

Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação
SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF
Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

Ofício nº048 /2015 – Sinagências

Brasília, 26 de março de 2015.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ao Senhor

SERGIO EDUARDO ARBULO MENDONÇA

Secretário de Relações do Trabalho

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Mpog)

Esplanada dos Ministérios, Bloco "C", 7º andar, sala 700

Brasília/DF - CEP:70.046-900

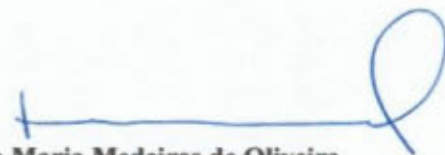
Recebi (X) o original () a cópia
Em 26 / 03 / 15 às 18:30
Francinildo
Servidor-COAST/GAB
Tel: 2020 505211853

Assunto: Formalização de Posicionamento das Entidades acerca do Relatório do Grupo de Trabalho das Agências Reguladoras.

Senhor Secretário,

1. Venho a Vossa Senhoria apresentar na forma dos anexos I - Relatório de Trabalho – SRT/MPOG; II - Manifestação do Sinagências; III - Nota Técnica nº01/2014/FENASPS; a este ofício, nossas ponderações e propostas para o Relatório do Grupo de Trabalho das Agências Reguladoras.
2. Oportunamente, solicito agenda de reunião do GT para exposição do conteúdo apresentado nos anexos.
3. Na certeza de sua atenção, antecipamos os nossos sinceros agradecimentos.

Atenciosamente,


João Maria Medeiros de Oliveira
Presidente



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação
SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF
Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

ANEXO – I

Relatório de Trabalho – SRT/MPOG



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Secretaria de Relações de Trabalho no Serviço Público
Esplanada dos Ministérios, bloco C, sala 700, fone:(61) 2020-1114, fax:(61)2020-1116
E-mail:srt.gabinete@planejamento.gov.br

**GRUPO DE TRABALHO PARA ANÁLISE DOS TEMAS CONTEMPLADOS NO
GRUPO DE TRABALHO-GT SINAGÊNCIAS/FENASPS**

RELATÓRIO DOS TRABALHOS

1 - Apresentação

O presente relatório tem por objetivo registrar o desenvolvimento e a conclusão dos trabalhos realizados sobre o tema ~~reestruturação~~ *reestruturação da carreira*, sem compromisso de impacto orçamentário, que é pauta do Grupo de Trabalho previsto na Cláusula Quarta do Termo de Acordo nº 03/2013, firmado em 10 de outubro de 2013 entre a Secretaria de Relações de Trabalho no Serviço Público-SRT, Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação-SINAGÊNCIAS, Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social-FENASPS, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social e Confederação Nacional dos Trabalhadores no Serviço Público Federal-CONDSEF. **CNTSS.**

2 - Metodologia de Trabalho do GT

Considerando a necessidade de entendimento dos temas inseridos no Grupo de Trabalho, foi proposto às entidades sindicais o tempo de uma reunião para que, numa primeira oportunidade, pudessem apresentar aos técnicos da SRT/MP reflexões e propostas sobre o tema a ser explorado. Numa segunda reunião, a equipe técnica da SRT/MP apresentaria eventuais pedidos de esclarecimentos e, na sequência, uma terceira reunião seria promovida com objetivo de apresentar o entendimento da equipe técnica da SRT/MP. Por fim, seria apresentada minuta de relatório acompanhada das considerações das equipes participantes.

A primeira reunião ocorreu em 28 de janeiro de 2014, às 15h. A segunda reunião, em 18 de fevereiro de 2014, às 15h e, por fim, em 29 de abril de 2014, às 11h, reunião para apresentar e discutir minuta de relatório.

3 – Considerações Gerais

A equipe da SRT/MP julgou necessário e pertinente registrar que a política de valorização e fortalecimento da força de trabalho no serviço público federal, ocorrida nos últimos onze anos, teve influência relevante sobre a recomposição do poder de compra que os salários haviam perdido no período anterior - inclusive com ganhos reais - e na grandeza da contratação de novos servidores - mais de 220 mil. Essas intervenções ganharam importância e foram decisivas para a recuperação da capacidade dos organismos de Estado para o exercício de suas principais atividades, dentre elas a de promover e manter o desenvolvimento econômico do país e de produzir e executar políticas públicas voltadas para a inclusão econômica e social de parcela expressiva de brasileiros residentes.

Resumidamente pode-se afirmar que as duas principais diretrizes dos três últimos governos (Lula e Dilma) foram a valorização salarial das carreiras do Poder Executivo Civil e a recomposição da força de trabalho através de concursos públicos. Nestes casos, com a intenção de fortalecer órgãos estratégicos da Administração Pública Federal, atender a necessidade de recompor a força de trabalho em função do elevado número de aposentadorias (cerca de 120 mil de 2003 até 2013) e também para substituir trabalhadores terceirizados atuando em áreas finalísticas da Administração. Portanto, qualquer análise ou avaliação da situação salarial e


funcional hoje das carreiras e cargos da administração pública federal não poderá deixar de considerar o ocorrido no referido marco temporal.

4 – Diretrizes Propostas

A cláusula quarta do Termo de Acordo nº 03/2013 indica o desenvolvimento de estudos sobre a reestruturação das Carreiras e Cargos das Agências Reguladoras, observada a restrição orçamentária, como tema de estudo e discussões no presente Grupo de Trabalho.

Na primeira reunião, a entidade sindical apresentou seu entendimento sobre o significado de “reestruturação das Carreiras”, ressaltando que, sob sua ótica, alguns aspectos essenciais desta questão deveriam ser considerados nos estudos a serem desenvolvidos. Dessa forma, restou definido que a racionalização tem correlação com a aglutinação de todos os cargos de nível superior e de nível intermediário pertencentes aos quadros de pessoal das Agências Reguladoras, com a criação da carreira de Regulação Federal comum a todas as Agência e com a conversão da remuneração para o modo subsídio, preservada determinadas condições.

4.1 – Aspectos da reestruturação de carreira relacionados mediante aglutinação de todos os cargos de nível superior e de nível intermediário pertencentes aos quadros de pessoal das Agências Reguladoras e a criação da carreira de Regulação Federal comum a todas as Agência, constituída pelos cargos de Regulador Federal e Técnico em Regulação Federal.



Considerações da SRT/MP - A justificativa apresentada pelo SINAGÊNCIAS/FENASPS/CNTSS/CONDSEF para a aglutinação proposta, do ponto de vista legal/jurídico tem base no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – STF – Pleno nº 2713/DF - Rel. Ministra Ellen Grace Northfleet, jul. em 12.12.2002, DJ de 7.3.2003, que tratou da transformação dos cargos de Assistente Jurídico em cargos de Advogado da União, pertencente à Carreira Jurídica da Advocacia-Geral da União.

Segundo esse raciocínio jurídico, os cargos de Advogado das fundações públicas federais e os cargos de Procurador Autárquico das autarquias federais, transformados em Procurador Federal, criado por força da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001 foram incorporados à Carreira Jurídica da Advocacia-Geral da União. Essa transformação mereceu provimento do STF por entender que tais mutações passaram por um processo de aperfeiçoamento, tendo em vista os cargos objeto da transformação atuarem dentro de um mesmo núcleo de atividades e atribuições, não ofendendo assim ao princípio do concurso público previsto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Os exemplos de evolução de cargos/carreiras demonstrados nos precedentes do STF estão amparados pelas disposições contidas no inciso II do art. 37 da CF/88 e Súmula/STF 685, de 24 de setembro de 2003 – DJ de 9 de outubro de 2003, nela estando presente a ideia de transversalidade (e não interdisciplinariedade) funcional porque o profissional em questão atuava na mesma área de formação, ou seja, direito.

Se por um lado as transformações de cargos, operadas no âmbito da Advocacia-Geral da União, se basearam juridicamente na Constituição e nos precedentes do STF, por outro, o desejo de aglutinação de cargos e contígua alteração de suas denominações, com a criação dos cargos da carreira de Regulação Federal proposta, está a pretender um modelo de modernização baseado na leitura de que o trabalho executado nas Agências Reguladoras exige ou, mas que isso, comporta um grau de mobilidade funcional, de caráter interdisciplinar, que possibilita, em contraposição ao modelo ordinário de escaninhos,

uma nova e moderna dinâmica para a gestão, com cargos públicos largos, abertos e mais amplos.

Assim, pode-se dizer que as justificativas apresentadas pelo SINAGENCIAS/FENASPS/CNTSS/CONDSEF, para fins de transformação de cargos e criação da carreira de regulação federal, com base em precedentes do STF não servem de passaporte legal ou de instrumento indutor para a promoção do instituto da transformação/transposição de cargos, tendo em vista os julgados do STF pautarem-se em situações específicas e pontuais. Qualquer processo de racionalização/transposição de cargos deve, segundo decisões já prolatadas, necessariamente, estar circunscritas aos limites dados a seguir:

- I - afinidade ou similitude de atribuições; ✓
- ✕ II - identidade substancial entre os cargos e tabelas de vencimentos; ?
- III - requisitos de escolaridade; ✓
- IV - ingresso no serviço público por meio de concurso público, ou outra forma legal de ingresso, até 5 de outubro de 1988. ✓

Entende a SRT/MP que as barreiras no campo jurídico-legal, que foram consolidadas no pós-1988, dificultam ou mesmo impedem transformações no modelo de gestão administrativa adotada para o Estado brasileiro. Estas têm de ser consideradas, mas, por outro lado, a modernização das atividades administrativas desse mesmo Estado, quando potencializadoras de resultados econômicos, efetividade, qualidade, acessibilidade a camadas desassistidas, etc., deve ser buscada, em respeito à lei, amparada em estudos científicos que demonstrem, de forma plena, a correlação positiva entre a Modernização idealizada vs. Resultados. Portanto, reconhece-se que esta questão requer não só a definição do modelo de modernização que se quer, mas fundamentalmente dotar o Estado de uma legislação que permita a modernização com respeito aos fins aqui propostos.

- ✱ 4.2 - Aspecto da reestruturação de carreira relacionado à conversão da remuneração da carreira para o modo subsídio, preservando os adicionais de insalubridade e periculosidade e mantendo o valor dos salários dos cargos de nível intermediário da carreira equivalentes a 68% do valor dos salários dos cargos de nível superior.

Considerações da SRT/MP - O subsídio é uma espécie remuneratória peculiar e própria de determinados cargos e funções públicas, organizados em carreiras, que se forma e se fixa em parcela única, vedado o acréscimo de gratificações, adicionais, abonos, ou outras parcelas de natureza remuneratória. Conforme o § 8º do art. 39 da Constituição, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, "a remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º." Significa dizer que a remuneração dos servidores organizados em carreira não se vincula automaticamente a subsídio. A remuneração por subsídio vincula-se ao interesse da administração.

Remuneração por subsídio não se coaduna com o recebimento de verbas remuneratórias, tais como adicionais de insalubridade e periculosidade. A retribuição pelo trabalho do servidor, realizado em condições insalubres ou perigosas, enquadra-se no conceito de verba remuneratória, incompatível, portanto, com o pagamento de subsídio. Somente as verbas de caráter indenizatório são passíveis de percepção por parte daqueles que integram carreiras no serviço público e recebem na forma de subsídio.

