

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – PUC-SP

Paula Aparecida Alves Andreotti

TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS - INSTRUMENTO DE
RACIONALIZAÇÃO DA MÁQUINA ESTATAL EM REFERÊNCIA AO PRINCÍPIO
CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA

DIREITO ADMINISTRATIVO

SÃO PAULO

2019

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – PUC-SP

Paula Aparecida Alves Andreotti

TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS - INSTRUMENTO DE
RACIONALIZAÇÃO DA MÁQUINA ESTATAL EM REFERÊNCIA AO PRINCÍPIO
CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA

DIREITO ADMINISTRATIVO

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção de título de ESPECIALISTA em **Direito Administrativo**, sob orientação do Professor **Maurício Maia**.

SÃO PAULO

2019

FOLHA DE AVALIAÇÃO

Paula Aparecida Alves Andreotti

TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS - INSTRUMENTO DE RACIONALIZAÇÃO DA MÁQUINA ESTATAL EM REFERÊNCIA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA

DIREITO ADMINISTRATIVO

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção de título de ESPECIALISTA em **Direito Administrativo**, sob orientação do Professor **Maurício Maia**.

Data da avaliação: ____/____/____

Banca Examinadora:

SÃO PAULO

2019

AGRADECIMENTOS

Ao meritoso Professor Maurício Maia, de quem tive o privilégio e a fortuna de ser orientanda neste Trabalho Monográfico. Sempre preocupado e ávido por me auxiliar a desbravar o tema colocado em foco, sua atuação enquanto docente é irretocável.

À Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, pelo considerável auxílio para o atingimento deste objetivo.

À minha adorada mãe, pelo empenho, apoio e dedicação constantes em minha educação.

DEDICATÓRIA

Ao meu esposo e à minha filha, Isabella, que tão pequena em seu tamanho, ocupa uma dimensão incalculável em minha vida. Sem ela, nada disso teria sentido. Tudo é por e para você.

RESUMO

A transformação de cargos, empregos e funções públicas é instituto previsto na Constituição Federal, o qual, embora visto com algumas ressalvas por parte da Doutrina e Jurisprudência, consoante veremos ao longo deste trabalho monográfico, possui o condão de permitir a promoção de alterações necessárias ao aparelho estatal, de modo a racionalizar a sua estrutura organizacional, com vistas ao cumprimento do princípio da eficiência.

O vertente estudo possui como objetivo traçar os conceitos, limites, enfoques, requisitos e desafios do referido instituto constitucional da transformação de cargos públicos, alçando vertentes para a desburocratização das formas e contextualização do serviço público ao cenário vivido pela sociedade, de modo a suprir os hodiernos anseios e necessidades volvidos ao interesse público, tudo sob o enfoque do princípio da eficiência.

Palavras chaves: transformação de cargo público, reforma administrativa, alteração de atribuições, red denominação de cargo público, princípio da eficiência, racionalização da máquina pública.

ABSTRACT

The transformation of public's offices, jobs and functions is a instituted foreseen in the Federal Constitution, which, although seen with some reservations by the Doubt and Jurisprudence, as we will see throughout this monographic work, has the power to allow the promotion of changes necessary to the state apparatus, in order to rationalize its organizational structure, with the aim of complying with the principle of efficiency.

The objective of this study is to outline the concepts, limits, approaches, requirement and challenges of the constitutional institute of the public office's transformation, increasing the tendency for the de-bureaucratization of the forms and contextualization of the public service to the scenario lived by society, in order to supply the current desires and needs of the public interest, all under the principle of efficiency.

Key words: transformation of public office, administrative reform, change of assignments, redénomination of public office, principle of efficiency, rationalization of the public machine.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. Conceito de servidores, cargos, empregos e funções públicas.....	11
1.1. Criação e extinção.....	15
1.2. Provimento.....	18
2. Classificação dos cargos públicos.....	20
2.1. Efetivo.....	20
2.1.1. Isolado.....	21
2.1.2. Em carreira.....	21
2.2. Em comissão.....	21
2.3. Vitalício.....	23
3. Transformação de cargos, empregos e funções públicas.....	24
3.1. Conceito, premissas e requisitos.....	24
3.2. Transformação e alteração de atribuições inerentes aos cargos públicos	31
3.3. Transformação, red denominação e reclassificação.....	33
3.4. Transformação de cargos públicos no Poder Executivo.....	35
3.5. Transformação de cargos públicos na Administração indireta.....	37
3.6. Transformação de cargos públicos no Poder Legislativo.....	38
3.7. Transformação de cargos públicos no Poder Judiciário.....	39
3.8. Transformação de cargos públicos nos Tribunais de Contas e no Ministério Público.....	40
4. Reforma Administrativa - mecanismo para racionalização da máquina estatal e cumprimento do princípio da eficiência.....	41
5. Reflexos decorrentes da transformação de cargos públicos.....	44
5.1. Servidores aposentados com paridade.....	44
5.2. Servidores na ativa - lei vigente no momento do provimento.....	45
6. Repertório nacional - jurisprudências marcantes.....	46
6.1. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1591.....	46
6.2. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2713.....	47
7. Estudo de caso.....	51
8. Considerações finais.....	68
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	73

INTRODUÇÃO

Este trabalho possui como escopo principal a abordagem da importância do instrumento constitucional da *transformação de cargos, empregos e funções públicas* como meio de viabilizar o cumprimento do princípio constitucional da eficiência, inserto no *caput* do artigo 37, razão por que defendemos, aqui, a sua convivência harmônica com o princípio constitucional do concurso público, estabelecido no inciso II do mesmo dispositivo normativo.

O instituto da *transformação* está previsto no inciso X do artigo 48 da Carta Republicana¹ e se consubstancia importante vetor para a otimização dos quadros públicos e a racionalização da máquina administrativa, pois propicia a utilização máxima da mão-de-obra efetiva disponível à Administração, ao mesmo tempo em que contemporiza uma situação de obsolescência, desequilíbrio ou de rusga em ou entre cargos, empregos ou funções públicas.

Aceitamos que, não fosse por tal permissivo constitucional, as inconsistências ulteriores experimentadas sobre os cargos públicos os levariam à extinção, mediante a colocação de seus titulares em disponibilidade², com a consequente criação de novos postos de trabalho, cujo preenchimento estaria condicionado a novel concurso público, circunstância que acarretaria um retrocesso imensurável à Administração Pública e provocaria grande dispêndio do erário.

No vertente estudo, antes de adentrarmos propriamente ao tema, faremos uma breve interpelação sobre os conceitos básicos que o norteiam, os quais servirão de embasamento e fundamento para a defesa da constitucionalidade do instituto em questão sob o viés da racionalização da estrutura administrativa em nome do interesse público.

¹ 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; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

² Art. 41. (...)

(...)

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

É fato que, com vistas à atribuição de completa legitimidade, legalidade e constitucionalidade ao procedimento da transformação de cargos públicos, é necessário que inúmeras formalidades e cautelas sejam adotadas, as quais também serão ponderadas neste trabalho.

Esquadrinhados os elementos que constituem o instituo em questão, apresentaremos alguns requisitos essenciais para a sua regularidade, congregados a partir de nossa inteligência e interpretação acerca do assunto.

Neste diapasão, defenderemos que o gênero “reforma administrativa” inclui a espécie transformação de cargos públicos, como meio de contextualização do núcleo do serviço público à realidade experimentada no momento. Isso porque é inconcebível o engessamento tal do aparelhamento público que impeça a flexibilização de suas repartições e dos cargos, empregos e funções que compõem os seus serviços respectivos.

O vertente trabalho possui o intento de navegar sobre as possibilidades de reestruturações nas diversas Administrações existentes na República Federativa do Brasil, dentre elas os Tribunais de Contas, o Ministério Público, os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, e, finalmente, as Administrações Indiretas.

Ainda que sem exaurir todas as possibilidades que o assunto versa, participaremos algumas jurisprudências que compõem o repertório nacional e traremos à baila um estudo de caso.

1. Conceito de servidores, cargos, empregos e funções públicas

Considerando que o instituto jurídico a que este trabalho é dedicado está diretamente ligado à órbita dos servidores públicos e do posto de trabalho que ocupam frente à Administração, iniciaremos a nossa abordagem com os conceitos básicos de tais caracteres administrativos.

Neste contexto, o artigo 37, inciso I, da Carta Republicana do Brasil, assim está publicizado nos dias atuais:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Com fulcro em tal dispositivo constitucional, temos como premissas preliminares de nosso estudo:

a) que os cargos, empregos e funções públicas são preenchidos por pessoas físicas;

b) que essas pessoas físicas podem ser brasileiras ou, conforme o caso, estrangeiras, mas, em qualquer hipótese, deverão ser observados os rigores e os requisitos estabelecidos previamente em lei;

c) que o preenchimento de cargos, empregos e funções públicas visa à prestação de serviços no âmbito da Administração Pública dos 03 (três) Poderes da União, os quais compõem o Estado brasileiro, isto é, Executivo, Judiciário e Legislativo, de todos os entes da Federação.

Conceituamos **servidor público** como a pessoa física que exerce, de maneira perene e estável, atribuições profissionais de natureza pública, em decorrência de sua relação de trabalho mantida com a Administração Pública Direta ou Indireta, com os Poderes Legislativo ou Judiciário, com os Tribunais de Contas ou com o Ministério Público, infirmada por diplomas legais específicos. Em seu labor, o servidor público está sujeito a deveres, princípios, atribuições e direitos previstos em lei, tudo em nome, sobretudo, da soberania do interesse público sobre o privado.

No que tange à **função pública**, Diogo de Figueiredo Moreira Neto leciona que “a ideia de *função* se liga ao *conjunto de atividades* a serem desempenhadas pelo servidor público, que deverão estar explicitadas, ordenadas, especializadas e coordenadas”³, tudo com vistas a suprir as necessidades operacionais do serviço público.

Para tal doutrinador, cada uma destas funções se constitui uma atribuição, de tal sorte que sempre uma função pública pressuporá o cometimento de uma ou mais atribuições ao seu correspondente servidor.

O referido doutrinador explica que os estatutos em geral não conceituam a função pública em sentido autônomo, posto que ela não equivale necessariamente a um cargo específico, relacionando alguns exemplos, tais como as funções de jurado, de mesários eleitorais, de tradutores juramentados etc., mas não olvida que a Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, (Estatuto do Servidor Público Federal), refere função como “*conjunto de atribuições acrescidas a cargos públicos*” nas hipóteses de direção, chefia e assessoramento, como são os casos previstos nos artigos 38, § 1º e § 2º; 61, inciso I; e 62 do Estatuto Federal.

BANDEIRA DE MELO, por seu turno, leciona sobre função pública enquanto uma atribuição adicional confiada pela autoridade administrativa a um servidor público, tal como ocorre com os cargos em comissão, em estrita observância, portanto, ao Estatuto do Servidor Público Federal; todavia, no caso específico da função pública, só poderá ser outorgada a servidor ocupante de cargo efetivo, enquanto que o cargo comissionado é de livre provimento e exoneração, consoante veremos adiante. Com efeito, leciona o indigitado autor:

Funções públicas são plexos unitários de atribuições, criados por lei, correspondentes a encargos de direção, chefia ou assessoramento, a serem exercidas por *titular de cargo efetivo*, da confiança da autoridade que as preenche (art. 37, V, da Constituição Federal)⁴.
[destaque original]

³ NETO, Diogo de Figueiredo Moreira Neto. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro : Editora Forense, 2009, 15ª edição, p. 327.

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo : Editora Malheiros, 2016, 33ª edição, p. 266.

Agregando o tema, colacionamos a explicação de Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁵:

Portanto, perante a Constituição atual, quando se fala em **função**, tem-se que ter em vista dois tipos de situações:

1. a função exercida por servidores contratados temporariamente com base no artigo 37, IX, para a qual não se exige, necessariamente, concurso público, porque, às vezes, a própria urgência da contratação é incompatível com a demora do procedimento; a Lei nº 8.112/90 definia, no artigo 233, § 3º, as hipóteses em que o concurso era dispensado; esse dispositivo foi revogado pela Lei nº 8.745, de 9-12-93, que agora disciplina a matéria, com as alterações posteriores;
2. as funções de natureza permanente, correspondentes a chefia, direção, assessoramento ou outro tipo de atividade para a qual o legislador não crie o cargo respectivo; em geral, são funções de confiança, de livre provimento e exoneração; a elas se refere o art. 37, V, ao determinar, com a redação da Emenda Constitucional nº 19, que “as funções de confiança serão exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.” [destaque original]

Para nós, é possível assimilarmos a existência de dois sentidos válidos para o termo **função pública**: o primeiro, mais amplo, que a tem como o cometimento ordinário e típico de atribuições a um servidor, em decorrência do cargo que ocupa, ou a um cidadão, o qual, enquanto investido nela, carrega os ônus e os bônus de um agente estatal, como por exemplo a função de jurado; o segundo, arrimado ao Estatuto do Servidor Público Federal, é restrito, pelo qual se confere atribuições adicionais de confiança a um servidor ocupante de cargo público efetivo, destinadas à chefia, direção e assessoramento, remuneradas por meio de gratificação, denominadas, geralmente, como funções de confiança.

Para nós, o cargo público está para a função pública imprescindivelmente, mas nem sempre a recíproca será verdadeira. Consoante veremos logo a seguir, o cargo público reúne atribuições que lhe são singularmente resguardadas por lei, as quais dizem respeito à função pública reservada ao seu ocupante. Todavia, nem toda função pública corresponde a um cargo público propriamente, tal como a função de jurado ou de mesário, como vimos anteriormente, circunstância que justifica nosso raciocínio.

⁵ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro : Editora Forense, 2016, 29ª edição, 664/665.

A Lei Federal nº 3.780, de 12 de julho de 1960, em seu artigo 4º, inciso I, definiu como **cargo público** “o conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a um funcionário, mantidas as características de criação por lei, denominação própria, número certo e pagamento pelos cofres da União”.

Com o advento da Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, este conceito foi atualizado por meio do artigo 3º, que assim dispõe: “cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor”.

De acordo com o entender do saudoso Hely Lopes Meireles⁶, cargo público “é o lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular na forma estabelecida em lei”.

Diante desses ensinamentos, conceituamos cargo público como uma célula fundamental e, apesar de abstrato, porque não é possível tocá-lo, é intrínseco e imprescindível ao serviço público, possuindo número certo de vagas no quadro organizacional da Administração, estabelecido em lei. Quanto ao seu ocupante, qualifica-o, atribuindo-lhe uma característica profissional tal que, enquanto o estiver executando, ou seja, quando estiver no gozo das correspondentes atividades laborais – fixadas em lei, estará absorto em direitos e obrigações peculiares, as quais o destoam das atividades comuns, inerentes ao direito privado. As prerrogativas e rigores que tocam o cargo público servem para asseverar o interesse público, bem como para inibir que se instalem perseguições contra o servidor desviadas da legalidade, e não para particularmente beneficiá-lo. A remuneração do cargo público também é disposta em lei, e deve ser compatível com as competências, atribuições e responsabilidades lhe direcionadas, consoante previsão do inciso X do artigo 37⁷ e do § 1º do artigo 39⁸, ambos da Constituição Federal.

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo : Editora Malheiros, 2013, 39ª edição, p. 477.

⁷ Art. 37 (...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

⁸ Art. 39 (...)

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

Finalmente, **emprego público**, que, em termos conceituais, difere-se do cargo público quanto ao regime jurídico, posto que, sobre aquele, incidem as regras previstas na Consolidação das Leis do Trabalho, sendo da União a competência privativa para legislar sobre direito do trabalho, e, em se tratando de emprego público da Administração federal direta, autárquica e fundacional, da Lei Federal nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000.

O Tribunal Superior do Trabalho, por meio da Súmula 390⁹, firmou o entendimento de que os empregados públicos da Administração direta, autárquica e fundacional possuem a estabilidade prevista no artigo 41 da Constituição Federal, o mesmo não ocorrendo nas empresas públicas e nas sociedades de economia mista.

Nos Entes Federativos e em suas Administrações Indiretas, é possível coexistirem cargos e empregos públicos; contudo, nas Empresas Públicas e nas Sociedades de Economia Mista somente são admitidos os empregos públicos.

1.1. Criação e extinção

No âmbito da Administração direta, autárquica e fundacional, a criação de cargos depende de lei, cuja iniciativa privativa é do Chefe do Poder Executivo, com arrimo no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “a”, da Carta Política.

Na esfera do Poder Judiciário, é conferida a prerrogativa de os Tribunais proporem ao Poder Legislativo a criação e a extinção de seus cargos, bem como a remuneração de seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, assim como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos Tribunais inferiores, onde houver, conforme dispõe a alínea “b” do inciso II do artigo 96 da Constituição Federal. Essa regra também pertine aos Tribunais de Contas.

II - os requisitos para a investidura;
III - as peculiaridades dos cargos.

