

Timbre

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
Praça Mal Deodoro, 55 - Bairro Centro - CEP 90010-908 - Porto Alegre - RS - www.tjrs.jus.br
5º andar

Parecer - Assessoria Especial Administrativa

PARECER N. 1300/2019/ASSESP

PROPOSTA DO SINDJUS PARA QUE SEJA CONSIDERADA A POSSIBILIDADE DE TRANSFORMAÇÃO DOS CARGOS DE OFICIAL ESCRIVENTE EM TÉCNICO JUDICIÁRIO, MEDIANTE OPÇÃO. MODIFICAÇÃO AO PL 93/2017. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE ACOLHIMENTO DA PROPOSTA. A TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS PROPOSTA PELA ENTIDADE SINDICAL AFRONTA O DISPOSTO NO ART. 37, INCISO II, DA CF, E À SÚMULA VINCULANTE Nº 43, UMA VEZ QUE RESULTARIA NO PROVIMENTO DERIVADO, SEM CONCURSO PÚBLICO, PELOS OFICIAIS ESCRIVENTES QUE OPTASSEM PELA NOVA CARREIRA, DE CARGO PÚBLICO EFETIVO COM ATRIBUIÇÕES MAIS AMPLAS E COM PADRÃO REMUNERATÓRIO SUPERIOR. CONSTATA-SE O NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS ASSENTADOS PELO STF NAS ADIS NºS 1591, 2713 E 2335, DE COMPATIBILIDADE FUNCIONAL E REMUNERATÓRIA, DE MODO A CARACTERIZAR A COMPLETA IDENTIDADE SUBSTANCIAL ENTRE OS CARGOS EM EXAME.

I. Analisa-se requerimento formulado pelo SINDICATO DOS SERVIDORES DA JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (SINDJUS/RS), para que seja considerada a possibilidade de transformação dos cargos de Oficial Escrevente em Técnico Judiciário, mediante opção (1281030).

A entidade apresentou minuta substitutiva ao Projeto de Lei nº 93/2017, que possui como objeto a extinção de cargos vagos de Oficial de Arquivo e de Oficial Escrevente.

Manifestou que a proposta apresentada tem por escopo minimizar os efeitos danosos que poderão advir daquela em tramitação no Legislativo, com potencial de atingir cerca de 3.412 servidores.

Arguiu que, uma vez que a atenção da Administração estará voltada ao novo cargo de Técnico Judiciário, “*a política de pessoal destinada ao cargo em extinção naturalmente acaba por ser secundarizada, servindo de grave desestímulo durante este longo e provavelmente desgaste processo de mutação da carreira. Servidores ocupantes de cargos em extinção geralmente se sentem desestimulados e abandonados pela gestão*”. Também expôs que a previsão de progressão na carreira para o cargo de Técnico Judiciário relava uma fragmentação entre servidores que “*trará além de maior dificuldade de gestão, conflitos resultantes da diferenciação que se busca evitar*”.

Consignou que os impactos e debates sobre a transformação pode ser superado pelo caráter opcional a ser concedido à migração oriunda da transformação sugerida. E que a proposta “*resgata a valorização de*

milhares de servidores e, na prática, permitirá ao Tribunal de Justiça um gasto mais racional e, provavelmente, menor, com o atendimento de todas as varas do estado [sic], do que aquele previsto na atual redação do PL 93/2017, devido à possibilidade de utilização pela Administração dos Técnicos Judiciários em qualquer das entrâncias sem acréscimo de vencimentos”.

Na justificativa da minuta de projeto de lei (fls. 6 a 11 – 1281030), consta indicativo de enquadramento dos cargos de Oficial Escrevente, por entrância, na carreira de Técnico Judiciário, no nível remuneratório mais próximo, de modo a respeitar a irredutibilidade de vencimentos. Também consta projeção de impacto financeiro.

O Exmo. Sr. Desembargador-Presidente remeteu o expediente a esta Assessoria Especial para análise e parecer (1295236).

II. Inicialmente, é de se pontuar a possibilidade jurídica da transformação de cargos públicos, dado o disposto no art. 48, inciso X, da Constituição Federal, e no art. 52, inciso VIII, da Carta Estadual:

CF:

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)

CE-RS:

Art. 52. Compete à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 53, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre:

[...]

