

afipea

Sindicato Nacional dos
Servidores do Ipea

Associação dos
Funcionários do Ipea

Histórico da remuneração e dos
cargos de nível superior do Ipea e
proposta de alteração legal

NOTA TÉCNICA 32

Por: Afipea Sindical

HISTÓRICO DA REMUNERAÇÃO E DOS CARGOS DE NÍVEL SUPERIOR DO IPEA E PROPOSTA DE ALTERAÇÃO LEGAL

Por Afipea Sindical

Com a crescente discussão acerca de uma reforma administrativa que vise aumentar a eficiência da Administração Pública, faz-se necessário discutir e elaborar propostas de melhoria e de valorização do corpo funcional do Ipea.

Dentro dessa perspectiva, ressalta-se as seguintes questões e de aspectos pertinentes a esse processo, em especial: os precedentes históricos que permearam a trajetória do Ipea desde a década de 1970 até o momento atual; a sua participação no contexto das funções de Estado (macro processo de planejamento, orçamentação e avaliação); a necessidade de reinserção do Ipea no sistema de planejamento governamental, por meio de medidas que possam assegurar essa reinserção. Ao final, propoe-se a reestruturação na carreira que visasse alterar a Lei nº 11.890/2008 a fim de corrigir distorções em relação aos cargos de nível superior não contemplados na Carreira de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

1. RESUMO HISTÓRICO

O objetivo do presente tópico é resgatar a trajetória histórica da Fundação Ipea no contexto da macro função estatal frequentemente tratada neste texto como “planejamento governamental”, “planejamento estatal e setorial” ou “planejamento e orçamento”, desde meados da época de sua criação (papel principal, vinculação administrativa, competências etc.), até a atualidade, agregando paralelamente aspectos relacionados ao seu corpo funcional (Plano de carreiras, servidores, remuneração etc.), uma vez que um não sobrevive sem o outro.

2. O IPEA NO CONTEXTO DAS FUNÇÕES DE ESTADO

O Instituto de Pesquisa Econômico- Social Aplicada – Ipea, originado da criação do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada – Epea, por meio da Portaria nº 81, de 10/09/1964, do Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, constituía-se até então, em uma Unidade de apoio técnico ao gabinete daquele ministério, com as seguintes competências: a) realizar estudos econômicos especializados; e b) colaborar na execução do Programa de Ação Econômica do Governo, promovendo a articulação de medidas visando a estruturação de programas complementares e incumbindo-se de tarefas eminentemente técnico-aplicadas.

Por volta de 1967, por meio do disposto no art. 190 do Decreto Lei nº 200, de 25/02/1967, foi autorizado ao Poder Executivo instituir, sob a forma de fundação, o Instituto de Pesquisa Econômico- Social Aplicada-Ipea, com a finalidade de elaborar estudos, pesquisas e análises requeridos pela programação econômico-social de interesse imediato do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e, quando se impusesse, os dos demais Ministérios, e que se regeria por estatutos aprovados por decreto do Presidente da República. Essa fundação, vinculada ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, dispo de autonomia administrativa e financeira, absorveria o acervo do EPEA. A partir dessa autorização legal, foi baixado o Decreto nº 60.457, de 13/03/1967, instituindo a Fundação Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada – Ipea, tendo por finalidade “elaborar estudos, pesquisas e análises requeridos pela programação econômico-social de interesse imediato do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, e, quando se impuser, dos demais Ministérios, notadamente a integração de planos setoriais e regionais e a

elaboração de planos globais”.

Com o advento do Decreto-lei nº 200, de 25/02/1967 (Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa...), estruturou-se os seus macro processos principais sobre a forma sistêmica, estando as unidades componentes submetidas a orientação técnica e normativa de um órgão central, conforme estabelecido principalmente em seu artigo 30:

“Art. 30. Serão organizadas sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central.

§ 1º Os serviços incumbidos do exercício das atividades de que trata este artigo consideram-se integrados no sistema respectivo e ficam, conseqüentemente, sujeitos à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

§ 2º O chefe do órgão central do sistema é responsável pelo fiel cumprimento das leis e regulamentos pertinentes e pelo funcionamento eficiente e coordenado do sistema.

§ 3º É dever dos responsáveis pelos diversos órgãos competentes dos sistemas atuar de modo a imprimir o máximo rendimento e a reduzir os custos operacionais da Administração.”

Por sua vez, o Ipea, cuja expertise principal se concentrava na atividade planejamento estatal e setorial, passou a integrar já no início da década de 1970 o então denominado Sistema de Planejamento, cabendo aqui mencionar pelo menos duas medidas adotadas pelo governo naquela ocasião: i) O Ministro do Planejamento e Coordenação Geral edita a Portaria nº 46 de 14/06/1972, criando a Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF (então conduzida por servidores do Ipea); e ii) Em novembro daquele mesmo ano, o Sistema de Planejamento passa a integrar as atividades de Planejamento, Orçamento e Modernização Administrativa (Decreto nº 71.353, de 09/11/1972), contando com servidores do Ipea e também por Técnicos de Planejamento do Grupo TP-1500 (Decreto nº 75.461, de 07/03/1975).

Com relação à gestão de recursos humanos atuantes nesse Sistema, no caso específico do Ipea, desde meados de 1970, a Fundação dispunha de autonomia para criar e estruturar o seu quadro de pessoal, conforme disposto na Portaria nº 88, de 09/07/1970, do Ministro de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, contemplando cargos permanentes, cargos em comissão e funções gratificadas. Aos cargos permanentes seria reservado o desempenho de “atividades necessárias aos serviços do IPEA”, com exclusão dos executados pelos cargos em comissão e funções gratificadas, sendo esses responsáveis pelos encargos de direção, coordenação e assessoramento de nível superior, e o desempenho de encargos de chefia, assessoramento, apoio administrativo, etc, a serem atribuídos a servidores permanentes. Esses cargos permanentes seriam estruturados em quatro grupos ocupacionais, diferenciados pelo nível de qualificação profissional e da natureza das atividades, sendo 2 grupos para profissionais de nível superior, a saber: a) *Grupo Ocupacional I*, para atividades técnico-científicas ligadas à pesquisa e ao planejamento; e b) *Grupo Ocupacional II*, para outras atividades técnico-científicas ou especializadas, de nível superior, relacionadas com a área administrativa.

Por volta de 1975, após a publicação da Portaria nº 21, do Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento, são ampliadas as competências do Ipea e passam a ser incorporadas ao Estatuto em vigor do

Instituto (Decreto nº 77.294, de 15/03/1975) competências para “auxiliar a Secretaria de Planejamento da Presidência da República a elaboração dos programas globais de governo e na coordenação do sistema nacional de planejamento”, “auxiliar a Secretaria de Planejamento da Presidência da República na articulação entre a programação e os orçamentos anuais e plurianuais do Governo Federal”, além de “promover atividades de pesquisa aplicada nas área econômica e social” e “promover atividades de treinamento para o planejamento e pesquisa aplicada”. A partir da Resolução nº 2, de 1º/10/1975, do Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento foi incluído no Grupo Ocupacional II, o cargo de Assessor Especializado. Em 1983, o Grupo II passou a contar com os cargos de nível superior de Técnico de Desenvolvimento e Administração, de Cirurgião Dentista e de Médico, definindo-se as suas séries de classes (Junior, Intermediário e Sênior, e, ainda, Especial, no caso do cargo de nível superior de Técnico Especializado, atualmente extinto).

Fora do âmbito do Ipea, em julho/1987, o governo edita o Decreto-lei nº 2.347, criando a Carreira de Orçamento destinada a suprir de profissionais qualificados a Secretaria de Orçamento Federal – SOF do Ministério do Planejamento, oriunda de unidade especializada do Ipea. Em 1991, com vistas a concluir o gradativo processo de consolidação e agrupamento dos cargos integrantes do sistema, por meio da Lei nº 8.270, de 17/12/1991, o governo decidiu transformar todos os servidores envolvidos no macroprocesso governamental de planejamento e orçamento (Ipea, SOF e TP 1500), em integrantes da Carreira de Planejamento e Orçamento, conforme preconizado no art. 10 a seguir:

“...Art. 10. A carreira criada pelo Decreto-Lei nº 2347, de 23 de julho de 1987, passa a denominar-se Carreira de Planejamento e Orçamento, constituída das categorias de Analista de Planejamento e Orçamento, de nível superior, e de Técnico de Planejamento e Orçamento, de nível médio.

§ 1º São incluídos na categoria de Analista de Planejamento e Orçamento, mediante transformação dos respectivos cargos, os servidores ocupantes de cargos efetivos:

- da categoria de Analista de Orçamento;
- de nível superior do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea);
- III - de Técnico de Planejamento do Grupo Planejamento, criado na conformidade da Lei nº 5.645, de 1970;”

Apesar de possibilitar a justa valorização e o reconhecimento profissional de todo o grupo de servidores que atuavam no sistema, tal medida nunca chegou a surtir efeito, por força de liminar concedida na ADI nº 722 pelo STF em 23.04.1992. Ressalta-se que essa ação judicial jamais chegou a ser apreciada em seu mérito, tendo esta sido extinta em 26.06.2019, pela perda superveniente de objeto (extinção do interesse de agir), sob a frágil alegação de que a situação já havia sido equacionada mediante a criação da Carreira TPP do Ipea em 2008 conjuntamente com extinção do Grupo TP-1500, em decorrência da aposentadoria de todos os seus ocupantes etc. Assim, com a perda da eficácia da Lei nº 8.270/1991, os servidores do Ipea permaneceram sem carreira organizada, com salários declinantes ao longo do tempo devido ao elevado processo inflacionário pré Plano Real. Entretanto, mais precisamente em abril de 1994, reconhecendo o vínculo do Instituto ao referido sistema, o Governo decide editar a Medida Provisória nº 480/1994 (Atual Lei nº 10.180/2001), colocando o Ipea como órgão integrante desse sistema:

"MP 480/1994: Art. 11. As atividades de Planejamento e de Orçamento do Governo Federal, organizadas de forma sistêmica, têm como órgão central a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República.