⁹ **ESTABILIDADE. ART. 41 DA CF/1988. CELETISTA. ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA OU FUNDACIONAL. APLICABILIDADE. EMPREGADO DE EMPRESA PÚBLICA E SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. INAPLICÁVEL (conversão das Orientações Jurisprudenciais nºs 229 e 265 da SBDI-1 e da Orientação Jurisprudencial nº 22 da SBDI-2) - Res. 129/2005, DJ 20, 22 e 25.04.2005**

I - O servidor público celetista da administração direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988. (ex-OJs nºs 265 da SBDI-1 - inserida em 27.09.2002 - e 22 da SBDI-2 - inserida em 20.09.2000)

II - Ao empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, ainda que admitido mediante aprovação em concurso público, não é garantida a estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988. (ex-OJ nº 229 da SBDI-1 - inserida em 20.06.2001)

No que tange aos cargos públicos existentes na esfera do Poder Legislativo, preveem o inciso IV do artigo 51 e o inciso XIII do artigo 52 que compete à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, respectivamente, dispor sobre sua criação, extinção e transformação, para o que o texto maior não define a forma, razão por que admissível a *Resolução*, que se consubstancia instrumento constitucional da alçada do Congresso Nacional previsto nos artigos 48, 51 e 52 da Carta Política. Esse procedimento se estende às Assembleias Legislativas e às Câmaras de Vereadores.

Diferente, porém, é a fixação da remuneração dos servidores pertencentes ao Poder Legislativo, a qual depende de lei de iniciativa da respectiva Casa, cujo veto ou sanção, lembramos, será do Chefe do Poder Executivo.

A fixação dos subsídios dos Deputados Federais, Senadores, Presidente da República, Vice Presidente da República e dos Ministros de Estado é de competência privativa do Congresso Nacional, e não está sujeita à sanção presidencial, com arrimo nos incisos VII e VIII do artigo 49 da Constituição Federal.

Neste sentido, leciona José dos Santos Carvalho Filho¹⁰:

Ocorre que o próprio art. 48 dispensa a sanção do Presidente nos casos dos arts. 49, 51 e 52, que dispõem, respectivamente, sobre a competência do Congresso, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Os arts. 51, IV, e 52, XIII, a seu turno, autorizam a Câmara dos Deputados e o Senado, respectivamente, a dispor sobre sua organização e sobre a criação, transformação e extinção de seus cargos. Resulta de todo esse quadro normativo que esses fatos relativos aos cargos, **quando se trata da organização funcional da Câmara e do Senado, não dependem de lei**, como nos demais casos. Em consequência, seus cargos são criados, transformados e extintos através de **resolução**. [grifos originais]

No âmbito do Ministério Público, a competência para propor a criação de cargos é do Procurador Geral, consoante preconiza o § 2º do artigo 127 da Carta Republicana.

De toda sorte, as leis que criam ou extinguem cargos públicos, ainda que possuam iniciativa privativa, não estão isentas de emendas da lavra do Poder Legislativo, respeitada, de toda sorte, a proibição de aumento de despesa, prevista nos incisos I e II do artigo 63 da Constituição Federal.

¹⁰ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro : Editora Lumen Juris, 2008, 19ª edição, p. 553.

Importante ressaltar que a criação de cargos públicos está condicionada à existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesas de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, bem como à autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, conforme determina o § 1º do artigo 169 da Constituição Federal.

Para arrematar o que vimos até aqui, destacamos a doutrina do saudoso Diogenes Gasparini¹¹, o qual, adotando asserções constitucionalmente sistematizadas, deixou-nos o ensinamento de que:

Cargo público é o menor centro hierarquizado de competência da Administração direta, autárquica e fundacional pública, criado por lei ou resolução, com denominação própria e número certo. A exigência de lei para sua criação decorre do disposto no art. 61, § 1º, II, a, enquanto a exigência de resolução funda-se no prescrito nos arts. 51, IV, e 52, XIII, estes combinados com o art. 48, todos da Constituição Federal. [grifo original]

A lei que cria um cargo público padecerá de vício formal de iniciativa se pessoa política diversa daquela prevista na Constituição Federal propuser, perante o Poder Legislativo, o projeto correspondente, estando, pois, fadada à declaração de inconstitucionalidade e exclusão do ordenamento jurídico, inexistindo, para este caso, a possibilidade de convalidação, nem mesmo diante da sanção do Chefe do Poder Executivo, consoante já decidiu o Supremo Tribunal Federal, em excerto que congrega os principais aspectos que abordamos neste tópico:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MINEIRA N. 13.054/1998. EMENDA PARLAMENTAR. INOVAÇÃO DO PROJETO DE LEI PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE QUADRO DE ASSISTENTE JURÍDICO DE ESTABELECIMENTO PENITENCIÁRIO E SUA INSERÇÃO NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DE SECRETARIA DE ESTADO. EQUIPARAÇÃO SALARIAL COM DEFENSOR PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. OFENSA AOS ARTS. 2º, 5º, 37, INC. I, II, X E XIII, 41, 61, § 1º, INC. II, ALÍNEAS A E C, E 63, INC. I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre as matérias previstas no art. 61, § 1º, inc. II, alíneas a e c, da Constituição da República, sendo vedado o aumento das despesas previstas mediante emendas parlamentares (art. 63, inc. I, da Constituição da

¹¹ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo : Editora Saraiva, 2012, 17ª edição, p. 319/320.

República). 2. A atribuição da remuneração do cargo de defensor público aos ocupantes das funções de assistente jurídico de estabelecimento penitenciário é inconstitucional, por resultar em aumento de despesa, sem a prévia dotação orçamentária, e por não prescindir da elaboração de lei específica. 3. A sanção do Governador do Estado à proposição legislativa não afasta o vício de inconstitucionalidade formal. 4. A investidura permanente na função pública de assistente penitenciário, por parte de servidores que já exercem cargos ou funções no Poder Executivo mineiro, afronta os arts. 5º, caput, e 37, inc. I e II, da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 2113, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2009, DJe-157 DIVULG 20-08-2009 PUBLIC 21-08-2009 EMENT VOL-02370-01 PP-00130)

A extinção de um cargo público é a sua exclusão do mundo jurídico, feita, em regra por lei, em obediência ao princípio do paralelismo das formas, exceto se estiver vago, quando, então, o Chefe do Poder Executivo poderá fazê-lo por meio de Decreto Autônomo, conforme reza o artigo 84, inciso VI, alínea “b”, da Carta Magna.

Um cargo público é extinto ou por obsolescência, isto é, quando a máquina já não mais necessita das atribuições que a ele são conferidas para que o serviço público seja prestado com *eficiência*, ou **quando um cargo público é transformado em outro, o que implica a extinção do anterior mediante a criação de um novo**.

Se *estável*, o servidor, cujo cargo foi declarado extinto, será colocado à disposição da Administração, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até que ele seja adequadamente aproveitado em outro cargo, consoante dispõe o § 3º do artigo 41 da Carta Maior. Explicamos que a estabilidade é um atributo conferido ao servidor que possuir mais de 03 (três) anos de efetivo exercício, garantido constitucionalmente pelo artigo 41.

Por outro lado, se o servidor não for estável, será exonerado, a exemplo dos servidores comissionados ou em estágio probatório, garantidos, neste último caso, o cumprimento dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

1.2. Provimento

Significa preencher um cargo público que, até então, encontrava-se vago. O provimento, de acordo com o entendimento de José dos Santos Carvalho Filho¹², é um

¹² FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro : Editora Lumen Juris, 2008, 19ª edição, p. 554.

fato administrativo, sujeito à vontade da autoridade competente, consubstanciada por meio de um *ato administrativo*.

Existem dois tipos de provimento, o **originário**, isto é, quando o seu ocupante ocorre àquele serviço público, como prestador, de maneira inaugural, iniciando uma nova relação jurídica com a Administração Pública, que agora é sua empregadora; e o **derivado**, que se efetiva quando um servidor, já afeto à Administração Pública, deixa o seu cargo anterior para preencher um outro cargo público naquele núcleo jurídico, sujeito ao mesmo estatuto.

Existem várias formas de provimento, muitas das quais estão previstas no artigo 8º da Lei Federal nº 8.112/1990; mas, considerando que este não é propriamente o tema sobre o qual nos aprofundaremos, deixaremos o desenvolvimento dessa tônica para uma diferente oportunidade.

O provimento originário, vale mencionar, está diretamente relacionado à investidura no cargo ou no emprego público, a qual depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, circunstância que está condicionada à natureza e à complexidade das atribuições e responsabilidades que lhes são cometidas previamente por lei, consoante dispõe o inciso III do artigo 37 da Carta Magna. O mesmo rigor não atinge os cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

2. Classificação dos cargos públicos

2.1. Efetivo

Cargo público efetivo é aquele afeto à estrutura rígida da Administração Pública, cuja ocupação se dá de maneira estável e perene quando cumprido o estágio probatório, isto é, com demissão de seu ocupante condicionada a regular procedimento administrativo, no qual seja oportunizada ampla defesa e contraditório, sempre em virtude da violação de obrigações previstas em lei, ou em razão de sentença judicial transitada em julgado.

Neste condão, importante acentuarmos que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, a qual alterou o artigo 41 da Constituição Federal, elevou para 03 (três) anos o prazo para a aquisição de estabilidade no serviço público, e, conseqüentemente, o prazo do estágio probatório, revogando parcialmente o artigo 20 da Lei Federal nº 8.112/1990 no que diz respeito ao período de 24 (vinte e quatro) meses ali previsto para o estágio probatório¹³.

Trazemos a lume o conceito de provimento efetivo lançado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁴:

Provimento efetivo é o que se faz em cargo público, mediante nomeação por concurso público, assegurando ao servidor, após três anos de exercício, o direito de permanência no cargo, do qual só pode ser destituído por sentença judicial, por processo administrativo em que seja assegurada ampla defesa ou por procedimento de avaliação de desempenho, também assegurado o direito à ampla defesa (conforme art. 41, § 1º, da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional nº 19). [grifo original]

O provimento deste tipo de cargo é condicionado à prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, obedecidos à ordem de classificação e ao prazo de validade do certame, sendo que o número de vagas, atribuições e vencimentos são fixados em lei.

¹³ STA 269 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 04/02/2010, DJe-035 DIVULG 25-02-2010 PUBLIC 26-02-2010 EMENT VOL-02391-03 PP-00756 LEXSTF v. 32, n. 375, 2010, p. 226-234.

¹⁴ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Lucino de Araújo. **Servidores Públicos na Constituição Federal**. São Paulo : Editora Atlas, 2015, 3ª edição, p. 79.

2.1.1. Isolado

Cargo isolado de provimento efetivo é aquele que está inserido em um quadro de cargos sem a possibilidade de movimentação, que é singular, ou seja, desprovido de escalonamento em classes sucessivas.

Pode ser, todavia, contemplado com progressão horizontal, isto é, por critérios de merecimento, os seus titulares são congratulados com graus diferentes que implicam a majoração de seus vencimentos, mantida, de toda sorte, a classe, que é única.

2.1.2. Em carreira

Carreira significa a existência de mais de uma classe para um determinado cargo, disposta em ordem crescente, vertical. Por exemplo: Procurador I, Procurador II e Procurador III. Geralmente, para cada classe existe um número específico de vagas; portanto, para que a promoção vertical aconteça, fazendo com que o servidor seja elevado para cargo superior, é preciso, por primeiro, que uma vaga acima seja desocupada, circunstância que será agregada por critérios de merecimento e/ou antiguidade.

A promoção de uma classe para outra importa maior complexidade de atribuições e responsabilidades cometidas ao cargo.

A promoção de classes determina, ainda, a vacância de uma ao mesmo tempo em que provê a outra.

2.2. Em comissão

São, em conformidade com o que dispõe a parte final do inciso II do artigo 37 da Carta Republicana, cargos declarados em lei de livre nomeação e exoneração, destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento, consoante determina o inciso V do mesmo dispositivo normativo.

Isso significa que o provimento de um cargo em comissão independe de aprovação em concurso público, e nem enseja que seu ocupante seja necessariamente um servidor público efetivo.

A lei, todavia, poderá fixar percentuais mínimos para preenchimento destes cargos por servidores efetivos.

Tais cargos são fixados na estrutura rígida da Administração, no quadro permanente de atribuições, mas mesma sorte não assiste aos seus ocupantes, porquanto não adquirem estabilidade no exercício da função, mormente porque a sua nomeação está atrelada à confiança da autoridade administrativa, cujo mandato possui prazo certo.

Os Tribunais de Contas¹⁵ e o Supremo Tribunal Federal¹⁶ são avessos à criação desmedida de cargos em comissão, pois implica o esvaziamento do princípio

¹⁵ “RELATÓRIO

Em julgamento as contas da Câmara Municipal de Aurifloma, relativas ao exercício de 2012.

Ao concluir o Relatório, Unidade de Fiscalização constatou as seguintes ocorrências:

(...)

QUADRO DE PESSOAL – desproporção entre a quantidade de cargos em comissão e efetivos.

(...)

VOTO

(...)

De outro lado, alinho-me ao d. MPC e SDG e considero que existem irregularidades graves que culminam as contas. Nessa esteira, o quadro de pessoal do Legislativo é motivo de observações e recomendações deste Tribunal desde as contas do exercício de 20038, ora pela permanência de cargos em comissão cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento, violando os incisos II e V, do artigo 37 da Carta Federal; ora pela não exigência de formação em nível superior, como foi muito bem observado nas contas do exercício de 20099, para os cargos de Assessor Parlamentar, Assessor Técnico Legislativo e Assessor de Informática, e agora, pelo número excessivo de cargos em comissão providos.

(...)

Observe que a nova reestruturação anunciada é composta por 14 cargos de provimento efetivo e 6 cargos em comissão; no entanto, em 2012 estavam ocupados 05 comissionados e somente 03 efetivos. Registro que o princípio da proporcionalidade almeja inibir e neutralizar excessos do Poder Público no exercício de suas funções. Assim, determino que o Legislativo promova a devida readequação de seu quadro de pessoal, devendo o mesmo ser composto, em sua maioria, por funcionários efetivos.

(...)

Assim, em razão do quadro de pessoal (cargos em comissão) com falhas desde o ano de 2003; concessão de gratificações indevidas e prática de nepotismo, julgo irregulares as contas da Câmara Municipal de Aurifloma, relativas ao exercício de 2012, com fundamento no artigo 33, inciso III, alíneas “b”, da Lei Complementar nº 709/93, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.”

(TCESP, Processo: TC-002118/026/12, 1ª Câmara, Relator: Conselheiro Renato Martins Costa, julgado em: 24/02/2015.)

¹⁶ “a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;

b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;

c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e

d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.”

(STF, Tema 1010, Tese de Repercussão Geral, RE 1041210, data: 28/09/2018)

constitucional do concurso público, a par de também colocar em risco a segurança do próprio serviço público, uma vez que a estabilidade subsiste para conferir liberdade ao servidor de se manifestar, ainda que contrariamente aos seus superiores, quando diante de ilegalidades, com a garantia de que não perderá o seu cargo por isso.

2.3. Vitalício

Os cargos de provimento *vitalício* são, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, “tal como os efetivos, predispostos à retenção dos ocupantes, mas sua vocação para retê-los é ainda maior.”¹⁷

Isso porque, quando o servidor que ocupa cargo desta natureza alcança a vitaliciedade, somente estará sujeito a perdê-lo após sentença judicial transitada em julgado.

Somente são considerados vitalícios os cargos assim definidos pela Constituição Federal, a saber: a) Magistrado, consoante estabelece o inciso I do artigo 95; b) Ministro do Tribunal Superior Militar, conforme dispõe o artigo 123; c) Membros do Ministério Público, como reza a alínea “a” do inciso I do § 5º do artigo 128; e d) Ministro do Tribunal de Contas da União, de acordo com o § 3º do artigo 73.

¹⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo : Editora Malheiros, 2016, 33ª edição, p. 319.

3. Transformação de cargos, empregos e funções públicas

3.1. Conceito, premissas e requisitos

O fato de a Constituição Federal exigir a aprovação em concurso público para que as pessoas físicas acessem cargos e empregos públicos, não é fator impeditivo para que seja possível o provimento derivado, porquanto o próprio diploma maior prevê exceções.

A transformação é o ato jurídico que extingue um cargo, emprego ou função pública, e, ao mesmo tempo, cria um novo, que será provido, em regra, pelos servidores que ocupavam aquele que foi extinto. Em sendo assim, é possível afirmar que a investidura desses servidores ao novo cargo será derivada, porque advinda de um vínculo anterior, ultimada por apostila.

Trata-se de instituto jurídico previsto na Constituição Federal nos seguintes dispositivos: artigo 48, inciso X; artigo 51, inciso IV; e artigo 52, inciso XIII.

Em nossa opinião, trata-se de ferramenta que impulsiona a Administração, com vistas à otimização de seus quadros.

Não fosse possível este tipo de *reforma* de cargos, aqueles considerados obsoletos ou não mais eficientes sob algum ângulo operacional, estariam fadados à inflexível extinção, com a colocação de seus titulares estáveis à disponibilidade remunerada¹⁸, circunstância que oneraria o erário, porquanto, de outra banda, outros cargos, semelhantes, com similares atribuições, mas com características mais contemporâneas, seriam, ao mesmo tempo, criados e providos por outros servidores, aprovados em novo concurso público.