VIII - criação, **transformação** e extinção **de cargos**, empregos e funções públicas;

Para Hely Lopes Meirelles (2001, p. 387)[\[1\]](#), “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”.

No ponto, Sandro Trescastro Bergue (2010)[\[2\]](#) relaciona os elementos constitutivos substanciais de um cargo público: a) denominação; b) requisitos para investidura; c) descrição das atribuições (sumária e detalhada); d)

condições de exercício; e) remuneração.

Maria Fernanda Pires de Carvalho Pereira e Tatiana Martins da Costa Camarão (2014, p. 260)[3] apresentam a seguinte definição de transformação de cargo público: “*transformação consiste na alteração de titulação e atribuições de um cargo existente, caracterizando um novo provimento de cargo. Pressupõe a extinção de cargo anterior e criação de um novo*”.

Tal definição está alinhada ao lecionado por Hely Lopes Meirelles (2001, p. 390)[4] no que tange ao instituto da transformação de cargo e a sua relação com o instituto do enquadramento: “*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 da lei*”.

Já o enquadramento consiste, em síntese, na modificação da situação funcional do servidor de um quadro antigo para outro, criado por lei[5].

Quando da transformação de cargo surge o questionamento de como viabilizar a migração formal dos servidores do cargo extinto para a novel estrutura de cargos, sem que haja burla ao estabelecido no art. 37, inciso II, da Constituição Federal[6], que vincula o provimento de cargo ou emprego público à prévia realização de concurso público.

Sobre o tema, é de se destacar o voto do Ministro do Supremo Tribunal Federal Maurício Correia na ADI nº 2.335-7/SC, datado de 11/06/2003:

Convém esclarecer que não se cuida aqui de obstar a reestruturação administrativa de determinadas carreiras conforme as exigências contemporâneas, mas evitar que sob essa argumentação se proceda ao provimento derivado de cargos públicos em detrimento de direitos subjetivos de todos os cidadãos de concorrer em igualdade de condições a esses postos de trabalho. A reorganização funcional exige respeito aos princípios que norteiam a administração estatal, ainda que para tanto ocorra prejuízo à celeridade de implantação das novas estruturas.

Com efeito, a modificação estrutural havida com a unificação das carreiras não é inconstitucional, pois decorre da competência que tem o Estado de organizar seus próprios órgãos e estabelecer o regime de seus servidores. O vício nasce exatamente da passagem daqueles em atividade nos cargos extintos para o novo, providência que compõe o arcabouço essencial da norma mas está em desacordo com os princípios constitucionais vigentes.

No aspecto, registre-se que desde a vigência da atual Constituição, que proclamou a exigibilidade de concurso

público para o provimento de cargo público, não mais falando em “primeira” investidura, como constava no art. 97, §1º, da Constituição de 1967, com redação dada pela EC nº 1/69[7], o Supremo Tribunal Federal manifestou-se, em diversas oportunidades, pela invalidade de tentativas de se promover o ingresso de servidor em carreira distinta daquela para a qual prestou concurso público, mediante a utilização dos institutos como ascensão funcional, transferência, aproveitamento, transformação e outras formas de provimento derivado. Ilustrativamente, colam-se as ementas dos seguintes julgados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ASCENSAO OU ACESSO, TRANSFERENCIA E APROVEITAMENTO NO TOCANTE A CARGOS OU EMPREGOS PUBLICOS.

- O CRITÉRIO DO MÉRITO AFERIVEL POR CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS OU DE PROVAS E TITULOS E, NO ATUAL SISTEMA CONSTITUCIONAL, RESSALVADOS OS CARGOS EM COMISSAO DECLARADOS EM LEI DE LIVRE NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO, INDISPENSAVEL PARA CARGO OU EMPREGO PÚBLICO ISOLADO OU EM CARREIRA. PARA O ISOLADO, EM QUALQUER HIPÓTESE; PARA O EM CARREIRA, PARA O INGRESSO NELA, QUE SÓ SE FARA NA CLASSE INICIAL E PELO CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS OU DE PROVAS TITULOS, NÃO O SENDO, POREM, PARA OS CARGOS SUBSEQUENTES QUE NELA SE ESCALONAM ATÉ O FINAL DELA, POIS, PARA ESTES, A INVESTIDURA SE FARA PELA FORMA DE PROVIMENTO QUE E A "PROMOÇÃO".

