

Parecer WAA/SM nº 02/2011

Ementa: Proposta substitutiva ao Projeto de Lei n. 6.493/2009. Projeto de Reestruturação da Polícia Federal. Transformação dos atuais cargos de Escrivão de Polícia Federal e Agente de Polícia Federal no cargo de Oficial de Polícia Federal. Idêntico nível de escolaridade e remuneração entre os cargos transformados e o novo. Similitude de atribuições. Constitucionalidade da modificação pretendida. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

Trata-se de parecer solicitado pela **Federação Nacional dos Policiais Federais – FENAPEF** acerca da constitucionalidade de proposta de transformação dos cargos de Escrivão de Polícia Federal e Agente de Polícia Federal no cargo de Oficial de Polícia Federal.

A proposta em questão encontra-se inserida em um projeto de reestruturação da Polícia Federal (PF), o qual visa a melhor aparelhar a instituição para o competente desempenho das funções de polícia administrativa e polícia judiciária da União, fortalecendo assim o papel da PF como titular do “ciclo completo de polícia”.

Tal projeto de reestruturação é veiculado por meio de proposta substitutiva ao Projeto de Lei n. 6.493/2009, este de autoria do Governo Federal, que *dispõe sobre a organização e funcionamento da Polícia Federal*.

Passa-se, então, às considerações sobre a temática proposta, analisando-se, primeiramente, o histórico e as características dos atuais cargos de Agente de PF e Escrivão de PF, seguido do delineamento do novo cargo de Oficial de PF, para, por fim, tratar do instituto da transformação de cargos, examinando sua constitucionalidade e aplicabilidade ao caso concreto.

**I - CONFIGURAÇÃO ATUAL DOS CARGOS DE ESCRIVÃO DE POLÍCIA FEDERAL
E AGENTE DE POLÍCIA FEDERAL**

1. Histórico e requisitos para ingresso

A Carreira Policial Federal foi criada através do Decreto-Lei n. 2.251, de 26/02/1985, estando composta pelos cargos de Delegado de PF, Perito Criminal Federal, Censor Federal, Escrivão de PF, Agente de PF e Papiloscopista Policial Federal:

Art 1º Fica criada, no Quadro Permanente do Departamento de Polícia Federal, a Carreira Policial Federal, composta de cargos de Delegado de Polícia Federal, Perito Criminal Federal, Censor Federal, Escrivão de Polícia Federal, Agente de Polícia Federal e Papiloscopista Policial Federal, conforme o Anexo I deste Decreto-lei, com os encargos previstos na Constituição Federal e na legislação específica.

Art 4º O ingresso nas Categorias Funcionais da Carreira Policial Federal far-se-á mediante concurso público, sempre no Padrão I da Segunda Classe, segundo instruções a serem baixadas pelo Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal, observada a legislação pertinente.

Posteriormente, o Decreto-Lei 2.320, de 26/01/1987, dispôs *sobre o ingresso nas categorias funcionais da Carreira Policial Federal*, estabelecendo que as categorias funcionais de Escrivão de PF e Agente de PF, ora sob análise, seriam classificadas como de nível médio:

Art. 1º A Carreira Policial Federal far-se-á nas categorias funcionais de Delegado de Polícia Federal, Perito Criminal Federal, Censor Federal, Escrivão de Polícia Federal, Agente de Polícia Federal e Papiloscopista Policial Federal, mediante progressão funcional, de conformidade com as normas estabelecidas pelo Poder Executivo.

1º As categorias funcionais de Delegado de Polícia Federal, Perito Criminal e Censor Federal são classificadas como categorias de nível superior.

2º As categorias funcionais de Escrivão de Polícia Federal, Agente de Polícia Federal e Papiloscopista Policial Federal são classificadas como categorias de nível médio.

Foi editada então a Lei 9.266, de 15/03/1996, que reorganizou a Carreira Policial Federal, prevendo que todos os seus cargos exigiram nível superior para ingresso:

Art. 1º A Carreira Policial Federal de que trata o art. 1º do

Decreto-Lei nº 2.251, de 26 de fevereiro de 1985, é reorganizada de acordo com o Anexo I.

Art. 2º O ingresso nos cargos da Carreira Policial Federal far-se-á mediante concurso público, exigido o 3º grau de escolaridade, sempre na segunda classe, observados os requisitos fixados na legislação pertinente.

Parágrafo único. O Poder Executivo disporá, em regulamento, quanto aos requisitos e condições de progressão na Carreira Policial Federal.