Portanto, por meio da transformação, “ao se extinguirem determinados cargos, cria-se nova carreira que absorve as anteriores; e, concomitantemente, faz-se o **aproveitamento** dos atuais servidores nos novos cargos¹⁹”. [grifo original]

José dos Santos Carvalho Filho²⁰ conceitua transformação de cargos públicos da seguinte maneira:

¹⁸ Art. 41. (...)

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

¹⁹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Lucino de Araújo. **Servidores Públicos na Constituição Federal**. São Paulo : Editora Atlas, 2015, 3ª edição, p. 79.

A regra geral para a criação, transformação e extinção de cargos públicos é contemplada no art. 48, X, da CF. Segundo este dispositivo, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre a criação, transformação e extinção dos cargos, empregos e funções públicas. Na criação, formam-se novos cargos na estrutura funcional; na extinção, eliminam-se os cargos; e a transformação nada mais é do que a extinção e a criação simultânea de cargos: um cargo desaparece para dar lugar a outro.

A doutrina deixada por Diógenes Gasparini²¹ alcança que a transformação significa uma alteração que atinge a natureza do cargo, exemplificando um cargo dantes efetivo que é transformado em comissionado. Delineia, ainda, que nada se alterará quando a modificação introduzida disser respeito à quantidade de cargos, à denominação, ao acréscimo ou supressão de alguma atribuição. Explica, pois:

Com a transformação o que se tem realmente é a extinção de um ou de alguns cargos e a criação de outro ou de outros. Essa extinção e criação acontecem sem necessidade de qualquer menção. Ocorrem automática e simultaneamente quando um cargo é transformado em outro.

De acordo com as lições deixadas por Hely Lopes Meirelles²², a transformação de cargos será constitucional se observadas certas circunstâncias, vejamos:

A transformação de cargos, funções ou empregos do Executivo é admissível desde que realizada por lei de sua iniciativa. Pela transformação extinguem-se os cargos anteriores e se criam os novos, que serão providos por concurso ou por simples enquadramento dos servidores já integrantes da Administração, mediante apostila de seus títulos de nomeação. Assim a investidura nos novos cargos poderá ser *originária* (para os estranhos ao serviço público) ou *derivada* (para os servidores que forem enquadrados), desde que preencham os requisitos de lei. Também podem ser transformadas *funções* em *cargos*, observados o procedimento legal

²⁰ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro : Editora Lumen Juris, 2008, 19ª edição, p. 552/553.

²¹ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo : Editora Saraiva, 2012, 17ª edição, p. 321/322.

²² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo : Editora Malheiros, 2013, 39ª edição, p. 480/481.

e a investidura originária ou derivada, na forma da lei. [destaques originais]

A transformação não se confunde com a transposição, já extinta de nosso ordenamento jurídico, que cuidava de ato pelo qual se permitia que um servidor público passasse a ocupar um cargo diverso do seu, bastando que dotasse habilitação técnica para tanto e que fosse aprovado em concurso interno.

A funcionalidade mais comum da transformação está voltada à fusão de diferentes cargos, existentes em uma mesma estrutura organizacional administrativa, mas com atribuições idênticas ou semelhantes, os quais se encontrem dispostos em carreiras plurais.

Portanto, embora a Carta Republicana tenha adotado um sistema rígido para a criação e extinção de cargos, permite, de outra banda, a operacionalização dessas circunstâncias mediante a transformação.

Os escopos deste tipo de transformação são, invariavelmente, inibir a hierarquização de cargos com equivalentes graus de atribuições e solucionar litígios ligados a remunerações díspares, racionalizando, pois, os quadros funcionais.

Consoante asserções externadas por Sérgio Guerra²³ sobre o instituto da transformação:

Trata-se, portanto, por meio do instituto da transformação de cargos, de verdadeira reestruturação, reformulação, reenquadramento, consolidação, reunião e racionalização de quadro funcional, seja de órgão ou de entidade, congregando as funções do cargo então extinto em nova estrutura organizacional visando o atendimento ao princípio da eficiência; isto é, conduzindo o servidor público de um cargo para outro, em nova carreira de modo a viabilizar o agrupamento de cargos, com atribuições similares, sob uma mesma denominação.

Todavia, consoante afirmam Maria Fernanda Pires de Carvalho Pereira e Tatiana Martins da Costa Camarão²⁴, “tanto a doutrina como a jurisprudência vêm

²³ GUERRA, Sergio. **Transformação de cargos públicos – A racionalização burocrática no atendimento do princípio da eficiência**. Belo Horizonte : Int. Públ. – IP, ano 14, nº 76, p. 89-108, nov/dez. 2012.

²⁴ PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa. Criação, alteração e extinção de cargo público. In: FORTINI, Cristina (Organizadora). **Servidor Público – Estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra**. Belo Horizonte : Editora Fórum, 2009, 1ª edição, p. 299.

como ressalvas tal procedimento, entendendo de modo geral que a medida burla o concurso público”.

Neste diapasão, cuida lembrar o conteúdo da Súmula Vinculante nº 43 do Supremo Tribunal Federal, que assim dispõe:

É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

Na mesma obra, Maria Fernanda Pires de Carvalho Pereira e Tatiana Martins da Costa Camarão agregam que não haverá preterição à exigência de concurso público quando presentes a afinidade de atribuições e equivalência de vencimentos, isto é, quando persistir identidade substancial entre os cargos que se pretende fundir.

Compreendemos que essa adução comporta ponderações; primeiro porque a transformação de cargos não está apenas para a fusão de cargos dispostos em carreiras plurais; segundo porque defendemos a prescindibilidade de equivalência de vencimentos, quando constatada sub-remuneração que viole o § 1º do artigo 39 da Constituição Federal.

Assimilamos que, por meio da transformação, é possível tanto a unificação de cargos distintos, localizados em uma mesma estrutura organizacional, assim como também é viável a transformação isolada de um cargo, extinguindo-o e ao mesmo tempo criando um novo, aproveitando-se os servidores daquele cargo extinto para o atual, desde que atendidos os requisitos constitucionais, para tanto.

Ademais, não concordamos com medidas legislativas que, a par de alcançarem o princípio da eficiência por meio da transformação de cargos, ao mesmo tempo não resolvem questões ligadas à sub-remuneração. Para nós, é legítima uma lei que transforma um cargo público e também altera a sua remuneração, caso esteja manifestamente defasada, desde que o projeto de lei esteja acompanhado de justificativa e demonstração incontestes dessa circunstância.

Por outro lado, importante aventarmos a inconstitucionalidade de lei que transforma um cargo subalterno, para o qual fora exigido concurso público com menor grau de complexidade, para um cargo efetivo mais elevado, visando ao ingresso em nova carreira do funcionalismo, para a qual sejam destinados

superiores vencimentos, mormente quando estes não forem compatíveis com o grau de responsabilidade, atribuições cometidas e nível de hierarquia no quadro funcional.

Vai ao encontro de nosso entendimento a disciplina de Antonio Carlos Alencar Carvalho²⁵:

Chama a atenção, realmente, a inconstitucionalidade da transformação de cargos públicos quando, nos novos postos criados por meio da referida transformação, são investidos cidadãos que **não se submeteram a concurso público com grau de dificuldade compatível com a complexidade do novo posto recém-criado e com o correlato nível de remuneração.**

(...)

É manifesto que um cidadão que prestou concurso público e nele foi aprovado para cargo de nível médio, com exigência de escolaridade e patamar menor de dificuldade nas provas admissionais do certame concursal e que participou efetivamente para ingressar na Administração Pública, não atende a exigência constitucional do artigo 37, II, para ser investido em outro cargo, de nível superior e em grau de auditoria ou de analista ou congêneres, de excelência e da elite do funcionalismo, com inequívoca maior complexidade, pois deveria haver chancela e o atestado de merecimento correspondente ante o êxito alcançado na legítima e sacrossanta via do concurso público específico para o posto administrativo a ser ocupado, haja vista que os conhecimentos exigidos e os testes de recrutamento e provas do procedimento concursal próprio para o cargo mais complexo, lançado na elite do funcionalismo ante a proposta remuneratória apresentada, teriam e terão outra expressão de dificuldade. [destaques originais]

Em termos práticos, um cargo público de Técnico Judiciário não pode ser transformado em Analista Judiciário, porque são cargos com graus de escolaridade distintos (o primeiro médio, o segundo superior), com atribuições diversas, vencimentos incompatíveis e desiguais níveis de dificuldade dos concursos públicos respectivos.

De outra sorte, parece-nos coerente a transformação de cargo isolado de Assistente Jurídico para Procurador, quando as atribuições a ele cometidas forem propriamente de advogado público, a fim de elidir uma errônea denominação com remuneração incompatível ao grau de responsabilidades. Ademais, a nomenclatura pedante por vezes atrapalha a classe no exercício de sua função, dificultando a defesa da entidade ou órgão.

²⁵ CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. **Limites constitucionais da transformação de cargos públicos.** Jus Navigandi. Artigo publicado em 11/2010.

Neste espeque, é importante traçarmos uma importante linha de diferenciação. No exemplo anterior, se na estrutura organizacional do órgão ou entidade não houver outro cargo afeto à advocacia pública que não o de Assistente Jurídico, e lhe for alçada uma alteração de nomenclatura para Procurador, não estaremos diante de uma transformação de cargos propriamente, posta a manutenção da natureza do cargo, das atribuições, do grau de escolaridade, do nível de responsabilidade, das peculiaridades e das exigências para investidura, aliás, se houvesse a alteração desse conjunto característico, incorrer-lhe-ia vício de inconstitucionalidade. Um caso como este não ultrapassa a hipótese de red denominação. Por outro lado, se houvesse, para este cargo, a alteração de sua natureza, isto é, de isolado ele fosse alterado para cargo em carreira, por exemplo, aí sim estaríamos diante de um caso típico de transformação de cargo público.

Ademais, se num quadro de determinado órgão ou entidade houver tanto o cargo de Assistente Jurídico, como também o de Procurador, ambos com atribuições inerentes à advocacia pública, e se intentar a fusão destes, com a extinção do cargo de Assistente Jurídico, como forma de otimizar a estrutura administrativa e os serviços ali prestados, ser-lhe-á perpetrada típica transformação de cargo público.

Sobre essas circunstâncias, trataremos de maneira mais aprofundada na Subseção 4.3, e, na Seção 7, traremos à colação alguns casos práticos, cuja legalidade ou constitucionalidade foram apreciadas pelo Supremo Tribunal Federal.

Não olvidamos que o servidor possa discordar da transformação do cargo que ocupa. De todo modo, é importante lembrarmos que inexistente direito adquirido ao regime jurídico e à imutabilidade dos estatutos, consoante jurisprudência pacificada pelo Supremo Tribunal Federal²⁶, razão por que a Administração Pública pode, mediante discricionariedade e conveniência, agregadas à motivação do ato - a qual embasará as justificativas do projeto de lei, realizar tais modificações em sua própria

²⁶ EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVIDOR PÚBLICO. AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. PRECEDENTES. 1. O Supremo Tribunal Federal, ao julgamento do RE 563.965-RG, Rel^a. Min. Cármen Lúcia, reafirmou sua jurisprudência no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico, assegurada a irredutibilidade de vencimentos. 2. Dissentir da conclusão do Tribunal de origem no sentido de que não houve decesso remuneratório demandaria o reexame dos fatos e do material probatório constante dos autos, bem como da legislação infraconstitucional pertinente. Incidência das Súmulas 279 e 280/STF. 3. Nos termos do art. 85, § 11, do CPC/2015, fica majorado em 25% o valor da verba honorária fixada anteriormente, observados os limites legais do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC/2015. 4. Agravo interno a que se nega provimento. (ARE 1144484 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 26/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-240 DIVULG 12-11-2018 PUBLIC 13-11-2018)

estrutura organizacional, desde que garantida a irredutibilidade de vencimentos e respeitados os benefícios inerentes ao tempo de serviço ou ao merecimento e graus de progressão já alcançados.

Diante de tudo o que aqui vimos, relacionamos, como requisitos para a transformação, que os hodiernos cargos possuam, em relação aos cargos extintos:

- a) a mesma natureza jurídica;
- b) idêntico grau de escolaridade;
- c) similares atribuições;
- d) o mesmo nível de complexidade de concurso público;
- e) as mesmas exigências de qualificação profissional e requisitos para investidura;
- f) peculiaridades congêneres; e
- g) equivalentes graus de responsabilidades.

Todos esses requisitos que ora relacionamos se aplicam para cargos plurais que são unificados em carreira única.

Em se tratando de cargo, emprego ou função pública que é descaracterizado porque transformado em outro tipo, o requisito *mesma natureza jurídica* se torna prescindível, por exemplo: cargo comissionado de Consultor Jurídico transformado em cargo de provimento efetivo de Assessor Jurídico, sendo certo que, neste caso, a exoneração do ocupante do cargo comissionado será obrigatória, devendo-se promover concurso público para provimento do novo cargo; ou cargo isolado de provimento efetivo de Contador transformado em cargo em carreira de Contador.

Não relacionamos aqui a exigência de vencimentos equivalentes, pois, como dissemos anteriormente, pode ocorrer de um cargo, sujeito à transformação, deter, naquele momento, remuneração defasada em comparação às suas atribuições, grau de responsabilidade, nível técnico etc.²⁷, tornando-se, em nosso entender, constitucional que, na mesma lei que o transforme, também seja resolvido o problema da sub-remuneração.

²⁷ Art. 39 (...)

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

3.2. Transformação e alteração de atribuições inerentes aos cargos públicos

Parte da doutrina²⁸ defende que a transformação será inconstitucional quando alterar a referência de vencimentos, titulação e atribuições do cargo, porque implica novo provimento, exigindo concurso público.

Entrementes, não nos coadunamos com este posicionamento, considerando que o interesse público, presente no instituto da transformação de cargos, permite, adotando-se cuidados técnicos, e mediante motivação, a sua moldação no caso concreto, como veremos.

Partimos da compreensão de que as transformações também alcançam estratégicas alterações nas atribuições cometidas aos cargos, empregos e funções públicas, como maneira de contextualizá-las ao cenário atual, visando ao interesse público.

Para nós, são legítimas tais alterações quando não atingirem o núcleo duro das atribuições reservadas ao cargo, emprego ou função. Por exemplo, a um enfermeiro não poderá ser destinada a tarefa de atendimento médico hospitalar, porque esta é uma atribuição integrante do núcleo duro do cargo de médico; do mesmo modo, não poderá ser retirado do rol de atribuições de um procurador a representação judicial do ente público, porque esta é uma atribuição essencial deste cargo, que faz parte do seu núcleo duro.

Sobre a alteração das atribuições no âmbito da transformação de cargos, ensina-nos Marçal Justen Filho²⁹:

A alteração das competências atribuídas ao cargo: As competências próprias do cargo podem ser alteradas, desde que isso não importe modificação essencial quanto à sua natureza ou produza efeito de frustração do princípio do acesso mediante concurso público. Assim, por exemplo, é claro que um cargo de advogado não pode ter suas atribuições alteradas para compreender atuação própria de médico.

Do mesmo modo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro³⁰:

²⁸ MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo : Editora Malheiros, 2013, 39ª edição, p. 481.

²⁹ FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2014, 10ª edição, p. 980.

³⁰ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Tratado de Direito Administrativo**. Vol. 2, Editora Revista dos Tribunais, conteúdo digital – Thomson Reuteus, edição 2015, p. 19 (70%).

Ainda pelo mesmo fundamento, o STF tem considerado inconstitucionais medidas previstas em leis de reclassificação de cargos, como o acesso, a transformação de cargos ou o aproveitamento de servidores em cargo de nível superior àquele para o qual prestou concurso. A terminologia utilizada é variada, mas o objetivo é o mesmo: permitir que o servidor que prestou concurso para determinado cargo passe a ocupar outro, mais elevado, de nível de escolaridade superior.

O fato em si de serem reestruturadas carreiras, com nova definição de atribuições e novas exigências de escolaridade, em nada contraria a Constituição. [grifamos]

As transformações são consideradas legítimas quando não violam o princípio republicano do concurso público, insculpido no inciso II do artigo 37 da Carta Magna; isto significa que um cargo público para o qual se exige, em princípio, nível médio de escolaridade, não poderá ser transformado em um outro para o qual se exija nível superior; por exemplo, um cargo de ajudante geral não poderá ser transformado em um cargo de engenheiro, consoante alinhamos na Seção anterior.

Mas isto não impede, frisamos, que, para um cargo em se exija nível fundamental de escolaridade, passe a se exigir o nível médio, respeitados os servidores que já se encontrarem providos, aplicando-se, pois, o novo requisito de investidura, aos futuros nomeados.

