

NOTA TÉCNICA Nº 03/2010.

1. INTRODUÇÃO

Consulta-nos a CONDSEF acerca da possibilidade legal da estruturação de um Plano Especial de Cargos que promova a aglutinação de diversos cargos anteriormente existentes em torno de cargos com nova denominação, respeitada a exigência de escolaridade original.

2. MÉRITO

Quando se projeta a estruturação de uma Carreira ou mesmo de um simples Plano Especial de Cargos voltado a um determinado órgão público ou conjunto de órgãos, é de se esperar que os responsáveis pelos estudos promovam, antes de tudo, um diagnóstico da situação atual, de modo a detectar exatamente quais são os principais problemas vivenciados pela Administração e, em seguida, propor as soluções que se mostrem mais adequadas aquela situação particular.

Assim, antes de servir para sufragar antigos *dogmas* - muitos deles já ultrapassados por iniciativas legislativas que se mostraram mais modernas e interessantes para a Administração Pública – as soluções apresentadas devem atender ao *interesse público*, tratando, ainda, de respeitar os demais princípios constitucionais que regem a atividade administrativa, tais como os da *finalidade*, da *razoabilidade*, da *economicidade* e da *eficiência*.

Em outras palavras, a proposta final apresentada deve estar voltada, em primeiro lugar, ao cumprimento de um objetivo público, que estaria consubstanciado, por exemplo, na melhoria dos serviços que aquele determinado órgão público presta à população e no cumprimento do princípio constitucional da *eficiência administrativa*, contexto no qual até mesmo a definição de uma base salarial mais adequada e a garantia de oferta de condições de trabalho necessárias ao cumprimento das atribuições do órgão público, por exemplo, se constituem em medidas que atendem, ao final, a um *interesse público*.

Deste modo, se o diagnóstico em questão informa que o órgão ou entidade ao qual se dirige a nova estrutura de cargos ou de carreira conta hoje com expressiva parcela dos seus servidores exercendo atividades que já não encontram eco nas originais atribuições dos respectivos cargos - gerando ilegal desvio de função – então é imperioso que o estudo em questão aponte o problema e, sobretudo, proponha uma solução para ele.

Se, por outra, o diagnóstico informa que o órgão ou entidade conta com um expressivo número de servidores que foram ao longo dos anos sendo treinados para as funções que hoje desempenham, tendo sido despendidos razoáveis recursos públicos nesta direção, então este fato também deve ser levado em conta na apresentação das soluções para o caso.

Seria absolutamente descabido, portanto – nós diríamos mesmo inconstitucional – propor a organização de um Plano de Cargos ou uma Carreira desconsiderando a realidade do órgão ou entidade, pois isto implicaria numa solução apenas parcial, que manteria ao largo situações que a Administração precisa atacar em seu próprio benefício (*eficiência*) e em benefício da legalidade.

É reconhecer, desta forma, que careceria de *razoabilidade* - afrontando a um só tempo também o princípio constitucional da *eficiência administrativa* e o próprio *princípio da finalidade* – a adoção de uma alternativa que não promovesse a necessária adequação das atribuições dos cargos públicos que aquele órgão ou entidade hoje dispõe, com as suas reais necessidades.

Em outras palavras, a prevalecer o ponto de vista - que nega a possibilidade de modificações mais relevantes nas atribuições de alguns destes cargos originários (de sorte a adequá-las às novas realidades do serviço público), ainda que respeitada a escolaridade exigida para o provimento originário - força é reconhecer que estaríamos “engessando” boa parte da Administração Pública e condenando centenas ou talvez milhares de servidores à uma limitação absurda em sua capacidade de adaptar-se às novas exigências do cargo.

Capacitação, treinamento, aperfeiçoamento, etc., passariam a ser, neste caso, palavras jogadas ao vento, sem a menor repercussão prática !

Carece de fundamento lógico e de razoabilidade, assim, eventual iniciativa que viesse em verdade a “aprimorar” estes servidores nas antigas atribuições constantes dos seus respectivos cargos originários (consideradas estas à data das respectivas posses), porquanto tal procedimento não só viria em prejuízo do próprio serviço público (ofendendo a um *interesse público*, portanto), como prejudicaria ainda o servidor em questão, gerando um sentimento de insatisfação profissional e de desestímulo funcional que provavelmente faria decair sua produtividade, acarretando perda da *eficiência administrativa*, também um *interesse público*, em última análise.

Com efeito, sob qualquer ângulo que se olhe a questão - mas sobretudo se para ela nos voltarmos com o viés do *interesse público* - a conclusão será uníssona no sentido de que no momento da estruturação de Carreiras ou de Planos de Cargos, é fundamental que as mudanças propostas venham no sentido de e empreender as mudanças necessárias no sentido capazes de conferir ao órgão público respectivo de condições adequadas ao desempenho de suas atribuições.

Pois bem, feitas estas considerações inaugurais, passemos a analisar o aspecto referente à propalada restrição legal, suscitada por alguns, segundo a qual na organização de carreiras (ou mesmo de um Plano de Cargos) não se poderia

promover transformações nos cargos existentes nem aglutinar alguns destes cargos em torno de cargos de nova nomenclatura, sob pena de, em o fazendo, estar-se trilhando o caminho de uma modalidade de provimento derivado proibida constitucionalmente, em face de possível ofensa ao artigo 37, II, da Carta Política.

Neste passo cumpre trazer à baila alguns conceitos de aplicação sobre o assunto em debate, a começar pelo disposto no mencionado artigo 37, II, da Constituição Federal, que assim define:

“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;”

Já a Lei nº 8.112/1990, em seus artigos 3º, 6º, 7º, 8º, 9º e 10º, traz os seguintes conceitos:

“Art. 3º Cargo público é o **conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.**

Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão.”

“Art. 6º O provimento dos cargos públicos far-se-á mediante ato da autoridade competente de cada Poder.”

“Art. 7º A investidura em cargo público ocorrerá com a posse.”

“Art. 8º São formas de provimento de cargo público:

I - nomeação;

II - promoção;

III - (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.1997)

IV - (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.1997)

V - readaptação;

VI - reversão;

VII - aproveitamento;

VIII - reintegração;

IX - recondução.”

“Art. 9º A nomeação far-se-á:

I - em caráter efetivo, quando se tratar de cargo isolado de provimento efetivo ou de carreira;”

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

Parágrafo único. Os demais requisitos para o ingresso e o desenvolvimento do servidor na carreira, mediante promoção, serão estabelecidos pela lei que fixar as diretrizes do sistema de carreira na Administração Pública Federal e seus regulamentos.”

A expressão “provimento”, no balizado dizer de Diógenes Gasparini¹, é “o ato administrativo que traduz o preenchimento de um cargo público”, que se perfaz através de duas modalidades distintas:

“Há dois tipos de provimento: de acordo com a situação do indivíduo que vai ocupar o cargo. De um lado temos o *provimento originário*, aquele em que o preenchimento do cargo dá início a uma relação estatutária nova, seja porque o titular não pertencia ao serviço público anteriormente, seja porque pertencia a quadro funcional regido por estatuto diverso do que rege o cargo agora provido.

(...)

De outro lado, há também o *provimento derivado*, aquele em que o cargo é preenchido por alguém que já tenha vínculo anterior com outro cargo, sujeito ao mesmo estatuto. Se, por exemplo, o servidor é titular do cargo de Assistente Social nível “A” e, por promoção, passa a ocupar o cargo de Assistente Social nível “B”, o provimento é derivado.

As formas constitucionais mais conhecidas de *provimento originário* em cargos públicos, portanto, são as nomeações em caráter efetivo ou para cargo em comissão, realizada, no primeiro caso, após a aprovação em concurso público, e, no segundo, mediante livre escolha da autoridade competente.

Já a forma mais conhecida de *provimento derivado* é a *promoção*, prevista no artigo 8º, I, da Lei nº 8.112/1990, que significa a passagem do servidor de um cargo para outro, localizado na estrutura de carreira, sem mudança da exigência de escolaridade para o ingresso.