ESTAO, POIS, BANIDAS DAS FORMAS DE INVESTIDURA ADMITIDAS PELA CONSTITUIÇÃO A ASCENSAO E A TRANSFERENCIA, QUE SÃO FORMAS DE INGRESSO EM CARREIRA DIVERSA DAQUELA PARA A QUAL O SERVIDOR PÚBLICO INGRESSOU POR CONCURSO, E QUE NÃO SÃO, POR ISSO MESMO, INSITAS AO SISTEMA DE PROVIMENTO EM CARREIRA, AO CONTRARIO DO QUE SUCEDE COM A PROMOÇÃO, SEM A QUAL OBTIVAMENTE NÃO HAVERA CARREIRA, MAS, SIM, UMA SUCESSÃO ASCENDENTE DE CARGOS ISOLADOS.

- O INCISO II DO ARTIGO 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL TAMBÉM NÃO PERMITE O "APROVEITAMENTO", UMA VEZ QUE, NESSE CASO, HÁ IGUALMENTE O INGRESSO EM OUTRA CARREIRA SEM O CONCURSO EXIGIDO PELO MENCIONADO DISPOSITIVO.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE QUE SE JULGA PROCEDENTE PARA DECLARAR INCONSTITUCIONAIS OS ARTIGOS 77 E 80 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITORIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

(ADI 231, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 05/08/1992, DJ 13-11-1992 PP-20848 EMENT VOL-01684-06 PP-01125 RTJ VOL-00144-01 PP-00024)

- Embora, em princípio, admissível a "transposição" do servidor para cargo idêntico de mesma natureza em novo sistema de classificação, o mesmo não sucede com a chamada "transformação" que, visto implicar em alteração do título e das atribuições do cargo, configura novo provimento, a depender da exigência de concurso público, inscrita no art. 37, II, da Constituição. Ação direta julgada, em parte, procedente, para declarar a inconstitucionalidade da expressão "e transformação", contida no caput do art. 1. da Lei fluminense n. 1.643-90.

(ADI 266, Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 18/06/1993, DJ 06-08-1993 PP-14901 EMENT VOL-01711-01 PP-00011 RTJ VOL-00150-01 PP-00026)

CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. CONCURSO PÚBLICO. INGRESSO. I. - Normas infraconstitucionais que estabelecem forma de investidura em carreira diversa daquela para a qual o servidor público ingressou por concurso: inconstitucionalidade. II. - Suspensão da eficácia de normas da Lei Complementar n. 81, de 10.03.93, do Estado de Santa Catarina.

(ADI 1030 MC, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 25/02/1994, DJ 15-04-1994 PP-08061 EMENT VOL-01740-01 PP-00116)

SERVIDOR PÚBLICO. DETRAN/PARÁ. REDISTRIBUIÇÃO PARA A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. REVOGAÇÃO DO ATO QUE PROMOVERA O ENQUADRAMENTO. DIREITO ADQUIRIDO. RECONHECIMENTO PELO ACÓRDÃO RECORRIDO. ALEGADA CONTRARIEDADE AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EXIGÊNCIA DO CONCURSO PÚBLICO PARA INGRESSO EM CARREIRA. SÚMULA 473. A situação jurídica em foco, obviamente não se encontra abrangida pela garantia do direito adquirido estabelecido no texto constitucional. Ao exigir, no art. 37, II, que o ingresso em carreira só se fará mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, o legislador constituinte banuiu das formas de investidura admitidas, a redistribuição e a transferência. Legítima a atuação da Administração Pública, nos termos da Súmula 473, que, uma vez verificada a violação à norma da Constituição Federal no ato de redistribuição efetuado, cuidou logo de anulá-lo, sem que esse procedimento tenha importado em afronta a direito adquirido. Recurso extraordinário conhecido e provido para indeferir o mandado de segurança. (RE 163712, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Primeira Turma, julgado em 10/05/1996, DJ 06-09-1996 PP-31861 EMENT VOL-01840-04 PP-00706)

O entendimento da Corte Suprema foi consubstanciado na Súmula n° 685, aprovada em 24/09/2003, com o seguinte verbete: “*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*”. Posteriormente, em sessão de 08/04/2015, foi reiterado pela Súmula Vinculante n° 43: “*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*”.

