acordo com a Tabela de Correlação, constante do Anexo VII desta Lei.”

“Art. 8º São atribuições gerais dos cargos que integram o Plano de Carreira, sem prejuízo das atribuições específicas e observados os requisitos de qualificação e competências definidos nas respectivas especificações:

I - planejar, organizar, executar ou avaliar as atividades inerentes ao apoio técnico-administrativo ao ensino;

II - planejar, organizar, executar ou avaliar as atividades técnico-administrativas inerentes à pesquisa e à extensão nas Instituições Federais de Ensino;

III - executar tarefas específicas, utilizando-se de recursos materiais, financeiros e outros de que a Instituição Federal de Ensino disponha, a fim de assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade das atividades de ensino, pesquisa e extensão das Instituições Federais de Ensino.”

- ▶ Estes cargos também eram originários do PCC (Lei nº 5.645/1970), tendo sofrido, em alguns casos, alteração na denominação e nas atribuições;
- ▶ Não houve questionamento acerca da constitucionalidade das mudanças;

► MP nº 2.229-43/2001 (Procurador Federal)

“Art. 39. São **transformados** em cargos de Procurador Federal, os seguintes cargos efetivos, de autarquias e fundações federais:

I - Procurador Autárquico;

II - Procurador;

III - Advogado;

IV - Assistente Jurídico; e

V - Procurador e Advogado da Superintendência de Seguros Privados e da Comissão de Valores Mobiliários.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica ao Procurador do Banco Central do Brasil.”

- ▶ O Anexo VI da referida norma, por sua vez, traz a correlação entre as antigas denominações dos cargos abrangidos pelo dispositivo em questão, e a nova denominação utilizada (Procurador Federal), permitindo verificar que operou-se aqui não só a **transformação**, expressamente definida pela própria norma, mas também a **modificação das atribuições** do cargo e a **aglutinação** de diversos cargos em torno de um só;
- ▶ Não houve questionamentos no STF;

► Lei nº 10.549/2002 (Advogados da União)

“Art. 11. São transformados em cargos de Advogado da União, da respectiva Carreira da Advocacia-Geral da União, os cargos efetivos, vagos e ocupados, da Carreira de Assistente Jurídico, da Advocacia-Geral da União.

§ 1º São enquadrados na Carreira de Advogado da União os titulares dos cargos efetivos da Carreira de Assistente Jurídico, da Advocacia-Geral da União.

§ 2º O enquadramento de que trata o § 1º deve observar a mesma correlação existente entre as categorias e os níveis das carreiras mencionadas no caput.”

- ▶ Operou-se, também aqui, a transformação de cargos, com alterações em suas respectivas atribuições;
- ▶ A matéria foi objeto de questionamento no STF (ADIn nº 2731-1)

PRECEDENTES DO STF



- ▶ **ADIn nº 2713-1 (Advogados da União)**
- ▶ Dirigida especificamente contra o art. 11, da MP nº 43/2002;
- ▶ Ação julgada improcedente, conforme Voto da Ministra Ellen Gracie

“2. No que diz respeito á alegada inconstitucionalidade material dos preceitos hostilizados por violação ao princípio do concurso público (CF, art. 37, II e 131, § 2º) melhor sorte não assiste á autora.é que a análise do regime normativo das carreiras da AGU em exame apontam para uma **completa identidade substancial entre os cargos de Assistente Jurídico e de Advogado da União.**

(...)

No presente caso vejo, com maior razão, pela forte identidade de atribuições, a inocorrência de afronta ao princípio do concurso público na transformação dos cargos em exame (...).

Por fim verifico que os requisitos exigidos, em concurso, para o provimento de ambos os cargos são compatíveis

(...)

Diante do exposto, não configurada ofensa ao princípio do concurso público, e sim, a racionalização, no âmbito da AGU, do desempenho do seu papel constitucional, por meio da unificação de cargos pertencentes a carreiras de idênticas atribuições e de mesmo vencimento, julgo improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.”

▶ **ADIn nº 1.591-5/RS (Agentes fiscais do Tesouro do RS)**

- ▶ Alegava provimento derivado em cargo público;
- ▶ Ação julgada improcedente, conforme Voto do Ministra Octávio Gallotti

“Como se vê, é patente a afinidade de atribuições existentes entre uma e outras carreiras (ambas de nível superior), todas cometidas antes da Constituição, não se vislumbrando de minha parte impedimento a que, mesmo depois desta, venha a lei a consolidá-las em categoria funcional unificada sob a nova denominação (Agente Fiscal do Tesouro do Estado).

Julgo que não se deva levar ao, paroxismo, o princípio do concurso para acesso aos cargos públicos, a ponto de que uma reestruturação convergente de carreiras similares venha a cobrar (em custos e descontinuidade), o preço da extinção de todos os antigos cargos, com a disponibilidade de cada um dos ocupantes, seguida da abertura de processo seletivo, ou, então, do aproveitamento dos disponíveis, hipótese esta última que redundaria, na prática, justamente na situação que a propositura da ação visa conjurar.”

- ▶ **ADIn nº 2.335-7/SC** (Auditor Fiscal da Receita Estadual)
- ▶ Voltada especificamente a questionar a constitucionalidade da inclusão, no novo cargo, dos antigos cargos de Fiscal de Tributos Estaduais, Fiscal de Mercadorias em Trânsito, Exator e Escrivão de Exatoria, extintos pela mesma norma.
- ▶ Voto-condutor do Acórdão, pelo indeferimento do pleito, do Ministro Gilmar Mendes.

“No caso em exame, do memorial trazido pelo professor Almiro Couto e Silva, colho que, em verdade, as carreiras que foram extintas pela lei impugnada e substituídas pela Carreira de Auditor Fiscal da Receita Estadual, **vêm sofrendo um processo de aproximação e de interpenetração**. E, está demonstrado, é que **há correspondência e pertinência temática entre aquelas carreiras**. Eventualmente surgem distinções de grau; algum grupo está incumbido de fiscalizar microempresas, mas não há qualquer diferença que se possa substancializar.

De modo que, peço vênua a V. Excia. Para, invocando o precedente da ADI nº 1.591, e, também, o da ADI nº 2.713, julgar improcedente a presente ação.”

▶ **Adin nº 1.677-4/DF**

- ▶ Sustenta que a norma teria conferido a servidores de nível médio o direito a percepção de vantagens típicas de servidores de nível superior, uma vez que acarretou a extinção dos cargos de nível médio da carreira auditoria tributária.
- ▶ Julgamento favorável, em Acórdão da lavra do Ministro Moreira Alves

“Por outro lado, procede também a argüição de inconstitucionalidade material do art. 3º da mesma lei distrital, porquanto ele determina que, nos novos cargos de fiscal tributário, haja o aproveitamento dos servidores dos cargos extintos de técnico tributário, sem, portanto, a prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos (...).”

CONDIÇÕES EXIGIDAS

- ▶ Cargos devem ter atribuições iguais ou assemelhadas;
- ▶ Devem ter a mesma exigência de escolaridade para o ingresso;
- ▶ Remunerações devem ser compatíveis;



Francis Bordas

Josilma Batista Saraiva

Luis Fernando Silva