As demais formas de provimento previstas no artigo 8º, da Lei nº 8.112/1990 podem ser consideradas formas de *provimento derivado*, ainda que se refiram á situações vivenciadas por servidores que já ocupavam, anteriormente, cargo público efetivo. São elas:

- a) a investidura decorrente da necessidade de readaptar o servidor, em face de limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental;
- b) a reversão á atividade de servidor aposentado;
- c) a reintegração do servidor estável no cargo anteriormente ocupado, ou no cargo resultante de sua transformação;
- d) a recondução do servidor estável ao cargo anteriormente ocupado, em decorrência da inabilitação em estágio probatório relativo a outro cargo ou da reintegração do anterior ocupante; e,
- e) o aproveitamento do servidor colocado em disponibilidade, que se fará obrigatoriamente em cargo de atribuições e vencimentos compatíveis com o anteriormente ocupado.

É importante frisar, assim, que a Constituição de 1988 não aboliu o chamado *provimento derivado*, apenas proibindo que se este se desse sob uma de suas

¹ Direito Administrativo, Ed. Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 3ª Ed., 1999, pag409;

formas mais conhecidas, qual seja a *ascensão funcional*, de tal sorte que as demais modalidades permaneceram intactas, sendo usuais em todas as carreiras existentes no serviço público federal, eis que originárias da Lei nº 8.112/1990.

Com efeito, a vedação á ascensão funcional visava impedir aqueles situações – costumeiras até então – em que a Administração dava *provimento originário* do cidadão em um determinado cargo público para, em seguida, operar a sua migração, mediante ascensão, para cargo de nível de escolaridade mais elevada.

Tal vedação, contudo - repita-se á exaustão - não foi de sorte a impedir que a própria Constituição de 1988 privilegiasse a **organização do serviço público em carreiras**, visando daí extrair a melhoria da qualidade destes serviços e incentivar á qualificação dos servidores, como se pode ver do disposto no artigo 39, *caput* e § 2º, da Carta Magna, o primeiro com sua original redação restabelecida pela decisão proferida pelo STF nos autos da ADIn nº 213:

"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, portanto, **é um mandamento constitucional expresso**, o mesmo podendo ser dito em relação á participação do servidor em cursos de aperfeiçoamento profissional, os quais deverão ser necessariamente utilizados como um dos critérios para a promoção na carreira.

Ora, se a **organização em carreira** (e o aperfeiçoamento) são mandamentos constitucionais, força é reconhecer que a exegese deste preceito não pode ser aquela que aponta para a sua aplicação somente aos servidores admitidos após a estruturação ou re-estruturação das carreiras e/ou planos de cargos, sendo certo que o mandamento deve atingir com a mesma ênfase também os servidores que já se encontravam vinculados ao serviço público anteriormente.

Da assertiva anterior resulta concluir que ao albergar necessariamente antigos e novos cargos - com denominações e atribuições as mais variadas (algumas bastante defasadas em razão do decurso do tempo) - a lei que vier a promover a modernização da carreira ou plano de cargos, muito provavelmente terá que conferir nova denominação a diversos dos cargos por ela abrangidos, ao tempo em que lhes deverá atribuir algumas novas responsabilidades e atribuições, fazendo-o sempre com o objetivo de promover a necessária adequação entre a estrutura de carreira (ou plano de cargos) ás necessidades do órgão público respectivo, e respeitando, ainda, a original exigência de escolaridade respectiva.

Voltemos, neste passo, ao que dizem alguns interessantes dispositivos da 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.”

Ora, ao que se sabe ninguém questionou a constitucionalidade dos dispositivos legais acima, mesmo contendo eles normas que reconhecem – explicitamente - a possibilidade de “transformação” nos cargos públicos, ou de aproveitamento de servidores em cargos de atribuições e vencimentos apenas “compatíveis” com as do cargo originário.

Com efeito, estas alterações legislativas na *denominação* ou até mesmo nas *atribuições* do cargo originalmente ocupado pelo servidor (para o qual foi ele originalmente nomeado em face de aprovação em concurso público), no mais das vezes têm se mostrado indispensáveis para atender ao *interesse público*, haja vista que a passagem dos anos tem feito introduzir mudanças significativas não só nas competências institucionais dos órgãos e entidades do Poder Público, como nos ambientes de trabalho e nos meios de “produção” colocados à disposição dos servidores, exigindo deles (e da Administração) um contínuo processo de aperfeiçoamento e uma permanente adaptação às novas realidades, providências estas que não seriam possíveis se a Administração fosse instada a manter-se com as estruturas de cargos e carreiras (e sobretudo suas atribuições) válidas décadas antes, quando do originário ingresso da maioria dos servidores que ainda hoje se encontram em atividade.

Neste sentido vejamos o que prevê o artigo 48, X, da Constituição Federal:

“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)

Também quando trata do chamado direito à *paridade*, a Constituição Federal uma vez mais prevê a possibilidade de *transformação* dos cargos públicos, como se extrai do artigo 7º, da Emenda Constitucional nº 41, de dezembro de 2003, assim redigido:

“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, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta Emenda, 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.” (destacamos)

É de reconhecer, assim, que enquanto a Constituição Federal prevê, de forma expressa, a possibilidade de *transformação* de cargos públicos - com o que comunga com a idéia de permanente adequação destes às necessidades do serviço público - a Lei nº 8.112/1990 prevê diversas formas de provimento em cargo público nas hipóteses em que, por motivos variados, não se mostra mais possível realizar este provimento no mesmo cargo originalmente ocupado pelo servidor, situação em que ela expressamente prevê que devem ser utilizados cargos de *atribuições e vencimentos compatíveis* com aqueles anteriormente ocupados pelo servidor.

Portanto, não há óbice - seja de ordem constitucional ou legislativa - a que a lei promova a alteração na denominação dos cargos públicos, alterando inclusive parte de suas atribuições, desde que tais providências não impliquem em elevar o cargo a um patamar de responsabilidades e atribuições incompatíveis com o grau de escolaridade exigido para o ingresso, da mesma forma que nada obsta a que a lei venha a organizar estes cargos (modificados ou não) em torno de um “Plano Especial de Cargos” ou de uma “Carreira”.

Exemplos destas situações são inúmeros, notadamente nos últimos anos, como se extrai das seguintes normas:

a) Lei nº 10.355, de 26.12.2001:

Veio estruturar a “Carreira Previdenciária” no âmbito do INSS, assim definindo em seu artigo 1º:

“Art. 1º Fica estruturada a Carreira Previdenciária, no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, composta dos cargos efetivos regidos pela [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), que não estejam organizados em carreiras e não percebam qualquer outra espécie de vantagem que tenha como fundamento o desempenho profissional, individual, coletivo ou institucional ou a produção, integrantes do Quadro de Pessoal daquela entidade, em 31 de outubro de 2001, enquadrando-se os servidores de acordo com as respectivas atribuições, requisitos de formação profissional e posição relativa na tabela, conforme o constante do Anexo I” (grifamos)

Restava organizada, assim, uma Carreira que englobou servidores regidos pela antiga Lei nº 5.645/1970.

Em 1º.4.2004, contudo, esta carreira foi reestruturada, na forma da Lei nº 10.855/2004, cujo artigo 2º assim definia:

“Art. 2º Fica estruturada a Carreira do Seguro Social, composta dos cargos efetivos vagos regidos pela [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), integrantes do Quadro de Pessoal do INSS, e dos cargos efetivos cujos ocupantes atenderem aos requisitos estabelecidos por esta Lei, e que sejam:

I - integrantes da Carreira Previdenciária instituída pela [Lei nº 10.355, de 26 de dezembro de 2001](#), ou;

II - regidos pelo Plano de Classificação de Cargos instituído pela [Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970](#), ou por planos correlatos, desde que lotados no INSS em 30 de novembro de 2003.”