§ 1º Integram os Sistemas de Planejamento e de Orçamento do Governo Federal:

- I - a Secretaria de Planejamento e Avaliação; II - a Secretaria de

Orçamento Federal;
III - o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; e"

Ao resgatar o papel do Ipea como componente integrante do Sistema de Planejamento e Orçamento, a MP nº 480/1994 se mostrou importante para reconhecer a necessidade de revalorização de seus servidores. Então, em dezembro do mesmo ano, foi editada a MP nº 745/1994 (atual Lei nº 9.625/1998), criando adicional remuneratório específico (GDP) que possibilitou a diferenciação salarial desses cargos perante outras categorias da Administração Pública Federal com salários inferiores, conforme transcrito a seguir:

“Art. 1º Fica instituída a Gratificação de Desempenho e Produtividade - GDP, devida aos ocupantes dos seguintes cargos efetivos:

.....
.....

V - de nível superior do IPEA, não referidos no inciso anterior, quando em exercício no Ministério da Fazenda, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no IPEA ou nos órgãos e nas unidades dos Sistemas de Planejamento e Orçamento, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal ou de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no desempenho de atividades de elaboração de planos e orçamentos públicos; “

A Lei nº 9.625/1998, além de valorizar o profissional do Ipea ao criar essa diferenciação salarial, foi também a primeira a mencionar a atividade “gestão governamental” como parte do conjunto de atribuições funcionais conferidas a um grupo específico de servidores (gestores, carreiras da SOF e de Controle Interno e Ipea).

3. O CICLO DE GESTÃO E O GRUPO GESTÃO GOVERNAMENTAL

As carreiras do Ciclo de Gestão do Poder Executivo Federal são aquelas responsáveis por atividades necessárias à gestão e avaliação de políticas públicas direcionadas à promoção do desenvolvimento nacional e à melhora do acesso a serviços públicos. Esse ciclo é composto por etapas sendo que cada uma possui uma carreira com qualificação específica para realizar as atividades pertinentes.

O primeiro instrumento legal a mencionar a atividade “gestão governamental” como parte do conjunto de atribuições funcionais conferidas ao um grupo específico de servidores (gestores, carreiras da SOF e de Controle Interno e Ipea) foi a Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998 (artigos. 21-24), a qual procurou agrupar esses cargos em dispositivos legais específicos, vinculando-os ao exercício nas áreas de sistemas singulares (planejamento e orçamento; administração financeira e controle interno). Curioso é que o próprio cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG não possui em suas atribuições essa atividade de gestão governamental, conforme preceitua o art 1º da Lei nº 7.834/1989:

“Art. 1º É criada a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e novecentos e sessenta cargos respectivos de provimento efetivo, para execução de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento em escalões superiores da Administração Direta e Autárquica.”

Posteriormente, a Medida Provisória nº 2.048, de 29 de junho de 2000, reeditada

sucessivamente até a publicação da MP nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001 (de caráter permanente), finalmente nominou esse apanhado de servidores, definindo-os como pertencentes às “Carreiras e Cargos do Grupo Gestão” (artigos. 6º- 10), que seriam beneficiários da Gratificação de Atividade do Ciclo de Gestão - GCG. Ou seja, até aquela ocasião, a expressão “Ciclo de Gestão” dizia respeito a um adicional remuneratório devido a um grupo específico de servidores e nada mais.

4. DESLOCAMENTO DO IPEA PARA A PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E EXCLUSÃO DA CARREIRA DO IPEA NO REFERIDO “GRUPO GESTÃO GOVERNAMENTAL”

Por meio do Decreto nº 6.217, de 04.10.2007, o Ipea desloca-se da esfera do Ministério do Planejamento, passando a se vincular ao Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, conforme redação do art. 5º, a saber:

Art. 5º O inciso IV do Anexo ao Decreto no 6.129, de 20 de junho de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“IV - Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República: Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA;”

Após a aprovação no Congresso Nacional do Projeto de Lei nº 2.300/2007, dando origem à Lei nº 11.754, de 23.07.2008, é criada a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – SAE/PR – pasta para a qual o Ipea passa a se vincular, com as seguintes competências:

Art. 24-B. À Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República no planejamento nacional e na elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento nacional.

§ 1º A Secretaria de Assuntos Estratégicos tem como estrutura básica o Gabinete, a Subchefia Executiva e até 2 (duas) Subsecretarias.

§ 2º As competências atribuídas no caput deste artigo à Secretaria de Assuntos Estratégicos compreendem:

- o planejamento nacional de longo prazo;
- a discussão das opções estratégicas do País, considerando a situação presente e as possibilidades do futuro;
- a articulação com o governo e a sociedade para formular a estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo; e
- a elaboração de subsídios para a preparação de ações de governo.”

Essa medida, embora na época tenha passado despercebida na instituição, sob o aspecto funcional teve um impacto relevante no resultado das reestruturações de carreiras promovidas pela Medida Provisória nº 440/2008, após as negociações salariais ocorridas no primeiro semestre daquele ano, uma vez que o Ipea já não mais integrava o Sistema de Planejamento e Orçamento nos moldes que este havia sido instituído, pois não se encontrava mais vinculado ao Ministério do Planejamento (órgão central do referido sistema).

Por fim, após a última grande reestruturação de carreiras na Administração Pública promovida em meados de 2008, foi finalmente instituída a referência legal a “Carreiras de Gestão Governamental” (Grupo GG) na Seção III do Capítulo I da Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, tendo contemplado as Carreiras de Gestor (EPGG), de Finanças e Controle, de Planejamento e Orçamento e de Comércio Exterior, porém sem mencionar o Ipea.

Não se conhece exatamente o motivo ou o fator principal da exclusão da carreira do Ipea no

referido “Grupo Gestão Governamental”, tendo o plano de cargos e carreiras do Instituto sido tratado em seção à parte nessa mesma Lei, a exemplo da CVM. Acredita-se que tal diferenciação possa ter decorrido do deslocamento do Ipea para a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República - SAE/PR tratado no item II.3, sugerindo que essa mudança de vinculação tenha afastado o Instituto do Sistema de Planejamento e Orçamento.

Entretanto, em que pese o tratamento dispensado ao Ipea ao apartá-lo do Grupo GG, o art. 134 da Lei nº 11.890/2008, ao tratar do exercício dos ocupantes da Carreira de Planejamento e Pesquisa do Ipea, acabou por estabelecer a atuação desses servidores nas áreas de que trata o art. 1º da Lei nº 9.625/1998, fazendo, portanto, referência indireta aos sistemas federais tratados na Lei nº 10.180/2001, a exemplo do critério de exercício definido para as carreiras da SOF e do Controle Interno, estas integrantes do Grupo Gestão Governamental (art. 18).

5. ATUAL QUADRO DE PESSOAL DO IPEA

O atual quadro de pessoal do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) é composto por cargos de nível médio e superior, que integram o Plano de Carreiras e Cargos, sendo agrupados em classes e padrões, conforme estabelecido no Anexo XX-A da Lei nº 11.890/2008.

Nos termos dos arts. 102¹, 103 e 120 da Lei nº 11.890/2008, o Plano de Carreiras e Cargos da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA é composto pelas seguintes carreiras e cargos:

- a) Cargos de **nível superior de Técnico de Planejamento e Pesquisa**, com remuneração mais elevada, e integrantes da Carreira de Planejamento e Pesquisa do Ipea;

- b) **Demais cargos de nível superior**, dentre eles o **Técnico de Desenvolvimento e Administração**, o **Assessor Especializado** e o **Analista de Sistemas**, bem como os cargos de nível intermediário integrantes do Quadro de Pessoal do Ipea, todos com uma remuneração inferior e atrelada a medidores de desempenho.

Nesse passo, o art. 120, caput², determina que os servidores titulares dos cargos de níveis

¹ Art. 102. Fica estruturado o Plano de Carreiras e Cargos da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, composto pelas seguintes Carreiras e cargos:

I - Carreira de Planejamento e Pesquisa do Ipea, composta pelo cargo de Técnico de Planejamento e Pesquisa, de nível superior, com atribuições voltadas às atividades de gestão governamental, nos aspectos relativos ao planejamento, à realização de pesquisas econômicas e sociais e à avaliação de ações governamentais para subsidiar a formulação de políticas públicas;

[...]