Por evidente que tal entendimento norteou outros julgamentos da Corte Suprema, como se identifica nas ementas a seguir transcritas:

Direito Constitucional e Administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda à Constituição Estadual que cria o cargo de Procurador Autárquico, em estrutura paralela à Procuradoria do Estado. Inconstitucionalidade formal e material. 1. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que viola a separação dos poderes emenda à Constituição Estadual que trate de regime jurídico de servidores públicos, em razão de se tratar de matéria reservada à lei ordinária e de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 2. O exercício da atividade de representação judicial e de consultoria jurídica no âmbito dos Estados e do Distrito Federal é de competência exclusiva dos Procuradores do Estado (art. 132, CF/88), sendo vedada a criação de Procuradoria Autárquica para a consultoria e o assessoramento jurídico das autarquias e fundações estaduais. 3. O modelo constitucional da atividade de representação judicial e consultoria jurídica dos Estados exige a unicidade orgânica da advocacia pública estadual, incompatível com a criação de órgãos jurídicos paralelos para o desempenho das mesmas atribuições no âmbito da Administração Pública Direta ou Indireta, com exceção dos seguintes casos: (i) procuradorias jurídicas nas Assembleias Legislativas e Tribunais de Contas para a defesa de sua autonomia e assessoramento jurídico de suas atividades internas (ADI 94, Rel. Min. Gilmar Mendes); (ii) contratação de advogados particulares em casos especiais (Pet 409-

AgR, Rel. Min. Celso de Mello); e (iii) consultorias paralelas à advocacia estadual que já exerciam esse papel à época da promulgação da Constituição de 1988 (art. 69 do ADCT). 4. Na linha dos precedentes desta Corte, considero que as universidades estaduais também podem criar e organizar procuradorias jurídicas, em razão de sua autonomia didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial (art. 207, caput, CF/88). Tais órgãos jurídicos exercem um papel fundamental na defesa dos interesses das universidades, inclusive em face dos próprios Estados-membros que as constituíram. Portanto, em razão da autonomia universitária e seguindo a lógica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na matéria, a existência dessas procuradorias não viola o art. 132 da Constituição. **5. A transformação de cargos e a concessão de equiparação remuneratória entre cargos distintos constituem flagrantes violações à regra do concurso público (art. 37, II, c/c art. 132, CF/88), à vedação de equiparação ou vinculação remuneratória entre cargos públicos diversos (art. 37, XIII, CF/88) e aos critérios de fixação remuneratória dos servidores públicos (art. 39, §1º, CF/88).** 6. Procedência do pedido, com a fixação da seguinte tese: “É inconstitucional a criação de Procuradorias Autárquicas no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, em razão da violação à unicidade orgânica da advocacia pública estadual”.

(ADI 5215, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 28/03/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-167 DIVULG 31-07-2019 PUBLIC 01-08-2019)

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEIS 2.875/04 E 2.917/04, DO ESTADO DO AMAZONAS. COMISSÁRIO DE POLÍCIA. CARGO DE NATUREZA ISOLADA. TRANSFORMAÇÃO, APÓS POUCO MAIS DE 3 ANOS, EM CARGOS DE DELEGADO DE POLÍCIA. QUEBRA DE HIERARQUIA FUNCIONAL. BURLA AO CONCURSO PÚBLICO CARACTERIZADA. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. As leis estaduais impugnadas equipararam (Lei 2.875/04) e, logo após, transformaram (Lei 2.917/04) em delegados de polícia 124 cargos isolados de comissários de polícia, que haviam sido criados em 2001 com remuneração bastante inferior à daquele primeiro cargo e sem perspectiva de progressão funcional. 2. A forma pela qual foi conduzido o rearranjo administrativo revela que houve, de fato, burla ao postulado do concurso público, mediante o favorecimento de agentes públicos alçados por via legislativa a cargo de maior responsabilidade do que aquele para o qual foram eles aprovados em concurso. Não se verificou, no caso, um gradual processo de sincretismo entre os cargos, senão que uma abrupta reformulação da condição dos comissários de polícia, que em menos de três anos deixaram de ter suas características originais para passar a um cargo organizado em carreira. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 3415, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 24/09/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-249 DIVULG 10-12-2015 PUBLIC 11-12-2015)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO – CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (ADCT, ART. 69) – PROVIMENTO DERIVADO DE CARGOS PÚBLICOS (TRANSFERÊNCIA E TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS) – OFENSA AO POSTULADO DO CONCURSO PÚBLICO – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA CONSTITUCIONALMENTE RESERVADO AO CHEFE DO EXECUTIVO – PRECEDENTE DO PLENO DO STF (ADI 248/RJ) – SUCUMBÊNCIA RECURSAL (CPC/15, ART. 85, § 11) – NÃO DECRETAÇÃO, NO CASO, ANTE A INADMISSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO EM VERBA HONORÁRIA, POR TRATAR-SE DE PROCESSO DE MANDADO DE SEGURANÇA (SÚMULA 512/STF E LEI Nº 12.016/2009, ART. 25) – AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. (ARE 951211 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 06/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-223 DIVULG 19-10-2016 PUBLIC 20-10-2016)