Já o artigo 5º, da referida norma, com a redação que lhe foi posteriormente dada pela Lei nº 11.501/2007, assim define:

“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”

Evidente, portanto, que operou-se aqui não só a **alteração na denominação** dos cargos anteriormente vinculados ao PCC, **como também das suas atribuições**, promovendo-se, por fim, a **aglutinação** de diversos destes cargos em torno de um novo, com denominação afeta ao grupo.

b) Lei nº 11.091, de 12.1.2005:

A norma legal em epígrafe promoveu a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE), assim definindo:

“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.

(...)

§ 5º Os servidores redistribuídos para as Instituições Federais de Ensino serão enquadrados no Plano de Carreira no prazo de 90 (noventa) dias da data de publicação desta Lei.”

Temos, desta forma, que o PCCTAE absorveu não só os servidores antes vinculados ao PUCRCE, mas também servidores redistribuídos para as Instituições Federais de Ensino

Mais adiante, em seu artigo 8º, a norma legal em comento assim dispõe:

“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.”

Ou seja, também a Lei nº 11.091/2005 promoveu a **alteração das atribuições** funcionais dos cargos por ela abrangidos, sem que tal providência houvesse ensejado qualquer questionamento acerca da sua constitucionalidade.

c) A Medida Provisória nº 2.229-43, de 6.9.2001:

Norma legal que veio dispor, dentre outras providências, sobre a criação da Carreira de Procurador Federal, promovendo a **transformação** de diversos cargos no cargo de Procurador Federal, **alterando as anteriores atribuições**, como se colhe dos seguintes dispositivos:

“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.” (grifamos)

“Art. 40. São **enquadrados** na Carreira de Procurador Federal os titulares dos cargos de que trata o art. 39, cuja investidura nos respectivos cargos haja observado as pertinentes normas constitucionais e ordinárias anteriores a 5 de outubro de 1988, e, se posterior a essa data, tenha decorrido de aprovação em concurso público. ([Vide Medida Provisória nº 71, de 3.10.2002](#))

§ 1º O enquadramento deve observar a correlação estabelecida no Anexo VI.” (o destaque é nosso)

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.

E mais, dispõe o artigo 47, do mesmo diploma:

“Art. 47. Os cargos de Advogado da União e de Assistente Jurídico da Advocacia-Geral da União serão distribuídos pelas três categorias das respectivas carreiras, mediante ato do Advogado-Geral da União.”

Com efeito, os exemplos trazidos á baila, aos quais poderiam se somar dezenas de outros resultantes de recentes modernizações nas carreiras aplicáveis ao serviço público federal, são uníssonos em deixar patente que inexistem óbices á modificação na denominação ou nas atribuições de cargos pré-existente ou á estruturação de carreiras que aglutinem, em torno de uma só denominação, diversos

destes cargos, desde que, em ambas as hipóteses, se respeite a escolaridade originalmente exigida para o ingresso.

Tais providências, de outra banda, nem de longe poderiam ser caracterizadas como *provimento derivado*, haja vista que não são os servidores que mudam de um para outro cargo (para o que se exigiria novo provimento), mas o próprio cargo original que se modifica em sua denominação e/ou atribuições, de sorte a melhor atender ao *interesse público*.

d) A Lei nº 10.549, de 13.11.2002

Norma legal que, dentre outras providências, veio dispor sobre a **transformação**, em cargos de Advogado da União, dos antigos cargos efetivos da anterior Carreira de Assistente Jurídico, consoante se extrai do artigo 11, assim vazado:

“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.

§ 3º Para fins de antigüidade na Carreira de Advogado da União, observar-se-á o tempo considerado para antigüidade na extinta Carreira de Assistente Jurídico, da Advocacia-Geral da União.

§ 4º À Advocacia-Geral da União incumbe adotar as providências necessárias para o cumprimento do disposto neste artigo, bem como verificar a regularidade de sua aplicação.

§ 5º O disposto neste artigo não se aplica aos atuais cargos de Assistente Jurídico cuja inclusão em quadro suplementar está prevista no [art. 46 da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001](#), nem a seus ocupantes.”

Por fim, ainda no tocante às experiências legislativas havidas nos últimos anos, no sentido de promover a racionalização dos cargos públicos e sua correspondente adequação às necessidades dos órgãos a que estão vinculados, cumpre trazer à colação as importantes modificações realizadas na estrutura de carreira do Tribunal de Contas da União, promovidas pela Lei nº 10.356, de 27.12.2001, da qual se colhem as seguintes passagens:

“Art. 4º É atribuição do cargo de Analista de Controle Externo – Área de Controle Externo o desempenho de todas as atividades de caráter técnico de nível superior relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do Tribunal de Contas da União.”

“Art. 5º É atribuição do cargo de Analista de Controle Externo – Área de Apoio Técnico e Administrativo o desempenho de todas as atividades administrativas e logísticas de nível superior relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do Tribunal de Contas da União.”

“Art. 6º É atribuição do cargo de Técnico de Controle Externo – Área de Controle Externo o desempenho de todas as atividades concernentes ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do Tribunal de Contas da União, de

nível intermediário, bem como auxiliar o Analista de Controle Externo – Área de Controle Externo no exercício de suas atribuições.”

“Art. 7º É atribuição do cargo de Técnico de Controle Externo – Área de Apoio Técnico e Administrativo o desempenho de atividades administrativas e logísticas de apoio, de nível intermediário, relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do Tribunal de Contas da União.”

“Art. 8º É atribuição do cargo de Auxiliar de Controle Externo - Área de Serviços Gerais o desempenho das atividades administrativas e logísticas de apoio, de nível básico, relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do Tribunal de Contas da União.”

“Art. 9º O Tribunal de Contas da União especificará, em ato próprio, as atribuições pertinentes a cada cargo de que trata esta Lei, observado o disposto nos arts. 4º, 5º, 6º, 7º e 8º.

Parágrafo único. As atribuições pertinentes aos cargos de Analista de Controle Externo – Área de Apoio Técnico e Administrativo, Técnico de Controle Externo – Área de Apoio Técnico e Administrativo e de Auxiliar de Controle Externo – Área de Serviços Gerais podem ser especificadas, de acordo com o interesse da administração, por especialidade profissional.”

Mais á frente, em seus artigos 20, 21, 22 e 23, a referida norma assim define:

“Art. 20. Os cargos ocupados e vagos de **AFCE-Analista de Sistemas, AFCE-Programador, AFCE-Bibliotecário, AFCE-Engenheiro, AFCE-Médico, AFCE-Enfermeiro, AFCE-Nutricionista e AFCE-Psicólogo são transformados em cargos de Analista de Controle Externo – Área de Apoio Técnico e Administrativo.**”
(grifamos)

“Art. 21. Os cargos ocupados de TFCE-Técnico de Finanças e Controle Externo – Área de Controle Externo são transformados em cargos de Técnico de Controle Externo – Área de Controle Externo.”

“Art. 22. Os cargos ocupados de TFCE-Agente Administrativo, TFCE-Agente de Portaria, TFCE-Auxiliar de Enfermagem, **TFCE-Datilógrafo, TFCE-Digitador, TFCE-Agente de Cinematografia e Microfilmagem, TFCE-Artífice, TFCE-Auxiliar Operacional de Serviços Diversos, TFCE-Desenhista, TFCE-Operador de Computador, TFCE-Motorista Oficial e TFCE-Telefonista são transformados em cargos de Técnico de Controle Externo – Área de Apoio Técnico e Administrativo.**”
(destacamos)

“Art. 23. Os cargos ocupados de Auxiliar de Controle Externo são transformados em cargos de Auxiliar de Controle Externo – Área de Serviços Gerais.”

Ora, os cargos de Analista de Finanças e Controle Externo, de nível superior, e de Técnico de Finanças e Controle Externo, de nível médio, são originários da anterior transformação dos cargos de Técnico de Controle Externo e Auxiliar de Controle Externo, operada por força do Decreto-Lei nº 2.389, de 18.12.1987, que soava:

“Art. 1º Ficam transformados, no Quadro Permanente do Tribunal de Contas da União, os cargos de Técnico de Controle Externo e Auxiliar de Controle Externo, em cargos de Analista de Finanças e Controle Externo, de nível superior, e de Técnico de Finanças e Controle Externo, de nível médio, nos termos dos Anexos I e II deste decreto-lei.”