Sobre a transformação de um cargo isolado em um cargo organizado em uma carreira, ou a reunião de diferentes cargos em uma única carreira, Maria Sylvia Zanella Di Pietro³¹ explica que:

Não há vício de inconstitucionalidade quando os cargos existentes são adaptados à nova forma de organização da carreira, desde que não existam grandes alterações das atribuições e que seja mantida a mesma exigência de escolaridade para ingresso no nível inicial. Se essa adaptação não fosse possível, a Administração Pública ficaria impedida de fazer qualquer reestruturação de carreiras ou reclassificação de cargos.

Se as atribuições são semelhantes, se os servidores foram habilitados mediante concurso público, se atenderam às exigências para o respectivo provimento, não há impedimento para o seu enquadramento na nova situação. O que não poderia ser feito seria criar carreira com atribuições inteiramente diversas e novas exigências de provimento e aproveitar na mesma servidores que foram habilitados para cargos de outra natureza. [grifamos]

³¹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Lucino de Araújo. **Servidores Públicos na Constituição Federal**. São Paulo : Editora Atlas, 2015, 3ª edição, p. 81.

Quando o cargo público é isolado e não há muitas vagas para ele, torna-se difícil imaginar a sua transformação em um cargo em carreira.

Isso porque é premissa da promoção vertical, ou seja, da carreira, o acréscimo de atribuições em decorrência do novo nível profissional, circunstância que justifica um superior patamar de vencimentos.

Se em uma determinada Administração há apenas uma vaga para um determinado cargo, enquanto o seu ocupante não ascender para a classe superior, quer isto dizer que as atribuições daquele nível elevado não estão sendo exercidas por ninguém, causando prejuízo ao serviço público. Por tal razão, para nós, a carreira, neste caso, não se mostra plausível.

Por outro lado, as atribuições que, se houvesse uma carreira, estariam divididas entre as várias classes daquele cargo, estarão, em virtude do tamanho diminuto daquela Administração, concentradas em um cargo isolado, certamente sobrecarregando o seu ocupante.

Lembremos, pois, que o §1º do artigo 39 da Constituição Federal estabelece critérios para a fixação dos padrões de vencimento, sendo eles: a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos, os requisitos para a investidura e as peculiaridades; portanto, se para uma carreira haveria uma distribuição dos vencimentos no espaço e no tempo - promoção vertical, para o cargo isolado é ideal, em nosso entender, que, para a determinação dos vencimentos se considere, justamente, a ausência dessa circunstância.

3.3 Transformação, red denominação e reclassificação

Existem intenções legítimas voltadas ao campo de puras *redenominações* de cargos públicos, confundidas, invariavelmente, com o conceito de transformação.

Isso porque, em algumas vezes, objetivando a alteração da nomenclatura de um cargo público, o responsável pelo projeto de lei correspondente, inadvertidamente, utiliza-se da expressão “transformação de cargo público”.

Sobre essa hipótese, adiantamo-nos na Subseção 4.1, quando admitimos um caso de alteração de nomenclatura de cargo de Assistente Jurídico para Procurador, mantendo-se a natureza do cargo (efetivo e isolado ou em carreira), as

atribuições, as exigências mínimas para investidura, o grau de escolaridade, o nível de responsabilidade e peculiaridades.

O escopo do instituto constitucional da transformação não é a red denominação; aliás, são estes dois conceitos distintos.

A transformação possui mais de um foco, ela não visa somente à alteração da nomenclatura do cargo, pois seu alcance é muito maior, vez que o atinge de maneira intrínseca.

Enquanto a red denominação apenas altera o nome do cargo, seja para corrigir uma falha de expressão, seja para modernizar o seu chamamento; a transformação extingue o cargo anterior para criar um novo, mais atual, com características ascendentes.

Sobre o assunto, José dos Santos Carvalho Filho³² explana que:

Tem sido admitida na Administração a denominada transformação de cargos “sem aumento de despesa”, implementada por atos administrativos oriundos de autoridades dirigentes de pessoas e órgãos públicos, através dos quais se extinguem alguns cargos e se criam outros com despesa correspondente à daqueles. Na verdade, não se trata propriamente, no caso, de transformação de cargos, a ser prevista em lei, mas sim de mera reorganização interna muito mais de caráter administrativo. Tal procedimento, aliás, restou sufragado pela EC nº 32/2001, que, alterando o art. 84, da CF, conferiu ao Presidente da República (e aos demais Chefes do Executivo) competência para dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração, desde que não haja aumento de despesa nem criação ou extinção de cargos públicos. Em nosso entender, contudo, essa reorganização tem limites para o Administrador, sendo vedado, a pretexto de executá-la, alterar tão profundamente a estrutura funcional do órgão que dela possa resultar a sua desfiguração, com extinção de carreiras e criação de novos cargos, sem que haja autorização legal.

Compreendemos, portanto, que a transformação de cargos, empregos e funções públicas possui diversas facetas e escopos, tais como: reunião de cargos em uma única carreira, mutação de uma função para cargo efetivo ou de cargo em comissão para cargo efetivo ou de cargo para emprego público, de cargo isolado para cargo em carreira etc., tudo isso aproveitando ao máximo a mão-de-obra que já lhe é efetiva.

³² FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro : Editora Lumen Juris, 2008, 19ª edição, p. 553.

Gizamos que a pura alteração do nível de escolaridade para futuros nomeados, em porvindouros concursos públicos, assim como a alteração sutil das atribuições, não se materializam como transformação de cargo.

Ademais, a alteração de vencimentos, para atender os padrões constitucionais, também não refere à transformação de cargo, tratando de correção de vício que implica a sub-remuneração do seu ocupante.

3.4. Transformação de cargos públicos no Poder Executivo

A transformação de cargos no âmbito da Administração Pública direta exige, inexoravelmente, lei, cuja iniciativa privativa é do Chefe do Poder Executivo, consoante interpretação sistemática dos artigos 48, inciso X; 61, § 1º, inciso II, alínea “a”; e 84, inciso VI, alínea “b”, todos da Constituição Federal.

Como consequência, uma lei que transforma cargos, empregos ou funções na Administração direta, proposta por parlamentar, será inconstitucional por vício de iniciativa, tal como vimos na Subseção 2.1 deste trabalho, referente à criação e extinção de cargos públicos. Nesses casos, nem a sanção e nem a promulgação pelo Chefe do Poder Executivo sanarão o vício e, portanto, não convalidarão o ato.

A respeito dos requisitos necessários à aprovação da lei que transforma cargos, como o número de turnos de votação e o quórum para aprovação, “dependerão do que estiver estabelecido, via de regra, no Regimento Interno da Casa de Leis competente”, consoante ensinamento deixado por Diogenes Gasparini³³.

As leis que criam e transformam cargos são, em geral, ordinárias, salvo expressa exigência diversa.

A exclusividade relativa à iniciativa do projeto de lei que transforma cargos públicos da Administração direta não inibe que os parlamentares nele façam emendas, desde que essas não possuam o condão de aumentar a despesa originalmente prevista pelo Executivo, consoante reza o artigo 63, inciso I, da Carta Republicana.

³³ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo : Editora Saraiva, 2012, 17ª edição, p. 323.

Na mesma obra, GASPARINI³⁴ elenca alguns limites concernentes ao poder de emenda reservado ao Congresso, com o fim de minimizar a ingerência parlamentar sobre a criação ou transformação de cargos do Executivo, em termos:

Por outro lado, a emenda, ainda que sem aumentar a despesa, não pode reduzir, por exemplo, o número de cargos de médico, proposto pelo Executivo, e criar igual número de engenheiros, pois, se assim fosse, estar-se-ia por iniciativa parlamentar criando cargo, numa evidente usurpação de função. Igualmente, não cabe ao parlamentar, mediante emenda, dividir os cargos de médico, cuja criação é proposta pelo Executivo, para ampliar o quadro desses servidores na Administração centralizada, de modo que aí permaneçam uns, como deseja o Executivo, e outros sejam criados numa certa autarquia de fins hospitalares. Ainda, e pelas mesmas razões, não pode o parlamentar emendar o projeto do Executivo que visa à criação de cargos de provimento em comissão para criá-los em regime de provimento efetivo. Também, e sempre por idênticos motivos, a emenda não pode aumentar o número de cargos desejados pelo Executivo.

Ao revés, o referido autor³⁵ enumera algumas situações nas quais os congressistas poderão atuar de maneira válida, por meio de emendas, sobre as circunstâncias que envolvem os cargos:

Ao parlamentar, se entender exagerada a proposta do Executivo, cabe reduzir a criação dos cargos aos limites que julgar satisfatórios e nesse sentido oferecer sua emenda. Também lhe cabe votar pela rejeição do projeto. Nessas hipóteses, exercita legitimamente sua função parlamentar, e não se pode afirmar estaria havendo extinção de cargo, porque nem sequer cargo se tem para extinguir.

As aduções supra encontram guarida nos artigos 166, § 3º e § 4º³⁶; e 169, § 1º³⁷, da Constituição Federal, cujos limites neles estabelecidos se aplicam às transformações de cargos públicos, tal como ocorre com a criação.

³⁴ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo : Editora Saraiva, 2012, 17ª edição, p. 323.

³⁵ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo : Editora Saraiva, 2012, 17ª edição, p. 323.

³⁶ Art. 166. (...)

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

3.5. Transformação de cargos públicos na Administração indireta

Assim como é na Administração direta, a competência privativa para propor leis que transformem cargos, empregos e funções de autarquias e fundações é do Chefe do Poder Executivo.

Essa circunstância, todavia, não desautoriza que as autoridades administrativas proponham ao Prefeito, Governador ou Presidente da República, a depender da esfera onde estejam localizadas, anteprojetos de leis contemplando tal matéria, acompanhado, certamente, das justificativas que impulsionam a pretensa transformação de cargos.

Neste sentido, GASPARINI³⁸:

Por certo, a criação de cargos ou a transformação de funções e empregos em cargos nas autarquias e fundações públicas depende de pedido de seus dirigentes ao Chefe do Executivo, em que uma e outra dessas medidas fiquem bem caracterizadas e devidamente justificadas.

Essa premissa é admissível considerando, simplesmente, as razões que demandam a descentralização da Administração direta, as quais, invariavelmente, voltam-se para melhor gestão e alocação de recursos, com vistas à prestação de serviços públicos de maneira mais assertiva e eficiente.

b) serviço da dívida;
c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou
III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou
b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

³⁷ Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

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

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

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

³⁸ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo : Editora Saraiva, 2012, 17ª edição, p. 323.

Em outras palavras, nem sempre é possível que o Poder Executivo, ainda que subsidiado pelos órgãos que compõem a Administração direta, execute todas as atribuições de sua incumbência, razão por que se faz necessária a descentralização, para o fim de delegar parte dessas obrigações a entidades criadas por lei justamente para um determinado fim, como é o caso das autarquias e fundações.

Essa circunstância remonta a inviabilidade de, em consequência, o Chefe do Poder Executivo gerenciar, de maneira efetiva, o quadro funcional dos entes descentralizados, tornando plenamente possível a iniciativa dos dirigentes junto àquele, com vistas a alterações pontuais.

3.6. Transformação de cargos públicos no Poder Legislativo

Consoante vimos na Subseção 2.1 deste Trabalho, o inciso IV do artigo 51 e o inciso XIII do artigo 52 preveem que compete à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, respectivamente, dispor sobre a criação, extinção e transformação de seus cargos, admitida, para tanto a *Resolução*, processo no qual, portanto, não haverá a participação do Chefe do Poder Executivo. Essa circunstância ratifica a independência dos 03 (três) Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Sobre o tema, GASPARINI³⁹ nos deixou o seguinte ensinamento:

Essas operações não exigem lei, tomada a expressão no seu sentido técnico, formal, a uma porque a Constituição retirou a participação do Presidente da República (art. 48) na institucionalização de certas medidas da competência do Congresso Nacional ou de suas Casas, a duas porque determinadas atribuições são *privativas* desses órgãos (arts. 49, 51 e 52 da CF).

(...)

A resolução, (...), é ato mediante o qual os órgãos colegiados manifestam sua vontade. No caso dos citados artigos constitucionais, esses pronunciamentos têm força de lei. (...) A iniciativa dos correspondentes projetos de resolução será do presidente da mesa da Casa, uma vez que a esse agente ou a esse órgão estão afetos os serviços administrativos. De qualquer modo é o Regimento Interno que deve regular a matéria. O número de votações e o *quorum* de aprovação também deverão estar regulados no Regimento Interno. A resolução, como a lei, tanto pode ser emendada, observadas, no que couber, as restrições que sofre o projeto de lei do Executivo para ser emendada, como pode ser rejeitada.

³⁹ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo : Editora Saraiva, 2012, 17ª edição, p. 324/325.

Do mesmo modo, compete exclusivamente ao Congresso Nacional a fixação dos subsídios dos Deputados Federais, Senadores, Presidente da República, Vice Presidente da República e dos Ministros de Estado, com arrimo nos incisos VII e VIII do artigo 49 da Constituição Federal.

Por outro lado, a fixação da remuneração dos servidores pertencentes ao Poder Legislativo depende de lei, cuja iniciativa é do Chefe da respectiva Casa, estando sujeita ao veto ou sanção do Chefe do Poder Executivo, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, conforme determinam os artigos 51, inciso IV; e 52, inciso XIII, da Carta Magna.

Os requisitos estabelecidos no artigo 169 da Constituição Federal também se aplicam às hipóteses de criação e transformação de cargos na seara do Poder Legislativo.

3.7. Transformação de cargos públicos no Poder Judiciário

Conforme expusemos na Subseção 2.1 deste Trabalho, na alçada do Poder Judiciário, a competência para propor lei que crie e extinga cargos, assim como que fixe a remuneração de seus servidores, é dos Tribunais correspondentes, consoante previsão do artigo 96, inciso II, alínea “b”, da Constituição Federal.

Embora o referido dispositivo normativo não relacione expressamente o instituto da transformação, considerando que este é um dos meios pelos quais se cria e extingue cargos, é possível assimilarmos a inserção tácita de seu conteúdo.

Nesta toada, GASPARINI⁴⁰ compreende incabível se falar em transformação de empregos e funções públicas no Poder Judiciário, dada a sua inexistência nos respectivos serviços auxiliares. Para ele, em tal esfera, só é possível a transformação de um cargo de provimento efetivo para outro de provimento em comissão, e vice-versa:

Com efeito, se a criação do cargo depende de lei (art. 48, X, da CF), sua transformação ou extinção também dependem de lei, ante a observância do princípio do paralelismo de forma e hierarquia dos atos jurídicos (o que foi criado por lei só por lei pode ser defeito).
(...)

⁴⁰ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo : Editora Saraiva, 2012, 17ª edição, p. 326.

A iniciativa dessa propositura, ademais, é do presidente de cada um desses Tribunais Superiores, dado que o relacionamento entre os Poderes faz-se por intermédio de seus respectivos chefes.

Frisamos, porém, que não somente aos Tribunais Superiores subsiste a competência privativa para a apresentação de projeto de lei que crie, extingue e transforme cargos, ou que fixe a sua remuneração, como disse GASPARINI no trecho acima, mas também aos Tribunais de Justiça, situação que se estende aos Tribunais Regionais Federais e Trabalhistas.

Tal projeto de lei é passível de emendas pelo Poder Legislativo, observadas as restrições que alcançam às emendas dos projetos de lei do Poder Executivo, e jamais poderá ser deflagrado por parlamentar, sob pena de inconstitucionalidade por vício de iniciativa.

Para arrematar, lembramos que os requisitos fixados no artigo 169 da Constituição Federal, atinentes à necessidade de existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender as correspondentes despesas com pessoal, bem como de autorização específica em lei de diretrizes orçamentárias, também se aplicam aos projetos que envolvam criação e transformação de cargos no Poder Judiciário.

3.8. Transformação de cargos públicos nos Tribunais de Contas e no Ministério Público

A transformação de cargos nos Tribunais de Contas e no Ministério Público está sujeita às mesmas regras, condições e peculiaridades estabelecidas para tal instituto no âmbito do Poder Judiciário, posta a determinação contida na parte final do *caput* artigo 73⁴¹ e no § 2º do artigo 127⁴², ambos da Constituição Federal, não lhes alcançando, pois, o plano de cargos e de carreira dos Poderes da União.

⁴¹ Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

⁴² Art. 127. (...)

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

4. Reforma Administrativa - mecanismo para racionalização da máquina estatal e cumprimento do princípio da eficiência

O instituto constitucional da transformação de cargo público está inserido no contexto da reforma administrativa, enquanto ferramenta propulsora e legitimadora das medidas invariavelmente aplicadas com o intuito de racionalizar e otimizar a máquina estatal. Não fosse esse recurso, à luz de situações de desconformidades ou obsolescências, os quadros organizacionais das Administrações estariam fadados à extinção progressiva e cíclica, demandando sempre a criação originária de novas estruturas.

É possível asseverarmos, pois, que a transformação de cargos, empregos e funções públicas está voltada a uma tela de modernização, atrelada à eficiência na gestão do serviço e do tempo. Também tem como pressuposto, podemos afirmar, o alívio de tensões em nome do interesse público.