Entende ainda a SRT/MP que o poder de sensibilização da despesa, presente nos processos de conversão da remuneração para forma de subsídio, além das importantes considerações apresentadas no bloco anterior, tem feito com que essa pretensão seja tratada com muito cuidado. A organização de cargos em forma de carreira, e esta em subsídio, são atos que, a rigor, merecem ser tratados a partir dos modelos de

gestão adotado pela Administração. Do ponto de vista técnico não há óbice para a conversão da remuneração em forma de subsídio.

Por outro lado, a definição da proporção do salário do cargo de nível intermediário em relação ao salário do cargo de nível superior é inadequada na medida em que a fixação dos salários decorre fundamentalmente da natureza e complexidade das atribuições dos cargos.

4.3 – Adicionalmente, surgiu no transcurso dos trabalhos solicitação das entidades sindicais para que fosse avaliada a questão da relação VB x GD.

Considerações das entidades sindicais – As entidades argumentam que a composição da remuneração dos servidores das Agências Reguladoras apresenta uma distorção histórica que tem produzido sérios prejuízos aos servidores, a partir de sua aposentadoria. Argumenta que a regra atual utilizada para definir o valor da aposentadoria, de forma predominante, incorpora ao valor da aposentadoria apenas 50% do valor da Gratificação de Desempenho.

Considerando que o valor da GD situa-se hoje em torno de 50% do valor da remuneração total, entende que o Governo tem de dar continuidade à política de incorporação desta verba ao Vencimento Básico do servidor, propondo para tanto que seja apresentado um cronograma indicativo para a efetivação dessa medida.

Considerações da SRT/MP – A SRT/MP entende ser esta uma questão que transcende os marcos das Agências Reguladoras, atingindo todos os servidores que percebem Gratificação de Desempenho.

O presente pleito consta da pauta de quase todas as entidades que têm servidores com suas aposentadorias determinadas pela fórmula, podendo seu aprofundamento ocorrer no próximo ciclo de negociações, circunstâncias em que se discutirá as propostas de regras harmônicas para aposentadoria, em razão das limitações orçamentárias e fiscais.

5 – Considerações Finais

As diretrizes fixadas neste documento não representam acordo de processo negocial, mas consubstanciam importante subsídio para orientar negociações futuras, consideradas as demais variáveis envolvidas nos processos de negociação.

Assina o presente relatório final de atividades os (as) senhores (as) integrantes do referido Grupo de Trabalho.

Brasília/DF, 29 de abril de 2014.

Bancada do Governo

Bancada Sindical



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação
SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF
Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

ANEXO – II

Manifestação do Sinagências



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação
SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF
Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

ANÁLISE DOS TEMAS CONTEMPLADOS NO GRUPO DE TRABALHO – GT SINAGÊNCIAS/FENASPS/CNTSS/CONDSEF

RELATÓRIO E MANIFESTAÇÃO DO SINAGÊNCIAS

1. Histórico

Em 10 de outubro de 2013, restou firmado o Termo de Acordo nº 03/2013 entre a Secretaria de Relações do Trabalho no Serviço Público do MPOG, o SINAGÊNCIAS, a FENASPS, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social, a CONDSEF e a CNTSS, prevendo a formação de Grupo de Trabalho – GT para avaliar a reestruturação da carreira.

Iniciados os trabalhos, o Ministério concedeu às entidades de classe tempo hábil para elaboração e apresentação de propostas e reflexões sobre a reestruturação das carreiras, realizando em seguida reuniões para discussão dos temas, que ocorreram, respectivamente, em 28.01.2014, às 15 h; em 18.02.2014, às 15 h e em 29.04.2014, às 11 h.

2. Propostas apresentadas

O SINAGÊNCIAS sustentou em suas manifestações a imperiosa necessidade de unificação das carreiras, mediante reestruturação e aglutinação dos cargos de mesmo nível de escolaridade, criando uma carreira única denominada *Carreira da Regulação Federal*, com a alteração da forma de remuneração para *subsídio*.

Desde o início dos trabalhos, o SINAGÊNCIAS se manifestou reiteradamente pela necessidade de reavaliar a proporção do Vencimento Básico em relação à Gratificação de Desempenho (VB x GD) de maneira a incorporar a aludida gratificação ao vencimento básico, evitando o prejuízo salarial aos servidores aposentados, ante a impossibilidade de incorporação da gratificação de natureza *propter laborem* aos proventos de aposentadoria.

to



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação

SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF

Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

3. Da manifestação da Secretaria de Relações do Trabalho do MPOG

A Secretaria de Relações do Trabalho se manifestou por meio de relatório, onde pontuou os diversos assuntos tratados no Grupo de Trabalho – GT, asseverando sua posição nos seguintes termos:

3.1. Quanto à unificação da carreira

A equipe técnica da SRT/MP se manifestou contrariamente à referida proposição, sustentando a inviabilidade jurídica da proposta, sob o seguinte argumento, *litteris*:

Assim, pode-se dizer que as justificativas apresentadas pelo SINAGÊNCIAS/FENASPS/CNTSS/CONDSEF, para fins de transformação de cargos e criação da carreira de regulação federal, com base em precedentes do STF não servem de passaporte legal ou de instrumento indutor para a promoção do instituto da transformação/transposição de cargos, tendo em vista os julgados do STF pautarem-se em situações específicas e pontuais. Qualquer processo de racionalização/transposição de cargos deve, segundo decisões já prolatadas, necessariamente, estar circunscritas aos limites dados a seguir:

I – afinidade ou similitude de atribuições;

II – identidade substancial entre os cargos e tabelas de vencimentos;

III – requisitos de escolaridade;

IV – ingresso no serviço público por meio de concurso público, ou outra forma legal de ingresso, até 5 de outubro de 1988.

Entende a SRT/MP que as barreiras no campo jurídico-legal, que foram consolidadas no pós-1988, dificultam ou mesmo impedem transformações no modelo de gestão administrativa adotada para o Estado brasileiro. Estas têm de ser consideradas, mas, por outro lado, a modernização das atividades administrativas desse mesmo Estado, quando potencializadoras de resultados econômicos, efetividade, qualidade, acessibilidade a camadas desassistidas, etc., deve ser buscada, em respeito à lei, amparada em estudo científico que demonstrem, de forma plena, a correlação positiva entre a Modernização idealizada vs. Resultados. Portanto, reconhece-se que esta questão requer não só definição do modelo de modernização que se quer, mas fundamentalmente dotar o Estado de uma legislação que permita a modernização com respeito aos fins aqui propostos.

Tais argumentos desafiam uma análise mais apurada no caso concreto.

Dúvida não há que o Supremo Tribunal Federal ao se deparar com o tema, em diversas oportunidades, se manifestou pela ausência de ofensa ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, quando, por força de lei, ocorre a transposição de cargos com nomenclaturas distintas para um único



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação

SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF

Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

cargo dentro de uma carreira, desde que as atribuições sejam *assemelhadas*. Nesse sentido destaco a ementa do acórdão proferido na ADI nº 1591/RS, *litteris*:

EMENTA: Unificação, pela Lei Complementar nº 10.933-97, do Rio Grande do Sul, em nova carreira de Agente Fiscal do Tesouro, das duas, preexistentes, de Auditor de Finanças Públicas e de Fiscal de Tributos Estaduais. Assertiva de preterição da exigência de concurso público rejeitada em face da afinidade de atribuições das categorias em questão, consolidada por legislação anterior à Constituição de 1988. Ação direta julgada, por maioria, improcedente. (ADI 1591, Relator: Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 19/08/1998, DJ 30-06-2000 PP-00038 EMENT VOL-01997-01 PP-00133)

Observe-se que no aludido caso as atribuições dos cargos envolvidos eram distintas, não sopesando dúvida que a legislação anterior definia claramente o âmbito das atribuições de cada carreira, fator preponderante para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, por ofensa ao art. 37, II, da CF/88, consoante se depreende do seguinte trecho da peça inaugural, *litteris*:

Com efeito, no que tange aos Auditores, suas atribuições precípua se relacionam com as áreas de orçamento, de contabilidade e de auditoria interna dos órgãos públicos.

Embora haja previsão legal de atribuições na área de fiscalização, sua atuação nela é subordinada sempre à atuação do Fiscal de Tributos Estaduais.

A título exemplificativo, o Anexo Único da Lei nº 8.533/88 prevê a atribuição do Auditor consistente em participar da execução de auditorias fiscais (II, 11), enquanto a iniciativa da execução é atribuída ao Fiscal (Lei nº 8.118/85, art. 9º, 7).

Do mesmo modo, o Auditor tem a atribuição de proceder a verificação do interior dos estabelecimentos de contribuintes e demais pessoas vinculados à situação que constitua fato gerador de tributos, mas, assim age sempre "sob supervisão da autoridade competente" (Anexo Único da Lei nº 8.533/88, II, 12), que é o Fiscal de Tributos Estaduais (Lei nº 8.118/85, art. 9º, 8) (fls. 3)

No referido julgamento a Excelsa Suprema Corte assentou posicionamento no sentido de que para a unificação de carreiras/cargos distintos não é necessário que as atribuições sejam *idênticas*, bastando apenas semelhança e interesse público capaz de permitir a referida transposição. Nesse sentido destaco o seguinte trecho do voto condutor do Ministro Octavio Gallotti, *litteris*:

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 de 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 a conjurar.

Anoto, finalmente, que, *não resultando da lei impugnada acréscimo de remuneração para nenhuma das duas carreiras envolvidas* no reenquadramento, se desvanece a



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação

SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF

Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

suspeita de que, no favorecimento de servidores de uma ou outra, resida a finalidade da lei atacada, e não da conveniência do serviço público, apontada pelas informações de ambos os Poderes competentes do Estado do Rio Grande do Sul (o Legislativo e o Executivo), que acenam, ao inverso, como móvel do ajuizamento da ação, para velha rivalidade lavrada no campo da Pública Administração estadual gaúcha.

Julgo, portanto, improcedente a ação.

A rigidez na amplitude do conceito de cargos ou carreiras "*diversas*" foi afastado naquele julgamento, consoante bem observado nos debates pelo Ministro Nelson Jobim, que afirmou, *in verbis*:

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM – *Sr. Presidente, estamos aqui numa divergência sobre a amplitude do conceito de "diversas".* O Ministro Moreira Alves estabelece uma distinção rígida e ortodoxa sobre o que seja carreira diversa. *E isso importa no absoluto engessamento de qualquer tentativa de racionalização de atividades que se conflitam, tendo em vista que os mesmos espaços de atuação. Este foi o ponto fundamental. Tem absoluta razão o Ministro Octavio Gallotti, quando ao examinar o conteúdo ocupacional, o conteúdo de funções de auditores e fiscais, mostra que essas duas funções têm um universo de atuação e, neste, há alguns elementos acessórios que representam ações distintas no que diz respeito aos auditores. Na definição desses elementos aproximaram de forma absoluta funções que tinham a distinção primeira, inicial, uma para tributos, outra para orçamento, e se aproximaram tendo em vista as necessidades históricas do desenvolvimento das funções da Secretaria de Fazenda desse Estado da Federação.* (não há grifos no original)

Em precedente mais recente, julgado em 31.10.2007, o STF reputou constitucional a Lei Complementar nº 988/2006 do Estado de São Paulo, que permitiu a cisão/transposição dos cargos de Procurador do Estado para a carreira da Defensoria Pública. Nesse sentido trago abaixo a transcrição da ementa:

DEFENSORIA PÚBLICA - PROCURADORES DO ESTADO - OPÇÃO. É constitucional lei complementar que viabiliza a Procuradores do Estado a opção pela carreira da Defensoria Pública quando o cargo inicial para o qual foi realizado o concurso englobava a assistência jurídica e judiciária aos menos afortunados. (ADI 3720, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 31/10/2007, DJe-055 DIVULG 27-03-2008 PUBLIC 28-03-2008 EMENT VOL-02312-02 PP-00323 LEXSTF v. 30, n. 354, 2008, p. 109-130)

No aludido precedente, a Excelsa Suprema Corte reiterou o posicionamento antes firmado quando do julgamento da ADI nº 1.591/RS, já citada, agora com uma ótica inversa para permitir a cisão de carreiras/cargos. Transcrevo abaixo trecho do voto condutor, de lavra do Ministro Marco Aurélio Mello, *litteris*:



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação

SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF

Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

O precedente que mais se aproxima deste caso resultou do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.591-5/RS, cujo acórdão foi publicado no Diário de Justiça de 30 de junho de 2000, com a seguinte ementa, confeccionada pelo ministro Octavio Gallotti:

Unificação, pela Lei complementar nº 10.933-97, do Rio Grande do Sul, em nova carreira de Agente Fiscal do Tesouro, das duas, preexistentes, de Auditor de Finanças Públicas e de Fiscal de Tributos Estaduais.