V - demais cargos de nível superior e os cargos de nível intermediário integrantes do Quadro de Pessoal do Ipea. § 1º Os cargos a que se refere o caput deste artigo são de provimento efetivo e regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

² 1. Art. 120. Os servidores titulares dos cargos de níveis superior e intermediário do Quadro de Pessoal do IPEA serão enquadrados nos cargos do Plano de Carreiras e Cargos do IPEA, de acordo com as respectivas atribuições, com os requisitos de formação profissional e com a posição relativa na Tabela, nos termos do Anexo XX-B desta Lei.

superior e intermediário do Quadro de Pessoal do IPEA serão enquadrados nos cargos do Plano de Carreiras e Cargos do IPEA, de acordo com as respectivas atribuições, com os requisitos de formação profissional e com a posição relativa na Tabela, nos termos do Anexo XX-B desta Lei. O §1º do art. 120, veda a mudança do nível do cargo ocupado pelo servidor em decorrência do disposto no caput.

Ocorre que na atual configuração, os demais servidores de nível superior do Ipea, foram ignorados no processo de enquadramento na Carreira TPP, rompendo injustificadamente um paradigma histórico de equivalência remuneratória indistintamente a todos os servidores do Ipea de idêntico nível de escolaridade. **Essa discriminação não encontra fundamento sob qualquer perspectiva que se possa empregar – a atuação dos servidores de nível superior do Ipea nos macroprocessos de planejamento e orçamento sempre constou de documentos legais e normativos.**

Quanto aos demais cargos de nível superior não enquadrados na Carreira, cabe acrescentar que a redação do art. 128 da Lei 11.890/2008 (a seguir transcrita) indica reconhecer o perfil finalístico de seus ocupantes, pois restringe a percepção do adicional remuneratório (GDAIpea) apenas se estes se encontrarem em exercício nos sistemas federais previstos na Lei nº 10.180/2001:

“Art. 128. O titular de cargo efetivo de que tratam o inciso V do caput do art. 102 e o § 5º do art. 120 desta Lei, quando não se encontrar em exercício no Ipea, somente fará jus à GDAIPEA nas situações definidas no art. 1º da Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998, e, ainda, nas seguintes:”

Não resta dúvida, portanto, que os Técnicos de Planejamento e Pesquisa do IPEA, únicos integrantes da Carreira de Planejamento e Pesquisa, atuam em cargo finalístico do instituto, por serem os responsáveis pela realização de atividades de gestão governamental, nos aspectos relativos ao planejamento, à **realização de pesquisas econômicas e sociais e à avaliação de ações governamentais para subsidiar a formulação de políticas públicas.**

Porém, os Técnicos em Desenvolvimento e Administração, os Analistas de Sistemas e os Assessores Especializados, apesar de estarem contemplados dentre aqueles do inciso V do art. 102 da Lei nº 10.180/2001, também possuem competência para participar de processos e atividades finalísticos do Ipea. Ainda que nem sempre essa participação se dê de forma direta, a atuação desses profissionais é fundamental para o adequado andamento dessas atividades.

Essa competência, como analisado ao longo do tópico anterior, existe desde a criação dos cargos pela Resolução do Conselho de Administração do IPEA - Consad nº 009/1988, que os incumbiu da responsabilidade legal de exercer atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas. Veja-se³:

³ Tabela criada com base na Nota Técnica 25 da Afipea Sindical. “Unificação Interna da Carreira de Nível Superior do IPEA - Estudos e Propostas (anexo)

Cargo	Atribuições Vigentes – Resolução IPEA Consad nº 009/1988	Outras atribuições
Técnico de Desenvolvimento e Administração	<p>Propor, implementar e acompanhar o desenvolvimento e manutenção dos sistemas de recursos humanos, materiais, financeiros, processamento de dados, sistemas e métodos, comunicação, biblioteca e apoio administrativo, dimensionando e implementando rotinas, formulários, procedimentos e convênios, avaliando os reflexos, bem como emitindo parecer sobre o assunto;</p> <p>Participar da elaboração de palestras, conferências e textos; Ministras aulas e palestras; executar tarefas correlatas.</p>	<p>gestão dos contratos e convênios celebrados com instituições nacionais e estrangeiras interessadas em assuntos econômicos e sociais, visando assegurar o desenvolvimento de pesquisas e outras ações que possam subsidiar o Sistema Nacional de Planejamento;</p> <p>organizar e coordenar a execução de projetos de assistência técnica, seminários e programas de treinamento para o fortalecimento dos recursos humanos do sistema nacional de planejamento;</p> <p>propor outras medidas e oferecer alternativas decisórias no interesse da Fundação. Dessa forma, constata-se inexistir nesse rol qualquer menção à tarefa de apoio ou de caráter complementar a atuação ao TPP.</p>
Assessor Especializado	<p>Assessorar a Direção no desenvolvimento, manutenção e acompanhamento dos sistemas ligados à Unidade, acompanhando a execução de rotinas administrativas e técnicas, a fim de sugerir e implementar métodos e técnicas de trabalho mais adequados;</p> <p>Revisar normas e procedimentos da instituição;</p>	-----
Analista de Sistemas	<p>Assessorar a Direção no desenvolvimento, manutenção e acompanhamento dos sistemas ligados à Unidade, acompanhando a execução de rotinas administrativas e técnicas, a fim de sugerir e implementar métodos e técnicas de trabalho mais adequados;</p> <p>Revisar normas e procedimentos da instituição;</p>	<p>coordenar o processo de unificação e sistematização de informações e as atividades de desenvolvimento de sistemas;</p> <p>notadamente as que se referem ao Sistema Nacional de Planejamento e elaborar projetos para implantação do sistema de referência de informações para o planejamento e programas para aplicação em processamento de dados.</p>

As atribuições do Técnico de Planejamento e Pesquisa, segundo o Edital do Concurso realizado pelo IPEA em 2008, são aquelas *“voltadas às atividades de gestão governamental, nos aspectos relativos ao planejamento, à realização de pesquisas econômicas e sociais e à avaliação de ações governamentais para subsidiar a formulação de políticas públicas.”*

4

Nota-se a partir das atribuições acima, que não há uma diferenciação tão expressiva entre as competências dos cargos de Técnicos em Desenvolvimento e Administração, os Analistas de Sistemas e os Assessores Especializados e aquele de Técnico de Planejamento e Pesquisa, pois, ainda que atuem em áreas distintas, **é a partir da união do trabalho de todos que é possível realizar as atividades fim do Ipea.**

Além disso, quando se propôs a criação de carreira finalística para o Ipea (Inciso I do art. 102 da Lei nº 11.890/2008), o entendimento equivocado na época era de que a Fundação detinha apenas um único cargo de atuação finalística, a saber, o cargo de Técnico de Planejamento e Pesquisa. Por conta dessa limitada interpretação é que se optou por um critério muito restrito de elegibilidade na seleção dos servidores que poderiam ser enquadrados na nova carreira, tendo o § 3º do art. 120 da Lei nº 11.890/2008 circunscrito apenas ao ocupante do cargo antigo de Técnico de Planejamento:

“Art. 120 § 3º Serão enquadrados na carreira de que trata o inciso I do caput do art. 102 desta Lei os cargos de Técnico de Planejamento e Pesquisa que tenham titulares cuja investidura haja observado as pertinentes normas constitucionais e ordinárias anteriores a 5 de outubro de 1988 e, se posterior a essa data, tenha decorrido de aprovação em concurso público.”

Assim, erroneamente considerou-se que o antigo cargo, ocupado anteriormente pelos servidores do Ipea antes do enquadramento, consiste no mesmo cargo efetivo de Técnico de Planejamento e Pesquisa da Carreira de Planejamento e Pesquisa (Inciso I do art 102 da Lei nº 11.890/2008), por dispor de mesma denominação e nível de escolaridade. Todavia, **na realidade, tratam-se de cargos distintos, tendo o cargo anterior nem sido criado por força de lei, mas por normativo interno da Fundação antes da Constituição Federal de 1988.** Ademais, seus antigos ocupantes, antes da implementação da Lei nº 8.112/1990, eram todos regidos pela CLT, cujo provimento antes da CF/1988 não exigia aprovação em concurso público.

Demonstra-se, portanto, que **o processo de enquadramento operou-se de forma incompleta e parcial, ao não ter contemplado os demais cargos de nível superior do Ipea que sempre atuaram nos macroprocessos finalísticos do Instituto,** é que fundamenta a providência ora defendida de inclusão dos demais cargos de nível superior na Carreira de TPP, pois estes concorrem para a ação finalística do Ipea, conforme reconhecido pelo próprio Governo por meio de legislações anteriores, a exemplo do caso da redação do inciso II do art. 10 Lei nº 8.270/1991 (transformação de servidores do Ipea na Carreira de Planejamento e Orçamento, frustrada pela ADI 722), que propôs enquadrar indistintamente todos os cargos de nível superior do Ipea na carreira da SOF.

Semelhante reconhecimento também está presente na redação do inciso V do art. 1º da Lei nº 9.625/1998 (originária da MP nº 745/1994), que atribuiu aos servidores integrantes dos sistemas da Lei nº 10.180/2001, adicional remuneratório específico (GDP), a todos os do Ipea desde que no exercício dessas atribuições.

“Art. 1º Fica instituída a Gratificação de Desempenho e Produtividade - GDP, devida aos ocupantes dos seguintes cargos efetivos:

V - de nível superior do IPEA, não referidos no inciso anterior, quando em exercício no Ministério da Fazenda, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no IPEA ou nos órgãos e nas unidades dos Sistemas de Planejamento e Orçamento, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal ou de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no desempenho de atividades de elaboração de planos e orçamentos públicos;” (Lei nº 9.625/1998)

Ainda no tocante à questão da atuação finalística, faz-se oportuno acrescentar que os demais cargos de nível superior do Ipea não desempenham atividades complementares ou acessórias ao TPP, mas

exercerem tarefas que também concorrem para o alcance da atuação finalística do Ipea, em especial no tocante às atividades atinentes ao Sistema Federal de Planejamento e Orçamento de que trata a Lei nº 10.180/2001.