Por fim, a Lei 11.095, de 13/01/2005, alterou dispositivos da Lei 9.266/96, reforçando a característica de nível superior de todos os cargos da Carreira Policial Federal:

Art. 3º A Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 2º O ingresso nos cargos da Carreira Policial Federal far-se-á mediante concurso público, exigido o curso superior completo, em nível de graduação, sempre na 3ª (terceira) classe, observados os requisitos fixados na legislação pertinente.

§ 1º O Poder Executivo disporá, em regulamento, quanto aos requisitos e condições de progressão e promoção na Carreira Policial Federal.

§ 2º Além dos requisitos fixados em regulamento, é requisito para promoção nos cargos da Carreira Policial Federal a conclusão, com aproveitamento, de cursos de aperfeiçoamento, cujos conteúdos observarão a complexidade das atribuições e os níveis de responsabilidade de cada classe." (NR)

Da legislação exposta, vê-se que os cargos de Agente de PF e Escrivão de PF são de nível superior, exigindo idêntico nível de escolaridade para ingresso (curso superior completo).

Não bastasse isso, do ponto de vista prático, as etapas dos concursos são quase idênticas, conforme os editais do último concurso realizado¹:

**CONCURSO PÚBLICO PARA PROVIMENTO DE VAGAS
NO CARGO DE ESCRIVÃO DE POLÍCIA FEDERAL
EDITAL Nº 14/2009 – DGP/DPF, DE 24 DE JULHO DE 2009
[...]
1 DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

¹ Disponíveis em <http://www.dpf.gov.br/institucional/concursos/edital>.

1.1 O concurso público será regido por este edital e pelos diplomas legais e regulamentares citados em seu caput.

1.2 O concurso público visa ao provimento de 400 vagas no cargo de Escrivão de Polícia Federal nos quadros da Polícia Federal, nas localidades especificadas no subitem 18.2 deste edital, não sendo mantido cadastro de reserva.

1.3 A seleção de que trata este edital será realizada em duas etapas, conforme especificado a seguir.

1.3.1 A primeira etapa do concurso público destina-se à admissão à matrícula no Curso de Formação Profissional e será executada pelo Centro de Seleção e de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília (CESPE/UnB), em todas as capitais das unidades da Federação e no Distrito Federal, e abrangerá as seguintes fases:

a) exame de habilidades e conhecimentos aferidos por meio de aplicação de prova objetiva, de caráter eliminatório e classificatório;

b) exame de habilidades e conhecimentos aferidos por meio de aplicação de prova discursiva, de caráter eliminatório e classificatório;

c) avaliação psicológica, de caráter unicamente eliminatório;

d) exame médico, de caráter unicamente eliminatório;

e) exame de aptidão física, de caráter unicamente eliminatório;

f) prova prática de digitação, de caráter unicamente eliminatório.

1.3.2 A segunda etapa do concurso público consistirá de Curso de Formação Profissional, de caráter eliminatório, de responsabilidade da Academia Nacional de Polícia, a ser realizado no Distrito Federal, podendo, a critério da Administração, ser desenvolvidas atividades em qualquer unidade da Federação.

1.3.3 A nota obtida no Curso de Formação Profissional será rigorosamente obedecida para efeitos de escolha de lotação.

1.4 Em obediência ao inciso I, artigo 8º, do Decreto-Lei nº 2.320, de 26 de janeiro de 1987, e de acordo com a Instrução Normativa nº 003/2009-DG/DPF, de 23 de julho de 2009, o candidato será submetido à investigação social e/ou funcional, de caráter unicamente eliminatório, no decorrer de todo o concurso público, primeira e segunda etapas, podendo, ainda, a critério da Administração, ser avaliado em exame antidrogas, às expensas do candidato.

1.5 Em obediência ao artigo 6º, alíneas “c” e “f”, do Decreto-Lei nº 2.320, de 26 de janeiro de 1987, ao artigo 9º, VI e VII, da Lei nº 4.878, de 3 de dezembro de 1965, ao artigo 14 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e de acordo com a Instrução Normativa nº 002/2009-DG/DPF, de 23 de julho de 2009, e a Instrução Normativa nº 001/2009-DG/DPF, de 23 de julho de 2009, o candidato poderá ser submetido a avaliações médica e psicológica complementares, de caráter unicamente eliminatório, durante o Curso de Formação Profissional.

**CONCURSO PÚBLICO PARA PROVIMENTO DE VAGAS
NO CARGO DE AGENTE DE POLÍCIA FEDERAL
EDITAL Nº 15/2009 – DGP/APF, DE 24 DE JULHO DE 2009**

[...]

1 DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

1.1 O concurso público será regido por este edital e pelos diplomas legais e regulamentares citados em seu caput.

1.2 O concurso público visa ao provimento de 200 vagas no cargo de Agente de Polícia Federal nos quadros da Polícia Federal, nas localidades especificadas no subitem 17.2 deste edital, não sendo mantido cadastro de reserva.