Assertiva de preterição da exigência de concurso público rejeitada em face da afinidade de atribuições das categorias em questão, consolidada por legislação anterior à Constituição de 1988.

Ação direta julgada, por maioria, improcedente.

À época, somei voto ao do relator. Assim procedi porquanto, nas carreiras anteriores – de Auditor de Finanças Públicas e de Fiscal de Tributos Estaduais –, o ingresso se dera mediante concurso público e havia correlação a ensejar não a criação de quadros em extinção mas a organização em carreira específica, ou seja, de Agente Fiscal do Tesouro. **Na espécie, consideradas as normas em exame, trata-se de cisão – e não de junção de carreiras –, e isso se mostrou constitucional.** O motivo é muito simples, estando harmônico com o princípio da causalidade, do determinismo, segundo os quais nada acontece sem uma causa, podendo-se prever fenômenos passíveis de ocorrer. As idéias básicas do princípio da razão suficiente foram expressas há mais de 2.500 anos pelos primeiros filósofos materialistas gregos. Conforme ressaltado por Jacob Bazirian em “O Problema da Verdade – Teoria do Conhecimento”, no único fragmento de Leucipo que chegou até nós, diz-se: “Nada nasce sem causa, mas tudo surge por alguma razão e em virtude de uma necessidade”. Ora, os Procuradores do Estado de São Paulo em relação aos quais foi viabilizada a opção pela carreira, já agora específica, de Defensor Público, ingressaram na Administração Pública mediante concurso de provas e títulos. Mas do que isso, a Lei Complementar nº 478/86 do Estado de São Paulo, editada na governança de André Franco Montoro, previu as atribuições próprias ao cargo de Procurador do Estado. Estabeleceu, no artigo 3º, a divisão da Procuradoria em três áreas de atuação, a saber: o Contencioso Geral, a Consultoria Geral e a Assistência Judiciária. A referência, a um só tempo, como coisas distintas, a Contencioso Geral e a Assistência Judiciária já seria conducente a concluir-se que, no tocante a esta última, não se cuida do apoio judiciário ao próprio Estado e a entidades da administração direta. Mesmo assim, explicitou-se, no inciso II, alínea “c”, do mencionado artigo, a atuação da Assistência Judiciária tanto no campo cível como também criminal. Mais, tornando estreme de dúvidas o alcance da assistência judiciária, a citada Lei, no artigo 28, revelou os beneficiários – os legalmente necessitados.

Surge, então, premissa inafastável. Os candidatos ao cargo de Procurador do Estado, os Procuradores aos quais viabilizada a opção, fizeram concurso para prestar serviços nas diversas áreas, entre elas a de dar assistência judiciária aos menos favorecidos. **Ora, da mesma forma que o Supremo admitiu a junção de carreiras, a integração a uma terceira carreira – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.591-5/RS –, há de entender em harmonia com a Carta Federal situação inversa, na qual**



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação

SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF

Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

verificada simplesmente a cisão de carreira que se mostra única e que, ante o surgimento da Defensoria Pública, veio a ser preservada quanto ao Contencioso Geral e à Consultoria Geral. Não fossem esses aspectos técnico-constitucionais, ter-se-ia a problemática da boa estruturação da Defensoria Pública, começando-se com absoluta segurança no que aproveitada mão-de-obra aprovada em concurso público abrangente – para assistência ao próprio Estado e também aos menos afortunados.

Restou claro no aludido precedente que a Constituição, *atendidos os critérios do concurso público, da semelhança de atribuições e do interesse público, permite tanto a aglutinação de carreiras/cargos distintos em uma única carreira ou cargo, como a cisão de carreira única em duas carreiras distintas.* Nesse mister, importante destacar o voto do ministro Carlos Britto, quando do julgamento da ADI nº 3.720/SP, *litteris*:

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO – Perfeito. Então, a exigência constitucional da especificidade do concurso está atendida. Aliás, houve um superconcurso para atender às duas atividades: aquelas próprias da Procuradoria e as próprias da Defensoria. Ou seja, os habilitados no concurso eram pessoas efetivamente preparadas devido a essa diversidade, essa abertura funcional exigida dos competidores.

Com o tempo, deu-se o desentranhamento das atividades da assistência judiciária. Isto é, houve uma cisão não apenas orgânica como funcional para tender exigência constitucional, uma vez que a Constituição autonomizou as funções típicas da Defensoria: de um lado, assistência judiciária aos necessitados, aos que comprovem insuficiência de recursos, assim na área administrativa como na judicial; de outro, as atividades de contencioso e de assessoramento e consultoria jurídica, que são atividades próprias das procuradorias dos Estados.

Então, em última análise, Senhora Presidente, enxergo nestas duas leis impugnadas nada mais nada menos do que facultar uma opção que se fez realmente por imperativo vocacional. Quem optou pela Defensoria Pública não o fez para tirar vantagem, tirar partido; não houve aumento de vencimento, o status funcional permaneceu. A opção se fez vocacionalmente, porque é sabido que a Defensoria é uma atividade que se põe como ponto de convergência entre um direito individual de acesso desembaraçado, facilitado ao Poder Judiciário, e de um direito social. É curioso. Talvez seja, no artigo 5º da Constituição, o único direito ambivalentemente individual e social. Talvez seja esse, porque são os necessitados, materialmente e economicamente, que se põem como destinatários da atividade das Defensorias Públicas – matéria social por excelência, situada no campo das ações distributivistas, como se diz atualmente -, e, no entanto, está lá, no art. 5º, como direito individual, porque, graças às Defensorias, se efetiva o princípio constitucional da universalização da Justiça; a democratização do acesso à Justiça se viabiliza por intermédio das Defensorias Públicas.

(...)

Então, nessa medida, empresto também o meu voto à causa, objeto do voto do Ministro Marco Aurélio, para assentar a improcedência da ADI.

P



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação

SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF

Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

Quanto à equivalência da remuneração, destacou o ministro Ricardo Lewandowski no julgamento da ADI 3.720/SP, que: ***“não houve aumento de vencimentos, muito pelo contrário, houve uma redução de vencimentos”***, revelando que também o aludido critério não deve ser obstáculo rígido à eventual transformação.

Resta evidenciado que o Excelso STF admite a aglutinação e a cisão de carreiras/cargos, flexibilizando a rígida ortodoxia antes prevalente que desafiava *absoluta identidade de atribuições e igualdade salarial*, para permitir que tais transformações sejam operadas em situações onde as *atribuições sejam assemelhadas* (ADI nº 1.591/RS) e nos casos onde a *remuneração seja equivalente* (ADI 3.720/SP).

Diante das premissas fixadas, mostra-se conveniente analisar a origem e a estrutura das Agências Reguladoras, a criação das carreiras e dos cargos que permeiam sua estrutura administrativa, a forma de remuneração e as atribuições institucionais e funcionais dos órgãos e cargos.

a) Da criação das Agências Reguladoras e das finalidades institucionais

Apesar de não ser esse o objeto de análise do Grupo de Trabalho – GT, faz-se necessário tecer breves comentários sobre a origem das Agências Reguladoras, sem a pretensão de exaurir o tema.

As Agências Reguladoras foram criadas em decorrência da opção do governo federal, exteriorizada a partir de 1990¹, de reformar a administração estatal, descentralizando a prestação de serviços públicos, mediante transferências ao setor privado e fortalecendo o núcleo estratégico do Estado.

A citada desestatização foi mantida com a edição da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, que dispunha em seu artigo 1º quais os objetivos claros do governo federal. Destaco:

Art. 1º O Programa Nacional de Desestatização – PND tem como objetivos fundamentais:

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, **transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público**;

II - contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida;

III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

¹ Medida Provisória nº 155, editada em 15 de março de 1990, transformada na Lei nº 8.031/90, que criou o Programa de Desestatização, transferindo para a iniciativa privada atividades até então desempenhadas pelo Estado.



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação

SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF

Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infra-estrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito;

V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas **atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais**;

VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.

Em que pese terem sido transferidas ao setor privado as referidas atividades desempenhadas indevidamente pela Administração Pública, consoante afirmado pelo texto legal, o Estado reconheceu a necessidade de regular, controlar e fiscalizar os setores, o que ensejou, a partir de 1996, a criação das Agências Reguladoras, no formato de autarquias especiais, assim definida por Hely Lopes Meirelles²:

Como se disse, todas essas agências foram criadas como *autarquias sob regime especial*, considerando-se o *regime especial* como o conjunto de privilégios específicos que a lei outorga à entidade para a consecução de seus fins. No caso das *agências reguladoras* até agora criadas no âmbito da Administração Federal esses privilégios caracterizam-se basicamente pela *independência administrativa*, fundamentada na estabilidade de seus dirigentes (mandato fixo), *autonomia financeira* (renda própria e liberdade de sua aplicação) e *poder normativo* (regulamentação das matérias de sua competência). Entendeu-se indispensável a outorga de amplos poderes a essas autarquias, tendo em vista a enorme relevância dos serviços por elas regulados e fiscalizados, como também o envolvimento de poderosos grupos econômicos (nacionais e estrangeiros) nessas atividades.

Segue abaixo quadro demonstrando quais agências existem atualmente e a respectiva legislação:

Quadro 1			
Relação de Agências Reguladoras			
Agência	Ministério vinculado	Lei de Criação nº	Decreto de instalação nº
Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL	Minas e Energia	9.427, de 26 de dezembro de 1996	2.335, de 6 de outubro de 1997
Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL	Comunicações	9.472, de 16 de julho de 1997	2.338, de 7 de outubro de 1997
Agência Nacional do	Minas e Energia	9.478, de 6 de	2.455, de 14 de janeiro

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 32ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006, pág. 353.