Tivemos, desta forma - como de pode perceber com facilidade da simples leitura dos dispositivos em comento - cargos como os de Médico, Engenheiro, Bibliotecário, Enfermeiro e Nutricionista (dentro outros de escolaridade superior), todos com atribuições evidentemente voltadas ao específico exercício profissional respectivo, simplesmente transformados em cargos de Analista de Controle Externo, cujas atribuições - á toda evidencia – têm natureza genérica e diversa das específicas atribuições dos cargos anteriores, relacionadas ás profissões legalmente regulamentadas.

Da mesma forma cargos de escolaridade média como Datilógrafo, Digitador, Agente de Cinefotografia e Microfilmagem, Artífice, Auxiliar Operacional de Serviços Diversos, Desenhista, Operador de Computador, Motorista Oficial e Telefonista, foram transformados em Técnico de Controle Externo, sendo certo que os primeiros detinham atribuições específicas, a exemplo de seus congêneres na Lei nº 5.645/1970, ao passo que as últimos possuem atribuições evidentemente genéricas.

E tudo isto – frise-se – no âmbito do Tribunal de Contas da União !

Como se vê, nos últimos anos ora o legislador fez uso da expressão “transposição”, ora utilizou-se da expressão “transformação”, em ambas as hipóteses buscando designar a mudança de uma determinada situação pré-existente para uma nova condição, para a qual foram guindados servidores e seus respectivos cargos, com ou sem mudança nas denominações destes últimos, mas com claras alterações em suas atribuições.

Em comum em uma ou outra alternativa adotada apenas o respeito á escolaridade originalmente exigida para o ingresso !

Esta possibilidade legislativa, por outro lado, encontra amparo em diversas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nos últimos anos, algumas delas delineadas a seguir:

a) Na ADIn nº 1.591-5/RS

Referida Ação Direta de Inconstitucionalidade foi dirigida contra a Lei Complementar nº 10.933/1997, do Estado do Rio Grande do Sul, que promovia a extinção de diversos cargos e a criação de um novo, unificando os anteriores, passando a denominá-los “Agentes Fiscais do Tesouro”, o que ofenderia, ao ver do autor da Ação, o princípio constitucional do concurso público (CF, art. 37, II).

Do Voto condutor do Acórdão, da lavra do ilustre Ministro Octavio Gallotti, colhe-se as seguintes passagens:

“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.” (destacamos)

De notar que Sua Excelência teve por norte 2 (dois) importantes aspectos para a elaboração do seu voto, quais sejam: a) a identidade de atribuições, e; b) a identidade de exigências de escolaridade, daí extraíndo que a situação em análise não feria o Texto Constitucional.

b) Na ADIn nº 2.713.1/DF

Referida Ação Direta de Inconstitucionalidade foi dirigida especificamente contra o artigo 11, da Medida Provisória nº 43/2002, posteriormente convertida na Lei nº 10.549/2002, ao argumento de que ao transformar os cargos efetivos, vagos e ocupados da Carreira de Assistente Jurídico em cargos de Advogado da União, a norma em comento teria violado o artigo 37, II, da CF, que obriga a realização de concurso público para provimento de cargos efetivos.

Ao analisar o referido pleito, entretanto, o STF entendeu por bem de negar-lhe provimento, assim constando do Voto condutor do Acórdão, da lavra da Ilustre 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 incorrência 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.” (grifamos)

A Ementa, por sua vez, traz o seguinte conteúdo em sua parte final:

“(...)

Rejeição, ademais, da alegação de violação ao princípio do concurso público (CF, art.s 37, II e 131, § 2º). É que a análise do regime normativo das carreiras da AGU, do desempenho do seu papel constitucional por meio de uma completa identidade substancial entre os cargos em exame, verificada a compatibilidade funcional e remuneratória, além da equivalência dos requisitos exigidos em concurso. Precedente ADIn nº 1.591, Rel. Min. Octavio Gallotti.

Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.”

Veja-se que aqui a norma legal impugnada não havia apenas operado a **transformação** do cargo de Assistente Jurídico em cargo de Advogado da União,

mas também a mudança de uma para outra carreira, o que não foi suficiente para que o STF visse nesta providência qualquer ofensa ao princípio constitucional do concurso público, eis que os cargos em questão continham *identidade de atribuições* e de *exigência de escolaridade*.

b) Na ADIn nº 2.335-7/SC

Referida Ação Direta de Inconstitucionalidade foi dirigida especificamente contra o artigo 2º, § 1º, da Lei Complementar nº 189/2000, do Estado de Santa Catarina, que aproveitava, no recém criado cargo de Auditor Fiscal da Receita Estadual, os antigos cargos de Fiscal de Tributos Estaduais, Fiscal de Mercadorias em Trânsito, Exator e Escrivão de Exatoria, extintos pela mesma norma.

Relatado o feito pelo então Ministro Mauricio Corrêa, que se punha a favor do reconhecimento da inconstitucionalidade material, o Voto restou confrontado pela posição defendida pelo Ministro Gilmar Mendes, ao final seguida pela maioria dos Senhores Ministros do STF, assim se manifestando Sua Excelência:

“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 vênias 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.”

Já a Ementa referente ao Acórdão em questão encontra-se assim redigida:

“EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Complementar nº 189, de 17 de janeiro de 2000, do Estado de Santa Catarina, que extinguiu os cargos e as carreiras de Fiscal de Tributos Estaduais, Fiscal de Mercadorias em Trânsito, Exator e Escrivão de Exatoria, e criou, em substituição, a de Auditor Fiscal da Receita Estadual. 3. Aproveitamento dos ocupantes dos cargos extintos nos recém criados. 4. **Ausência de violação ao princípio constitucional da exigência de concurso público, haja vista a similitude das atribuições desempenhadas pelos ocupantes dos cargos extintos**. 5. Precedentes: ADI 1591, Rel. Min. Octávio Gallotti, DJ de 16.6.2000; ADI 2713, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 7.3.2003. 6. Ação julgada improcedente.” (destacamos)

Aqui, como se vê, tivemos a aglutinação de diversos cargos públicos em torno de um só, recém criado, de sorte que restaram alteradas as denominações e até mesmo as atribuições de cada cargo original, mantendo-se intacta apenas a exigência de escolaridade, igual em todos os casos.

c) Na ADIn nº 266/RJ

Referida Ação Direta de Inconstitucionalidade tem sido equivocadamente utilizada como precedente de apoio aqueles que advogam a impossibilidade de alterações legislativas que impliquem em modificações nos cargos originariamente ocupados pelo servidor.

Atentando-se para respectiva inicial, contudo, percebe-se que a ADIn em comento foi dirigida especificamente contra o art. 1º, da Lei nº 1.643/1990, do Estado do Rio de Janeiro, interessando aqui os argumentos relacionados á validade dos certificados de aprovação do “Programa de Aperfeiçoamento e Atualização do Servidor Público”, a cargo da Fundação Escola do Serviço Público do Rio de Janeiro, para fins de enquadramento mediante “transposição” e “transformação” de cargo público, á vista do que disposto no artigo 37. II, da Carta Magna.

É de concluir, assim, que a “transformação” debatida na referida Ação Direta de Inconstitucionalidade guarda relação direta com o que previsto anteriormente no Decreto-Lei Estadual nº 408/1979, que trazia as definições de “transposição” e de “transposição”, definindo que enquanto a primeira figura (art. 14, IV, “a”) referia-se a mera *“passagem do cargo atual para cargo idêntico da mesma natureza, no novo sistema classificatório”*, a segunda (art. 14, IV, “b”) consistia na *“alteração de titulação e atribuições do cargo com seu ocupante”*.