Todavia, necessário registrar que o Supremo Tribunal Federal abrandou o entendimento de que o aproveitamento de servidores de cargos extintos em outro cargo feriria a exigência de prévia aprovação em concurso público, para aceitar essa forma de investidura somente nas hipóteses em que verificada a “*completa identidade substancial entre os cargos em exame, verificada a compatibilidade funcional e remuneratória, além da equivalência dos requisitos exigidos em concurso*”. Nesse sentido, os seguintes julgados:

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)

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)

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

(ADI 2335, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 11/06/2003, DJ 19-12-2003 PP-00050 EMENT VOL-02137-02 PP-00231)

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

Porém, necessário registrar que os referidos precedentes abordaram situações de transformação por fusão plena (em que cargos anteriores são extintos para a criação de um terceiro), de extinção de uma carreira e seu enquadramento integral em outra, ou de caso de desmembramento de cargos:

a) ADI 1591: analisou-se a possibilidade de criação de nova carreira de Agente Fiscal do Tesouro, a partir extinção de duas, preexistentes, de Auditor de Finanças Públicas e de Fiscal de Tributos Estaduais.

b) ADI 2713: foi apreciada a transformação dos cargos efetivos e vagos da carreira de Assistente Jurídico, da Advocacia-Geral da União em cargos de Advogados da União, da carreira da Advocacia-Geral da União.

c) ADI 2335: versou sobre extinção dos cargos e das carreiras de Fiscal de Tributos Estaduais, Fiscal de Mercadorias em Trânsito, Exator e Escrivão de Exatoria, e criação, em substituição, da carreira de Auditor Fiscal da Receita Estadual.

d) ADI 3720: discutiu a constitucionalidade de lei que viabilizou à Procuradores do Estado a opção de permanecer no quadro funcional ou migração para o quadro da Defensoria Pública.

A partir dessas premissas doutrinárias e jurisprudenciais, analisa-se a proposta de transformação encaminhada pelo SINDJUS, dos cargos de Oficial Escrevente em Técnico Judiciário.

O art. 1º da minuta de projeto de lei bem explicita a proposta:

Art. 1º Os ocupantes do cargo de Oficial Escrevente, padrão PJ-G-I, dos Serviços Auxiliares da Justiça de 1º Grau, poderão optar, no prazo de 30 dias úteis contados da publicação desta lei, pela transformação de seus cargos em cargos de Técnico Judiciário – Área Judiciária, a que se refere a lei 13.807 de 17 de outubro de 2011.

§1º Exercida a opção no prazo legal, os cargos de Oficial Escrevente serão transformados em cargos de Técnico Judiciário, observado o enquadramento conforme os padrões de vencimento, na seguinte correlação:

Cargo Originário em Exercício Quando da Opção	Cargo Após a Transformação
Oficial Escrevente PJGI-INI	Técnico Judiciário A1
Oficial Escrevente PJGI-INT	Técnico Judiciário A3
Oficial Escrevente PJGI-FIN	Técnico Judiciário B6

A proposta de enquadramento, segundo a entidade sindical, representa a seguinte majoração de vencimento básico, de modo a preservar a irredutibilidade de vencimentos relativa à entrância ocupada quando da opção, através do enquadramento no nível remuneratório mais próximo correspondente ao novo cargo:

	Oficial Escrevente	Técnico Judiciário	Diferença (R\$)	Diferença (%)
Padrão Imed. Superior Tec. Jud. (B.6)		4.573,74	1,96	0,04%
Ofic. Final	4.571,78			
Padrão Imed. Superior Tec. Jud. (A.3)		4.131,23	19,78	0,48%
Ofic. Intermediária	4.111,45			
Padrão Imed. Superior Tec. Jud. (A.1)		3.860,28	164,45	4,45%
Ofic. Inicial	3.695,83			

Constatado, portanto, que os cargos não possuem o mesmo vencimento.