Para Lustosa da Costa⁴³,

(...) reformar a administração pública é melhorar o seu desempenho na implementação de políticas públicas e na prestação dos serviços que a sociedade reclama. (...)

Em todos os sentidos, reformar o Estado, o governo e a administração pública é introduzir novas instituições e adequá-las às realidades políticas, econômicas, sociais e culturais do contexto em que se inserem. É, pois, buscar coerência dinâmica entre instituições, práticas e representações. É, portanto, uma tarefa de toda a sociedade.

Em uma remissão histórica, Sérgio Guerra⁴⁴ explica que a primeira reforma administrativa brasileira ocorreu com o Estado Novo, no governo do Presidente Getúlio Vargas, por meio da criação do Departamento de Administração e Serviço Público (DASP), conhecido como agência de modernização administrativa, imbuída de, entre outros objetivos, implementar mudanças tendo com norte “a institucionalização do princípio do mérito profissional no âmbito das carreiras do Estado, criadas por lei, de modo a mitigar a discricionariedade administrativa”. Para

⁴³ COSTA, Frederico Lustosa. **Reforma do Estado e Contexto Brasileiro - Crítica do Paradigma Gerencialista**. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2010, 1ª edição, p. 22/23.

⁴⁴ GUERRA, Sergio. **Transformação de cargos públicos – A racionalização burocrática no atendimento do princípio da eficiência**. Belo Horizonte : Int. Públ. – IP, ano 14, nº 76, p. 89-108, nov/dez. 2012.

tanto, foi escolhido o modelo de burocracia estruturado por Max Weber, visando atingir máxima eficiência por meio do rígido controle de precisão.

Extraí-se do referido sistema que as funções administrativas devem ser executadas por servidores públicos, nomeados por meio de prévio concurso público, e não eleitos, possuindo atribuições funcionais fixas e remuneração de acordo com a sua posição na hierarquia; ademais, devem ter um plano de carreira, obedecer às obrigações objetivas de seu cargo, e não aos interesses dos governantes, e seguir um controle administrativo disciplinar.

A missão do DASP era, segundo Sérgio Guerra, implantar tal sistema, dinamizando a máquina pública tendo como referência a organização do serviço norte americano.

Sobre o tema, revelam-se pontuais as palavras de Cristina Fortini⁴⁵:

Ademais, não há como ignorar que a estrutura da administração pública não é estanque. O aumento de velhas demandas e o surgimento de novas fazem com que o interesse público seja volátil. Cabe ao agente público atentar para tais circunstâncias, adotando as medidas imperiosas, sob pena de destruir a baliza sobre a qual se assenta o direito administrativo, qual seja, o princípio da indisponibilidade do interesse público. Impõe-se ao administrador, com apoio do legislador, atentar para as alterações que se fazem imperiosas, ajustando o aparelho estatal de forma a extrair o máximo proveito da mão-de-obra ali situada.

O princípio da eficiência, cuja máxima é a gestão pública com eficácia, isto é, com perfeição de resultados, e mínimo sacrífico para a sociedade, está diretamente ligado à transformação de cargos, empregos e funções públicas, notadamente no que tange à racionalização da máquina administrativa.

Coaduna-se a este entendimento o labor de José dos Santos Carvalho Filho⁴⁶:

Vale a pena observar, entretanto, que o princípio da eficiência não alcança apenas os serviços públicos prestados diretamente à coletividade. Ao contrário, deve ser observado também em relação

⁴⁵ Cf. PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa. Criação, alteração e extinção de cargo público. In: FORTINI, Cristina (Organizadora). **Servidor Público – Estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra**. Belo Horizonte : Editora Fórum, 1ª edição, 2009, p. 299.

⁴⁶ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro : Editora Lumen Juris, 2008, 19ª edição, p. 24.

aos serviços administrativos internos das pessoas federativas e das pessoas a elas vinculadas. Significa que a Administração deve recorrer à moderna tecnologia e aos métodos hoje adotados para obter a qualidade total da execução das atividades a seu cargo, criando, inclusive, novo organograma em que se destaquem as funções gerenciais e a competência dos agentes que devem exercê-las. Tais objetivos é que ensejaram recentes ideias a respeito da **administração gerencial** nos Estados modernos (**public management**), segundo a qual se faz necessário identificar uma gerência pública compatível com as necessidades comuns da Administração, sem prejuízo para o interesse público que impele toda a atividade administrativa. [destaques originais]

Ainda sob o enfoque do princípio da eficiência, considerando que a fixação de vencimentos justos aos servidores pelas atividades prestadas em favor da sociedade também é fator que propicia ou favorece a sua atuação eficiente, temos a ponderar que a transformação de cargos se consubstancia um vital instrumento jurídico para dirimir situações de sub-remuneração, mormente por meio da união de carreiras plurais com níveis técnicos similares ou idênticos.

5. Reflexos decorrentes da transformação de cargos públicos

5.1 Servidores aposentados com paridade

O presente tópico se aplica aos casos de transformação de cargos ou empregos públicos que impliquem alteração de referência salarial.

Em uma breve remissão histórica, lembramos que, no texto originário da Constituição Federal de 1988, o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos concebia a aposentadoria por tempo de serviço, ausentes critérios contributivos. Não obstante, os proventos correspondiam à remuneração integral percebida em atividade e, ainda, assegurava aos servidores inativos a paridade com os vencimentos daqueles que ainda se encontravam na ativa.

Existia, pois, uma verdadeira vinculação entre remuneração e proventos, decorrente dos princípios da integralidade e da paridade.

A emenda Constitucional nº 20/1998 instituiu, como segundo requisito para a aposentadoria, tanto no Regime Geral da Previdência Social, como também no Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, o tempo mínimo de contribuição.

E, em 2003, a Emenda Constitucional nº 41 extinguiu os proventos integrais de aposentadoria, bem como a paridade com os vencimentos da ativa. Ademais, fixou a contribuição previdenciária para os servidores inativos.

Por outro lado, o artigo 7º da mesma Emenda estabeleceu que deverão ser estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes de 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.

Essas circunstâncias nos fazem refletir a respeito das consequências sobre os servidores inativos cujos cargos sejam objeto de transformação.

Quer tudo isso significar que, considerando que os direitos previdenciários são adquiridos ao longo do tempo, em virtude da sua natureza contributiva progressiva, por consequência, as regras constitucionais, sob as quais tais contribuições foram vertidas, constituem-se direito adquirido do contribuinte.

Logo, se um servidor aposentado sob os regimes da integralidade e da paridade, isto é, antes da vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003 ou nos meandros das regras de transição, tem seu cargo transformado, terá ele direito às alterações decorrentes, notadamente as pecuniárias. Do mesmo modo, assumirá os ônus reflexos da transformação, especialmente no que diz respeito à contribuição previdenciária correspondente.

A Administração, por seu turno, também perceberá efeitos, porquanto estará obrigada a verter em favor do Instituto de Previdência o afeto a cota patronal e aporte necessário para subsidiar a eventual diferença de remuneração dos inativos.

Logo, uma reforma administrativa que envolva alterações salariais, além de obrigar a feitura de estudo de impacto financeiro à luz das receitas e despesas do órgão ou entidade, demanda a realização de cálculos que englobem os reflexos monetários incidentes sobre os inativos.

5.2 Servidores na ativa - lei vigente no momento do ingresso no serviço público

Quando um cargo público é transformado em outro, implica a extinção do anterior mediante a criação de um novo.

Se *estável*, o servidor, cujo cargo foi declarado extinto, será provido por apostila ao novo que, em seu lugar, é criado.

Ocorre que o servidor público não possui direito adquirido em relação ao regime jurídico aplicável à sua relação de trabalho, razão por que as transformações de cargos são impostas, geralmente, sem chance de opção, ressalvado, em todo caso, o princípio da irredutibilidade de vencimentos.

6. Repertório nacional - jurisprudências marcantes

O instituto da transformação de cargos públicos foi levado ao plenário do Supremo Tribunal Federal em diversas oportunidades, em razão de leis que objetivavam, em seu extrato puro, a racionalização da máquina estatal.

À vista da relevância de alguns destes casos concretos, foram criados precedentes de expressiva importância para o repertório nacional, os quais pretendemos enfrentar aqui.

6.1. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1591

Por ocasião da Lei Complementar nº 10.933, de 15 de janeiro de 1997, do Estado do Rio Grande do Sul, a qual criou e extinguiu cargos no Quadro de Pessoal Efetivo da Secretaria de Fazenda, bem como reorganizou o plano de pagamento de seus servidores, dentre outras providências, foi ajuizada Ação Direta de Inconstitucionalidade pelo Partido dos Trabalhadores - PT, para guerrear a carreira unificada criada pela indigitada Lei, denominada “Agente Fiscal do Tesouro do Estado”.

Com efeito, a nova carreira foi composta pela consolidação dos cargos de Auditor de Finanças Públicas e de Fiscal de Tributos Estaduais, os quais, então, entraram em extinção.

De acordo com o artigo 2º daquela Lei, os servidores titulares das carreiras de Auditor de Finanças Públicas e de Fiscal de Tributos Estaduais tiveram o direito de optar pela nova carreira de Agente Fiscal do Tesouro do Estado, mediante enquadramento.

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(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 19/08/1998, DJ 30-06-2000 PP-00038 EMENT VOL-01997-01 PP-00133)

Consta daqueles autos que a irresignação do requerente voltava-se para o fato de que as carreiras, as quais estavam sendo somadas por meio da indigitada lei, dotarem, cada uma delas, atribuições próprias e distintas, motivo pelo qual o provimento dos novos cargos, por simples opção ou adoção, estava a desafiar a exigência do concurso público, prevista no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.

Em seu voto, o Ministro Octavio Gallotti, Relator daquele julgamento, concluiu pela afinidade das atribuições existentes entre os cargos objeto daquela transformação, não visualizando impedimento de ordem constitucional ou legal para a unificação perpetrada, asseverando que:

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 das disponíveis, hipótese esta última que redundaria, na prática, justamente na situação que a propositura da ação visa a conjurar.

A ação, então, foi julgada, por maioria, improcedente, levando em consideração, especialmente, o fato de não ocorrer, naquele caso, acréscimo de remuneração a nenhuma das duas carreiras envolvidas na transformação.

6.2. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2713

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2713, ajuizada pela Associação Nacional de Advogados da União (ANAU), voltada contra a Medida Provisória nº 43, de 25 de junho de 2002, a qual transformou o cargo de Assistente Jurídico da Advocacia Geral da União em Advogado da União, a maioria dos ministros do Supremo Tribunal Federal entendeu constitucional a medida, seguindo o voto da Relatora, Ministra Ellen Gracie.

Com efeito, o dispositivo normativo impugnado correspondia ao artigo 11, com o seguinte teor:

Art. 11. São transformados em cargos de Advogado da União, da respectiva Carreira da Advocacia-Geral da União, os cargos efetivos,

vagos e ocupados, da Carreira de Assistente Jurídico, da Advocacia-Geral da União.

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

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

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

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

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

De acordo com o relatório do acórdão em questão, no mérito, a parte autora aduzia que a transformação de cargos efetivos, vagos e ocupados, da carreira de Assistente Jurídico, em cargos de Advogado da União, afrontava a *caput* do artigo 131 da Carta Republicana, o qual reserva à lei complementar a competência para dispor sobre a organização e funcionamento da Advocacia Geral da União.

Ademais, a ANAUI apontava a violação ao princípio do concurso público, estabelecido no inciso II do artigo 37 da Constituição Federal e à forma específica para ingresso nas classes iniciais das carreiras da Advocacia Geral da União prevista no § 2º do artigo 131 da Carta Magna, a par de inexistir, sob seu ponto de vista, interesse público naquela atuação normativa.

Valendo-se das razões elaboradas pela Advocacia Geral da União, o Presidente da República, em suas informações, defendeu que a Medida Provisória nº 43/2002, ao versar sobre a transformação de cargos, “não dispôs sobre organização e funcionamento, mas apenas sobre regras de pessoal da Advocacia-Geral da União”, asseverando que, quando a lei complementar tem por objeto matéria cuja regulamentação compete à lei ordinária, não é, nesta parte, substancialmente lei complementar. Portanto, considerando que a matéria regida naquela Medida Provisória é regulada por lei ordinária, não haveria qualquer inconstitucionalidade atinente à forma.

Asseverou, ainda, que, naquele caso concreto, não havia que se cogitar a violação do princípio do concurso público e nem à forma específica para ingresso nas classes iniciais das carreiras da Advocacia Geral da União, diante da identidade

de atribuições entre os cargos envolvidos na tônica, da equivalência de remuneração e dos mesmos critérios disciplinadores dos concursos públicos correspondentes.

Arguiu, finalmente, que a unificação daquelas carreiras traria uma melhor racionalização das atividades desempenhadas pela Advocacia Geral da União, em atendimento ao princípio da eficiência na Administração Pública.

Em seu voto, a Ministra Ellen Gracie, sobre a constitucionalidade da regulação da matéria por medida provisória, externou que:

Entendo que a transformação dos cargos de Assistente Jurídico em cargos de Advogado da União é matéria situada neste campo normativo ordinário conexo à LC nº 73/93, tendo-se em vista a necessidade de uma maior liberdade de atuação legislativa no que diz respeito ao planejamento e à racionalização do quadro de pessoal da Instituição em foco para que esta alcance o efetivo cumprimento de suas atribuições constitucionais diante do dinamismo da realidade. (...)

Sobre a suscitada inconstitucionalidade material do artigo 11 da Medida Provisória nº 43/2002, por violação ao princípio do concurso público, a Ministra Relatora apontou a identidade de atribuições e de vencimentos entre os titulares dos cargos das carreiras da Advocacia Geral da União, além da compatibilidade dos requisitos exigidos, em concurso, para o provimento de ambos os cargos.

A respeito deste julgamento, segue a ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 11 E PARÁGRAFOS DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 43, DE 25.06.2002, CONVERTIDA NA LEI Nº 10.549, DE 13.11.2002. TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS DE ASSISTENTE JURÍDICO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EM CARGOS DE ADVOGADO DA UNIÃO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 131, CAPUT; 62, § 1º, III; 37, II E 131, § 2º, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Preliminar de ilegitimidade ativa "ad causam" afastada por tratar-se a Associação requerente de uma entidade representativa de uma categoria cujas atribuições receberam um tratamento constitucional específico, elevadas à qualidade de essenciais à Justiça. Precedentes: ADI nº 159, Rel. Min. Octavio Gallotti e ADI nº 809, Rel. Min. Marco Aurélio. Presente, de igual modo, o requisito da pertinência temática, porquanto claramente perceptível a direta repercussão da norma impugnada no campo de interesse dos associados representados pela autora, dada a previsão de ampliação do Quadro a que pertencem e dos efeitos daí decorrentes. Não encontra guarida, na doutrina e na jurisprudência, a pretensão da requerente de violação ao art. 131, caput da Carta Magna, uma vez

que os preceitos impugnados não afrontam a reserva de lei complementar exigida no disciplinamento da organização e do funcionamento da Advocacia-Geral da União. Precedente: ADI nº 449, Rel. Min. Carlos Velloso. Rejeição, ademais, da alegação de violação ao princípio do concurso público (CF, arts. 37, II e 131, § 2º). É que a análise do regime normativo das carreiras da AGU em exame apontam para uma racionalização, no âmbito da AGU, do desempenho de seu papel constitucional por meio de uma completa identidade substancial entre os cargos em exame, verificada a compatibilidade funcional e remuneratória, além da equivalência dos requisitos exigidos em concurso. Precedente: ADI nº 1.591, Rel. Min. Octavio Gallotti. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 2713, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2002, DJ 07-03-2003 PP-00034 EMENT VOL-02101-01 PP-00153)

Consignamos que, divergindo da maioria, o Ministro Maurício Corrêa ponderou que a Advocacia Geral da União foi instituída pela Constituição Federal, enquanto que a equiparação das atribuições dos cargos de Assistente Jurídico e de Advogado da União foi estabelecida por medida provisória publicada em 2001 (MP 2180/01). Para ele, a admissão da constitucionalidade daquela transformação permitiria a prática de fraudes, “em manifesta burla à exigência prevista no inciso II do artigo 37 da Constituição Federal”.

7. Estudo de caso

Imagine-se uma Entidade da Administração Pública, concebida hipoteticamente com base nos estudos aqui compilados, que fora criada nas primeiras décadas do século XX, e que, em 2019, ainda não obtivera sensíveis alterações em seu quadro funcional, apenas sendo objeto de extensão em virtude do aumento de sua de dimensão física. É possível concluir pela existência de alguma obsolescência na sua estrutura operacional e a ausência de cargos com nível técnico de especialização.

Isso porque, ao longo dos últimos 100 anos, ocorreram importantes inovações na órbita profissional e acadêmica, com a criação de novos cursos superiores e a extinção de outros, a atualização da tecnologia, a globalização etc..