Ademais, a distinção entre cargos principais (finalísticos) e cargos de suporte se faz relevante devido à existência dentro da estrutura do plano de cargos de áreas consideradas exclusivas de Estado, de cargos que, embora revestidos de natureza técnica (inclusive de nível superior a exemplo do Analista Tributário da Receita Federal), apresentam perfil de atuação auxiliar ao cargo finalístico principal na respectiva atividade de Estado, conforme demonstrado a seguir:

Área/Órgão Legislação	Cargo Principal	Cargo de Suporte	Algumas atribuições dos cargos de Suporte – com transcrição dos respectivos dispositivos legais
Banco Central – Lei 9.650/1998	Analista Central ABC	Técnico do Banco Central – TBC	Art. 5º São atribuições dos titulares do cargo de Técnico do Banco Central do Brasil: - desenvolvimento de atividades técnicas e administrativas complementares às atribuições dos Analistas e Procuradores do Banco Central do Brasil; - apoio técnico-administrativo aos Analistas e Procuradores do Banco Central do Brasil no que se refere ao desenvolvimento de suas atividades; - execução de atividades de suporte e apoio técnico necessárias ao cumprimento das competências do Banco Central do Brasil .
Controle Interno CGU/Tesouro Lei 9.625/1998	Auditor Federal de Finanças e Controle – AFFC	Técnico Federal de Finanças e Controle – TFC	Art. 22-A. São atribuições do ocupante do cargo de Técnico Federal de Finanças e Controle, no âmbito das atividades previstas no art. 22: I - prestar apoio técnico e administrativo, visando ao funcionamento do órgão; III - auxiliar a execução de atividades de auditoria, de fiscalização, de correição, de ouvidoria, de transparência pública, de administração financeira, orçamentária, patrimonial (...) da programação financeira.
Controle Externo TCU Lei 10.356/2001	Auditor federal de Controle Externo – AFCE	Técnico de Controle Externo – TCE	Art. 6º É atribuição do cargo de Técnico de Controle Externo – Área de Controle Externo o desempenho de todas as atividades concernentes ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do Tribunal de Contas da União, de nível intermediário, bem como auxiliar o Analista de Controle Externo – Área de Controle Externo no exercício de suas atribuições. Art. 7º É atribuição do cargo de Técnico de Controle Externo – Área de Apoio Técnico e Administrativo o desempenho de atividades administrativas e logísticas de apoio, de nível intermediário, relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do Tribunal de Contas da União.
Receita Federal	Auditor Fiscal da RFB AFRFB	Analista Tributário da RFB	§2º Incumbe ao Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil, resguardadas as atribuições privativas referidas no inciso I do caput e no § 1º deste artigo: I - exercer atividades de natureza técnica, acessórias ou preparatórias ao exercício das atribuições privativas dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil;
Carreiras dos Servidores do Poder Judiciário da União Lei 11.416/2006	Analista Judiciário	Técnico Judiciário	Art. 4º As atribuições dos cargos serão descritas em regulamento, observado o seguinte: - Carreira de Analista Judiciário: atividades de planejamento; organização; coordenação; supervisão técnica; assessoramento; estudo; pesquisa; elaboração de laudos, pareceres ou informações e execução de tarefas de elevado grau de complexidade; - Carreira de Técnico Judiciário: execução de tarefas de suporte técnico e administrativo;

Essa configuração com cargos delimitados pelo seu universo de atuação também existe no plano de cargos do Instituto, embora de forma mais distribuída em mais categorias de nível intermediário e auxiliar, a maioria extintos atualmente.

Outro problema criado pelo legislador, foi a extinção do cargo de Analista de Sistemas (AN) a partir do Decreto nº 10.185, de 20.12.2018, transformando-o em cargo de extinção para os servidores ativos. Tal alteração comprometeu a realização das atividades finalísticas do Ipea desempenhadas pelo cargo e ao colocá-lo em condição precária que impede a sua reestruturação.

Analisado o atual quadro de pessoal do IPEA, partiremos para o regime de remuneração desses cargos e como eles se diferenciam gerando injustiças passíveis de reforma.

O atual Regime de remuneração dos cargos de nível superior do IPEA

Ocorre que a Lei nº 11.890/2008 alterou o sistema de remuneração ao separar os cargos de nível superior da Carreira de Planejamento e Pesquisa do Ipea dos demais cargos de nível superior.

Assim, os Técnicos em Desenvolvimento e Administração, os Analistas de Sistemas e os Assessores Especializados, por estarem contemplados dentre aqueles do inciso V do art. 102 da Lei nº 10.180/2001, passaram a receber uma remuneração inferior embora tenham competência para participar dos processos e atividades finalísticos do Ipea.

Os cargos de nível superior (NS) ainda não enquadrados, apesar de atualmente disporem de estrutura escalonada de classes e padrões iguais aos estipulados para a Carreira de Planejamento e Pesquisa do Ipea, não usufruem de mesma tabela remuneratória aplicável aos servidores enquadrados em 2008/2009 na Carreira de TPP do Ipea pois, desde a publicação da MP nº 440/2008, convertida na Lei nº 11.890, de 2008, **eliminou-se, sem qualquer fundamento técnico, a isonomia salarial existentes entre os primeiros e esse último cargo (TPP).**

Dentre as alterações realizadas pela Lei nº 11.890/2008, ela trouxe, em seu Anexo XX, tabela tabelas de subsídios do cargo de Técnico de Planejamento e Pesquisa. ⁵Confira:

ANEXO XX
(Redação dada pela Lei nº 13.327, de 2016) (Produção de efeito)
TABELA DE SUBSÍDIOS
DA CARREIRA DE PLANEJAMENTO E PESQUISA DO IPEA

Em R\$

CARGO	CLASSE	PADRÃO	EFEITOS FINANCEIROS A PARTIR DE				
			1o de janeiro de 2015	1o de agosto de 2016	1o de janeiro de 2017	1o de janeiro de 2018	1o de janeiro de 2019
Técnico de Planejamento e Pesquisa	ESPECIAL	IV	21.391,10	22.567,61	24.142,66	25.745,61	27.369,67
		III	20.796,81	21.940,63	23.471,92	25.030,34	26.609,28
		II	20.429,09	21.552,69	23.056,90	24.587,76	26.138,79
		I	20.067,86	21.171,59	22.649,21	24.153,00	25.676,60
	C	III	19.296,02	20.357,30	21.778,09	23.224,04	24.689,04
		II	18.917,67	19.958,14	21.351,07	22.768,67	24.204,95
		I	18.546,73	19.566,80	20.932,41	22.322,22	23.730,33
	B	III	18.183,07	19.183,14	20.521,98	21.884,53	23.265,03
		II	17.483,72	18.445,32	19.732,67	21.042,82	22.370,22
		I	17.140,90	18.083,65	19.345,75	20.630,21	21.931,59
	A	III	16.804,81	17.729,07	18.966,43	20.225,70	21.501,56
		II	16.475,30	17.381,44	18.594,53	19.829,12	21.079,96
		I	15.003,70	15.828,90	16.933,64	18.057,95	19.197,06

⁵ Art. 115. Estão compreendidas no subsídio e não são mais devidas aos titulares dos cargos a que se refere o inciso I do caput do art. 102 desta Lei, a partir de 1o de julho de 2008, as seguintes espécies remuneratórias:

- Vencimento Básico;
- Gratificação de Desempenho de Atividade do Ciclo de Gestão - GCG, de que trata o art. 8º da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001; e
- Vantagem Pecuniária Individual - VPI, de que trata a Lei nº 10.698, de 2 de julho de 2003.