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação

SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF

Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

Petróleo - ANP		agosto de 1997	de 1998
Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA	Saúde	9.782, de 26 de janeiro de 1999	
Agência Nacional de Águas – ANA	Meio Ambiente	9.984, de 17 de julho de 2000	3.692, de 19 de dezembro de 2000
Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS	Saúde	9.961, de 28 de janeiro de 2000	3.327, de 5 de janeiro de 2000
Agência Nacional de Transportes Aquáticos - ANTAQ	Transportes	10.233, de 5 de junho de 2001	4.122, de 13 de fevereiro de 2002
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Transporte	10.233, de 5 de junho de 2001	4.130, de 13 de fevereiro de 2002
Agência Nacional do Cinema – ANCINE	Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	MP nº 2.228, de 6 de setembro de 2001	
Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC	Defesa	11.182, de 27 de setembro de 2005	5.731, de 20 de março de 2006

As agências foram criadas com a *finalidade institucional única*, apesar de possuírem campo de atuação diversificado, com o fito de limitar a liberdade do setor (ente) regulado, observando o interesse público, mediante padrões de atuação que definem a conduta desejada da atividade regulada, nos termos das normas de regência, com controle permanente, dinâmico, capaz de assegurar a regularidade e a continuidade dos serviços³.

Alguns autores como MUELLER e PEREIRA⁴ (2002), afirmam claramente que ao examinarem as evidências empíricas, não encontraram variações relevantes entre as agências reguladoras no Brasil, apesar das diferenças nos mercados por elas controlados. Destaco:

However, when we compare the formal design of the five agencies, we find that they are remarkably similar. Table 3 shows that the agencies' designs present only very slight variations regarding their appointment process, board composition rules, budgetary sources and other details of their structure and process. Even the forms of oversight built into each agencies' design, presented in table 2, vary very little, whereas our theory would expect to see great differences according to the level of credibility cost in each sector. The small differences that do exist are not systematic and are difficult to interpret. For example, ANEEL, ANVISA and ANS have a governance contract, that provides an instance and a forum where the agency must

³ MATA, Ismael. Los entes reguladores de los servicios públicos. El derecho administrativo argentino, hoy. Buenos Aires: Editorial Ciencia de la Administración, 1996, p. 115

⁴ MUELLER, B.; PEREIRA, C. *Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil*. Brazilian Journal of Political Economy, v. 22, n. 3, p. 65/88, July/Sept. 2002.



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação

SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF

Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

periodically account for its action, while ANATEL and ANP do not have this form of supervision. Nevertheless there are other forms of oversight in these two latter agencies that may well have the same effect, like the advisory council in ANATEL's structure. We therefore avoid reading much into these small details as this risks leading to premature conclusions.

Entretanto, quando comparamos a estrutura formal das cinco agências, descobrimos que elas são muito semelhantes. A Tabela 3 mostra que o formato das agências apresenta pequenas variações referentes ao seu processo de nomeação, regras de composição da diretoria, fontes orçamentárias e outros detalhes de suas estruturas e procedimentos. Até mesmo as formas de supervisão definidas para cada agência, apresentadas na Tabela 2, variam muito pouco, embora nossa teoria pudesse levar a crer na existência de grandes diferenças de acordo com o nível do custo de credibilidade em cada setor. Essas pequenas diferenças que efetivamente existem não são sistemáticas e são de difícil interpretação. ANEEL, ANVISA e ANS têm, por exemplo, um contrato de governança, que prevê um fórum onde a agência deve periodicamente auditar suas ações, enquanto a ANATEL e a ANP não têm esse tipo de supervisão. Não obstante isso, existem outras formas de controle nessas duas últimas agências que produzem o mesmo efeito, como o conselho consultivo presente na estrutura da ANATEL. Por isso, evitamos o aprofundamento nesses pequenos detalhes para evitar o risco de fazer conclusões prematuras.

Ao que tudo indica, faltou certa racionalidade na criação das agências de regulação, muitas delas instituídas após a privatização do setor, quando a lógica desafiava a prévia existência do órgão de controle para depois privatizar o serviço público.

Essa falta de racionalidade na criação das autarquias nos permite reconhecer que há uma concomitância, uma repetição de atribuições, que poderiam ser centralizadas em um único órgão, como é o caso da ANAC e da ANTT. Contudo, o legislador optou em desmembrar as autarquias especiais por setores fiscalizados, o que não afasta a necessidade de unificação dos cargos e carreiras.

Para exemplificar a igualdade de atribuições, trago abaixo quadro comparativo das leis que cometem as funções às agências reguladoras, demonstrando um padrão de identidade entre os referidos órgãos no que concerne às finalidades institucionais.

Quadro 2 Comparativo de atribuições			
Agência	Lei de Criação	Dispositivo legal	Finalidade institucional
Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL	9.427, de 26 de dezembro de 1996	Art. 2º A Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL tem por finalidade <u>regular</u> e	<u>Regulação</u> e <u>Fiscalização</u>



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação

SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF

Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

		<u>fiscalizar</u> a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal.	
Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL	9.472, de 16 de julho de 1997	Art. 1º Compete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, <u>organizar a exploração</u> dos serviços de telecomunicações. Parágrafo único. A organização inclui, entre outros aspectos, o <u>disciplinamento e a fiscalização</u> da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências. (...) Art. 8º Fica criada a Agência Nacional de Telecomunicações, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, com a função de <u>órgão regulador</u> das telecomunicações, com sede no Distrito Federal, podendo estabelecer unidades regionais.	<u>Disciplinamento e fiscalização</u>
Agência Nacional do Petróleo - ANP	9.478, de 6 de agosto de 1997	Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a <u>regulação, a contratação e a fiscalização</u> das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe: (Redação dada pela Lei nº 11.097, de 2005)	<u>Regulação, contratação e fiscalização</u>
Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA	9.782, de 26 de janeiro de 1999	rt. 2º Compete à União no âmbito do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária: (...) II - definir o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária;	<u>Definição de normas (regulação); controle, fiscalização e vigilância</u>



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação

SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF

Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

		<p>III - <u>normatizar, controlar e fiscalizar</u> produtos, substâncias e serviços de interesse para a saúde;</p> <p>IV - exercer a <u>vigilância</u> sanitária de portos, aeroportos e fronteiras, podendo essa atribuição ser supletivamente exercida pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios;</p> <p>V - acompanhar e coordenar as ações estaduais, distrital e municipais de vigilância sanitária;</p> <p>VI - prestar cooperação técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;</p> <p>VII - atuar em circunstâncias especiais de risco à saúde; e</p> <p>VIII - manter sistema de informações em vigilância sanitária, em cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.</p> <p>(...)</p> <p>Art. 6º A Agência terá por finalidade institucional promover a proteção da saúde da população, <u>por intermédio do controle</u> sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos e de fronteiras.</p> <p><u>Art. 7º Compete à Agência proceder à implementação e à execução do disposto nos incisos II a VII do art. 2º desta Lei, devendo:</u></p>	
Agência Nacional de Águas – ANA	9.984, de 17 de julho de 2000	Art. 4o A atuação da ANA obedecerá aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e será desenvolvida em articulação com	<u>Supervisionar, controlar, avaliar, disciplinar, em caráter normativo</u>

10



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação

SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF

Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinaencias.org.br

		<p>órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cabendo-lhe:</p> <p>I – <u>supervisionar, controlar e avaliar</u> as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos;</p> <p>II – <u>disciplinar, em caráter normativo</u>, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos;</p> <p>III – (VETADO)</p> <p>IV – outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União, observado o disposto nos arts. 5o, 6o, 7o e 8o;</p> <p>V – <u>fiscalizar</u> os usos de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União;</p> <p>(...)</p> <p>XIX – <u>regular e fiscalizar</u>, quando envolverem corpos d'água de domínio da União, a prestação dos serviços públicos de irrigação, se em regime de concessão, e adução de água bruta, cabendo-lhe, inclusive, a disciplina, em caráter normativo, da prestação desses serviços, bem como a fixação de padrões de eficiência e o estabelecimento de tarifa, quando cabíveis, e a gestão e auditoria de todos os aspectos dos respectivos contratos de concessão, quando existentes. (Redação dada pela Lei nº 12.058, de 2009)</p>	<p><u>(regulamentar),</u> <u>fiscalizar</u></p>
Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS	9.961, de 28 de janeiro de 2000	Art. 1o É criada a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, autarquia sob o regime especial, vinculada ao Ministério da Saúde, com sede e foro na cidade do Rio de Janeiro - RJ, prazo de duração indeterminado e	<p><u>Regulação,</u> <u>normatização,</u> <u>controle</u> e <u>fiscalização</u></p>

10



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação

SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF

Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

		atuação em todo o território nacional, <u>como órgão de regulação, normatização, controle e fiscalização</u> das atividades que garantam a assistência suplementar à saúde.	
Agência Nacional de Transportes Aquáticos - ANTAQ e da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	10.233, de 5 de junho de 2001	Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário: I - <u>implementar</u> , nas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, pelo Ministério dos Transportes e pela Secretaria de Portos da Presidência da República, nas respectivas áreas de competência, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei; (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013) II - <u>regular ou supervisionar</u> , em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:	<u>Implementar, regular e fiscalizar</u>
Agência Nacional do Cinema - ANCINE	MP nº 2.228, de 6 de setembro de 2001	Art. 5º Fica criada a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, autarquia especial, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, observado o disposto no art. 62 desta Medida Provisória, <u>órgão de fomento, regulação e fiscalização</u> da indústria cinematográfica e videofonográfica, dotada de autonomia administrativa e financeira.	<u>Fomento, regulação e fiscalização</u>
Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC	11.182, de 27 de setembro de 2005	Art. 2º Compete à União, por intermédio da ANAC e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, <u>regular e fiscalizar</u> as atividades de aviação civil e de infra-estrutura aeronáutica e	<u>Regular e fiscalizar</u>

10



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação

SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF

Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

	aeroportuária.	
--	----------------	--

O que se depreende do Quadro 2 é que as diversas autarquias especiais possuem a finalidade comum de **fiscalizar** e **regular** seus respectivos setores, não havendo na essência de tais órgãos diferenças substanciais.

Essa similitude de procedimento, controle, regulação e fiscalização é o que nos conduz à possibilidade e ao interesse em unificar as carreiras dos servidores que promovem e executam os fins a que se destina a agência reguladora.

b) Quanto às carreiras e aos cargos existentes – identidade de remuneração e de atribuições

Não bastasse a identidade orgânica e funcional das autarquias especiais de regulação, criadas no Brasil após a política de privatização, os servidores que promovem tais finalidades institucionais desempenham atividades que em tudo se assemelham, não havendo diferenças substanciais na forma de remuneração, caso em que se justifica a pretensão da categoria representada pelo SINAGÊNCIAS/FENASPS/CNTSS/CONDSEF em unificar as carreiras e os cargos, mediante processo legislativo de iniciativa do Governo Federal.

Para demonstrar essa identidade de atribuições e de remuneração mostra-se adequado relembrar o histórico que permeou o processo de criação das aludidas autarquias e a formação de seu atual quadro de pessoal e das carreiras legalmente instituídas.

- **Da redistribuição dos servidores “antigos”**

Todos os servidores das agências reguladoras ingressaram na administração pública mediante *concurso público*.