Nos dias atuais, o quadro de cargos efetivos da referida Entidade se apresenta da seguinte forma, olvidados, portanto, os cargos em comissão:

Quantidade	Denominação do Cargo	Requisitos	Vencimentos Iniciais
15	Zelador	Ensino Fundamental Completo	Referência A-1
2	Copeiro	Ensino Fundamental Completo	Referência B-4
6	Vigia	Ensino Médio Completo	Referência D-2
3	Telefonista	Ensino Médio Completo	Referência C-1
1	Pedreiro	Ensino Fundamental Completo	Referência E-2
1	Pintor	Ensino Fundamental Completo	Referência E-2
2	Eletricista	Ensino Fundamental Completo	Referência E-3
1	Jardineiro	Ensino Médio Completo	Referência B-1
3	Motorista	Ensino Médio Completo e CNH na Categoria D	Referência D-2
50	Assistente Administrativo I	Ensino Médio Completo	Referência B-10
20	Assistente Administrativo II	Ensino Médio Completo	Referência C-10
15	Assistente Administrativo III	Ensino Médio Completo	Referência D-10
10	Assistente Administrativo IV	Ensino Médio Completo	Referência E-10
2	Consultor Contábil	Ensino Superior em Ciências Contábeis ou Econômicas	Referência 18
6	Analista Financeiro I	Ensino Superior em Administração, Ciências Contábeis ou Economia	Referência 18
3	Analista Financeiro II	Ensino Superior em Administração, Ciências	Referência 19

		Contábeis ou Economia	
2	Analista Financeiro III	Ensino Superior em Administração, Ciências Contábeis ou Economia	Referência 20
2	Contador	Curso Superior completo em Ciências Contábeis com inscrição no Conselho Regional de Contabilidade	Referência 20
5	Assistente Jurídico	Curso Superior em Ciências Jurídicas e Sociais com inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil	Referência 19

Os problemas rotineiramente experimentados pela Instituição em questão são:

a) as atribuições que demandam especialização própria são destinadas a cargos comissionados, circunstância que os devia de suas características precípua, ou seja, a direção, o assessoramento e a chefia, haja vista a ausência de cargos técnicos;

b) os servidores investidos no cargo de Assistente Administrativo executam atividades com maior complexidade do que as que efetivamente lhes foram exigidas em concurso público, as quais, inclusive, estão além das atribuições previstas em lei, haja vista a ausência de cargos técnicos, o que acarreta desvio de função e alta rotatividade;

c) os cargos de Consultor Contábil e Analista Financeiro executam atividades similares, embora estejam dispostos em carreiras plurais, percebendo remunerações equivalentes, com a ressalva de o cargo de Consultor Contábil não estar disposto em carreira, fator que desestimula os seus ocupantes.

d) a nomenclatura atribuída ao cargo de Assistente Jurídico o desfavorece quando os respectivos ocupantes estão imbuídos na atribuição de representação judicial ou extrajudicial da Entidade;

e) embora a natureza, o grau de escolaridade, nível de responsabilidade e de dificuldade das atribuições, grau de complexidade dos concursos públicos respectivos, qualificação profissional e requisitos para investidura sejam semelhantes entre os cargos de Contador e de Assistente Jurídico, isto é, cuidem de cargos de nível superior, para os quais é exigida inscrição no Conselho de Classe, dotados de responsabilidades e atribuições com graus similares, com concursos públicos compatíveis no que tange à dificuldade, ainda assim, a remuneração do

primeiro é superior em relação à do segundo, causando inconformismo entre os ocupantes do cargo de Assistente Jurídico.

Imaginemos, ainda, que, do total de cargos de provimento efetivo, estejam vagos: 5 (cinco) de Zelador, 1 (um) de Copeiro, 2 (dois) de Vigia, 2 (dois) de Telefonista, 1 (um) de Pintor, 1 (um) de Eletricista, 2 (dois) de Motorista, 10 (dez) de Assistente Administrativo I, 2 (dois) de Assistente Administrativo II e 1 (um) de Assistente Administrativo III.

O dirigente da indigitada Instituição, visando à elaboração de um anteprojeto de lei a ser apresentado ao Chefe do Poder Executivo ao qual é afeto, constitui uma comissão mista de servidores, para a elaboração de estudos e apresentação de propostas, mediante a participação do Departamento Jurídico.

Ao final dos estudos, a referida Comissão opina pelas seguintes alterações no quadro de servidores efetivos da Instituição:

I) extinção imediata dos cargos vagos, e na vacância dos cargos ainda providos, de Zelador, Copeiro, Vigia, Telefonista, Pedreiro, Pintor, Eletricista, Jardineiro e Motorista, com vistas à terceirização das respectivas atribuições, a fim de que a Entidade possa se dedicar com mais eficiência às suas atividades fim, ao mesmo tempo em que diminui os gastos do erário e desonera o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos. A medida proposta é pautada no artigo 10, § 1º, alínea “c”, e § 7º, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, a seguir transcrito:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

(...)

c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

(...)

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

II) extinção imediata de 10 (dez) cargos vagos de Assistente Administrativo I e extinção na vacância de 15 (quinze), visando à criação de cargos com nível de especialização específica, a serem providos mediante novel concurso público de provas e títulos, a fim de eliminar situações de desvio de função;

III) transformação do cargo de Consultor Contábil em Analista Financeiro, posto que os requisitos para provimento do segundo cargo são mais abrangentes que o do primeiro, mediante a reformulação da carreira;

IV) red denominação do cargo de Assistente Jurídico para Procurador e alteração de seus vencimentos para a referência 20, idêntica à do Contador;

V) criação dos seguintes novos cargos, a serem providos mediante concurso público, no qual sejam exigidos conhecimentos específicos pertinentes às correspondentes áreas de atuação, com a fixação na lei de atribuições tecnicizadas:

Quantidade	Nomenclatura	Requisitos	Vencimentos Iniciais
2	Técnico em Licitações	Ensino Médio Completo	16
2	Analista em Licitações e Contratos	Curso Superior em Direito ou Curso Superior em qualquer área de formação e experiência superior a 3 (três) anos na execução de atividades relacionadas com licitação e contratação	19
2	Analista em Recursos Humanos	Curso Superior em Administração ou Tecnologia de Gestão de Recursos Humanos	19
3	Assistente Contábil	Curso Técnico em Contabilidade e Registro no Conselho de Classe	16
2	Assistente de Controladoria Interna	Ensino Médio Completo	16
1	Controlador Interno	Curso Superior em Administração, Ciências Contábeis, Direito, Gestão de Políticas Públicas, Economia, Estatística, Engenharia, Sistema de Informação ou Matemática, devidamente reconhecido por órgão oficial e Registro Profissional.	25

Não obstante, após a realização de estudo de impacto financeiro, o qual sinalizou a possibilidade de ultimação das propostas soerguidas pela comissão, é apresentado ao Chefe do Poder Executivo local o seguinte Anteprojeto de Lei, acompanhado de minuta das Justificativas, a qual, se aprovada, poderá ser submetida à Câmara de Vereadores juntamente com o Projeto de Lei:

Anteprojeto de Lei

Dispõe sobre a estrutura administrativa da (Nome da Instituição), Autarquia Municipal, alteração da Lei Municipal nº (número e ano da Lei), e dá outras providências.

(NOME DO PREFEITO), Prefeito do Município de (Nome do Município), faz saber que a Câmara Municipal de (Nome do Município) decretou e ele promulga a seguinte lei:

Art. 1º Os cargos públicos da (Nome da Instituição), em termos de atribuições e vencimentos correlatos, estão desvinculados dos da Administração Direta, ainda que aportem a mesma nomenclatura, podendo, todavia, para efeitos de referência remuneratória, ser utilizada como parâmetro a Tabela de Vencimentos da Prefeitura Municipal.

Art. 2º O cargo isolado de provimento efetivo de Consultor Contábil, vago ou ocupado, fica transformado no cargo em carreira de provimento efetivo de Analista Financeiro, ambos previstos no Quadro (número romano), Anexo (número ordinal), Tabela (número e identificação), Quadro de Pessoal Estatutário - Cargos de Provimento Efetivo - Parte Permanente, da Lei Municipal nº (número e ano), assumindo as atribuições conferidas à nova carreira, previstas no Quadro (número) da Lei Municipal (número e ano).

Art. 3º Os titulares dos cargos isolados de provimento efetivo de Consultor Contábil serão enquadrados na carreira de Analista Financeiro, observados os requisitos legais e as classes disponíveis.

Art. 4º Ficam extintos do Quadro (número romano), Anexo (número ordinal), Tabela (número e identificação), Quadro de Pessoal Estatutário - Cargos de Provimento Efetivo - Parte Permanente, da Lei Municipal nº (número e ano), os seguintes cargos, os quais se encontram vagos:

I. 05 (cinco) cargos de Zelador, com remuneração fixada na referência A-1, de acordo com a Lei Municipal nº (número e ano), e requisito de escolaridade de formação completa em ensino fundamental, com lotação na (informação da Seção);

II. 01 (um) cargo de Copeiro, com remuneração fixada na referência B-4, de acordo com a Lei Municipal nº (número e ano), e requisito de escolaridade de formação completa em ensino fundamental, com lotação na (informação da Seção);

III. 02 (dois) cargos de Vigia, com remuneração fixada na referência D-2, de acordo com a Lei Municipal nº (número e ano), e requisito de escolaridade de formação completa em ensino médio, com lotação na (informação da Seção);

IV. 02 (dois) cargos de Telefonista, com remuneração fixada na referência C-1, de acordo com a Lei Municipal nº (número e ano), e requisito de escolaridade de formação completa em ensino médio, com lotação na (informação da Seção);

V. 01 (um) cargo de Pintor, com remuneração fixada na referência E-2, de acordo com a Lei Municipal nº (número e ano), e requisito de escolaridade de formação completa em ensino fundamental, com lotação na (informação da Seção);

VI. 01 (um) cargo de Eletricista, com remuneração fixada na referência E-3, de acordo com a Lei Municipal nº (número e ano), e requisito de escolaridade de formação completa em ensino fundamental, com lotação na (informação da Seção);

VII. 02 (dois) cargos de Motorista, com remuneração fixada na referência D-2, de acordo com a Lei Municipal nº (número e ano), e requisito de escolaridade de formação completa em ensino médio e carteira de habilitação nacional - categoria D, com lotação na (informação da Seção); e

VIII. 10 (dez) cargos de Assistente Administrativo I, com remuneração fixada na referência B-10, de acordo com a Lei Municipal nº (número e ano), e requisito de escolaridade de formação completa em ensino médio.

Art. 5º Ficam destinados à extinção na vacância os seguintes cargos, integrantes do Quadro (número romano), Anexo (número ordinal), Tabela (número e identificação), Quadro de Pessoal Estatutário - Cargos de Provisão Efetivo - Parte Permanente, da Lei Municipal nº (número e ano):

I. 10 (dez) cargos de Zelador, com remuneração fixada na referência A-1, de acordo com a Lei Municipal nº (número e ano), e requisito de escolaridade de formação completa em ensino fundamental, com lotação na (informação da Seção);

II. 01 (um) cargo de Copeiro, com remuneração fixada na referência B-4, de acordo com a Lei Municipal nº (número e ano), e requisito de escolaridade de formação completa em ensino fundamental, com lotação na (informação da Seção);

III. 04 (quatro) cargos de Vigia, com remuneração fixada na referência D-2, de acordo com a Lei Municipal nº (número e ano), e requisito de escolaridade de formação completa em ensino médio, com lotação na (informação da Seção);

IV. 01 (um) cargo de Telefonista, com remuneração fixada na referência C-1, de acordo com a Lei Municipal nº (número e ano), e requisito de escolaridade de formação completa em ensino médio, com lotação na (informação da Seção);

V. 01 (um) cargo de Pedreiro, com remuneração fixada na referência E-2, de acordo com a Lei Municipal nº (número e ano), e requisito de escolaridade de formação completa em ensino fundamental, com lotação na (informação da Seção);

VI. 01 (um) cargo de Eletricista, com remuneração fixada na referência E-3, de acordo com a Lei Municipal nº (número e ano), e requisito de escolaridade de formação completa em ensino fundamental, com lotação na (informação da Seção);

VII. 01 (um) cargo de Jardineiro, com remuneração fixada na referência B-1, de acordo com a Lei Municipal nº (número e ano), e requisito de escolaridade de formação completa em ensino fundamental, com lotação na (informação da Seção);

VIII. 01 (um) cargo de Motorista, com remuneração fixada na referência D-2, de acordo com a Lei Municipal nº (número e ano), e requisito de escolaridade de formação completa em ensino médio e carteira de habilitação nacional - categoria D, com lotação na (informação da Seção); e

IX. 15 (quinze) cargos de Assistente Administrativo I, com remuneração fixada na referência B-10, de acordo com a Lei Municipal nº (número e ano), e requisito de escolaridade de formação completa em ensino médio.

Art. 6º O cargo isolado de provimento efetivo de Assistente Jurídico passa a ser denominado como Procurador, mediante a alteração do Quadro (número romano), Anexo (número ordinal), Tabela (número e identificação), Quadro de Pessoal Estatutário - Cargos

de Provimento Efetivo - Parte Permanente, da Lei Municipal nº (número e ano), com vencimentos correspondentes à referência 20, na forma do Anexo I desta lei.

Parágrafo único. Às atribuições do cargo de Assistente Jurídico, redenominado Procurador, previstas no Quadro (número) da Lei Municipal (número e ano), fica acrescida a seguinte:

“Representar judicial e extrajudicialmente a Autarquia.”

Art. 7º Ficam criados os seguintes cargos isolados de provimento efetivo, os quais passam a integrar o Quadro (número romano), Anexo (número ordinal), Tabela (número e identificação), Quadro de Pessoal Estatutário - Cargos de Provimento Efetivo - Parte Permanente, da Lei Municipal nº (número e ano), na forma do Anexo I desta lei:

I. 02 (dois) cargos de Técnico em Licitações, com remuneração fixada na referência 16 e requisito de escolaridade de formação completa em ensino médio, com lotação na (informação da Seção);

II. 02 (dois) cargos de Analista em Licitações e Contratos, com remuneração fixada na referência 19 e requisito de escolaridade de formação em Curso Superior em Direito ou em qualquer outra área de formação com experiência superior a 3 (três) anos na execução de atividades relacionadas com licitação e contratação, com lotação na (informação da Seção);

III. 02 (dois) cargos de Analista em Recursos Humanos, com remuneração fixada na referência 19 e requisito de escolaridade de formação completa em Curso Superior em Administração ou Tecnologia de Gestão em Recursos Humanos, com lotação na (informação da Seção);

IV. 03 (três) cargos de Assistente Contábil, com remuneração fixada na referência 16 e requisito de escolaridade de formação completa em Curso Técnico em Contabilidade e Registro no Conselho de Classe, com lotação nas (informação das Seções possíveis);

V. 02 (dois) cargos de Assistente de Controladoria Interna, com remuneração fixada na referência 16 e requisito de escolaridade de formação completa em ensino médio; e

VI. 01 (um) cargo de Controlador Interno, com remuneração fixada na referência 25 e requisito de escolaridade de formação completa em Curso Superior em Administração, Ciências Contábeis, Direito, Gestão de Políticas Públicas, Economia, Estatística, Engenharia, Sistema de Informação ou Matemática e Registro Profissional.

Parágrafo único. As atribuições cometidas a cada um desses cargos fazem parte do Anexo III desta Lei e integrarão o Quadro (número) da Lei Municipal nº (número e ano).

Art. 8º Os enquadramentos decorrentes da aplicação desta lei far-se-ão sem prejuízo do adicional por tempo de serviço e dos graus de ascensão funcional já obtidos a qualquer título, compatibilizando-os à situação atual.

Art. 9º As disposições contidas nesta lei são aplicáveis, nos termos da Constituição Federal e legislação municipal, aos aposentados e pensionistas.

Art. 10 As despesas decorrentes desta Lei correrão por conta das dotações próprias consignadas no orçamento da Autarquia.

Art. 11 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

(Local), (dia) de (mês) de (ano).