Por outro lado, a remuneração dos outros cargos de nível superior se daria com base em cálculo realizado a partir da tabela de vencimentos básicos (Anexo XXI) e de GDAIPEA (Anexo XXII), ela trouxe, em seu Anexo XXI, tabelas de vencimentos básicos dos cargos integrantes do plano de carreiras e cargos do IPEA⁶. Confira:

ANEXO XXI

(Redação dada pela Lei nº 13.327, de 2016) (Produção de efeito)

TABELA DE VENCIMENTO BÁSICO

CARGOS DE NÍVEIS SUPERIOR E INTERMEDIÁRIO DO PLANO DE CARREIRA E CARGOS DO IPEA

a) Vencimento básico dos Cargos de Nível Superior do Plano de Carreira e Cargos do IPEA não integrantes de Carreira

Em R\$

CARGO	CLASSE	PADRÃO	VENCIMENTO BÁSICO				
			EFEITOS FINANCEIROS A PARTIR DE				
			1o de janeiro de 2015	1o de agosto de 2016	1o de janeiro de 2017	1o de janeiro de 2018	1o de janeiro de 2019
Técnico em Desenvolvimento e Administração Assessor Especializado Técnico Especializado Analista de Sistemas Cargos de nível superior integrantes do quadro suplementar do Plano de Carreira e Cargos do IPEA	E ESPECIAL	IV	10.986,70	11.590,97	12.399,93	13.223,22	14.057,36
		III	10.742,40	11.333,23	12.124,21	12.929,19	13.744,78
		II	10.500,84	11.078,39	11.851,57	12.638,46	13.435,71
		I	10.265,01	10.829,59	11.585,41	12.354,62	13.133,96
	C	III	9.907,51	10.452,42	11.181,92	11.924,35	12.676,55
		II	9.666,20	10.197,84	10.909,57	11.633,91	12.367,79
		I	9.430,58	9.949,26	10.643,64	11.350,33	12.066,32
	B	III	9.091,14	9.591,15	10.260,54	10.941,79	11.632,01
		II	8.869,55	9.357,38	10.010,45	10.675,09	11.348,49
		I	8.652,64	9.128,54	9.765,64	10.414,03	11.070,96
	A	III	8.328,17	8.786,22	9.399,43	10.023,50	10.655,80
		II	8.124,94	8.571,81	9.170,06	9.778,90	10.395,77
I		7.843,39	8.274,78	8.852,29	9.440,04	10.035,53	

⁶ 6 Art. 119. A estrutura remuneratória dos titulares dos cargos de níveis superior e intermediário a que se refere o inciso V do caput do art. 102 desta Lei e dos cargos de nível superior integrantes do quadro suplementar a que se refere o § 5o do art. 120 desta Lei, a partir de 1o de julho de 2008, terá a seguinte composição:

- Vencimento Básico; e
- Gratificação de Desempenho de Atividades Específicas do Ipea - GDAIPEA.

ANEXO XXII

(Redação dada pela Lei nº 13.327, de 2016) (Produção de efeito)

VALOR DOS PONTOS DA GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DE ATIVIDADES ESPECÍFICAS DO IPEA – GDAIPEA

a) Valor do ponto da GDAIPEA para Cargos de Nível Superior do Plano de Carreira e Cargos do IPEA não integrantes de Carreiras

CARGO	CLASSE	PADRÃO	EFEITOS FINANCEIROS A PARTIR DE				
			1o de janeiro de 2015	1o de agosto de 2016	1o de janeiro de 2017	1o de janeiro de 2018	1o de janeiro de 2019
Técnico em Desenvolvimento e Administração	ESPECIAL	IV	71,42	75,35	80,61	85,96	91,38
		III	69,84	73,68	78,82	84,05	89,35
		II	68,26	72,01	77,04	82,16	87,34
		I	66,73	70,40	75,31	80,31	85,38
Assessor Especializado	C	III	64,40	67,94	72,68	77,51	82,40
		II	62,83	66,29	70,92	75,63	80,40
		I	61,29	64,66	69,17	73,76	78,41
Técnico Especializado	B	III	59,09	62,34	66,69	71,12	75,61
		II	57,65	60,82	65,06	69,38	73,76
		I	56,24	59,33	63,47	67,68	71,95
Analista de Sistemas	A	III	54,13	57,11	61,10	65,16	69,27
		II	52,80	55,70	59,59	63,55	67,56
		I	50,98	53,78	57,53	61,35	65,22
Cargos de nível superior integrantes do quadro suplementar do Plano de Carreira e Cargos do IPEA		III	54,13	57,11	61,10	65,16	69,27
		II	52,80	55,70	59,59	63,55	67,56
		I	50,98	53,78	57,53	61,35	65,22

Assim, a diferença de remuneração dos profissionais que atuam com nível superior no IPEA chega a R\$ 4.000,00 se considerado o teto salarial, que dispõe que os integrantes da Carreira de Planejamento e Pesquisa do Ipea terão a sua estrutura remuneratória definida por meio de Vencimento Básico, GCG e VPI, enquanto os servidores titulares dos demais cargos de níveis superior teriam direito apenas ao Vencimento Básico e GDAIPEA.

Importante ressaltar que essa diferenciação foi uma inovação e não ocorria até o advento do Plano de Carreiras e Cargos do Ipea de que trata a Seção VIII da Lei nº 11.890, de 24.12.2008. Durante a sua tramitação, houve inclusive a aprovação de emenda ao projeto de lei de conversão da MP nº 440/2008 (Atual Lei nº 11.890), estabelecendo igual subsídio aos demais servidores, porém o texto emendando não prosperou, tendo sido vetado pelo Presidente da República à época.

Esta é, portanto, a atual configuração e remuneração do Quadro de Pessoal do IPEA.

6. VIABILIDADE JURÍDICA DA UNIFICAÇÃO DOS CARGOS DE NÍVEL SUPERIOR

Tendo em vista a alteração pretendida, cabe estabelecer uma análise jurídico-constitucional acerca da situação jurídica dos servidores que ocupam os cargos atualmente.

A doutrina e jurisprudência tem se inclinado para estabelecer os seguintes requisitos para a validade da transformação de cargos públicos: **similitude da remuneração, atribuições e grau de escolaridade entre o cargo extinto e o novo cargo**. Nesse sentido, confira-se a lição de Maria Fernanda Pires de Carvalho Pereira e Tatiana Martins da Costa Camarão⁷ sobre a transformação de cargos públicos:

A transformação de cargo público pressupõe a existência da lei, e se dá pela **extinção do cargo anterior e criação do novo**. Podem ser providos por concurso ou por simples enquadramento dos servidores já integrantes da Administração, mediante apostila de seus atos 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.

[...]

Como é sabido, o instituto da transformação pressupõe, na maioria das vezes, uma reformulação do quadro funcional de determinado órgão ou entidade, com a especificação das funções inerentes ao cargo extinto na nova estrutura organizacional, com outro nome, e consequente alteração das simbologias determinadoras dos vencimentos.

[...]

Nesses casos, o que a jurisprudência tem apontado é a viabilidade de agrupar sob uma mesma denominação os cargos cujas **atribuições, requisitos de qualificação, escolaridade, remuneração, habilitação profissional ou especialização** exigidos para ingresso **sejam idênticos ou essencialmente similares**.

Em sendo assim, não há que se falar em preterição à exigência de concurso público, porque **presente afinidade de atribuições e equivalência de vencimentos**, isto é, identidade substancial entre os cargos.

[...]

Entrementes, se a transformação implicar em (sic) alteração da remuneração e das atribuições do cargo, configura novo provimento, violando, pois, o instituto do concurso público.

Assim, observando-se a **similaridade do rol de atribuições e identidade dos requisitos para investidura**, a Administração poderá proceder à transformação (ou transposição ou reenquadramento) de um cargo para outro. Os cargos e funções do quadro revogado serão **extintos e transformados** (transpostos ou reenquadrados) nos novos cargos ou funções. Ainda, poderá haver o agrupamento de cargos e funções, a mudança da nomenclatura dos cargos, e implementadas alterações no Plano de Cargos e Carreiras.

Em relação à remuneração, veja-se que o entendimento é no sentido de que deve haver equivalência ou similitude, o que não implica necessariamente que as remunerações devam ser idênticas. Assim, tem-se permitido, por exemplo, unificar cargos com igualdade de atribuições e complexidade, mas vencimentos diferentes, hipótese em que se o novo cargo apresentar vencimento menor, em face do princípio da irredutibilidade salarial, o servidor deverá receber parcela a título de vantagem pessoal (diferença entre os vencimentos dos cargos quando do reenquadramento, ressaltando-se que é sobre a soma do vencimento com a parcela da vantagem pessoal é que incidirão as eventuais gratificações ou adicionais a que o servidor fizer jus).⁸

Nesse passo, nada obsta que, em face da conveniência administrativa e necessidade de

7

PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa. Criação, alteração e extinção de cargo público. In: FORTINI, Cristiana (Org.). Servidor público: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 287-304.

⁸ Disponível em <https://consulta.tce.sc.gov.br/relatoriosdecisao/relatoriotecnico/2857845.HTM>. Acesso em 14.07.2022

aprimoramento e racionalização da estruturação de pessoal, a Administração proceda à transformação de cargos, a exemplo da **unificação** realizada no âmbito da advocacia pública, em que servidores de nível superior que atuavam nas Consultorias Jurídicas dos Ministérios antes da CF/88, e Procuradores de autarquias e de fundações públicas, todos com o mesmo nível de escolaridade (nível superior com bacharelado em direito), com remuneração similar e com iguais atribuições de representação judicial ou consultoria jurídica, foram incorporados aos quadros da Advocacia-Geral da União.

No caso acima, não há que se falar em burla ao concurso público, porquanto todos foram sagrados vencedores em concurso público com equivalente grau de dificuldade, tendo sido cumpridos os requisitos de similaridade da qualificação, dos vencimentos e das atribuições.

Nesse eito, o col. Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.713, que tinha como objeto discussão quanto à constitucionalidade da transformação de cargos de assistente jurídico da Advocacia- Geral da União em cargos de Advogado da União, assentou o entendimento de que inexistiu ofensa constitucional, tendo em vista existir **completa identidade substancial entre os cargos**, consistente na **compatibilidade funcional e remuneratória, além da equivalência dos requisitos exigidos em concurso**.

“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. (...)**

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 2.713, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ 7.3.2003 – grifos nossos).

No mesmo sentido:

“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 2.335, Redator para o acórdão o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJ 19.12.2003 – grifos nossos).