Restava evidente naquela lide, portanto, que as “transformações” ali debatidas, se permitidas, implicariam no enquadramento em cargo de atribuições absolutamente distintas daquelas do cargo original, o que indicava clara preterição ao princípio do concurso público, como asseverou o Relator da matéria.

O precedente, assim, não serve para combater as hipóteses de modificações nas atribuições e nomenclatura dos cargos, como debatidas no presente documento.

d) Na ADIn nº 1.677-4/DF

Outra Ação Direta de Inconstitucionalidade normalmente utilizada por aqueles que combatem um maior grau de liberdade para que a Administração proceda modificações legislativas que impliquem em alteração nas atribuições ou nomenclatura dos cargos públicos é a ADIn nº 1.677-4/DF.

Referida Ação Direta, entretanto, foi dirigida especificamente contra a Lei Distrital nº 1.626/1997, do Distrito Federal, ao argumento de que referida norma teria acabado por conferir 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.

O Voto-condutor do Acórdão, neste caso, foi proferido pelo ilustre Ministro Moreira Alves, assim constando de algumas de suas passagens:

“Por outro lado, procede também a arguição 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 (...).”

Aqui, portanto, o STF estava diante de claro provimento derivado em cargo público com exigência de escolaridade superior aquela exigida para o cargo originário (Técnico Tributário), o que não é o caso dos demais precedentes listados anteriormente.

Vê-se, se desta forma, que nas ocasiões em que o Supremo Tribunal Federal foi chamado a julgar a inconstitucionalidade de iniciativas tendentes a promover modificações na estrutura de cargos ou de carreiras, que implicassem na modificação da nomenclatura e das atribuições dos cargos originários, o Excelso Pretório foi claro, afirmando que estas seriam perfeitamente possíveis – e constitucionais – quando objetivassem a racionalização da estrutura da Administração e dos cargos públicos, impondo como condições apenas a compatibilidade remuneratória, a similitude entre as atribuições e o respeito à exigência de escolaridade para o ingresso original.

Com efeito, vimos anteriormente que em situação absolutamente análoga a tratada neste caso, o Tribunal de Contas da União promoveu a racionalização dos seus cargos, aí incluindo os cargos acima mencionados.

Tem-se, ainda, que um cargo público só se torna “em extinção”, não ficando sujeito a novo provimento em razão da vacância, quando a lei assim o defina, de modo que nada impede que uma norma legal superveniente dê novo tratamento à questão, transformando também estes cargos naqueles definidos pelo novo Plano Especial.

2. 1. O enquadramento dos atuais e futuros Servidores na Carreira

O enquadramento dos atuais servidores seria operado em 2 (duas) fases, sendo a primeira, tão logo sancionada a lei, realizada a partir tão somente do tempo de serviço público federal apurado individualmente, ao qual corresponderia uma tabela de correlação diretamente proporcional; e a segunda, a ser realizada num determinado espaço de tempo a ser definido a partir do levantamento da “capacitação/qualificação” atual do servidor mediante a apresentação de dos comprovantes de todos os cursos, treinamentos e formação escolar formal que este detenha a maior que a qualificação exigida para o seu ingresso no cargo hoje ocupado.

Já o enquadramento dos futuros servidores dar-se-ia sempre na “referencia” inicial da “classe capacitação” atinente ao “nível de escolaridade” para qual o concurso público haja sido realizado.

2.2. A Matriz Remuneratória e a criação de novas referências

Na mediada em que a carreira estruturada, como vimos anteriormente, deve atingir e albergar antigos e novos servidores, mostra-se fundamental que possua ela espaços livres (referencias) que tomem possível a todos a possibilidade efetiva de progressão funcional.

É preciso salientar, neste passo, que tal proposta não implica em ferimento ao principio constitucional da paridade, porquanto aqui não se está criando vantagem salarial nova, aplicável a todos os servidores em atividade, mas sim possibilitando aos que ainda se encontram nesta situação uma perspectiva de crescimento na

carreira, crescimento este que somente ocorrerá se preenchidos os requisitos de lei, o que importa dizer que nem todos os servidores em atividade lograrão esta evolução.

Aliás, o que se propõe é a mesma situação vivenciada anteriormente, na medida em que os atuais critérios de progressão funcional também não ensejaram, automaticamente, a progressão de todos os servidores até a última referência de cada nível de escolaridade, razão pela qual muitos servidores se aposentaram em posição relativa intermediária na tabela.

A jurisprudência emanada do STJ e do STF, por outro lado, consignam que os servidores públicos não possuem direito adquirido a regime jurídico, com o que é concluir que careceria de base jurídica às iniciativas eventualmente colocadas em juízo no sentido de pleitear a manutenção, quando da nova estrutura, da mesma posição relativa na tabela remuneratória.

2.3. A instituição de uma Gratificação de Qualificação

Um dos principais problemas verificados atualmente no tocante às atribuições efetivamente exercidas pelos servidores públicos diz respeito ao seu descompasso com as atribuições em relação às originais atribuições do cargo ocupado, muitas delas datadas de mais de 30 (trinta) anos, e, por isso mesmo, desatualizadas.

A solução deste problema poderia vir, ao nosso entender, por meio de duas alternativas concomitantes, a saber: a) pela alteração das atribuições dos cargos, de modo a adequá-las às novas realidades vivenciadas pelo serviço público, mantido o mesmo grau de escolaridade exigido para o ingresso, e; b) mediante a reinstituição do antigo processo de ascensão funcional, agora dotado de amarras que impeçam a burla ao princípio do concurso público.

A última alternativa, entretanto, depende de alteração constitucional, o que não se pode projetar como alcançável a curto prazo restando à adoção das modificações nas atribuições dos cargos, como aqui se propõe.

Tal iniciativa, contudo, ainda não resolveria a situação daqueles servidores que ao longo dos últimos anos lograram obter formação educacional e profissional superior à exigida para o ingresso no cargo que ocupa, em face do se sentem desprestigiados e desvalorizados profissionalmente.

Ora, na medida em que o serviço público faz uso desta maior capacidade do servidor não é justo que esta qualificação não seja de alguma forma remunerada, em especial enquanto não for possível oferecer a estes servidores a possibilidade de ascensão funcional através de processo interno.

Surge daí a idéia de remunerar por esta qualificação superior, seja através da garantia de melhor posicionamento na matriz remuneratória, mediante o enquadramento em uma “Classe de Capacitação” mais elevadas, seja através do pagamento direto de uma Gratificação de Qualificação - GQ.

A nosso ver as duas providências podem conviver harmonicamente.

No caso específico da Gratificação de Qualificação, demais disso, temos que aos seus valores devem levar em conta a maior ou menor relação entre o curso e o aperfeiçoamento realizado, *vis a vis* as atribuições do cargo ocupado de modo sufragar, de um lado, o interesse público em que a qualificação se volte à área de atuação do servidor, do outro, que o seu interesse pessoal também seja prestigiado assim, se a relação entre o curso e a atribuição do cargo for direta a Gratificação será maior, ao passo que ser indireta, será menor, valendo o critério também para as formações em grau de mestrado, doutorado e pós-doutorado.

2.4. O tratamento a ser dispensado às diferenças salariais

Ao longo da vida funcional é lícito que os servidores acumulem vantagens que muitas vezes dizem respeito com o esforço próprio para atingir determinada pré-condição estabelecida em lei.

Por outro lado, ao voltarmos os olhos para uma nova carreira, é compreensível que queiramos adotar uma base remuneratória nova mais isonômica e consentânea com as novas atribuições dos cargos.

Para conciliar estes dois aspectos tem-se como imperioso reconhecer, antes de tudo, que as vantagens de caráter pessoal devem ser respeitadas, por quanto resultam de um pacto firmado entre a Administração e servidores com fundamento na lei, para em seguida propor que estas vantagens se mantenham sendo pagas a parte, submetendo-se o servidor à nova estrutura remuneratória apenas em relação aquelas parcelas não guardam relação com estas vantagens individuais ou com elas serem compatíveis.