Registre-se que o requisito para o ingresso nos dois cargos é o mesmo: ter concluído o Ensino Médio ou equivalente.

No que tange ao principal dos elementos constitutivos substanciais de um cargo público, o quadro abaixo elenca as atribuições dos cargos de Oficial Escrevente e de Técnico Judiciário dispostos na normativa de regência:

<p>Oficial Escrevente</p>	<p>Técnico Judiciário</p>
<p>Lei nº 7.356/80 (COJE)</p> <p>Art. 116 - Aos Oficiais Escreventes incumbe: (Vide Lei n.º 8.353/87)</p> <p>I - auxiliar o Juiz, inclusive realizando pesquisas de jurisprudência e doutrina;</p> <p>II - substituir o Escrivão, quando designado, desde que não haja Oficial Ajudante ou este esteja impedido;</p> <p>III - atuar nas audiências, datilografando os respectivos termos;</p> <p>IV - datilografar sentenças, decisões e despachos;</p> <p>V - exercer outras atribuições compatíveis que lhes forem cometidas pelo Juiz ou pelo titular da serventia</p>	<p>Lei nº 13.807/11</p> <p>Art. 3º As atribuições dos cargos serão descritas em regulamento, considerado o seguinte:</p> <p>[...]</p> <p>IV - Técnico Judiciário – Área Judiciária: atividades de cumprimento e formalização dos atos processuais e respectiva certificação, elaboração de documentos, atendimento ao público, efetuar juntada de documentos; proceder à baixa e arquivamento dos processos; executar atividades de apoio administrativo, mediação, conciliação, atuação como instrutor e monitor em cursos de treinamento e aperfeiçoamento de servidores do Poder Judiciário, e outras tarefas de grau médio de complexidade, dentre as demais atribuições definidas em regulamento;</p>
<p>Consolidação Normativa Judicial</p> <p>Art. 237 – Aos Oficiais Escreventes incumbe:</p> <p>I – Substituir o Escrivão ou o Distribuidor-Contador, desde que não haja Oficial Ajudante ou este esteja impedido, observando-se o</p>	<p>ATO Nº 019/2011-P</p> <p>Anexo Único</p> <p>TÉCNICO JUDICIÁRIO – ÁREAS ADMINISTRATIVA E JUDICIÁRIA</p> <p>ATRIBUIÇÕES: FORNECER AUXÍLIO TÉCNICO E ADMINISTRATIVO AO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE JUDICANTE, COMO POR EXEMPLO, PROCESSAR FEITOS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVOS; ELABORAR MINUTAS, RELATÓRIOS, PLANOS, PROJETOS E CÁLCULOS; REALIZAR PESQUISAS; DISTRIBUIR E CONTROLAR MATERIAIS; ARQUIVAR DOCUMENTOS; REVISAR; DIGITAR; CRIAR, MANTER E CONSULTAR BANCOS DE DADOS; CONFERIR, IMPRIMIR, TRANSMITIR E ARQUIVAR</p>

disposto nos artigos 222 e 223-D desta Consolidação.

II – atuar nas audiências, digitando ou datilografando os respectivos termos;

III – digitar, datilografar ou elaborar minutas de sentenças, decisões e despachos;

IV – exercer outras atribuições compatíveis que lhes forem cometidas pelo magistrado ou pelo titular da serventia;

V – auxiliar no atendimento ao público.

TRABALHOS ESCRITOS, INCLUSIVE POR MEIO DE PROCESSOS INFORMATIZADOS; DIGITALIZAR DOCUMENTOS, REALIZANDO O ARMAZENAMENTO OU REMESSA POR MEIO ELETRÔNICO DESSES DOCUMENTOS; EXPEDIR CERTIDÕES; PRESTAR INFORMAÇÕES; ATENDER AO PÚBLICO; EXECUTAR OUTRAS ATRIBUIÇÕES DE MESMA NATUREZA E GRAU DE COMPLEXIDADE.