Importa, ainda, consignar que, consoante se extrai do voto do Ministro Octávio Gallotti, relator da ADI 1.591-5/RS, “*a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem sido rigorosa em proclamar a inconstitucionalidade de transformações de cargos públicos quando houver disparidade nas atribuições, no nível de escolaridade e sobremodo elevação remuneratória como efeito da medida legislativa*”.

Nesse passo, o STF, no julgamento da ADI 3315-8, considerou inconstitucional a transformação dos cargos de procurador do tribunal de contas em procurador de justiça, a despeito da complexidade dos critérios de ingresso no cargo junto ao órgão legislativo auxiliar de contas, consoante motivos abaixo descritos:

EMENTA: ADI CONTRA O ART. 16 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ, QUE TRANSFORMA, NA APOSENTADORIA, OS PROCURADORES DO TRIBUNAL DE CONTAS EM PROCURADORES DE JUSTIÇA, VINCULANDO-OS AO MINISTÉRIO PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. AFRONTA AOS ARTS. 37, II, 73, § 2º, I, E 130 DA CF.

- Segundo precedente do STF (ADI 789/DF), os Procuradores das Cortes de Contas são ligados administrativamente a elas, sem qualquer vínculo com o Ministério Público comum.
- Além de violar os arts. 73, § 2º, I, e 130, da Constituição Federal, a conversão automática dos cargos de Procurador do Tribunal de Contas dos Municípios para os de Procurador de Justiça – cuja investidura depende de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos – ofende também o art. 37, II, do texto magno.
- Ação direta julgada procedente.

VOTO (...)

Com efeito, o Plenário do Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento no sentido de que o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é instituição distinta do Ministério Público comum, em face do que dispõem os arts. 73, § 2º, I, e 130 da Carta Magna. Esse entendimento, de resto, viu-se sufragado na ADI 789, Rel. Min. Celso de Mello, cujo acórdão foi assim ementado:

(...)

Como se vê, além de violar os dispositivos constitucionais supramencionados, quais sejam, os arts. 73, § 2º, I, e 130, a conversão automática dos cargos de Procurador dos Tribunais de Contas dos Municípios para os de Procurador de Justiça – cuja investidura depende de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos – ofende também o art. 37, II, da Constituição Federal.

Essa é, aliás, a orientação estampada na Súmula 685 dessa Corte, segundo a qual "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".

Confira-se, ainda, os seguintes precedentes:

ADI N. 3.857-CE

RELATOR: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DO CEARÁ. PROVIMENTO DERIVADO DE CARGOS. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA AO DISPOSTO NO ART. 37, II, DA CF. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

I - São inconstitucionais os artigos da Lei 13.778/2006, do Estado do Ceará que, a pretexto de reorganizar as carreiras de Auditor Adjunto do Tesouro Nacional, Técnico do Tesouro Estadual e Fiscal do Tesouro Estadual, ensejaram o provimento derivado de cargos. II - Dispositivos legais impugnados que afrontam o comando do art. 37, II, da Constituição Federal, o qual exige a realização de concurso público para provimento de cargos na Administração estatal. III - Embora sob o rótulo de reestruturação da carreira na Secretaria da Fazenda, procedeu-se, na realidade, à instituição de cargos públicos, cujo provimento deve obedecer aos ditames constitucionais. IV - Ação julgada procedente.

O Tribunal julgou procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Procurador-Geral da República para declarar a inconstitucionalidade da Resolução 825/2002, da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, que transforma em cargos do Quadro da Secretaria da Assembléia Legislativa - QSAL "as funções-atividades dos servidores estáveis, por força do art. 19 das Disposições Constitucionais Transitórias". Entendeu-se que, a pretexto de promover a "reclassificação nominal e o enquadramento" de servidores ao QSAL, a norma impugnada criou forma derivada de provimento de cargo público, em flagrante desrespeito ao que disposto no art. 37, II, da CF. Alguns precedentes citados: ADI 2364 MC/AL (DJU de 14.12.2001); ADI 951/SC (DJU de 29.4.2005); ADI 388/RO (DJU de 19.10.2007); ADI 1611 MC/GO (DJU de 4.3.2005); ADI 2145 MC/MS (DJU de 31.0.2003); ADI 368/ES (DJU de 2.5.2003); ADI 1854/PI (DJU de 4.5.2001); ADI 1230/DF (DJU de 6.9.2001); ADI 850 MC/RO (DJU de 21.5.93); ADI 483 MC/PR (DJU de 31.5.91). ADI 3342/SP, rel. Min. Cármen Lúcia, 4.3.2009. (ADI-3342)

Já em relação à **reclassificação** de cargo público, é assente no Supremo Tribunal Federal que se apresenta possível a "reestruturação administrativa quando esta não possibilita a transposição de servidores ou qualquer outro meio de provimento de cargos sem concurso público", como se colhe do julgamento da ADI nº 4.883, conforme ementa abaixo transcrita:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL N. 2.144/2000. MODIFICAÇÃO DE COMPETÊNCIA DOS SERVIDORES DO GRUPO TRIBUTAÇÃO, ARRECADAÇÃO E FISCALIZAÇÃO. AFRONTA À NECESSIDADE DE CONCURSO PÚBLICO. NÃO CONFIGURADA. INEXISTÊNCIA DE ALTERAÇÃO

SUBSTANCIAL. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1.

A

jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme sobre a possibilidade de reestruturação administrativa quando esta não possibilita a transposição de servidores ou qualquer outro meio de provimento de cargos sem concurso público. 2. O legislador constitucional deixou a cargo da legislação infraconstitucional a definição das carreiras componentes da “administração tributária” a que se refere o inciso XXII, do art. 37, da Constituição. 3. Ação direta julgada improcedente. (ADI 4883, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, PUBLIC 28-05-2020)

No caso analisado na ADI 4.883, houve modificação de competência dos cargos de agente tributário estadual e de agente fazendário – *que antes era subsidiária em relação ao cargo de Fiscal de Renda e passou a ser concorrente* –, de modo que a modificação não foi considerada substancial. E, como não houve criação de novo cargo, nem transformação, nem unificação, considerou-se que não houve provimento derivado de cargos, mas sim mera “reorganização administrativa”.

Ocorre que o STF não apresenta uma definição objetiva quanto às alterações que podem ser consideradas substanciais ou não, e, portanto, em caso de alteração das atribuições do cargo público, a análise quanto à sua constitucionalidade será casuística. É dizer: será considerada constitucional a reorganização administrativa quando não houver qualquer modificação relevante nas competências, na remuneração ou na complexidade das atividades exercidas por cada carreira.

E, em relação à reorganização administrativa que aglutine **cargos públicos** [caso analisado no presente parecer], é bem de ver que a jurisprudência do STF se mostra vacilante. Como se verá, a ausência da definição de critérios objetivos em lei e na jurisprudência do STF tem gerando entendimentos díspares ao longo do tempo.

Com efeito, em alguns casos semelhantes, o STF tem aplicado, além dos requisitos de uniformidade de atribuições, requisitos e remuneração, o enunciado da **Súmula Vinculante 43**, aprovada em 2015: “**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.**”. Vejamos:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS COMPLEMENTARES 274, 275 E 283/2014 DO ESTADO DE PERNAMBUCO. REESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA. SÚMULA VINCULANTE 43. OFENSA. AÇÃO

JULGADA PROCEDENTE. 1. A Constituição da República erigiu a exigência de concurso público para provimento de cargos públicos como verdadeiro pilar de moralidade e impessoalidade no serviço público, assegurando à Administração a seleção dos melhores e mais preparados candidatos e aos administrados chances isonômicas de demonstrar conhecimento e de buscar o acesso a esses cargos. 2. A reestruturação de cargos, fundada em evolução legislativa de aproximação e na progressiva identificação de atribuições, não viola o princípio do concurso público quando: (i) uniformidade de atribuições entre os cargos extintos e aquele no qual serão os servidores reenquadrados; (ii) identidade dos requisitos de escolaridade para ingresso no cargo público; (iii) identidade remuneratória entre o cargo criado e aqueles extintos. 3. É inconstitucional a lei estadual que, a pretexto de reestruturar órgão público, 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. 4. Ação direta julgada procedente.”

(ADI 5406, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-161 DIVULG 25-06-2020 PUBLIC 26-06-2020)

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNIFICAÇÃO DE CARREIRAS. PROVIMENTO DERIVADO. SÚMULA VINCULANTE Nº 43.

INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A Lei Complementar nº 98/2001, do Estado de Mato Grosso, unificou as carreiras de “Agente Arrecadador de Tributos Estaduais” e de “Agente de Fiscalização e Arrecadação de Tributos Estaduais” em carreira única denominada “Agente de Tributos Estaduais”, reunindo cargos com atribuições e requisitos de ingresso distintos em uma mesma carreira. 2. Hipótese de provimento derivado que viola a regra do concurso público para acesso a cargo efetivo (art. 37, II, CF/88 e Súmula Vinculante nº 43). 3. O art. 10 da referida lei, que atribui aos Agentes de Tributos Estaduais competências para constituição do crédito tributário viola o disposto nos arts. 37, II e XXII, da CF/88. 4. A lei em exame vigorou por mais de 18 (dezoito) anos, com presunção formal de constitucionalidade. Nesse contexto, atribuição de efeitos retroativos à declaração de inconstitucionalidade promoveria ônus excessivo e indesejável aos servidores admitidos com fundamento nas normas impugnadas. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente, com modulação de efeitos temporais a partir da publicação do acórdão. 6. Tese de julgamento: “A equiparação de carreira de nível médio a outra de nível superior constitui ascensão funcional, vedada pelo art. 37, II, da CF/88”.