2.5. Cuidados com as restrições previdenciárias

Em atenção à legislação previdenciária que exige cada vez mais permanência e tempo mínimo no cargo ou na carreira, para fins de aposentadoria tornando-se necessário e mais relevantes os cuidados com as alterações promovidas nos cargos e nas carreiras aplicáveis aos servidores.

Neste sentido, entende-se pertinente que quando da elaboração da respectiva lei fique patente que a estruturação da carreira e a transformação do cargo, que por ela se opere, não constituem descontinuidade em relação ao cargo no qual o servidor for originalmente empossado.

3. CONCLUSÃO

Por todo exposto, forçoso concluir que inexistem óbices jurídicos para que a Administração Pública, por intermédio do legislador, ao promover a racionalização

dos cargos pertencentes ao Quadro de Pessoal de um determinado órgão ou entidade do Poder Público, o faça mediante a aglutinação de diversos dos cargos anteriormente existentes, cujas atribuições originais já se encontram desatualizadas, em novos cargos, de nova denominação e de atribuições adaptadas e compatibilizadas com as necessidades daquele órgão ou entidade determinado, devendo neste caso observar a escolaridade originalmente exigida para o ingresso, a similaridade destas atribuições, em especial no tocante ao grau de complexidade das tarefas, e a proximidade entre as bases remuneratórias.

Concluí-se, desta forma, que as resistências colocadas aqui ou ali por alguns administradores públicos demonstram apenas o uso de uma interpretação legislativa e constitucional a nosso ver ultrapassada, *concessa máxima venia*, voltada que está para a construção do futuro a partir de dogmas do passado, colhendo aqui ou ali conceitos que já não se moldam à atual realidade do serviço público e não se coadunam com a crescente necessidade de dotá-lo de instrumentos gerenciais capazes de permitir à Administração uma constante adequação da estrutura dos cargos ao *interesse público*.

Um novo olhar sobre o assunto, assim, é imprescindível para que se chegue a propostas de solução para os problemas funcionais enfrentados não só pelo servidor, mas, sobretudo pela própria Administração, de sorte que, respeitado o arcabouço jurídico vigente, melhor se possa atender ao interesse público, ao tempo em que ensejem aos servidores beneficiários o reconhecimento profissional e de real possibilidade de evolução ao longo da vida funcional.

É como opinamos. S.M.J.

Brasília-DF, 9 de março de 2010.

Luis Fernando Silva
OAB/SC 9582

Josilma Saraiva
OAB/DF 11997

Integra, como anexo, a esta Nota Técnica a proposta de Tabela Remuneratória elaborada pelo GT CNTSS/CONDSEF.



Relatório final da CNTSS/CONDSEF sobre o Grupo de Trabalho da Carreira da Previdência, Saúde e Trabalho - CPST

Em 27 de setembro de 2005, as entidades representativas dos servidores públicos federais e o Governo Federal, naquele ato representado pelos Ministérios do Planejamento, da Previdência Social, da Saúde e do Trabalho e Emprego, assinaram um Termo de Compromisso em que o governo reconhece a dívida com a Carreira da Previdência, Saúde e Trabalho, relativa aos 47,11% do PCCS e estabelece uma tabela com cronograma para integralização deste percentual aos vencimentos dos servidores, em 12 (doze) parcelas, no período de 6 (seis) anos, até dezembro de 2011.

Outra cláusula deste Termo, define a instituição de um Grupo de Trabalho – GT, com composição de representação do governo e das entidades sindicais, com objetivo de tratar da reestruturação e demais questões relacionadas à Carreira da Previdência, Saúde e Trabalho.

Em 2008, um novo Termo de Acordo, resultado das negociações havidas entre o Governo Federal e as entidades sindicais representativas dos servidores públicos federais, estabelece uma nova estrutura remuneratória, a ser implementada por etapas de 2008 a 2011 e cria um Grupo de Trabalho – GT, com objetivo de elaborar proposta de reestruturação da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho – CPST.

A estrutura remuneratória passa a ser composta pelo Vencimento Básico – VB e a Gratificação de Desempenho, ocorrendo assim uma simplificação da remuneração final sob a qual passa a incidir alguns avanços, no entanto é preciso melhorar.

Sem dúvida, essa estrutura remuneratória trata-se de um avanço, quando expressa a incorporação de gratificações, antiga reivindicação dos servidores, porém ainda está aquém para a Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho - CPST, que soma, atualmente, com 186 mil servidores entre ativos e inativos (81.655 ativos e 105.029 aposentados/pensionistas),

No entendimento das entidades sindicais que compõem o Grupo de Trabalho (CNTSS/CUT e CONDSEF), o propósito de discutir a Carreira, pressupõe mudanças nos cargos e também impactos financeiros, porém, o Governo vem tratando a CPST de forma diferenciada, muito aquém das demais carreiras do Poder Executivo.

Os servidores do Seguro Social e da Carreira da PST, tem a mesma origem, o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, e hoje, tem tratamentos diferenciados, considerando que a CPST é a segunda pior tabela remuneratória do Poder Executivo.

QUADRO SÍNTESE: SITUAÇÃO EM 2009

CARREIRA DA PREVIDÊNCIA, SAÚDE E TRABALHO - JORNADA DE 40 HORAS SEMANAIS A PARTIR DE 1o DE FEVEREIRO DE 2009

Em R\$

Nível		Venc. Básico	GEAAPST (fixa)	GDPST				Remuneração Ativos		Remuneração Inativos
				1 pt	50 pts	80 pts	100 pts	Total (80 pts)	Total (100pts)	Total (50 pts)
Superior	III	2.136,39	-	16,50	825,00	1.320,00	1.650,00	3.456,39	3.786,39	2.961,39
	I	1.145,92	-	13,46	673,00	1.076,80	1.346,00	2.222,72	2.491,92	1.818,92
Intermediário	III	1.481,55	-	9,98	499,00	798,40	998,00	2.279,95	2.479,55	1.980,55
	I	1.142,95	-	9,60	480,00	768,00	960,00	1.910,95	2.102,95	1.622,95
Auxiliar	III	1.159,57	447,00	1,92	96,00	153,60	192,00	1.760,17	1.798,57	1.702,57
	I	1.157,37	430,00	1,81	90,50	144,80	181,00	1.732,17	1.768,37	1.677,87

CARREIRA DO SEGURO SOCIAL - JORNADA DE 40 HORAS SEMANAIS A PARTIR DE 1o DE NOVEMBRO DE 2009

Em R\$

Nível		Vencimento Básico	GAE	GDASS				Remuneração Ativos		Remuneração Inativos
				1 pt	50 pts	80 pts	100 pts	Total (80 pts)	Total (100pts)	Total (50 pts)
Superior	IV	1.096,98	1.755,17	46,73	2.336,50	3.738,40	4.673,00	6.590,55	7.525,15	5.188,65
	I	742,02	1.187,23	30,43	1.521,50	2.434,40	3.043,00	4.363,65	4.972,25	3.450,75
Intermediário	IV	823,72	1.317,95	34,59	1.729,50	2.767,20	3.459,00	4.908,87	5.600,67	3.871,17
	I	532,65	852,24	22,23	1.111,50	1.778,40	2.223,00	3.163,29	3.607,89	2.496,39
Auxiliar	III	524,33	838,93	5,82	291,00	465,60	582,00	1.828,86	1.945,26	1.654,26
	I	492,77	788,43	5,28	264,00	422,40	528,00	1.703,60	1.809,20	1.545,20