As agências reguladoras foram criadas e iniciaram suas atividades administrativas e finalísticas, valendo-se de servidores concursados requisitados ou redistribuídos de outros órgãos públicos federais já existentes, conforme constou das Leis de criação. Nesse sentido destaco:

Quadro 3 Formação do Quadro de Pessoal das Agências Reguladoras		
Agência	Lei de Criação	Dispositivo legal

to



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação

SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF

Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL	9.427, de 26 de dezembro de 1996	Art. 31. Serão <u>transferidos</u> para a ANEEL o <u>acervo técnico</u> e patrimonial, as obrigações, os direitos e receitas do <u>Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - DNAEE</u> .
Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL	9.472, de 16 de julho de 1997	Art. 11. O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, no prazo de até noventa dias, a partir da publicação desta Lei, mensagem criando o quadro efetivo de pessoal da Agência, <u>podendo remanejar cargos disponíveis na estrutura do Ministério das Comunicações</u> . (...) Art. 16. Fica o Poder Executivo autorizado a realizar as despesas e os investimentos necessários à instalação da Agência, podendo remanejar, transferir ou utilizar saldos orçamentários, empregando como recursos dotações destinadas a atividades finalísticas e administrativas do Ministério das Comunicações, inclusive do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL. Parágrafo único. <u>Serão transferidos à Agência os acervos técnico e patrimonial</u> , bem como as obrigações e direitos do Ministério das Comunicações, correspondentes às atividades a ela atribuídas por esta Lei.
Agência Nacional do Petróleo - ANP	9.478, de 6 de agosto de 1997	Art. 78. Implantada a ANP, ficará extinto o DNC. Parágrafo único. <u>Serão transferidos para a ANP o acervo técnico-patrimonial</u> , as obrigações, os direitos e as receitas do DNC.
Agência Nacional de Saúde - ANS	Lei nº 9.961, de 2000	Art. 32. É o Poder Executivo autorizado a: <u>I - transferir para a ANS o acervo técnico e patrimonial, as obrigações, os direitos e as receitas do Ministério da Saúde e de seus órgãos, necessários ao desempenho de suas funções;</u> II - remanejar, transferir ou utilizar os saldos orçamentários do Ministério da Saúde e do Fundo Nacional de Saúde para atender as despesas de estruturação e manutenção da ANS, utilizando como recursos as dotações orçamentárias destinadas às atividades finalísticas e administrativas, observados os mesmos subprojetos, subatividades e grupos de despesas previstos na Lei Orçamentária em vigor; III - sub-rogar contratos ou parcelas destes relativos à manutenção, instalação e funcionamento da ANS. <u>Parágrafo único. Até que se conclua a instalação da ANS, são o Ministério da Saúde e a Fundação Nacional de Saúde incumbidos de assegurar o suporte administrativo e financeiro necessário ao funcionamento da Agência.</u>
Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA	9.782, de 26 de janeiro de 2000	Art. 31. Fica o Poder Executivo autorizado a: <u>I - transferir para a Agência o acervo técnico e</u>



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação

SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF

Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

ANVISA	1999	<u>patrimonial, obrigações, direitos e receitas do Ministério da Saúde e de seus órgãos, necessários ao desempenho de suas funções;</u>
Agência Nacional de Águas – ANA	9.984, de 17 de julho de 2000	Art. 23. Fica o Poder Executivo autorizado a: <u>I - transferir para a ANA o acervo técnico e patrimonial, direitos e receitas do Ministério do Meio Ambiente e de seus órgãos, necessários ao funcionamento da autarquia;</u>
Agência Nacional de Transportes Aquáticos - ANTAQ e da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	10.233, de 5 de junho de 2001	Art. 108. Para cumprimento de suas atribuições, particularmente no que se refere ao inciso VI do art. 24 e ao inciso VI do art. 27, <u>serão transferidos para a ANTT ou para a ANTAQ, conforme se trate de transporte terrestre ou aquaviário, os contratos e os acervos técnicos, incluindo registros, dados e informações, detidos por órgãos e entidades do Ministério dos Transportes encarregados, até a vigência desta Lei, da regulação da prestação de serviços e da exploração da infra-estrutura de transportes,</u>
Agência Nacional do Cinema – ANCINE	MP nº 2.228, de 6 de setembro de 2001	Art. 66. Fica o Poder Executivo autorizado a: (Vide Decreto nº 4.456, de 4.11.2002) <u>I - transferir para a ANCINE os acervos técnico e patrimonial, as obrigações e os direitos da Divisão de Registro da Secretaria para Desenvolvimento do Audiovisual do Ministério da Cultura, bem como aqueles correspondentes a outras atividades atribuídas à Agência por esta Medida Provisória;</u>
Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC	11.182, de 27 de setembro de 2005	<u>Art. 32. São transferidos à ANAC o patrimônio, o acervo técnico, as obrigações e os direitos de organizações do Comando da Aeronáutica, correspondentes às atividades a ela atribuídas por esta Lei.</u>

De forma mais incisiva, foi a disposição contida no artigo 5º da MP nº 1.814-1, de 1999, que afirma:

Art. 5º Os servidores efetivos do quadro de pessoal do Ministério da Saúde, em exercício, em 31 de dezembro de 1998, na Secretaria de Vigilância Sanitária e nos Postos Aeroportuários, Portuários e de Fronteira ficam **redistribuídos** para a Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

Foram esses os servidores que com muita dedicação sustentaram as atribuições das agências reguladoras, não sopesando dúvida quanto ao preenchimento do requisito do concurso público ou outra forma legal de ingresso, até 5 de outubro de 1988, para os servidores “antigos” ou para os “novos” servidores (aqueles que ingressaram já no regime da Lei nº 10.871/04).

10



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação

SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF

Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

- **Da igualdade de remuneração e atribuições dos servidores "antigos" e "novos"**

Conforme asseverado anteriormente, as agências reguladoras iniciaram suas atividades valendo-se de servidores redistribuídos ou requisitados de outros órgãos da União, servidores esses que ingressaram na administração mediante *concurso público ou outra forma legal de ingresso até 1988*, porém são jocosamente nominados de servidores "*antigos*", tratados pelos servidores "*novos*" (aqueles que ingressaram nos cargos criados pela Lei nº 10.871/04) com desprezo e desmerecimento.

Para compreender essa distinção inadequada e que vem gerando uma *verdadeira disputa interna* nas agências reguladoras entre os servidores "*novos*" e "*antigos*", faz-se necessário demonstrar a forma de criação da carreira definida na Lei nº 10.871/04 e a intenção legislativa clara de retomar a igualdade entre os aludidos servidores, que ao fim e ao cabo desempenham exatamente as mesmas atribuições.

As das carreiras específicas nas agências reguladoras foram criadas pela MP 155/03, posteriormente convertida na Lei nº 10.871/04, que dispõe sobre *a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras*.

A citada norma além de instituir as carreiras das agências reguladoras instituiu tabela salarial mais vantajosa aos servidores que doravante aportariam às autarquias.

Nascia aí a distorção salarial entre os servidores "*novos*" e os servidores "*antigos*", ainda vinculados ao Plano Geral de Cargos do Poder Executivo.

Para corrigir a citada distorção salarial, o legislador criou o Plano Especial de Cargos, *igualando* a remuneração dos servidores "*antigos*", que ingressaram no quadro de pessoal das agências por redistribuição, aos servidores "*novos*", como se pode observar no caso da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA (paradigma para os demais PEC das outras Agências), onde constou da exposição de motivos da MP nº 170/2004, convertida na Lei 10.882/2004:

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submetemos à superior deliberação de Vossa Excelência a anexa proposta de Medida Provisória que dispõe sobre a criação do Plano Especial de Cargos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA e a criação da gratificação temporária de Vigilância Sanitária.
2. Para que se compreenda a relevância do que está sendo proposto é necessário comentar que a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que criou a ANVISA, ao estruturar e organizar o funcionamento da Autarquia, incumbida de promover a



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação

SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF

Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos e de fronteiras, ocupou-se, inicialmente, de garantir a implantação da Agência por intermédio da redistribuição de servidores que já atuavam na área de vigilância sanitária e facultou-lhe requisitar, nos três primeiros anos de sua instalação, com ônus, servidores ou contratados, de órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal direta, indireta ou fundacional, quaisquer que fossem as funções a serem exercidas e realizar contratações de temporários para o atendimento a situações específicas.

3. Posteriormente, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras, tratou de criar um quadro de empregos públicos para essas entidades, o que acabou não vingando e resultando na edição da Medida Provisória nº 155, de 23 de dezembro de 2003. Ocorre que a mencionada Medida Provisória se restringiu à criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras para serem posteriormente providos, sem dispor sobre o pessoal já existente, quer na condição de servidores redistribuídos, integrantes dos Quadros de Pessoal Específico, de que trata a Lei nº 9.986, de 2000, quer na condição de cedidos.

4. No caso particular da ANVISA, o Quadro de Pessoal Específico, constituído de um mil cento e trinta e três servidores, criado nos termos do art. 28 da Lei nº 9.986, de 2000, juntamente com quatrocentos e trinta e sete servidores cedidos de órgãos diversos e com os ocupantes dos cargos e funções comissionadas, é que tem sido responsável pelo cumprimento das finalidades institucionais da Agência, o que implica exercício de atividades de toda ordem, vinculadas à vigilância sanitária, parte das quais em futuro próximo serão executadas também pelos servidores das carreiras de que trata a Medida Provisória nº 155, de 23 de dezembro de 2003.

5. Tal situação acabou por gerar uma séria distorção, uma vez que os futuros servidores das carreiras estarão executando as mesmas tarefas que as dos atuais integrantes do Quadro de Pessoal Específico da ANVISA e com uma remuneração muito superior à que hoje fazem jus os servidores que lá estão.

6. Assim, tornou-se urgente e necessário proceder a uma correção das tabelas dos atuais servidores da ANVISA e o caminho escolhido foi o da criação de um Plano Especial de Cargos, com tabela de remuneração própria, para abrigar os servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo do Plano de Classificação de Cargos - PCC, instituído pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, ou planos correlatos das autarquias e fundações públicas, não integrantes de carreiras estruturadas, regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, redistribuídos para aquela Agência, e a criação de uma Gratificação Temporária de Vigilância Sanitária a ser paga aos servidores dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autarquia



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação

SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF

Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

e fundacional, cedidos à Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, enquanto permanecerem no exercício desta atividade no âmbito daquela Agência.

7. É oportuno esclarecer que tal solução decorreu de amplo processo de negociação do qual tomaram parte representantes do Governo e dos servidores da ANVISA, resultando em acordos que tiveram como premissa a correção de distorções, construindo-se uma proposta aplicável às condições apresentadas, pautada por limites orçamentários e legais.

(...)

9. São estas, Senhor Presidente, as razões que nos levam a propor a Vossa Excelência a edição da Medida Provisória em questão. (não há grifos no original)

Essa mesma dinâmica se repetiu para as demais Agências Reguladoras, conforme dispôs os artigos 28 a 31 da Lei nº 11.357, de 2006, *litteris*:

Art. 28. Fica autorizada a redistribuição para os Quadros de Pessoal Específico das Agências Reguladoras dos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo do Plano de Classificação de Cargos instituído pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, ou planos correlatos das autarquias e fundações públicas, não integrantes de Carreiras estruturadas, ou ocupantes de cargos efetivos da Carreira de que trata a Lei nº 10.483, de 3 de julho de 2002, regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro 1990, cujas atribuições sejam compatíveis com as dos cargos integrantes daqueles Quadros de Pessoal Específico, cedidos às Agências Reguladoras ou por elas requisitados até 20 de maio de 2004, e que tenham permanecido nessa condição ininterruptamente até 27 de abril de 2006.

(...)