Do cotejo das atribuições, verifica-se que os cargos de Oficial Escrevente e de Técnico Judiciário **possuem diferenças significativas nas suas atribuições específicas**, em que pese a identidade de atribuições de menor complexidade, como atender ao público e digitar, o que não se presta ao efeito de distinção entre cargos, e, também, de auxílio à atividade judicante, o que é esperado aos servidores de um Poder Judiciário.

De outra banda, compete ao Técnico Judiciário algumas atribuições distintas daquelas previstas por lei ao Oficial Escrevente, com maior grau de complexidade e não adstritas àquelas inerentes ao ofício do Foro Judicial, incluindo a elaboração de minutas, relatórios, planos, projetos e cálculos; realizar pesquisas; distribuir e controlar materiais; processar feitos administrativos.

Ademais, **os cargos integram quadros de pessoal distintos**, o que é outro indicativo das expressivas diferenças entre os cargos. Os quadros funcionais deste Judiciário são regulamentados pelas seguintes legislações: Lei nº 13.807/11 (Carreira Judiciária – Analistas Judiciários e Técnicos Judiciários); Lei nº 11.291/98 (Serviços Auxiliares do Tribunal de Justiça); Leis nºs 7.305/79 e 7.356/80 (Serviços Auxiliares da Justiça de 1º Grau – no qual estão inseridos os Oficiais Escreventes), e Lei nº 7.326/79 (Quadro de Pessoal do Juizado da Infância e da Juventude da Comarca da Capital).

De anotar que na Lei de regência dos Técnicos estão previstas avaliações que permitem a movimentação do servidor, no que se distingue do cargo de Oficial Escrevente em que ocorre movimentação entre entrâncias, com benefício remuneratório decorrente unicamente da promoção, obtida pelo critério único da antiguidade. Extrai-se da lei 13.807/11 o regramento aplicável aos Técnicos Judiciários:

Art. 9º A promoção é a movimentação do servidor do último padrão de uma classe para o primeiro padrão da classe seguinte.

§1º A promoção será alternada, segundo critérios de merecimento e antiguidade, observado o interstício de um 1 (ano) em relação à progressão funcional imediatamente anterior, consideradas as limitações da Lei Orçamentária e de Responsabilidade Fiscal.

§ 2º O merecimento dependerá do resultado da avaliação de desempenho e da participação e aproveitamento em curso de aperfeiçoamento, na forma prevista em regulamento.

§ 3º A antiguidade será aferida pelo tempo de efetivo exercício no cargo, independentemente da área ou especialidade.

§ 4º É atribuição da Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul a alocação dos cargos por área, atendidas a necessidade e a conveniência dos serviços.

§ 5º É vedada a progressão durante o estágio probatório.

Art. 10. O processo de avaliação de desempenho, a ser estabelecido em regulamento próprio, será referencial para a progressão e promoção por merecimento.

Parágrafo único. Enquanto não for editado o regulamento desta Lei, serão observadas as mesmas regras aplicáveis à promoção para as demais carreiras dos servidores do Poder Judiciário Estadual.

Ademais, o impacto financeiro da proposta apresentada pela entidade sindical contempla somente os servidores ativos. Todavia, o enquadramento inicial decorrente da transformação de cargo proposta também afetaria financeiramente aos inativos e pensionistas, em razão da incidência da paridade, prevista no art. 7º da EC nº 41/03:

Art. 3º É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores públicos, bem como pensão aos seus dependentes, que, até a data de publicação desta Emenda, tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

§ 1º O servidor de que trata este artigo que opte por permanecer em atividade tendo completado as exigências para aposentadoria voluntária e que conte com, no mínimo, vinte e cinco anos de contribuição, se mulher, ou trinta anos de contribuição, se homem, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no [art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal](#).

§ 2º Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no *caput*, em termos

integrais ou proporcionais ao tempo de contribuição já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios ou nas condições da legislação vigente.

[...]

Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo [art. 40 da Constituição Federal](#) ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no [§ 5º do art. 40 da Constituição Federal](#), vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;

II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e

IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

Parágrafo único.– [\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)](#)

Art. 6º-A. O servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda Constitucional e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar por invalidez permanente, com fundamento no [inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal](#), tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos [§§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal](#). [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 70, de 2012\)](#)

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base no caput o disposto no art. 7º desta Emenda Constitucional, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos desses servidores. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 70, de 2012\)](#)

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

Nessa linha é o exposto por Antônio Flávio de Oliveira (2019, p. 195) [8]: "*Desse modo, o que alguns*

denominam como enquadramento de inativos e que se caracteriza como ato absolutamente objetivo, pois leva em conta apenas a situação em que aqueles se aposentaram relacionando-a com a nova realidade jurídica trazida pela alteração legislativa, sem, no entanto, questionar sobre as qualidades individuais necessárias para a ocupação do cargo público, nada mais é que a parametrização das situações destes aposentados com os seus correspondentes em atividade, para efeito de pagamento dos seus respectivos proventos".

Ainda na perspectiva orçamentária, faz-se necessário considerar, especialmente em contexto político local com atos concretos dos Poderes Executivo e Legislativo na direção do congelamento de despesas com pessoal, como identificado nas notícias a seguir identificadas: 1412376 e 1412381, os impactos das progressões e promoções dos servidores ativos aptos a serem enquadrados, que são agregados ao projetado no PL 93/2017. Ou seja, o custo do enquadramento não fica adstrito somente aquele estimado pelo Sindicato, uma vez que as despesas de promoções e progressões igualmente estariam aptas a serem concretizadas.

A despeito dos impactos orçamentários, *in casu* é constatado o não preenchimento dos requisitos assentados pelo STF nas ADIs nºs 1591, 2713 e 2335, de compatibilidade funcional e remuneratória, de modo a caracterizar a completa identidade substancial entre os cargos em exame.

Conseqüentemente, entende-se que a transformação de cargos proposta pela entidade sindical afronta o disposto no art. 37, inciso II, da CF, e à Súmula Vinculante nº 43, uma vez que resultaria no provimento derivado, portanto, sem concurso público, pelos Oficiais Escreventes que optassem pela nova carreira, de cargo público efetivo com atribuições mais amplas e com padrão remuneratório superior. Tal situação inviabiliza o seu acolhimento dada a sua inconstitucionalidade.

III. Diante do acima exposto, OPINA esta Assessoria Especial pela impossibilidade jurídica de acolhimento da proposta apresentada pelo SINDICATO DOS SERVIDORES DA JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (SINDJUS/RS), para que seja considerada a possibilidade de transformação dos cargos de Oficial Escrevente em Técnico Judiciário, mediante opção.

À consideração superior.

Luciano José Martins Vieira,

Analista Judiciário,

Assessoria Especial Administrativa.

[1] *Direito Administrativo Brasileiro*. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

[2] *Gestão de Pessoas em Organizações Públicas*. 3 ed. rev. atual. Caxias do Sul: EDUCS, 2010.

[3] *Criação, alteração e extinção de cargo público*. In: FORTINI, Cristiana (Coord.). *Servidor público: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 259-273.

[4] *Direito Administrativo Brasileiro*. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

[5] Nesse sentido, Antônio Flávio de Oliveira (*Servidor público: remoção, cessão, enquadramento e redistribuição* 4. ed. rev. ampl. Belo Horizonte : Fórum, 2019, p. 167): “Constitui o enquadramento o ato de, frente à legislação vigente, situar o servidor no seu plano de carreira. Assim, o servidor que se encontre no serviço público passará, posteriormente à ocorrência de alteração legislativa e em virtude dessa modificação, a ter cambiada a nomenclatura, o símbolo, o sistema de progressão na carreira etc. do cargo que ocupa. A solução do problema ocasionado pela necessidade de tradução do cargo anterior ao novo cargo criado é dada pelo instituto do enquadramento, que constitui o ato de identificar a situação anterior do servidor, encontrando a novel situação correspondente, e diante disso fazer o seu enquadramento”

[6] “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)”

[7] “Art. 97. Os cargos públicos serão acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei.

§ 1º A primeira investidura em cargo público dependerá de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, salvo os casos indicados em lei”.

[8] Op. Cit.

logotipo Documento assinado eletronicamente por **Luciano José Martins Vieira, Analista Judiciário(a)**, em 24/09/2019, às 09:15, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

QRCode A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://www.tjrs.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **1411784** e o código CRC **B0AB3C46**.