QUADRO SÍNTESE: SITUAÇÃO A PARTIR DE JULHO DE 2011

CARREIRA DA PREVIDÊNCIA, SAÚDE E TRABALHO - JORNADA DE 40 HORAS SEMANAIS A PARTIR DE 1o DE JULHO DE 2011

Em R\$

Nível		Venc. Básico	GEAAPST (fixa)	GDPST				Remuneração Ativos		Remuneração Inativos
				1 pt	50 pts	80 pts	100 pts	Total (80 pts)	Total (100pts)	Total (50 pts)
Superior	III	3.383,00	-	22,67	1.133,50	1.813,60	2.267,00	5.196,60	5.650,00	4.516,50
	I	1.990,22	-	15,44	772,00	1.235,20	1.544,00	3.225,42	3.534,22	2.762,22
Intermediário	III	1.923,11	-	9,83	491,50	786,40	983,00	2.709,51	2.906,11	2.414,61
	I	1.568,42	-	7,31	365,50	584,80	731,00	2.153,22	2.299,42	1.933,92
Auxiliar	III	1.159,57	713,27	1,92	96,00	153,60	192,00	2.026,44	2.064,84	1.968,84
	I	1.157,37	588,75	1,81	90,50	144,80	181,00	1.890,92	1.927,12	1.836,62

CARREIRA DO SEGURO SOCIAL - JORNADA DE 40 HORAS SEMANAIS A PARTIR DE 1o DE JULHO DE 2011

Em R\$

NÍVEL		Venc. Básico	GAE	GDASS				Remuneração Ativos		Remuneração Inativos
				1 pt	50 pts	80 pts	100 pts	Total (80 pts)	Total (100pts)	Total (50 pts)
Superior	IV	1.096,98	1.755,17	71,99	3.599,50	5.759,20	7.199,00	8.611,35	10.051,15	6.451,65
	I	742,02	1.187,23	45,11	2.255,50	3.608,80	4.511,00	5.538,05	6.440,25	4.184,75
Intermediário	IV	823,72	1.317,95	48,69	2.434,50	3.895,20	4.869,00	6.036,87	7.010,67	4.576,17
	I	532,65	852,24	28,08	1.404,00	2.246,40	2.808,00	3.631,29	4.192,89	2.788,89
Auxiliar	III	524,33	838,93	7,72	386,00	617,60	772,00	1.980,86	2.135,26	1.749,26
	I	492,77	788,43	7,70	385,00	616,00	770,00	1.897,20	2.051,20	1.666,20

Fonte: Subseção DIEESE da CNTSS/CUT

Infelizmente, no decorrer do Grupo de Trabalho do Ministério do Planejamento, as propostas apresentadas pelo governo se restringem a aglutinação de cargos, resolvendo assim um problema funcional, sem, de fato, encarar as questões relevantes da Carreira.

Em 2 de outubro de 2009, a Secretária Executiva do Ministério da Saúde, Márcia Bassit, encaminhou o Aviso Ministerial nº 1301 ao Ministério do Planejamento, onde apresenta a proposta de reestruturação da Carreira da PST, com remuneração igual à tabela vigente para o Seguro Social.

Esta proposta é fruto do debate na Mesa Setorial do Ministério da Saúde e reflete a posição reivindicada pelas entidades sindicais, que vem no sentido de corrigir uma distorção e valorizar os servidores, que tem as mesmas funções e responsabilidades dos demais servidores do Poder Executivo, indicando assim um tratamento igualitário para a CPST, o que não acontece hoje, onde temos tabelas remuneratórias diferentes e tratamento desigual.

Outra questão que as entidades sindicais defendem e reivindicam é a equiparação entre ativos e aposentados, conforme tabela a seguir.

ESTRUTURA REMUNERATÓRIA DA PREVIDÊNCIA, SAÚDE E TRABALHO - PST

REMUNERAÇÃO PROPOSTA
Vencimento Básico (VB) + GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO (GDPST - Gratificação de Desempenho da Previdência, Saúde e Trabalho)

NÍVEL SUPERIOR					
GDPST (100 PONTOS)					
CL	PAD	Vencimento Básico	GDPST (100 pontos)	TOTAL ATIVO	TOTAL APOSENTADO
S	III	6.831,66	3.219,49	10.051,15	10.051,15
	II	6.645,59	3.109,14	9.754,73	9.754,73
	I	6.464,59	3.003,27	9.467,86	9.467,86
C	VI	6.276,30	2.953,57	9.229,87	9.229,87
	V	6.105,36	2.813,86	8.919,22	8.919,22
	IV	5.939,06	2.752,65	8.691,71	8.691,71
	III	5.777,31	2.692,55	8.469,86	8.469,86
	II	5.619,95	2.634,07	8.254,02	8.254,02
	I	5.466,88	2.510,59	7.977,47	7.977,47
B	VI	5.307,65	2.459,28	7.766,93	7.766,93
	V	5.163,08	2.406,61	7.569,69	7.569,69
	IV	5.022,45	2.355,08	7.377,53	7.377,53
	III	4.885,66	2.246,31	7.131,97	7.131,97
	II	4.752,58	2.199,06	6.951,64	6.951,64
A	I	4.623,13	2.153,03	6.776,16	6.776,16
	V	4.488,48	2.109,78	6.598,26	6.598,26
	IV	4.366,22	2.065,55	6.431,77	6.431,77
	III	4.247,30	2.022,09	6.269,39	6.269,39
	II	4.131,61	1.978,64	6.110,25	6.110,25
	I	4.019,07	1.935,18	5.954,25	5.954,25

SILVA, LOCKS FILHO, PALANOWSKI & GOULART – ADVOGADOS ASSOCIADOS
JOSILMA SARAIVA – ADVOGADOS ASSOCIADOS

NÍVEL INTERMEDIÁRIO						
GDPST (100 PONTOS)						
CL	PAD	Vencimento Básico	GDPST (100 pontos)	TOTAL ATIVO	GDPST (100 pontos)	TOTAL APOSENTADO
S	III	4.765,08	2.245,59	7.010,67	2.245,59	7.010,67
	II	4.652,90	2.176,86	6.829,76	2.176,86	6.829,76
	I	4.564,33	2.120,46	6.684,79	2.120,46	6.684,79
C	VI	4.440,62	2.089,72	6.530,34	2.089,72	6.530,34
	V	4.350,28	2.004,97	6.355,25	2.004,97	6.355,25
	IV	4.252,43	1.970,92	6.223,35	1.970,92	6.223,35
	III	4.157,70	1.937,72	6.095,42	1.937,72	6.095,42
	II	4.065,34	1.905,42	5.970,76	1.905,42	5.970,76
	I	3.970,03	1.823,18	5.793,21	1.823,18	5.793,21
B	VI	3.871,02	1.793,62	5.664,64	1.793,62	5.664,64
	V	3.787,10	1.765,24	5.552,34	1.765,24	5.552,34
	IV	3.705,51	1.737,55	5.443,06	1.737,55	5.443,06
	III	3.622,25	1.665,43	5.287,68	1.665,43	5.287,68
	II	3.545,30	1.640,44	5.185,74	1.640,44	5.185,74
	I	3.470,51	1.616,24	5.086,75	1.616,24	5.086,75
A	V	3.386,41	1.591,76	4.978,17	1.591,76	4.978,17
	IV	3.315,86	1.568,65	4.884,51	1.568,65	4.884,51
	III	3.250,43	1.547,49	4.797,92	1.547,49	4.797,92
	II	3.185,93	1.525,75	4.711,68	1.525,75	4.711,68
	I	3.122,35	1.503,41	4.625,76	1.503,41	4.625,76

NÍVEL AUXILIAR						
GDPST (100 PONTOS)						
CL	PAD	Vencimento Básico	GDPST (100 pontos)	TOTAL ATIVO	GDPST (100 pontos)	TOTAL APOSENTADO
S	III	1.655,62	1.479,64	3.135,26	1.479,64	3.135,26
	II	1.626,35	1.465,94	3.092,29	1.465,94	3.092,29
	I	1.597,59	1.453,61	3.051,20	1.453,61	3.051,20

Fonte: Subseção DIEESE da CONDSEF

Anexo: Aviso Ministerial nº 1301, de 02/10/2010

Aviso nº 1301/GM

Brasília, 2 de outubro de 2009.

A Sua Excelência o Senhor
PAULO BERNARDO SILVA
Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão
Esplanada dos Ministérios, Bloco K
70040-906 Brasília – DF

Assunto: Ratifica a solicitação constante do Aviso nº 1053/GM, de 12 de junho de 2009, que solicita a reabertura do prazo de opção para enquadramento na Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho de que trata a Lei nº 11.355, de 2006, bem como encaminha proposta de estrutura remuneratória para a referida Carreira.