Art. 29. O *caput* do art. 1º da Lei nº 10.882, de 9 de junho de 2004, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Fica criado o Plano Especial de Cargos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, composto pelos cargos de provimento efetivo do Plano de Classificação de Cargos, instituído pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, ou planos correlatos das autarquias e fundações públicas, não integrantes de carreiras estruturadas, ou ocupantes de cargos efetivos da Carreira de que trata a Lei nº 10.483, de 3 de julho de 2002, regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, redistribuídos para aquela Agência mediante autorização legal específica e integrantes do Quadro de Pessoal Específico da Anvisa, de que trata o art. 28 da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000.

(...)

Art. 31. Ficam estruturados, a partir de 1º de agosto de 2006, respectivamente, no âmbito das Agências Reguladoras referidas no Anexo I da Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, Planos Especiais de Cargos compostos pelos cargos efetivos integrantes de seus Quadros de Pessoal Específico, aplicando-se a eles, no que couber, o disposto na Lei nº 10.882, de 9 de junho de 2004. (Redação dada pela Lei nº 11.490, de 2007)



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação

SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF

Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

Isso porque, o Poder Executivo, ao criar as carreiras e organizar os cargos efetivos das autarquias especiais, denominadas Agências Reguladoras, para serem posteriormente providos, esqueceu-se de dispor sobre o pessoal já existente, distorção essa que veio a ser corrigida pela Medida Provisória nº 170/2004 (convertida na Lei 10.882, de 2004) e pela Lei nº 11.357, de 2006, onde expressamente se reconheceu a existência de uma única categoria profissional, que estaria executando as mesmas tarefas e com uma remuneração extremamente diferenciada.

Desse modo, as Leis nºs 10.882, de 2004 e 11.357, de 2006, taxativamente revelaram que entre os servidores "antigos" e "novos" não deveria haver distinção salarial, reconhecendo que ambos integram uma mesma categoria de trabalhadores e desempenham exatamente as mesmas atribuições.

A própria Lei nº 10.871, de 2004, esclarece taxativamente que não se reveste de estatuto jurídico dos servidores por ela abarcados, deixando evidente que o regime jurídico permanece o mesmo para todas as carreiras de trabalhadores das Agências Reguladoras, qual seja, a Lei nº 8.112, de 1990. Nesse sentido destaca o art. 6º da Lei nº 10.871, de 2004, litteris:

Art. 6º O regime jurídico dos cargos e carreiras referidos no art. 1º desta Lei é o instituído na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, observadas as disposições desta Lei.

Para os servidores do Plano Especial de Cargos, o regime jurídico é igualmente o da Lei nº 8.112, de 1990, vejamos:

Lei nº 10.882, de 2004:

Art. 1º Fica criado o Plano Especial de Cargos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, composto pelos cargos de provimento efetivo do Plano de Classificação de Cargos, instituído pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, ou planos correlatos das autarquias e fundações públicas, não integrantes de carreiras estruturadas, ou ocupantes de cargos efetivos da Carreira de que trata a Lei nº 10.483, de 3 de julho de 2002, regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, redistribuídos para aquela Agência mediante autorização legal específica e integrantes do Quadro de Pessoal Específico da ANVISA, de que trata o art. 28 da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000. (Redação dada pela Lei nº 11.357, de 2006).

Lei nº 11.357, de 2006:

Art. 28. Fica autorizada a redistribuição para os Quadros de Pessoal Específico das Agências Reguladoras dos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo do Plano de Classificação de Cargos instituído pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, ou planos correlatos das autarquias e fundações públicas, não integrantes de Carreiras estruturadas, ou ocupantes de cargos efetivos da Carreira de que trata a Lei nº 10.483, de 3 de julho de 2002, regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro 1990,

Lo



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação

SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF

Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

cujas atribuições sejam compatíveis com as dos cargos integrantes daqueles Quadros de Pessoal Específico, cedidos às Agências Reguladoras ou por elas requisitados até 20 de maio de 2004, e que tenham permanecido nessa condição ininterruptamente até 27 de abril de 2006.

Evidente que não é o sistema remuneratório que distingue ou separa tais servidores, especialmente diante da correção das distorções inicialmente promovidas pela Lei nº 10.871, de 2004, após o advento das Leis nºs 10.882, de 2004 e 11.357, de 2006, resultando na conclusão da unidade do regime jurídico: a Lei nº 8.112, de 1990.

Assim sendo, entre os servidores “antigos” e “novos” o legislador reconheceu expressamente a *afinidade ou similitude de atribuições* e a *identidade substancial entre os cargos e tabelas de vencimentos*, não sopesando dúvida que todos ingressaram no serviço público mediante *concurso público ou outra forma legal de ingresso até 1988*, com identidade de *grau de escolaridade*.

O que não se mostra plausível, diante do cenário acima revelado, é o constante estado de *beligerância* vigente entre os servidores “antigos” e “novos” nas agências reguladoras, com *incalculáveis prejuízos à ordem administrativa e ao bom desempenho das atividades de fiscalização e regulação*.

- **Da igualdade de atribuições entre as carreiras das diferentes agências reguladoras**

Conforme já asseverado, não há distinção relevante entre as atividades finalísticas das agências reguladoras, fato que restou corroborado com a criação das carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais pela Lei nº 10871/04.

Isso porque o legislador definiu para todas as carreiras criadas pela Lei 10.871/04, *independentemente da área de atuação da respectiva agência reguladora, idênticas atribuições*.

A Lei nº 10.871/04 criou as carreiras das respectivas agências reguladoras. Vejamos:

Art. 1º Ficam criados, para exercício exclusivo nas autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras, referidas no Anexo I desta Lei, e observados os respectivos quantitativos, os cargos que compõem as carreiras de: Regulamento:

I - Regulação e Fiscalização de Serviços Públicos de Telecomunicações, composta de cargos de nível superior de Especialista em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações, com atribuições voltadas às atividades especializadas de



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação

SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF

Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

regulação, inspeção, fiscalização e controle da prestação de serviços públicos e de exploração de mercados nas áreas de telecomunicações, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades;

II - Regulação e Fiscalização da Atividade Cinematográfica e Audiovisual, composta de cargos de nível superior de Especialista em Regulação da Atividade Cinematográfica e Audiovisual, com atribuições voltadas às atividades especializadas de fomento, regulação, inspeção, fiscalização e controle da legislação relativa à indústria cinematográfica e videofonográfica, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades;

III - Regulação e Fiscalização de Recursos Energéticos, composta de cargos de nível superior de Especialista em Regulação de Serviços Públicos de Energia, com atribuições voltadas às atividades especializadas de regulação, inspeção, fiscalização e controle da prestação de serviços públicos e de exploração da energia elétrica, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades;

IV - Especialista em Geologia e Geofísica do Petróleo e Gás Natural, composta de cargos de nível superior de Especialista em Geologia e Geofísica do Petróleo e Gás Natural, com atribuições voltadas a atividades de nível superior inerentes à identificação e prospecção de jazidas de petróleo e gás natural, envolvendo planejamento, coordenação, fiscalização e assistência técnica às atividades geológicas de superfície e subsuperfície e outros correlatos; acompanhamento geológico de poços; pesquisas, estudos, mapeamentos e interpretações geológicas, visando à exploração de jazidas de petróleo e gás natural, e à elaboração de estudos de impacto ambiental e de segurança em projetos de obras e operações de exploração de petróleo e gás natural;

V - Regulação e Fiscalização de Petróleo e Derivados, Álcool Combustível e Gás Natural, composta de cargos de nível superior de Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Álcool Combustível e Gás Natural, com atribuições voltadas às atividades especializadas de regulação, inspeção, fiscalização e controle da prospecção petrolífera, da exploração, da comercialização e do uso de petróleo e derivados, álcool combustível e gás natural, e da prestação de serviços públicos e produção de combustíveis e de derivados do petróleo, álcool combustível e gás natural, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades;

VI - Regulação e Fiscalização de Saúde Suplementar, composta de cargos de nível superior de Especialista em Regulação de Saúde Suplementar, com atribuições voltadas às atividades especializadas de regulação, inspeção, fiscalização e controle da assistência suplementar à Saúde, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades;

VII - Regulação e Fiscalização de Serviços de Transportes Aquaviários, composta de cargos de nível superior de Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários, com atribuições voltadas às atividades especializadas de regulação, inspeção, fiscalização e controle da prestação de serviços públicos de transportes

10



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação

SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF

Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

aquaviários e portuários, inclusive infra-estrutura, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades;

VIII - Regulação e Fiscalização de Serviços de Transportes Terrestres, composta de cargos de nível superior de Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres, com atribuições voltadas às atividades especializadas de regulação, inspeção, fiscalização e controle da prestação de serviços públicos de transportes terrestres, inclusive infra-estrutura, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades;

IX - Regulação e Fiscalização de Locais, Produtos e Serviços sob Vigilância Sanitária, composta de cargos de nível superior de Especialista em Regulação e Vigilância Sanitária, com atribuições voltadas às atividades especializadas de regulação, inspeção, fiscalização e controle das instalações físicas da produção e da comercialização de alimentos, medicamentos e insumos sanitários, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades;

X - Suporte à Regulação e Fiscalização de Serviços Públicos de Telecomunicações, composta de cargos de nível intermediário de Técnico em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações, com atribuições voltadas ao suporte e ao apoio técnico especializado às atividades de regulação, inspeção, fiscalização e controle da prestação de serviços públicos e de exploração de mercados nas áreas de telecomunicações, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades;

XI - Suporte à Regulação e Fiscalização da Atividade Cinematográfica e Audiovisual, composta de cargos de nível intermediário de Técnico em Regulação da Atividade Cinematográfica e Audiovisual, com atribuições voltadas ao suporte e ao apoio técnico especializado às atividades de regulação, inspeção, fiscalização e controle da legislação relativa à indústria cinematográfica e videofonográfica, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades;

XII - Suporte à Regulação e Fiscalização de Petróleo e Derivados, Álcool Combustível e Gás Natural, composta de cargos de nível intermediário de Técnico em Regulação de Petróleo e Derivados, Álcool Combustível e Gás Natural, com atribuições voltadas ao suporte e ao apoio técnico especializado às atividades de regulação, inspeção, fiscalização e controle da prospecção petrolífera, da exploração, da comercialização e do uso de petróleo e derivados, álcool combustível e gás natural, e da prestação de serviços públicos e produção de combustíveis e de derivados do petróleo e gás natural, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades;

XIII - Suporte à Regulação e Fiscalização de Saúde Suplementar, composta de cargos de nível intermediário de Técnico em Regulação de Saúde Suplementar, com atribuições voltadas ao suporte e ao apoio técnico especializado às atividades de regulação, inspeção, fiscalização e controle da assistência suplementar à Saúde, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades;

10



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação

SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF

Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

XIV - Suporte à Regulação e Fiscalização de Serviços de Transportes Aquaviários, composta de cargos de nível intermediário de Técnico em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários, com atribuições voltadas ao suporte e ao apoio técnico especializado às atividades de regulação, inspeção, fiscalização e controle da prestação de serviços públicos de transportes aquaviários e portuários, inclusive infra-estrutura, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades;

XV - Suporte à Regulação e Fiscalização de Serviços de Transportes Terrestres, composta de cargos de nível intermediário de Técnico em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres, com atribuições voltadas ao suporte e ao apoio técnico especializado às atividades de regulação, inspeção, fiscalização e controle da prestação de serviços públicos de transportes terrestres, inclusive infra-estrutura, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades;

XVI - Suporte à Regulação e Fiscalização de Locais, Produtos e Serviços sob Vigilância Sanitária, composta de cargos de nível intermediário de Técnico em Regulação e Vigilância Sanitária, com atribuições voltadas ao suporte e ao apoio técnico especializado às atividades de regulação, inspeção, fiscalização e controle das instalações físicas, da produção e da comercialização de alimentos, medicamentos e insumos sanitários, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades;

XVII - Analista Administrativo, composta de cargos de nível superior de Analista Administrativo, com atribuições voltadas para o exercício de atividades administrativas e logísticas relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras referidas no Anexo I desta Lei, fazendo uso de todos os equipamentos e recursos disponíveis para a consecução dessas atividades;

XVIII - Técnico Administrativo, composta de cargos de nível intermediário de Técnico Administrativo, com atribuições voltadas para o exercício de atividades administrativas e logísticas de nível intermediário relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras referidas no Anexo I desta Lei, fazendo uso de todos os equipamentos e recursos disponíveis para a consecução dessas atividades.