(ADI 3199, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-117 DIVULG 11-05-2020 PUBLIC 12-05-2020)

Veja-se que, na ADI 5.406, a norma impugnada pretendia absorver servidores cedidos ou que estavam à disposição das unidades, sem observar requisitos de escolaridade e modificando as atribuições dos cargos. Já na ADI 3.199, a Lei Complementar nº 98/2001, do Estado de Mato Grosso, foi julgada inconstitucional por unificar as carreiras de “Agente Arrecadador de Tributos Estaduais” e de “Agente de Fiscalização e Arrecadação de Tributos Estaduais” em carreira única denominada “Agente de Tributos Estaduais”, reunindo cargos com atribuições e requisitos de ingresso distintos em uma mesma carreira, descumprindo, portanto, os três requisitos para a transformação.

Ainda, vale destacar que o STF, em julgamento realizado em 25.06.2019, julgou improcedente a Rcl 33278, e o AgR e declarou que o acórdão do TJSC reclamado estava em conformidade com a Súmula Vinculante 43, **pois a unificação dos cargos de Consultor Jurídico e Procurador, promovida pelo art. 13 da Lei Complementar 500/2014, do Município de Florianópolis, observou três condições que revelam uma perfeita identidade substancial entre os cargos: (a) idêntica remuneração; (b) atribuições semelhantes; (c) requisitos similares para o ingresso.**

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NA RECLAMAÇÃO. UNIFICAÇÃO DOS CARGOS DE CONSULTOR JURÍDICO E PROCURADOR, DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC. SUPOSTA OFENSA AO ENUNCIADO DA SÚMULA VINCULANTE 43. INOCORRÊNCIA. REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. O acórdão reclamado asse

constitucionalidade do art. 13 da Lei Complementar 500/2014, do Município de Florianópolis, cotejada em face do art. 37, II, do texto constitucional, por entender que a unificação dos cargos de Consultor Jurídico e Procurador, prevista no mencionado dispositivo legal, observou três condições que revelam uma perfeita identidade substancial entre os cargos: (a) idêntica remuneração; (b) atribuições semelhantes; (c) requisitos similares para o ingresso. 2. A norma legal questionada dispôs tão somente sobre a reorganização administrativa no quadro de pessoal da Procuradoria-Geral do Município de Florianópolis, o que não se confunde com a ascensão funcional, cujo pressuposto é o provimento de cargo integrante de carreira diversa sem o prévio concurso público. 2. Recurso de agravo a que se nega provimento.”

(Rcl 33278 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 25/06/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-245 DIVULG 08-11-2019 PUBLIC 11-11-2019)

O julgamento o AgR na Rcl 33278 se deu por **unanimidade na Primeira Turma do STF**, com Relatoria do Min. Alexandre de Moraes. Ainda que não seja uma ação com efeito *erga omnes*, é interessante por mostrar a posição dos ministros sobre o tema.

O Min. Alexandre de Moraes consignou que a norma impugnada **não** desrespeitou o enunciado da Súmula Vinculante 43, pois o alvo de proibição dela “é a ascensão funcional, por constituir forma de provimento derivado vertical entre cargos de carreiras distintas, em afronta ao art. 37, II, do texto constitucional”.

Com isso, o Ministro concluiu: “*a unificação dos cargos de Consultor Jurídico e Procurador, tal como prevista na Lei Complementar 500/2014, observou três requisitos que demonstram uma perfeita identidade substancial entre os cargos: (a) idêntica remuneração; (b) atribuições semelhantes; e (c) requisitos similares para ingresso – o que, por si só, demarca a improcedência do pedido aqui deduzido, pois a norma legal questionada dispôs tão somente sobre a reorganização administrativa no quadro de pessoal da Procuradoria-Geral do Município de Florianópolis, não se confundindo, conforme afirmado pelo acórdão reclamado, com a ascensão funciona*”.

Ainda, entendeu que os cargos de Consultor e Procurador foram preenchidos mediante a realização de concurso público com os mesmos requisitos (ser o aprovado Bacharel em Direito e estar inscrito perante a Ordem dos Advogados do Brasil) e mesmas atribuições (cabendo a ambos os cargos, mediante delegação do Procurador-Geral, a representação do Município em Juízo).

Com relação à remuneração, o vencimento básico dos Procuradores e Consultores Jurídicos é idêntico, mesmo anteriormente à edição da Lei Complementar nº 371/2010, como se depreende da análise às Leis Municipais nº 2.848/1988, 3.427/1990, 3.795/1992, 3.995/1993, 4.266/1993 e 6.338/2003, as quais concederam a ambos os cargos a gratificação pelo exercício de atividades forenses, que foi posteriormente incorporada ao vencimento por intermédio da Lei Complementar nº 308/2008. Da mesma forma, a Lei Municipal nº 4.714/1995 concedeu aos Consultores e Procuradores o direito a percepção de honorários advocatícios sucumbenciais.

Sucedem que, mais recentemente, em 15.05.2020, o STF, ao julgar o RE nº 642.895, sob o rito da Repercussão Geral [**Tema nº 667**], firmou o entendimento de que “**É inconstitucional, por dispensar o concurso público, a reestruturação de quadro funcional por meio de aglutinação, em uma única carreira, de cargos diversos, quando a nova carreira tiver atribuições e responsabilidades diferentes dos cargos originais.**”.

No caso acima referido, houve a reestruturação do cargo de a possibilidade de progressão

funcional do cargo de Consultor Legislativo para o cargo de Procurador, dentro da carreira de Assessoria Institucional. Fundamentou-se que o cargo de Procurador, em qualquer de suas modalidades, tem atribuições e responsabilidades inegavelmente maiores que as atribuídas aos cargos de Consultor Legislativo I e II.

Veja que no caso não se trata propriamente dos institutos da transformação e do aproveitamento, dado que os cargos continuaram coexistindo, porém ao aglutiná-los em uma só carreira, passou a ser possível a promoção de um para o outro.

No julgamento, o Ministro Marco Aurélio, Relator do Recurso Extraordinário, invocou as mesmas razões que ele já havia declinado em seu voto vencido da ADI 4.303, entendendo, assim, pela inconstitucionalidade da lei que aumenta a exigência de escolaridade em cargo público, para exercício das mesmas atribuições, e determina a gradual extinção dos cargos de nível médio (a medida que ocorrer a vacância), destinando as vagas ao novo cargo de nível superior, assegurando-se isonomia de vencimentos aos ocupantes dos cargos em extinção.

Assim, o acórdão definiu, por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator), Luiz Fux e Dias Toffoli (Presidente).

O Min. Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão, entendeu que, em que pese a as diferentes atribuições e requisitos para o ingresso, o caso em exame configurava verdadeira ascensão funcional – passagem de um cargo para outro, via progressão funcional, sem concurso público – em violação ao artigo 37, II, da Constituição Federal, conforme consignado na ADI 231-7/RJ, rel. Min. Moreira Alves.

Afirmou ainda que o cargo de Consultor Legislativo admitia pessoas com formação superior em Administração, Ciências Contábeis, Ciências Econômicas ou Direito, ao passo que o cargo de Procurador exigia formação superior apenas em Direito, com inscrição nos quadros da OAB.

E mais: “Some-se, ainda, que, pela forma como a progressão funcional foi descrita na Resolução 002/2006, basta que um Consultor Legislativo da área contábil, por exemplo, forme-se posteriormente em Direito e constitua habilitação junto à OAB para que possa ter acesso ao cargo de Procurador Jurídico, de modo a exercer, entre outras funções, a representação jurídica da Assembleia Legislativa, em absoluta usurpação da norma constitucional que determina a obrigatoriedade do concurso público (art. 37, I e II)”.

Assim, concluiu que *“é evidente que não se trata apenas de progressão funcional dentro da mesma carreira, mas sim de acesso a cargo distinto por via transversa, o que é vedado pela Constituição Federal, ante a obrigatoriedade de realização de concurso público.”*

O Ministro Marco Aurélio, por sua vez, aduziu que a resolução “não viabilizou que servidores galgassem carreira mais elevada, em termos de responsabilidade e remuneração, do que aquelas para as quais fizeram inicialmente o concurso”. Em verdade, ela teria modificado a carreira de forma sistematizada e observando as atividades desenvolvidas por cada cargo. Isso porque agrupou os cargos que estavam dispersas, criando o gênero Assessoria Institucional, composta pelos cargos de Consultor Legislativo I, Consultor Legislativo II, Procurador Jurídico, Procurador Legislativo, Procurador de Finanças e Procurador Adjunto de Finanças.

Assim, ele propôs a seguinte tese: “É constitucional ato normativo que implique, mediante reestruturação do quadro funcional, criação de carreira, agrupando, ante a similitude de atividades e observados o ingresso originário mediante concurso público e a escolaridade, carreiras diversas.”. Porém, ela não foi aceita pela maioria dos ministros, prevalecendo a tese do Min. Alexandre de Moraes.

Os Ministros Dias Toffoli e Luiz Fux acompanharam o voto do relator, incluindo-se entre os votos vencidos.