(NOME COMPLETO DO PREFEITO)

Prefeito

ANEXO I

**Quadro (número romano), Anexo (número ordinal), Tabela (número e identificação),
Quadro de Pessoal Estatutário - Cargos de Provisão Efetivo - Parte Permanente, da
Lei Municipal nº (número e ano)**

Situação Anterior

Quantidade	Denominação do Cargo	Requisitos	Vencimentos Iniciais
15	Zelador	Ensino Fundamental Completo	Referência A-1
2	Copeiro	Ensino Fundamental Completo	Referência B-4
6	Vigia	Ensino Médio Completo	Referência D-2
3	Telefonista	Ensino Médio Completo	Referência C-1
1	Pedreiro	Ensino Fundamental Completo	Referência E-2
1	Pintor	Ensino Fundamental Completo	Referência E-2
2	Eletricista	Ensino Fundamental Completo	Referência E-3
1	Jardineiro	Ensino Médio Completo	Referência B-1
3	Motorista	Ensino Médio Completo e CNH na Categoria D	Referência D-2
50	Assistente Administrativo I	Ensino Médio Completo	Referência B-10
20	Assistente Administrativo II	Ensino Médio Completo	Referência C-10
15	Assistente Administrativo III	Ensino Médio Completo	Referência D-10
10	Assistente Administrativo IV	Ensino Médio Completo	Referência E-10
2	Consultor Contábil	Ensino Superior em Ciências Contábeis ou Econômicas	Referência 18
6	Analista Financeiro I	Ensino Superior em Administração, Ciências Contábeis ou Economia	Referência 18
3	Analista Financeiro II	Ensino Superior em Administração, Ciências Contábeis ou Economia	Referência 19
2	Analista Financeiro III	Ensino Superior em Administração, Ciências Contábeis ou Economia	Referência 20

2	Contador	Curso Superior completo em Ciências Contábeis com inscrição no Conselho Regional de Contabilidade	Referência 20
5	Assistente Jurídico	Curso Superior em Ciências Jurídicas e Sociais com inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil	Referência 19
Quadro (número romano), Anexo (número ordinal), Tabela (número e identificação), Quadro de Pessoal Estatutário - Cargos de Provisão Efetivo - Parte Permanente, da Lei Municipal nº (número e ano) Situação Atual			
Quantidade	Denominação do Cargo	Requisitos	Vencimentos Iniciais
2	Técnico em Licitações	Ensino Médio Completo	16
2	Analista em Licitações e Contratos	Curso Superior em Direito ou Curso Superior em qualquer área de formação e experiência superior a 3 (três) anos na execução de atividades relacionadas com licitação e contratação	19
2	Analista em Recursos Humanos	Curso Superior em Administração ou Tecnologia de Gestão de Recursos Humanos	19
3	Assistente Contábil	Curso Técnico em Contabilidade e Registro no Conselho de Classe	16
2	Assistente de Controladoria Interna	Ensino Médio Completo	16
1	Controlador Interno	Curso Superior em Administração, Ciências Contábeis, Direito, Gestão de Políticas Públicas, Economia, Estatística, Engenharia, Sistema de Informação ou Matemática, devidamente reconhecido por órgão oficial e Registro Profissional.	25
25	Assistente Administrativo I	Ensino Médio Completo	Referência B-10
20	Assistente Administrativo II	Ensino Médio Completo	Referência C-10
15	Assistente Administrativo III	Ensino Médio Completo	Referência D-10
10	Assistente Administrativo IV	Ensino Médio Completo	Referência E-10
7	Analista Financeiro I	Ensino Superior em Administração, Ciências	Referência 18

		Contábeis ou Economia	
3	Analista Financeiro II	Ensino Superior em Administração, Ciências Contábeis ou Economia	Referência 19
3	Analista Financeiro III	Ensino Superior em Administração, Ciências Contábeis ou Economia	Referência 20
2	Contador	Curso Superior completo em Ciências Contábeis com inscrição no Conselho Regional de Contabilidade	Referência 20
5	Assistente Jurídico	Curso Superior em Ciências Jurídicas e Sociais com inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil	Referência 20

ANEXO II

**Quadro (número romano), Anexo (número ordinal), Tabela (número e identificação),
Quadro de Pessoal Estatutário - Cargos de Provimento Efetivo – Destinados à
Extinção na Vacância**

Situação Atual

10	Zelador	Ensino Fundamental Completo	Referência A-1
1	Copeiro	Ensino Fundamental Completo	Referência B-4
4	Vigia	Ensino Médio Completo	Referência D-2
1	Telefonista	Ensino Médio Completo	Referência C-1
1	Pedreiro	Ensino Fundamental Completo	Referência E-2
1	Eletricista	Ensino Fundamental Completo	Referência E-3
1	Jardineiro	Ensino Médio Completo	Referência B-1
1	Motorista	Ensino Médio Completo e CNH na Categoria D	Referência D-2
15	Assistente Administrativo I	Ensino Médio Completo	Referência B-10

ANEXO III

Atribuições dos Cargos Efetivos criados por esta Lei

(deixamos de elencar por não fazer parte do escopo deste trabalho)

(MINUTA)

JUSTIFICATIVA

SENHOR PRESIDENTE,

SENHORES VEREADORES,

Submeto à apreciação e aprovação dessa Egrégia Casa Legislativa o Projeto de Lei nº ==/2019, de == de == de 2019, que dispõe sobre a estrutura administrativa da (Nome da Instituição), Autarquia Municipal, alteração da Lei Municipal nº (número e ano da Lei), e dá outras providências.

Capítulo I

Sobre o Cargo Isolado de Assistente Jurídico e as Pretensas Alterações

I.1. Introdução

A (Nome da Instituição) é Instituição Pública integrante da Administração Indireta, criada pela Lei Municipal (número e ano), e constituída como Autarquia Municipal pela Lei Municipal nº (número e ano), com o intuito de prestar serviços (descrever o núcleo dos serviços que foram descentralizados da Administração Direta).

Com a publicação da Lei Municipal nº (número e ano), foi criado o cargo efetivo de Assistente Jurídico, previsto em seu artigo (número do artigo), cujo provimento depende da aprovação em concurso público de provas e títulos, bem como regular inscrição nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil.

Antes disso, a referida Entidade Pública era representada judicialmente por advogados contratados, os quais foram exonerados a partir do provimento do cargo de Assistente Jurídico.

Esclarece-se que, no âmbito daquela Autarquia Municipal, o único cargo público de provimento efetivo com atribuições legais e requisitos próprios e exclusivos da advocacia pública é o de Assistente Jurídico. Nos dias de hoje, são 05 (cinco) o número de cargos de Assistente Jurídico previstos em Lei, todos providos.

Observamos, todavia, que a denominação do cargo não foi a ele corretamente atribuída, ensejando imprescindível alteração, pelas razões que a seguir serão explanadas.

Por primeiro, pontuamos que o servidor lotado no cargo de Assistente Jurídico não presta serviços de assistência, e essa conclusão se tem a partir da simples observância de suas atribuições definidas na Lei Originária (Quadro == da Lei Municipal nº ==). Muito pelo contrário. Este cargo foi criado para o efetivo exercício da advocacia pública, ou seja, o seu ocupante não é assistente de alguém, ele é advogado propriamente.

Mas isso tudo não é o mais importante. O grande agravante são os entraves que a errônea nomenclatura causa para o exercício das atribuições legalmente cometidas aos ocupantes de tal cargo.

E, neste condão, cumpre explicar que, frente às Varas da Fazenda Pública, as quais são as unidades competentes para tramitar e julgar as ações nas quais a Instituição em referência é parte, a nomenclatura do cargo causa confusão aos servidores do Poder Judiciário, os quais, por não terem certeza da reunião dos requisitos para advocacia fazendária pelo Assistente Jurídico, acabam por exigir que, em cada um dos processos daquela Entidade, seja jungida uma Procuração *Ad Judicia*, contendo o nome e o número de inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil dos Assistentes Jurídicos, assinada pelo Diretor da Instituição.

A partir de então, os Assistentes Jurídicos passam a ser tratados como Procuradores nas referidas Varas Judiciais.

Além do embaraço, essa situação causa transtorno para os Assistentes Jurídicos, impedindo que as suas atribuições sejam exercidas com a plenitude e eficiência que se

esperam. Ademais, essa exigência provoca riscos para a Instituição, pois um Assistente Jurídico, no exercício de sua profissão, pode confeccionar e protocolizar um recurso em processo para o qual não possui, sem saber, Procuração. Em segunda instância, esse recurso não será recebido por ausência de capacidade postulatória da parte.

Por outro lado, se a nomenclatura do cargo fosse alterada para Procurador, não mais haveria necessidade de se juntar Procuração em cada um dos processos, atualizando-a invariavelmente. Bastaria a red denominação do cargo, com a atualização das atribuições previstas em Lei, para estabelecer cristalinamente a representação judicial, dispensando a formalidade da procuração, e, conseqüentemente, atendendo o princípio constitucional da eficiência.

É essencial consignar que não existe, ainda, cargo com a nomenclatura de Procurador no âmbito daquela Autarquia, tampouco os Assistentes Jurídicos estão incorrendo em “desvio de função”, haja vista que as atribuições inerentes à carreira de Procurador já estão previstas em Lei e a tal cargo cometidas. Está ocorrendo, sim, um equívoco de nomenclatura do cargo outrora criado, porque, como dito e visto, as funções legalmente atribuídas aos Assistentes Jurídicos, e por eles desempenhadas, são próprias da advocacia pública, situação que força obrigatoriamente a alteração da nomenclatura do cargo, de modo a compatibilizá-lo com o que ocorre no presente.

Neste ponto, frisamos que, nos dias atuais, cargos de Assistente Jurídico são, invariavelmente, direcionados a bacharéis em Direito, sem inscrição no quadro da Ordem dos Advogados do Brasil, ou mesmo para pessoas que sequer tenham o diploma de bacharel em Ciências Jurídicas, com funções inerentes à assistência do profissional do Direito.

Deste modo, concluímos pela necessidade de se red denominar o cargo, a fim de atender, concomitantemente, tanto o princípio da eficiência, inserto no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, como também o do interesse público.

Isso porque a nomenclatura “Procurador” traz para o cargo a força que aquela Autarquia Municipal necessita para a defesa e tutela do interesse público. Não olvidamos que a literalidade do nome “Assistente Jurídico” traduz algo subalterno, induzindo-se a acreditar que esse profissional puramente assista a alguém que lhe é superior, encontrando-se “incapacitado” ou “incompetente” de representar a Entidade Pública. O que não é verdade. Trata-se apenas de uma nomenclatura equivocada, como exaustivamente dito e explicado.

I.II. Da remuneração do cargo de Assistente Jurídico (Procurador)

Nos dias atuais, a remuneração dos Assistentes Jurídicos não se revela compatível com o nível de atribuições das quais são responsáveis, sobretudo porque, ao longo dos anos, ocorreu uma defasagem remuneratória atípica, porquanto inexistente uma necessária atualização nominal dos vencimentos inerentes a este cargo.

Deste modo, a alteração da nomenclatura do cargo não é suficiente para resolver o problema apresentado. É essencial, também, adequar a remuneração respectiva.

A solução indicada para o momento é alterar a referência salarial deste cargo para a referência de nº 20 da Tabela de Vencimentos dos Servidores do Município, porque, em princípio, compatível com o nível de atribuições e responsabilidade lhes cometidas, e, mais importante, porque encontra supedâneo no orçamento da Instituição, conforme Estudo de Impacto Financeiro.

Ressalte-se que a referência de nº 20 já é observada em favor dos Contadores daquela Autarquia, sendo que, de longa data, os Assistentes Jurídicos buscam essa equiparação, notadamente porque, quando da criação destes cargos, foram-lhes atribuídas, à época, a mesma referência de vencimentos, de tal sorte que a dos Contadores foi alterada por Lei posterior.

Ademais, realizando-se pesquisa perante outras Entidades da Administração Indireta local, foi possível constatar que os vencimentos dos Assistentes Jurídicos daquela Entidade estão defasados e incompatíveis com suas atribuições.

Essas circunstâncias reforçam a necessidade de se atualizar os vencimentos inerentes ao cargo de Assistente Jurídico, a ser redenominado para Procurador, a fim de que guardem consonância com as atribuições que lhe são reservadas e também para que se mantenham compatíveis com os que são praticados em outras Entidades Públicas do Município.

Capítulo II

Sobre o Cargo em Carreira de Assistente Administrativo e as Pretensas Alterações

II.I. Introdução

Principais propulsores da *máquina administrativa* no âmbito da (Nome da Instituição), os Assistentes Administrativos lá lotados não mais se limitam a executar as atribuições descritas na Lei Municipal nº (número e ano).

Fatores exógenos à gestão administrativa daquela Autarquia Municipal, como as inovações tecnológicas, o advento do princípio constitucional da eficiência e a estrutura organizacional de tal Instituição, na qual os Assistentes Administrativos representam a grande maioria do quadro administrativo, fazem com que esses servidores, irremediavelmente, conheçam e empreguem novas técnicas na realização de seus ofícios, notadamente em virtude dos poucos cargos especializados existentes naquela estrutura.

Ademais, aquela Entidade se vê compelida a avaliar os servidores em quesitos como iniciativa, liderança, tirocínio e autossuficiência, que são indispensáveis para a realização de uma gestão pública minimamente razoável, nos quais também são considerados aqueles ofícios de nível especializado, para os quais tais servidores não foram originalmente concursados.

Ocorre, todavia, que esse cenário, que redundava em manifesto desvio de função, cria uma alta e prejudicial rotatividade no indigitado cargo de Assistente Administrativo.

O ciclo se repete em um curto espaço de tempo, gerando, com isso, permanentes sensações de insegurança e inoperância, afora dizer que se esvai o capital intelectual da Instituição e que se transforma em desperdício todo investimento realizado para treinar os servidores que se exoneram constantemente.

II.II. Das pretensas alterações

À luz dessas exposições iniciais, visualizamos a imperiosa necessidade de se criar cargos efetivos especializados em áreas sensíveis da Instituição, nas quais é imprescindível a dotação de conhecimentos técnicos, notadamente nas Seções de: Compras e Licitações, Recursos Humanos, Finanças, Contabilidade e Controle Interno.

A fim de compatibilizar a criação de tais cargos técnicos com o orçamento da Entidade, propomos a extinção de 25 (vinte e cinco) dos 50 (cinquenta) cargos de provimento efetivo de Assistente Administrativo I, dos quais 10 (dez) já se encontram vagos.

Visualizando a realização de um serviço público eficiente e assertivo, propomos a criação dos seguintes cargos isolados de provimento efetivo, todos com dotação de atribuições especializadas: 02 (dois) Técnico em Licitação, 02 (dois) Analista em Licitações e Contratos, 02 (dois) Analista em Recursos Humanos, 03 (três) Assistente Contábil, 02 (dois) Assistente de Controladoria Interna, 01 (um) Controlador Interno.

Capítulo III

Sobre os Cargos Operacionais

III.I. Das razões para a reforma

Nos dias atuais a (Nome da Instituição) ainda mantém em seu quadro funcional servidores operacionais, encarregados de executar atividades de limpeza, vigilância,

jardinagem e manutenção.

Essa circunstância inibe que aquela Autarquia envie a totalidade de seus esforços para as suas atividades fins, e, ademais, subverte grande parte do orçamento público para a folha de pagamento, sobrecarregando, inclusive, o Instituto de Previdência.

Por força disso, propomos a extinção na vacância dos cargos de Zelador, Copeiro, Vigia, Telefonista, Pedreiro, Pintor, Eletricista, Jardineiro e Motorista, e a extinção imediata daqueles que já se encontram vagos, com vistas à terceirização das respectivas atribuições, com fundamento no artigo 10, § 1º, alínea “c”, e § 7º, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, a seguir transcrito:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

(...)

c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

(...)

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

Capítulo IV

Da Transformação do Cargo de Agente Contábil em Analista Financeiro

A Lei Municipal nº (número e ano) cuidou de criar o cargo isolado de Agente Contábil, inserindo-o na parte permanente da (Nome da Instituição).

Posteriormente, a Lei Municipal nº (número e ano) tratou de criar a carreira de Analista Financeiro, também inserta na parte permanente da (Nome da Instituição).

Cotejando-se as atribuições de ambos os cargos, previstas nas respectivas Leis, é possível assimilar identidade em algumas e similaridade em outras, sendo certo que todas as atribuições do cargo de Agente Contábil estão inseridas no rol de atribuições do cargo de Analista Financeiro. Ademais, também se constata equivalência entre os vencimentos de ambos.

Tratam, pois, de cargos com mesma natureza jurídica, isto é, são de provimento efetivo, com a ressalva de que o cargo de Agente Contábil é isolado e o de Analista Financeiro é em carreira.

Para ambos, é atribuído como requisito de investidura o grau superior de escolaridade, com a única diferença de que, para o cargo de Analista Financeiro, além do Curso em Ciências Contábeis ou Economia, também é admissível o de Administração.

Visando ao provimento dos cargos em questão, foram realizados concursos públicos de provas e títulos com mesmo rigor e nível de complexidade, sendo equivalentes os graus de responsabilidades de cada um.

Em virtude de todas essas circunstâncias, podemos afirmar que o cargo de Agente Contábil está inserido na órbita do cargo de Analista Financeiro, razão por que, visando à otimização do Quadro de servidores efetivos da (Nome da Instituição), propomos a transformação daquele cargo em Analista Financeiro.

A pretensa transformação implicará a extinção do cargo de Agente Contábil e o enquadramento de seus servidores à carreira de Analista Financeiro.

Capítulo V

Da fundamentação jurídica para as pretensas alterações de cargos na (Nome da Instituição)

É importante que esclareçamos que a alteração de vencimentos, por primeiro proposta, decorre de manifesta desatualização monetária nominal que se instalou sobre os vencimentos dos servidores lotados no cargo de Assistente Jurídico daquela Autarquia, os quais, nos dias de hoje, não guardam equivalência com as atribuições que lhe são conferidas legalmente.