XIX - Regulação e Fiscalização de Aviação Civil, composta de cargos de nível superior de Especialista em Regulação de Aviação Civil, com atribuições voltadas às atividades especializadas de regulação, inspeção, fiscalização e controle da aviação civil, dos serviços aéreos, dos serviços auxiliares, da infra-estrutura aeroportuária civil e dos demais sistemas que compõem a infra-estrutura aeronáutica, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades; e (Vide Medida Provisória nº 269, de 2005) (Incluído pela Lei nº 11.292, de 2006)

XX - Suporte à Regulação e Fiscalização de Aviação Civil, composta de cargos de nível intermediário de Técnico em Regulação de Aviação Civil, com atribuições voltadas ao suporte e ao apoio técnico especializado às atividades de regulação,

10



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação

SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF

Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

inspeção, fiscalização e controle da aviação civil, dos serviços aéreos, dos serviços auxiliares, da infra-estrutura aeroportuária civil e dos demais sistemas que compõem a infra-estrutura aeronáutica, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades. (Vide Medida Provisória nº 269, de 2005) (Incluído pela Lei nº 11.292, de 2006)

Ao definir as atribuições para os cargos que permeiam todas as agências de regulação, o legislador o fez de forma **unificada, igualando as atribuições de forma expressa**, consoante dispôs os artigos 2º, 3º e 4º da Lei nº 10.871/04, *litteris*:

Art. 2º São **atribuições específicas** dos cargos de nível superior referidos nos incisos I a IX e XIX do art. 1º desta Lei: (Redação dada pela Lei nº 11.292, de 2006)

I - formulação e avaliação de planos, programas e projetos relativos às atividades de regulação;

II - elaboração de normas para regulação do mercado;

III - planejamento e coordenação de ações de fiscalização de alta complexidade;

IV - gerenciamento, coordenação e orientação de equipes de pesquisa e de planejamento de cenários estratégicos;

V - gestão de informações de mercado de caráter sigiloso; e

VI - execução de outras atividades finalísticas inerentes ao exercício da competência das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras de que trata esta Lei.

Art. 3º São **atribuições comuns** dos cargos referidos nos incisos I a XVI, XIX e XX do art. 1º desta Lei: (Redação dada pela Lei nº 11.292, de 2006)

I - fiscalização do cumprimento das regras pelos agentes do mercado regulado;

II - orientação aos agentes do mercado regulado e ao público em geral; e

III - execução de outras atividades finalísticas inerentes ao exercício da competência das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras de que trata esta Lei.

Parágrafo único. No exercício das atribuições de natureza fiscal ou decorrentes do poder de polícia, são asseguradas aos ocupantes dos cargos referidos nos incisos I a XVI, XIX e XX do art. 1º desta Lei as prerrogativas de promover a interdição de estabelecimentos, instalações ou equipamentos, assim como a apreensão de bens ou produtos, e de requisitar, quando necessário, o auxílio de força policial federal ou estadual, em caso de desacato ou embaraço ao exercício de suas funções. (Redação dada pela Lei nº 11.292, de 2006)

Art. 4º São **atribuições comuns** dos cargos referidos no art. 1º desta Lei:

I - implementação e execução de planos, programas e projetos relativos às atividades de regulação;

II - subsídio e apoio técnico às atividades de normatização e regulação; e

III - subsídio à formulação de planos, programas e projetos relativos às atividades inerentes às autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras.

A própria lei de regência revela que, na essência, as atribuições dos cargos de nível superior, médio e auxiliar são as mesmas, **independentemente** da agência reguladora a qual estiver vinculado o servidor.

10



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação

SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF

Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

O legislador tornou iguais as atribuições dos cargos que permeiam o quadro de pessoal de todas as agências reguladoras, fixando remuneração idêntica (artigos 15, 15-A, 15-B e 15-C da L. 10.871/04), forma de progressão e promoção igualada (artigos 9º e 10 da L. 10.871/04), igualdade de jornada laboral etc.

A norma revela o que restou afirmado anteriormente: que as atividades desempenhadas pelas agências reguladoras são unificadas, independentemente do setor regulado ao qual está incumbida de fiscalizar.

O que se propõe é a conclusão do trabalho iniciado com as leis citadas anteriormente para unificar definitivamente as carreiras das agências reguladoras, até para se evitar que o trabalho iniciado seja totalmente descontinuado em virtude da regulação diferenciada dos quadros de pessoal e dos planos de salários das agências cujos servidores contam com melhor apoio político para fazer valer as suas reivindicações.

Assim sendo, concluímos que, tanto para os servidores "*antigos*" quanto para os "*novos*", mostra-se plenamente possível e recomendável que se unifiquem as carreiras, uma vez que o próprio legislador reconheceu haver entre elas *afinidade ou similitude de atribuições; identidade substancial entre os cargos e tabelas de vencimentos*; igualdade dos *requisitos de escolaridade*; e todos (antigos ou novos) *ingressaram no serviço público por meio de concurso público, ou outra forma legal de ingresso, até 5 de outubro de 1988*.

Outrossim, a Administração não pode mais permitir esse constante *estado de beligerância* entre os servidores "*antigos*" e "*novos*" ou entre os servidores "*novos*" de autarquias distintas (cujo poder de pressão política da agência se distingue diante da relevância do setor fiscalizado), especialmente diante da extraordinária semelhança existente entre as atribuições desenvolvidas por todas essas carreiras, separadas inadequadamente.

3.2. Da remuneração por subsídio

A equipe técnica da SRT/MP se manifestou favoravelmente à remuneração por subsídio, ao afirmar que: "*do ponto de vista técnico não há óbice para a conversão da remuneração em forma de subsídio*".

h



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação

SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF

Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

Contudo, algumas considerações devem ser realizadas para evitar confusão acerca do tema.

Inicialmente, destaco que a equipe técnica da SRT/MP reputa a opção pela remuneração mediante subsídio uma discricionariedade Estatal, ao vincular tal opção *ao interesse da administração*, o que se revela adequado quando tratado em relação às carreiras das agências reguladoras.

O legislador constituinte não trata o tema como uma opção a cargo da vontade Estatal para carreiras tidas como essenciais ao funcionamento do Estado, consoante se depreende da redação do artigo 37, XXIII e dos §§ 4º e 8º, do art. 39 da CF/88, *litteris*:

Art. 37. omissis

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **atividades essenciais ao funcionamento do Estado**, exercidas por servidores de **carreiras específicas**, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Art. 39. omissis

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais **serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única**, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

§ 8º A remuneração dos servidores públicos **organizados em carreira** poderá ser fixada nos termos do § 4º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

A questão reside em saber quais são as ditas “carreiras essenciais ao funcionamento do Estado” tratadas no texto constitucional.

A conclusão a que chegamos é que as carreiras específicas e essenciais ao funcionamento do Estado são as que assim foram consideradas pelo próprio texto constitucional, ou seja, as de administração tributária (art. 37, XXII); os membros de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais (art. 39, § 4º), os membros do Ministério



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação

SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF

Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

Público (art. 127); os membros do Poder Judiciário (arts. 92 e 93); membros da Advocacia Pública e da Defensoria Pública; da Polícia Federal.

As demais carreiras públicas podem ou não ser remuneradas por subsídio, havendo nesse mister consenso com as conclusões da unidade técnica do Ministério.

3.3 Da proporção entre o Vencimento Básico e a Gratificação de Desempenho

Apesar da unidade técnica do Ministério não se ter manifestado sobre o pleito das entidades sindicais, por entender que o tema transcende os marcos das Agências Reguladoras, não é possível seguirmos nas futuras negociações sem abordar o tema em questão, uma vez que é sensível à categoria e representa atualmente uma das mais relevantes reivindicações do setor.

Conforme bem asseverado pela unidade técnica, a Gratificação de Desempenho representa aproximadamente 50% (cinquenta por cento) do valor da remuneração dos servidores em atividade.

Diante da sua natureza *propter laborem*, a aludida vantagem temporária não é incorporada aos proventos de aposentadoria dos servidores das agências reguladoras, ocasionando grave redução salarial quando da aposentadoria/inativação do trabalhador.

Essa distorção grave tem prejudicado o trabalhador no momento mais importante de sua vida, quando irá se aposentar, período em que os gastos com medicamentos e tratamento da saúde geralmente são potencializados diante do natural envelhecimento do corpo humano.

Diante desse cenário, não se mostra razoável a manutenção dessa nefasta proporção 50% de VB e 50% de GD, devendo o vencimento básico absorver paulatinamente o valor pago a título de gratificação de desempenho, assegurando ao trabalhador a incorporação dos recursos que serão essenciais na inativação para sua sobrevivência.

Assim sendo, as entidades reiteram a imperiosa necessidade desse Grupo de Trabalho defender a modificação da aludida proporção VB x GD, permitindo a paulatina absorção da Gratificação de Desempenho pelo Vencimento Básico do servidor.

W



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação

SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF

Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

4. Conclusões

O SINAGÊNCIAS considera extremamente urgente e necessário o encaminhamento de proposta de Medida Provisória ou Projeto de Lei para unificar as carreiras das agências reguladoras, tal como apresentado à unidade técnica no curso dos trabalhos do GT, dando fim ao estado de beligerância atualmente vivenciado nos órgãos, tanto entre servidores "*novos*" das diversas agências, quanto entre os servidores "*novos*" e "*antigos*".

A citada proposta, além de atender o interesse da administração pública, afigura-se possível juridicamente e constitucionalmente.


Quanto a remuneração por subsídio, inexistindo óbice por parte da Administração, as entidades postulam a inclusão do tema nas próximas negociações coletivas.

O SINAGÊNCIAS e as entidades FENASPS, CNTSS e CONDSEF reputam de suma importância a revisão da proporção entre o VB – Vencimento Básico x GD – Gratificação de Desempenho para corrigir a distorção acima mencionada, devendo integrar a pauta de reivindicações da categoria nas negociações coletivas.

Assina o presente relatório as entidades integrantes do referido Grupo de Trabalho.

Brasília-DF, 26 de Março 2015.