Senhor Ministro,

1. Com meus cordiais cumprimentos, apresento a Vossa Excelência proposta de estrutura remuneratória para a Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho de que trata a Lei nº 11.355, de 2006, bem como ratifica a solicitação constante do Aviso nº 1053/GM, de 12 de junho de 2009, sobre a reabertura do prazo de opção para que, aproximadamente, 29.845 servidores (ativos, aposentados e instituidores de pensão) do Ministério da Saúde e da Fundação Nacional de Saúde tenham o direito de se manifestar pelo enquadramento na referida Carreira.
2. No que tange à estrutura remuneratória ora apresentada, buscamos a equiparação com a tabela salarial praticada para servidores do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), pertencentes à Carreira do Seguro Social de que trata a Lei nº 10.855/2004. Ressalte-se que os servidores do Ministério da Saúde, Trabalho e Emprego, Previdência Social e do INSS pertenciam ao antigo Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS).
3. Contudo a Carreira do Seguro Social recebeu e vem recebendo tratamentos diferenciados em relação à Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho de que trata a Lei nº 11.355/2006, a qual abrange parte dos servidores do Ministério da Saúde.
4. A título de equiparação, conforme dados extraídos do Boletim Estatístico de Pessoal da Secretaria de Recursos Humanos desse Ministério, em 2002, um servidor ocupante de cargo de Nível Superior do INSS, pertencente à Carreira Previdenciária de que trata a Lei nº 10.355/2001 recebia a seguinte remuneração:
 - inicial – R\$ 1.1011,06
 - final – R\$ 2.021,85

SILVA, LOCKS FILHO, PALANOWSKI & GOULART – ADVOGADOS ASSOCIADOS
JOSILMA SARAIVA – ADVOGADOS ASSOCIADOS

5. Já um servidor do Ministério da Saúde, também de nível superior, em 2002, pertencente à Carreira da Seguridade Social e do Trabalho, que trata a Lei nº 10.483/2002 recebia a seguinte remuneração:

- inicial - R\$ 881,49
- final – R\$ 1.961,61

6. Em 2002, já havia distinção entre as Carreiras, apesar de todos os servidores do SINPAS serem advindos do antigo Plano de Classificação de Cargos (PCC), com remuneração idêntica. Percebe-se, contudo, que a partir do exercício de 2003, o servidor do INSS teve um tratamento diferenciado no que tange à sua estrutura remuneratória, a qual se distanciou ainda mais da percebida pelos servidores deste Ministério.

7. Novamente com base no Boletim Estatístico de Pessoal referente ao mês de julho/2009, o servidor de Nível Superior do INSS pertencente agora à Carreira do Seguro Social, após manifestação de opção quanto à saída da até então Carreira Previdenciária, recebe a seguinte remuneração, com base no último reajuste concedido pela Lei nº 11.907/2009:

- inicial – R\$ 3.963,65
- final - R\$ 6.756,15

8. A referida legislação que conferiu o reajuste para os servidores do INSS já prevê em suas tabelas, reajustes até julho/2011, conforme demonstrativo abaixo:

- a partir de 1º de novembro de 2009 – inicial – R\$ 4.972,25
final – R\$ 7.525,15
- a partir de 1º de junho de 2010 – inicial – R\$ 5.574,25
final – R\$ 8.406,15
- a partir de 1º de novembro de 2010 – inicial – R\$ 6.223,25
final – R\$ 9.393,15
- a partir de 1º de julho de 2011 – inicial – R\$ 6.440,25
final – R\$ 10.051,15

9. Por conseguinte, o servidor do Ministério da Saúde pertencente agora à Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, uma vez manifestada opção por sair da Carreira da Seguridade Social e do Trabalho, recebe a seguinte remuneração, com base no último reajuste concedido pela Lei nº 11.784/2008:

- inicial – R\$ 2.222,72
- final – R\$ 3.766,39

10. Também para os servidores do Ministério da Saúde, a referida legislação previu reajustes até julho/2011, conforme demonstrativo abaixo:

- a partir de 1º de julho de 2010 – inicial – R\$ 2.994,01
final – R\$ 4.982,04
- a partir de 1º de julho de 2011 – inicial – R\$ 3.225,42
final – R\$ 5.196,60

11. Pelos demonstrativos acima, podemos perceber a disparidade entre categorias que vieram da mesma base social, ou seja, do antigo SIMPAS. A diferença salarial é enorme, para não

salvo gritante, fazendo-nos crer que o cargo de um profissional da saúde – médico, que trabalha na ponta do Sistema Único de Saúde, pode não ter tido a mesma importância de um cargo de Analista do Seguro Social.

12. Igualmente, ratifico a solicitação constante do Aviso nº 1.053/GM, de 12 de junho de 2009, que solicita a reabertura do prazo de opção para que, aproximadamente, 29.845 servidores (ativos, aposentados e instituidores de pensão) do Ministério da Saúde e da Fundação Nacional de Saúde, ainda pertencentes à Carreira da Seguridade Social e do Trabalho, tenham garantido o direito de se manifestar pelo enquadramento na Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho.

13. No que se refere à possibilidade de opção, os servidores do INSS foram contemplados e os da Saúde ficaram à margem dessa possibilidade, haja vista que o Poder Executivo encaminhou o Projeto de Lei nº 5.245/2009, que, entre outros assuntos, reabre o prazo de opção para que os servidores do INSS, ainda pertencentes à Carreira Previdenciária, possam optar pela Carreira do Seguro Social, enquanto o servidor do Ministério da Saúde, ainda pertencente à Carreira da Seguridade Social e do Trabalho, aguarda ansiosamente um tratamento semelhante.

14. Importante salientar, ainda, que um grande contingente de servidores do Ministério da Saúde reside em localidades muito longe das capitais e, diferentemente dos servidores do INSS, não teve a oportunidade de manifestar opção pela Carreira em qualquer agência.

15. Com relação às diferenças remuneratórias dos servidores optantes e não-optantes, demonstram-se as discrepâncias em termos salariais entre os servidores optantes por integrar a Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho e os não-optantes, deste Ministério.

Remuneração Atual

Carreira da Seguridade Social e do Trabalho

- Nível Superior – R\$ 2.482,85
- Nível Intermediário – R\$ 1.654,41
- Nível Auxiliar – R\$ 1.542,81

Remuneração Atual

Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho (CPST)

- Nível Superior – R\$ 3.786,39
- Nível Intermediário – R\$ 2.479,55
- Nível Auxiliar – R\$ 1.798,57

16. Com esse paradigma, o Ministério da Saúde está enfrentando muitas dificuldades, principalmente no que se refere à gestão de pessoal, à medida que servidores do mesmo órgão, oriundos de um mesmo sistema, estão recebendo remunerações divergentes.

17. Conforme já ressaltado nos itens 9 e 10, os servidores da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho terão novo reajuste nos exercícios de 2010 e 2011, já garantido pela Lei nº 11.355, de 2006, o que aumentará ainda mais as diferenças remuneratórias, enquanto aqueles que

não tiveram condições de manifestação, por diversas razões, estarão cada vez mais prejudicados.
Observe:

Remuneração em 2011


Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho (CPSI)

- Nível Superior – R\$ 5.649,04
- Nível Intermediário – R\$ 2.905,75
- Nível Auxiliar – R\$ 1.917,57

18. Em anexo, segue proposta de redação legislativa, bem como a proposta de tabela remuneratória para a carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho.

19. Esses, Senhor Ministro, são os motivos pelos quais solicito atenção especial para estas questões, enfatizando que elas têm sido insistentemente debatidas na Mesa Setorial de Negociação Permanente do Ministério da Saúde.

Atenciosamente,


MÁRCIA BASSILLAMEIRO DA COSTA MAZZOLI
Ministra de Estado da Saúde - Interina