Independente da proposta de reforma administrativa, com vistas à red denominação do cargo, a alteração dos vencimentos também é medida a se impor, como meio de compatibilizá-los com as atribuições que são cometidas aos seus percebedores. E, objetivando maior celeridade e economicidade, cuidamos de apresentar ambas as demandas neste momento.

Em sendo assim, dispõe o inciso X do artigo 37 da Constituição Federal que a remuneração dos servidores públicos poderá ser alterada por lei específica.

Oportuno lembrar que, enquanto Autarquia Municipal, a (Nome da Instituição) possui autonomia administrativa e econômico-financeira, consoante dispõe o artigo == de seu Regimento Interno, aprovado pelo Executivo Municipal.

Consequentemente, possui liberdade para manter quadros próprios de seus servidores, com tabelas de vencimentos estabelecidas a partir de suas atribuições específicas e capacidade orçamentária.

Ressaltamos que o § 1º do artigo 39 da Constituição Federal estabelece critérios para a fixação dos padrões de vencimentos.

Em assim sendo, o vertente Projeto de Lei cuidou de, especialmente, mensurar as atribuições, os deveres, as responsabilidades, a complexidade e as peculiaridades do cargo de Assistente Jurídico daquela Autarquia Municipal, estabelecidas na Lei Municipal nº (número e ano), enquadrando-as em vencimentos com elas compatíveis, tudo isso, gize-se, independente da red denominação do cargo.

É importante que ressaltemos que nenhuma das alterações ora propostas permite o ingresso em outra carreira sem prévio concurso público, tampouco altera o nível ou grau de escolaridade de cargos com vistas a uma eventual transposição. Não há, ainda, a criação de cargos e nem a reclassificação.

Frisamos que, para a consecução do vertente Projeto de Lei, todas as cautela cabíveis foram adotadas com o intuito de se obedecer ao princípio do Concurso Público, inserto no artigo 37, inciso II, de nossa Carta Maior.

Sobre isso, a súmula 685 do STF: “É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido”.

O presente Projeto de Lei confere novas designações a cargos já existentes, mantendo a natureza e o núcleo de suas atribuições. Na prática, o que se pretende é passar todos os integrantes de um cargo antigo para um de nova nomenclatura.

Isso é possível porque o cargo não é caracterizado por sua mera designação, mas por sua razão de ser e de existir dentro da Administração Pública. Sobre isso, a essência do cargo público está em suas correspondentes atribuições.

Em suma, o cargo é criado para atender determinada função pública, exemplifica-se: para realizar a contabilidade do ente, para fazer sua defesa ou consultoria jurídica, para prestar serviços à população, para exercer a docência etc., e essa função pública, dentre as alterações ora propostas, não pode, e nem será, excluída ou desfigurada, pois, se assim fosse feito, criar-se-ia um outro cargo público, e, portanto, haveria flagrante violação ao princípio constitucional do concurso público.

Veja-se que, nos casos em estudo, estão sendo respeitados os requisitos de ingresso, uma vez que estes estão subsumidos à natureza e a complexidade do cargo, de acordo com o artigo 37, II, da Constituição Federal, em termos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

Existem precedentes jurisprudenciais que vão ao encontro do que aqui se está defendendo, a exemplo do que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade números 1591 e 2713.

A necessidade de se adequar a Administração Pública e a sua estrutura às novas demandas jurídicas e sociais é medida que se impõe, notadamente com o fito de se evitar o engessamento das Repartições e dos Serviços Públicos.

Aliás, a Administração não está obrigada a operar com a mesma estrutura organizacional de servidores, pois a transformação de cargos está prevista na Constituição Federal, e, no caso presente, na Legislação Municipal também. É possível, portanto, em subsunção ao princípio da legalidade, a extinção, a red denominação de cargos ou empregos, assim como a transformação, respeitando a compatibilidade de atribuições e identidade dos requisitos de ingresso.

CONCLUSÃO

A introdução do princípio da eficiência no rol estabelecido no artigo 37 da Constituição Federal importou o reconhecimento de que é necessário racionalizar o serviço público, otimizá-lo, *desengessá-lo*, adequá-lo, enfim, às novas realidades. Foi exatamente isso que alguns Órgãos da Administração Direta e Entidades da Indireta deste Município fizeram – criaram, extinguiram, remanejaram, redenomina ram e transformaram cargos.

Para o Supremo Tribunal Federal, segundo pode-se constatar pela leitura das decisões favoráveis à transformação de cargos, deve-se sopesar a intenção do Legislador – se utilizou via oblíqua para favorecer funcionários ou se “reconheceu a realidade” dos fatos, conforme afirmou o Ministro Marco Aurélio na ADI 1.591-5-RS.

Ocorre que o Supremo Tribunal Federal não concebeu o princípio constitucional do concurso público com a rigidez que se supunha inarredável.

No que tange especificamente à carreira dos Assistentes Jurídicos da Instituição em comento, Procuradores que são, na verdade, é de se ressaltar que uma advocacia pública forte e motivada se torna ainda mais capaz de defender o patrimônio público autárquico-municipal.

A força que a red denominação trará ao cargo ensejará frutos inestimáveis à (Nome da Instituição).

Diante do exposto, é possível concluir que o presente Projeto de Lei está embasado no ordenamento jurídico vigente e arrimado com as atuais jurisprudências do Supremo Tribunal Federal e doutrina pátria.

Acreditando, portanto, ter narrado as sucintas, mas necessárias e suficientes considerações, submetemos o presente Projeto de Lei a Vossas análise e votação, nos moldes do Regimento Interno dessa Digna Casa de Leis, para que os Nobres Edis

aprovem-no.

(Local), (dia) de (mês) de (ano).

(NOME COMPLETO DO PREFEITO)

Prefeito

Em nossa opinião, não pairam vícios de inconstitucionalidade sobre o referenciado anteprojeto de lei, haja vista a observância dos requisitos necessários para a regular transformação de cargos públicos.

8. Considerações finais

1. Ao longo dos estudos sobre os quais nos debruçamos, logramos conceituar servidor público como pessoa física que exerce, de maneira perene e estável, uma função pública em decorrência de sua relação de trabalho mantida com algum dos entes federativos ou com suas autarquias ou fundações, ou, ainda, com algum dos Poderes da República, infirmada por diplomas legais específicos, e não por contrato de trabalho. O serviço público é o trabalho do servidor público, que o desempenha observando rígidos deveres, direitos, princípios e atribuições previstas em lei, tudo em nome, sobretudo, da soberania do interesse público sobre o privado.

2. O conceito de função pública, por seu turno, como vimos, pode assumir duas vertentes: a primeira está para as atribuições que são cometidas a um servidor no gozo de suas atividades laborais, ou mesmo a um cidadão, circunstância que inclui as funções de jurado, mesário etc.; a segunda refere a atribuições adicionais, de chefia, direção e assessoramento, cometidas a servidores efetivos, remuneradas por gratificação.

3. Para cargo público, demos o seguinte conceito: célula fundamental, abstrata, intrínseca e imprescindível ao serviço público, com número de vagas, atribuições e remuneração fixadas em lei, o qual qualifica o seu ocupante, atribuindo-lhe uma característica profissional tal que, enquanto o estiver executando, estará absorto em direitos e obrigações peculiares, que servem para asseverar o interesse público, diferenciando-se do emprego público porque, enquanto o regime jurídico daquele é estatutário, o deste é Celetista ou o previsto na Lei Federal nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000, a depender do caso.

4. A criação e a extinção de cargos no âmbito da Administração direta, autárquica e fundacional, visualizamos, depende de lei, cuja iniciativa privativa é do Chefe do Poder Executivo respectivo, com exceção dos cargos vagos, que podem ser extintos por Decreto Autônomo.

5. A criação de cargos públicos está condicionada à existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesas de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, bem como à autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, conforme determina o § 1º do artigo 169 da Constituição Federal.

6. Vimos, ademais, que o Poder Judiciário, os Tribunais de Contas e o Ministério Público possuem competência privativa para proporem projeto de lei que crie ou extinga cargos em suas esferas. Já o Poder Legislativo pode fazê-lo por Resolução.

7. Significamos provimento como o preenchimento de um cargo público que, até então, encontrava-se vago, podendo ser originário, isto é, inaugural, ou derivado, que se efetiva quando um servidor, já integrante da Administração, deixa o seu cargo anterior para ocupar um outro.

8. Realizamos, neste esboço, que o provimento originário de cargo efetivo ocorre por meio de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos.

9. Classificamos, então, os cargos públicos como: a) efetivos, isto é, permanentes na estrutura organizacional da Administração, dos quais podem ser isolados ou em carreira; b) em comissão, ou seja, declarados em lei de livre nomeação e exoneração, destinados apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; e c) vitalícios, cujos ocupantes somente estarão sujeitos a perdê-los após sentença judicial transitada em julgado.

10. Estabelecidas essas premissas conceituais preliminares, tratamos de adentrar propriamente ao tema colocado em análise, ou seja, transformação de cargos públicos, momento em que vimos que a própria Constituição Federal flexibiliza, em algumas circunstâncias, o acesso derivado a cargos públicos, isto é, sem concurso público.

11. Conceituamos, pois, transformação como o ato jurídico que extingue um cargo, emprego ou função pública, e, ao mesmo tempo, cria um novo, que será provido, em regra, pelos servidores que ocupavam aquele que foi extinto. Em sendo assim, é possível afirmar que a investidura desses servidores ao novo cargo será derivada, porque advinda de um vínculo anterior, ultimada por apostila.

12. Visualizamos que o instituto da transformação de cargos está previsto nos artigos 48, inciso X; 51, inciso IV; e 52, inciso XIII, da Constituição Federal.

13. Nós o adjetivamos como ferramenta que impulsiona a Administração, com vistas à otimização de seus quadros, englobando a extinção de cargos obsoletos e enquadramento de seus ocupantes em nova carreira, compatível à extinta, mas mais eficiente e contemporânea, evitando, pois, a disponibilidade remunerada em massa de servidores.

14. Vimos, não obstante, que a funcionalidade mais comum da transformação está voltada à fusão de diferentes cargos, existentes em uma mesma estrutura organizacional administrativa, mas com atribuições idênticas ou semelhantes, os quais se encontrem dispostos em carreiras plurais. Por outro lado, também defendemos a possibilidade de transformação isolada de um cargo, extinguindo-o e ao mesmo tempo criando um novo, aproveitando-se os servidores daquele cargo extinto para o atual, desde que atendidos os requisitos constitucionais, para tanto.

15. Tutelamos, outrossim, a constitucionalidade de lei que transforma um cargo público e também altera a sua remuneração, caso esteja manifestamente defasada, desde que o projeto de lei esteja acompanhado de justificativa e demonstração incontestes dessa circunstância.

16. Não olvidando da possibilidade de o servidor discordar da transformação do cargo que ocupa, constatamos que ele não possui direito adquirido ao regime jurídico e à imutabilidade dos estatutos, consoante jurisprudência pacificada pelo Supremo Tribunal Federal, razão por que a Administração Pública pode, mediante discricionariedade e conveniência, agregadas à motivação do ato, realizar tais alterações.

17. Congregamos, como requisitos para a transformação, que os hodiernos cargos possuam, em relação aos cargos extintos:

- a) a mesma natureza jurídica;
- b) idêntico grau de escolaridade;
- c) similares atribuições;
- d) o mesmo nível de complexidade de concurso público;
- e) as mesmas exigências de qualificação profissional e requisitos para investidura;
- f) peculiaridades congêneres; e
- g) equivalentes graus de responsabilidades.

18. Defendemos que as transformações também podem alcançar estratégicas alterações nas atribuições cometidas aos cargos, empregos e funções públicas, como maneira de contextualizá-las ao cenário atual, visando ao interesse público, desde que respeitado o núcleo duro.

19. Distinguimos as puras redenominações de cargos das transformações propriamente ditas, pois aquelas apenas alteram o nome do cargo, seja para corrigir

uma falha de expressão, seja para modernizar o seu chamamento. Do mesmo modo, a pura alteração do nível de escolaridade para futuros nomeados, em porvindouros concursos públicos, assim como a alteração sutil das atribuições, não se materializam como transformação de cargo.

20. Concluímos, pois, que a transformação de cargos, empregos e funções públicas possui diversas facetas e escopos, tais como: reunião de cargos em uma única carreira, mutação de uma função para cargo efetivo ou de cargo em comissão para cargo efetivo ou de cargo para emprego público, de cargo isolado para cargo em carreira etc., tudo isso aproveitando ao máximo a mão-de-obra que já lhe é efetiva.

21. Explanamos, brevemente, sobre as transformações de cargos nos âmbitos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como no Ministério Público e nos Tribunais de Contas, circunstância em que vimos assemelhar-se ao procedimento para criação e extinção de seus cargos, dada à competência privativa desses órgãos também para tal mister. Já com relação às Administrações indiretas, face à ausência de autonomia política, aos seus dirigentes é limitada a faculdade de apresentar ao Chefe do Poder Executivo anteprojeto de lei, cabendo a este deliberar por apresentar ao Poder Legislativo o consequente projeto de lei.

22. Defendemos que o instituto constitucional da transformação de cargo público está inserido no contexto da reforma administrativa, enquanto ferramenta propulsora e legitimadora das medidas invariavelmente aplicadas com o intuito de racionalizar a máquina estatal. Não fosse esse recurso, os quadros funcionais das entidades e órgãos da Administração estariam fadados à extinção progressiva e cíclica, em face de obsolescências ou inconsistências, demandando a contínua criação originária de novas estruturas.

23. Todas essas circunstâncias redundam no princípio da eficiência, que rege a atuação da Administração, e à racionalização da máquina pública, posto que o princípio da eficiência, cuja máxima é a gestão pública com eficácia, isto é, com perfeição de resultados, e mínimo sacrifício para a sociedade, está diretamente ligado à transformação de cargos, empregos e funções públicas, notadamente no que tange à racionalização da organização da máquina administrativa.

24. Vimos a importância de uma reforma administrativa, que congregue transformações de cargos públicos, investir em cálculos que englobem os reflexos monetários incidentes sobre os inativos, posto que os pensionistas e servidores

aposentados sob os regimes da integralidade e da paridade, isto é, antes da vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003 ou nos meandros das regras de transição, terão direito às alterações decorrentes, notadamente as pecuniárias, enquanto a Administração estará obrigada a verter em favor do Instituto de Previdência o afeto a cota patronal e aporte necessário para subsidiar a eventual diferença de remuneração dos inativos.

25. Trouxemos à baila duas jurisprudências marcantes, correspondentes à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1591, pela qual o Partido dos Trabalhadores - PT guerreou a Lei Complementar nº 10.933, de 15 de janeiro de 1997, do Estado do Rio Grande do Sul, no que diz respeito à consolidação dos cargos de Auditor de Finanças Públicas e de Fiscal de Tributos Estaduais em uma carreira única, denominada Agente Fiscal do Tesouro do Estado; e à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2713, ajuizada pela Associação Nacional de Advogados da União (ANAU), voltada contra a Medida Provisória nº 43, de 25 de junho de 2002, a qual transformou o cargo de Assistente Jurídico da Advocacia Geral da União em Advogado da União.

26. Finalmente trouxemos um estudo de caso, concebido a par dos estudos vertidos no presente trabalho.

27. Concluindo, assimilamos que o instituto jurídico da transformação de cargos, empregos e funções públicas, quando realizado com sujeição aos requisitos que aqui também elencamos, propicia a contextualização e a racionalização da máquina estatal, otimizando os seus quadros, ao mesmo tempo em que aproveita a sua mão-de-obra efetiva, tudo em referência ao princípio constitucional da eficiência, introduzido no ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional nº 19.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira Neto. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro : Editora Forense, 2009, 15ª edição.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo : Editora Malheiros, 2016, 33ª edição.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo : Editora Malheiros, 2013, 39ª edição.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro : Editora Lumen Juris, 2008, 19ª edição.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo : Editora Saraiva, 2012, 17ª edição.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Lucino de Araújo. **Servidores Públicos na Constituição Federal**. São Paulo : Editora Atlas, 2015, 3ª edição.

COSTA, Frederico Lustosa. **Reforma do Estado e Contexto Brasileiro - Crítica do Paradigma Gerencialista**. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2010, 1ª edição.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro : Editora Forense, 2016, 29ª edição.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Tratado de Direito Administrativo**. Vol. 2, Editora Revista dos Tribunais, conteúdo digital – Thomson Reuteus, edição 2015.

PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa. Criação, alteração e extinção de cargo público. *In*: FORTINI, Cristina (Organizadora). **Servidor Público – Estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra**. Belo Horizonte : Editora Fórum, 2009, 1ª edição.

GUERRA, Sergio. **Transformação de cargos públicos – A racionalização burocrática no atendimento do princípio da eficiência.** Belo Horizonte : Int. Públ. – IP, ano 14, nº 76, p. 89-108, nov/dez. 2012.

CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. **Limites constitucionais da transformação de cargos públicos.** Jus Navigandi. Artigo publicado em 11/2010.

Constituição Federal.

Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Lei Federal nº 3.780, de 12 de julho de 1960.

Lei Federal nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000.

Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.