Renato Borges Barros
OAB-DF 19.275


João Maria Medeiros de Oliveira
Presidente do Sinagências



Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação
SBS, Qd. 01, Bloco "K", Ed. Seguradoras, 7º Andar, Sala 708/714, CEP: 70093-900, Brasília-DF
Telefone: (61) 3962-5000; Fax: (61) 3962-5001; Site: www.sinagencias.org.br

ANEXO - III

Nota Técnica nº01/2014/FENASPS

Nota Técnica nº 1/2014

(maio de 2014)

Estruturação de cargos em carreira. Aglutinação, transformação e transposição de cargos. Possibilidade. Precedentes. Forma inconstitucional de provimento derivado. Ofensa ao disposto no art. 37, II, da CF. Inocorrência na espécie.

1. Introdução

Consulta-nos a FENASPS acerca da possibilidade legal da estruturação de cargos em carreiras, aglutinando servidores vinculados a diversas estruturas funcionais hoje existentes na ANVISA, mediante, se necessário, a "transformação" ou a "transposição" dos cargos originalmente ocupados em cargos de novas denominações e atribuições, adequando-se estas ao interesse público, questionando se medida desta natureza poderia ser caracterizada como forma proibida de *provimento derivado*, em ofensa ao disposto no artigo 37, II, da Constituição Federal.

Em anteriores manifestações a essa Federação já tivemos a oportunidade de opinar no sentido de que tanto a "transformação" quanto a "transposição" - desde que não impliquem em alterações substanciais nas respectivas atribuições dos cargos nem na passagem destes para cargos cuja exigência de escolaridade seja superior à original - são perfeitamente possíveis.

Ocorre que alguma controvérsia tem sido gerada em torno da questão, tendo sido invocadas as decisões proferidas nos autos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 1.591/RS, 2.713/DF, 1.677/DF, 2.335/SC e 266/RJ, posicionamentos estes que, ao ver de algumas autoridades administrativas, estariam a indicar a inconstitucionalidade das "transformações" de cargos e a constitucionalidade das "transposições".

À vista destes aspectos, a FENASPS nos solicita que retomemos o assunto, o que fazemos através da presente Nota Técnica.

1

2. No mérito

Quando se projeta a estruturação de uma carreira voltada aos servidores de um determinado órgão público (ou conjunto de órgãos), deve-se pensar, antes de tudo, na adequação da nova estrutura às necessidades daquele órgão, haja vista que tal providência, em última análise, atende a um *interesse público*.

Em outras palavras, a estruturação de cargos em carreira deve estar voltada, em primeiro lugar, ao cumprimento de um objetivo público, que estaria consubstanciado na busca da melhoria dos serviços que aquele determinado órgão público presta à população, bem assim 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 se constituem, em última análise, em medidas de atendimento ao *interesse público*.

Força é reconhecer, portanto, que careceria de *razoabilidade* - afrontando a um só tempo também o princípio constitucional da *eficiência administrativa* - a adoção de uma iniciativa legislativa que viesse reestruturar carreiras sem a preocupação de promover a necessária adequação das atribuições dos cargos públicos às novas realidades e necessidades do órgão público respectivo, eis que grande parcela dos servidores federais encontram-se regidos, no que toca às atribuições dos cargos que ocupam, pelos dispositivos constantes da Lei nº 5.645, de dezembro de 1970.

Destarte, passados quase 44 (quarenta e quatro) anos da norma legal mencionada alhures, é evidente a abissal defasagem entre as atribuições dos cargos (nela contidas), e o que hoje de fato desempenham os servidores em suas tarefas cotidianas, até porque neste longo espaço de tempo foram inúmeras e profundas as alterações sofridas pelo mundo do trabalho, em particular com a introdução da informática e de novas tecnologias.

Este quadro caótico tem remetido o administrador público à seguinte encruzilhada: a) ou determina que o servidor sob sua hierarquia se atenha ao cumprimento das atribuições que ainda remanescem se consideradas aquelas listadas na Lei nº 5.645/1970, do que decorrerá evidente sub aproveitamento da força de trabalho e a necessidade de admissão de outros servidores para suprir as necessidades do órgão público em questão; ou, b) promove, por sua conta e risco, a adequação do servidor às necessidades do órgão, caso em que, mesmo tratando de assegurar o respeito a escolaridade relativa ao cargo ocupado, estará ele operando em sabida ilegalidade, em face do desvio de função.

Em outras palavras, a prevalecer o ponto de vista que nega a possibilidade de alterações nas atribuições dos cargos originários, de sorte apenas a adequá-las às novas realidades do serviço público, mesmo respeitada

2

a escolaridade exigida para o provimento originário, força é reconhecer que estaríamos "engessando" boa parte da Administração Pública e condenando milhares de servidores a 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 !

Demais disso, se compararmos as competências dos órgãos públicos existentes em dezembro de 1970 com as competências dos mesmos órgãos nos dias atuais, veremos com clareza a grande mudança operada nestas últimas 3 (três) décadas, o que aponta – à toda evidência – para a necessária adequação dos seus servidores à nova realidade, que por sua vez se altera, a cada dia, com maior celeridade.

Mostra-se absolutamente desprovida de qualquer fundamento, assim, eventual iniciativa que tenha por fim "aprisionar" os servidores nas antigas atribuições constantes dos seus respectivos cargos originários à data das respectivas posses, porquanto tal procedimento não só viria em prejuízo do próprio serviço público (*interesse público*), 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*.

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 se 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 não se poderia promover transformações nos cargos existente 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.
(...)"

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

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 a 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* à 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*, mas sim apenas uma de suas formas mais conhecidas, qual seja a *ascensão funcional*, de tal sorte que as demais modalidades permaneceram intactas, sendo usuais em todas as carreiras existentes.

Com efeito, a vedação à 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, de sorte a extrair daí a melhoria destes serviços e o incentivo á vida funcional, 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 se dizendo 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 este preceito não poderia ser aplicável somente aos servidores contratados após a estruturação ou reestruturação de carreiras, sendo certo que o mandamento deve atingir com a mesma ênfase também os servidores que já se encontravam vinculados ao serviço público anteriormente.

A nosso sentir esta assertiva implica dizer que ao albergar estes antigos cargos, com denominações e atribuições as mais variadas (e defasadas), a lei que vier a estruturar uma nova carreira (ou reestruturar uma carreira pré-existente), muito provavelmente terá que conferir aos cargos em questão uma nova denominação, ao tempo em que, muito provavelmente, lhes deverá atribuir algumas novas responsabilidades e atribuições, fazendo-o sempre com o objetivo de promover a necessária adequação entre a estrutura de carreira e as necessidades do órgão público respectivo, e respeitando-se a original exigência de escolaridade relativa a cada cargo abrangido pela carreira revisada.

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 á 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 dispositivos que reconhecem, explicitamente, a possibilidade de "transformação" nos cargos públicos, ou a o aproveitamento de servidores em cargos de atribuições e vencimentos compatíveis com as do cargo originário.

Com efeito, estas alterações legislativas na *denominação* ou 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 nos ambientes de trabalho e nos meios de "produção" colocados á 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) válidos 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 às necessidades do serviço público - a Lei nº 8.112/1990 prevê diversas formas de provimento em cargo público nas hipóteses em que, por diversos motivos, 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.

Não há óbice, portanto - 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 grau de escolaridade superior aquela exigida para o ingresso, da mesma forma que nada obsta a que a lei organize estes cargos (modificados ou não) em carreira, ou venha, posteriormente, a promover a modificação desta última.

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" (grifamos)

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 a 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 à modificação na denominação ou nas atribuições de cargos pré-existent ou à 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 antiguidade na Carreira de Advogado da União, observar-se-á o tempo considerado para antiguidade 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."

Como se vê, ora o legislador fez uso da expressão "transposição", ora utilizou-se da expressão "transformação", em ambas as hipóteses para 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 e com pequenas alterações em suas atribuições.

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

Pois bem, colocadas estas situações, passemos à análise das decisões exaradas pelo Supremo Tribunal Federal, já referidas anteriormente:

a) A 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, denominado de 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."

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 extraindo que a situação em análise não feria o Texto Constitucional.

b) A 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 à alegada inconstitucionalidade material dos preceitos hostilizados por violação ao princípio do concurso público (CF< art. 37, II e 131, § 2º) melhor sorte não assiste à 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."

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 até mesmo 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) A 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 vênica 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."

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 algumas atribuições de cada qual, mantendo-se intacta apenas a exigência de escolaridade, igual em todos os casos.

c) A ADIn nº 266/RJ

Referida Ação Direta de Inconstitucionalidade foi dirigida especificamente contra o art. 1º, da Lei nº 1.643/1990, do Estado do Rio de Janeiro, interessando aqui os argumentos relacionados à 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, à vista do que disposto no artigo 37. II, da Carta Magna.

Ocorre que a "transformação" debatida na Ação Direta de Inconstitucionalidade, em comento decorria do que já estava previsto anteriormente no Decreto-Lei Estadual nº 408/1979, que trazia as definições de "transposição" e de "transformação", 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.

d) A ADIn nº 1.677-4/DF

Referida Ação Direta de Inconstitucionalidade 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

§ 1º Para efeito deste Decreto, considera-se:

- a) Transformação de Cargos - a alteração das atribuições de um cargo existente;
- b) Transposição de Cargos - o deslocamento de um cargo existente para classe de atribuições correlatas do novo sistema."

Referido diploma, entretanto, veio ao mundo jurídico há mais de 36 trinta e seis) anos apenas para estabelecer critérios mais claros para a implantação gradativa do Plano de Classificação de Cargos previsto na Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970.

Como norma restrita que é - destinada tão somente a dispor sobre a aplicação de uma determinada norma legal no tempo - força é reconhecer que os conceitos nela contidos não devem ser tidos como definitivos nem como mantidos para toda e quaisquer situações vivenciadas décadas depois, quando estas não mais tiverem qualquer relação direta com a aplicação da Lei nº 5.645/1970.

Assim, também não é face do que dispunha o antigo Decreto nº 70.320/1972 que o uso da expressão "transformação" há de configurar forma proibida de provimento derivado.

Logo, é de concluir que as expressões "transformação" e "transposição" devem ser interpretadas à luz da norma legal que as venha a conter, sendo que em qualquer das hipóteses não poderão designar situação funcional que implique em alteração profunda nas atribuições do cargo de origem ou em sua respectiva exigência de escolaridade, pena de ferir o disposto no artigo 37, II, da CF.

Por derradeiro, cumpre realçar que seja uma ou outra a expressão utilizada para designar as modificações introduzidas nos cargos, força é reconhecer que se os antigos servidores não pudessem neles serem enquadrados, a Administração ver-se-ia na obrigação de colocá-los em disponibilidade, e, uma vez extinto o cargo antes ocupado, a reaproveitá-los *em cargos de atribuições e vencimentos compatíveis*, conforme preceitua o artigo 30, da Lei nº 8.112/1990, de tal modo que, ao fim e ao cabo, o cargo de destino será o mesmo em que o servidor seria enquadrado no caso da "transformação" ou "transposição" realizada na forma como aqui preconizado.

É de concluir, desta forma, que as resistências colocadas aqui ou ali por alguns administradores públicos demonstram apenas o uso de uma interpretação legislativa e constitucional ultrapassada, voltada para o passado, que colhe 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.

É como opinamos. SMJ.

De Florianópolis para Brasília, 27 de maio de 2014.



Luis Fernando Silva
OAB/SC 9582