Em resumo, o julgamento por maioria do **Tema nº 667** contou com os seguintes votos: Pela inconstitucionalidade: Ministros Alexandre de Moraes (Redator do acórdão), Edson Fachin, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes, Roberto Barroso, Carmen Lúcia, Celso de Mello e Rosa Weber. Pela constitucionalidade: Ministros Marco Aurélio (Relator), Dias Toffoli, Luiz Fux.

Dessa forma, considerando a atual composição do Supremo Tribunal Federal a tendência atual seria mais favorável ao entendimento consignado no Tema 667. É assente na jurisprudência que, em relação à reorganização administrativa por meio da **transformação**, as atribuições, o grau de responsabilidade e o nível de escolaridade devem ser similares, sob pena de restar configurada a violação ao princípio do concurso público. Já em relação à **reclassificação**, paira divergência jurisprudencial quanto à constitucionalidade da alteração do nível de escolaridade, atribuições e paridade remuneratória entre aqueles que venceram concurso com exigência de nível médio e aqueles que lograram vencer concurso com exigência de nível superior.

7. VIABILIDADE JURÍDICA DA UNIFICAÇÃO DAS CARREIRAS POR MEIO DO INSTITUTO DA TRANSFORMAÇÃO DOS CARGOS DE NÍVEL SUPERIOR EM NOVO CARGO MAIS ABRANGENTE OU PARA O PROVIMENTO DERIVADO DOS ATUAIS OCUPANTES DOS CARGOS MEDIANTE APROVEITAMENTO

No caso analisado, verifica-se, de saída, ser possível proceder a reorganização do quadro de pessoal mediante a adoção do instituto da transformação, com vistas a transformar os cargos de nível superior em um só cargo.

Isso porque, apesar de que os cargos possuem exigências de diferentes graduações em curso superior, a unificação não pretende alterar as atribuições dos cargos atuais ao transformá-los em um só cargo mais abrangente.

Nesse sentido, reitera-se o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal de que a **transformação** de cargos e a transferência de servidores para outros cargos ou para categorias funcionais diversas, quando desacompanhadas da prévia realização do concurso público de provas ou de provas e títulos, constituem formas inconstitucionais de provimento no Serviço Público, pois implicam o ingresso do servidor em cargos diversos daqueles nos quais foi legitimamente admitido.⁹

Assim, em situações excepcionais a jurisprudência tem aceitado a transposição de servidor para outro cargo diverso do originalmente admitido por concurso público, porém, tal transposição somente é permitida quando se tratar de servidor efetivado no órgão em que se dará a recolocação e que tenha se submetido a concurso público similar em dificuldade e exigências ao realizado para o cargo em que se dará o novo provimento, bem como haja similaridade nas atribuições do cargo.

Uma possibilidade de contornar os óbices criados pela elevação da folha do Instituto, é o aproveitamento de servidor mediante posicionamento em nova tabela em padrão/nível que preservasse a sua atual remuneração.

Os cargos de nível superior (NS) ainda não enquadrados, apesar de atualmente disporem de estrutura escalonada de classes e padrões iguais aos estipulados para a Carreira de Planejamento e Pesquisa do Ipea, não usufruem de mesma tabela remuneratória aplicável aos servidores enquadrados em 2008/2009 na Carreira de TPP do Ipea pois, desde a publicação da MP nº 440/2008, convertida na Lei nº 11.890, de 2008, eliminou-se, sem qualquer fundamento técnico, a isonomia salarial existentes entre os primeiros e esse último cargo (TPP).

⁹ ADI 248/RJ, Rel. Min. Celso de Melo.

Assim, a migração desses servidores para a Carreira de Planejamento e Pesquisa, se mantida a mesma correspondência de classe e padrão, ocorreria um pequeno impacto orçamentário conforme detalhado no subitem IV, pois a remuneração atual destes cargos é inferior ao valor do subsídio previsto em cada um de seus padrões.

Nesse sentido, faz-se necessário estabelecer uma medida de ajuste de maneira que os servidores a serem enquadrados em carreira não venham a obter ganho remuneratório. **Sugere-se então posicionar os servidores elegíveis que vierem a ser enquadrados na tabela de subsídio aplicável a Carreira de Planejamento e Pesquisa em classes/padrões inferiores aos que ocupam atualmente, evitando elevação da remuneração atualmente percebida**

Salário Atual (Vencimento Básico + GDAIPEA)				TABELA SUBSÍDIO		
CLASSE	PADRÃO	ATIVO		CLASSE	PADRÃO	ATIVO
		80 pts. D=(A+B)	100 pts. E=(A+C)			SUBSÍDIO (em R\$) (*)
ESPECIAL	IV	21.367,76	23.195,36	Especial	IV	27.369,67
	III	20.892,78	22.679,78		III	26.609,28
	II	20.422,91	22.169,71		II	26.138,79
	I	19.964,36	21.671,96		I	25.676,60
C	III	19.268,55	20.916,55	C	III	24.689,04
	II	18.799,79	20.407,79		II	24.204,95
	I	18.339,12	19.907,32		I	23.730,33
B	III	17.680,81	19.193,01	B	III	23.265,03
	II	17.249,29	18.724,49		II	22.370,22
	I	16.826,96	18.265,96		I	21.931,59
A	III	16.197,40	17.582,80	A	III	21.501,56
	II	15.800,57	17.151,77		II	21.079,96
	I	15.253,13	16.557,53		I	19.197,06

Atualmente o Ipea possui cerca de apenas 25 (vinte e cinco) servidores ativos que poderiam ser contemplados no processo de unificação ora proposto, sendo que, dependendo da modalidade em que ocorreu a investidura nestes cargos, haverá servidores que não poderão ser enquadrados na carreira, por não atenderem aos requisitos legais e constitucionais, e passariam a compor quadro suplementar em extinção, também não gerando desta forma qualquer impacto fiscal.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a inviabilidade da transformação e aproveitamento dos atuais cargos de nível superior do IPEA para um novo cargo de nível superior mais abrangente, na linha da atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, observa-se existir divergência de entendimento quanto à constitucionalidade da alteração do nível de escolaridade, atribuições e paridade remuneratória em casos de aglutinações de cargos públicos.

Nesse passo, na linha do entendimento firmado na ADI nº 2.713, de que inexistente ofensa constitucional, quando há **completa identidade substancial entre os cargos, consistente na compatibilidade funcional e remuneratória**, além da **equivalência dos requisitos exigidos em concurso**. Assim, **poder-se-á defender a constitucionalidade de se proceder a uma reorganização administrativa que simplesmente alterasse a remuneração dos cargos.**

Isso é possível porque, segundo o entendimento do STF, a simples reorganização da carreira

por meio de alteração no regime remuneratório **não** se enquadraria na hipótese vedada pela Súmula Vinculante nº 43, segundo a qual é "*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*", notadamente porque o cargo é o mesmo, com a mesma denominação e mesma carreira.

De outro lado, na linha do entendimento firmado no **Tema 667**, seria inconstitucional a seguinte reorganização: aglutinar, em uma única carreira, **de cargos diversos**, quando **a nova carreira tiver atribuições e responsabilidades diferentes dos cargos originais**.

Dessa feita, pode-se defender a seguinte reorganização: **(a) Reclassificação dos cargos de nível superior do IPEA para o Quadro Suplementar em Extinção; (b) Criação de novo cargo de nível superior mais abrangente e com remuneração compatível com as atribuições; (c) alteração da política remuneratória**, que pode observar a equivalência entre os cargos, na hipótese de se pretender rediscutir o entendimento firmado no Tema 667.

Com efeito, na hipótese acima, **não** se está extinguindo os cargos de nível superior do IPEA para **transformá-lo** em novo cargo mais abrangente e com maior remuneração, deslocando os servidores para esse novo cargo, o que seria vedado. Outrossim, **não** se está extinguindo os cargos de nível superior do IPEA e colocando os servidores em disponibilidade para **aproveitá-los** no novo cargo de nível superior, o que também seria vedado.

Propõe-se, tão-somente, **criar o novo “cargo de nível superior do IPEA”** que será ocupado por servidores que lograrem vencer o concurso público a ser realizado em consonância com o grau de dificuldade exigido pelas novas atribuições, bem como os cursos de graduação permitidos. **E os cargos atualmente existentes seriam reorganizados em “cargo de nível superior Quadro Suplementar em Extinção”**, como ocorre hoje com o cargo de Analista de Sistemas.

E, em relação à remuneração, pode-se defender, na linha da ADI 4303, que deve haver compatibilidade entre a remuneração de ambos os cargos, já que exercem as mesmas funções, sob pena de violação ao princípio da isonomia. Nesse caso, deverá haver uma **rediscussão** do Tema 667 do STF.

De outro lado, caso se pretenda afastar a incidência do Tema 667 – e não rediscuti-lo –, uma alternativa será aumentar os vencimentos dos cargos em extinção, mas mantê-lo em patamar inferior ao novo cargo de nível superior.

Nesse passo, a AFIPEA questiona a **possibilidade de alteração legislativa** com vistas a **reverter a exclusão do cargo de Analistas de Sistemas**, que se encontra atualmente como cargo em extinção.

Não há qualquer óbice a incluir requisitos para vagas ou perfis compatíveis com as suas atribuições em novo cargo de nível superior, mantendo o cargo de Analista de Sistemas em extinção. Assim, para solucionar o problema da remuneração, aplica-se o mesmo narrado acima para os outros cargos que passariam ao regime da extinção.