1.3 A seleção de que trata este edital será realizada em duas etapas, conforme especificado a seguir.

1.3.1 A primeira etapa do concurso público destina-se à admissão à matrícula no Curso de Formação Profissional e será executada pelo Centro de Seleção e de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília (CESPE/UnB), em todas as capitais das unidades da Federação e no Distrito Federal, e abrangerá as seguintes fases:

a) exame de habilidades e conhecimentos aferidos por meio de aplicação de prova objetiva, de caráter eliminatório e classificatório;

b) exame de habilidades e conhecimentos aferidos por meio de aplicação de prova discursiva, de caráter eliminatório e classificatório;

c) avaliação psicológica, de caráter unicamente eliminatório;

d) exame médico, de caráter unicamente eliminatório;

e) exame de aptidão física, de caráter unicamente eliminatório.

1.3.2 A segunda etapa do concurso público consistirá de Curso de Formação Profissional, de caráter eliminatório, de responsabilidade da Academia Nacional de Polícia, a ser realizado no Distrito Federal, podendo, a critério da Administração, ser desenvolvidas atividades em qualquer unidade da Federação.

1.3.3 A nota obtida no Curso de Formação Profissional será rigorosamente obedecida para efeitos de escolha de lotação.

1.4 Em obediência ao inciso I, artigo 8º, do Decreto-Lei nº 2.320, de 26 de janeiro de 1987, e de acordo com a Instrução Normativa nº 003/2009-DG/DPF, de 23 de julho de 2009, o candidato será submetido à investigação social e/ou funcional, de caráter unicamente eliminatório, no decorrer de todo o concurso público, primeira e segunda etapas, podendo, ainda, a critério da Administração, ser avaliado em exame antidrogas, às expensas do candidato.

1.5 Em obediência ao artigo 6º, alíneas “c” e “f”, do Decreto-Lei nº 2.320, de 26 de janeiro de 1987, ao artigo 9º, VI e VII, da Lei nº 4.878, de 3 de dezembro de 1965, ao artigo 14 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e de acordo com a Instrução Normativa nº 002/2009-DG/DPF, de 23 de julho de 2009, e a Instrução Normativa nº 001/2009-DG/DPF, de 23

5

de julho de 2009, o candidato poderá ser submetido a avaliações médica e psicológica complementares, de caráter unicamente eliminatório, durante o Curso de Formação Profissional.

Como visto, a única diferença é uma “prova de digitação”, prevista para o cargo de Escrivão de PF, a qual evidentemente não representa desigualdade significativa de requisitos de ingresso para o cargo.

Além disso, ambos os cargos exigem a realização de curso de formação na Academia Nacional de Polícia, conforme previsto pelas Leis 4.483, de 16/11/1964 (art. 14), que reorganizou o Departamento Federal de Segurança Pública, e 4.878, de 03/12/1965 (art. 8º), que dispôs sobre o regime jurídico dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal.

O treinamento ministrado nos cursos de formação junto à Academia Nacional de Polícia tem um núcleo básico idêntico para os dois cargos, tanto no que tange às disciplinas práticas, quanto teóricas.

Como se pode ver dos anexos programas dos cursos de formação para ambos os cargos, a maior diferença entre eles consiste na previsão de disciplina sobre prática cartorária para os escrivães, a qual não é ministrada para os agentes.

Assim, resta claro que os requisitos de ingresso no cargo são essencialmente iguais tanto para o cargo de Escrivão de PF, quanto para o de Agente de PF.

2. Remuneração

Tal como os requisitos de ingresso, a remuneração de ambos os cargos também é idêntica. O tratamento remuneratório unificado existe desde a criação da Carreira Policial Federal, como se vê do teor do Decreto-Lei 2.251/1985:

Art 9º O valor do vencimento do Agente de polícia Federal da Classe Especial, Padrão I, que corresponderá a 40% (quarenta por cento) da retribuição, representação e vantagens mensais do cargo em comissão de Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal, servirá como base para fixação do valor do vencimento dos demais integrantes da Carreira Policial Federal, observados os índices estabelecidos na Tabela de Escalonamento Vertical, Anexo III, deste Decreto-lei.

[...]

ANEXO III

(Art. 9º do Decreto-Lei nº 2.251, de 26 de fevereiro de 1985)

TABELA DE ESCALONAMENTO VERTICAL			
CATEGORIA FUNCIONAL	CLASSE	PADRÃO	ÍNDICE
DELEGADO DE POLÍCIA FEDERAL PERITO CRIMINAL FEDERAL CENSOR FEDERAL	ESPECIAL	III	220
		II	215
		I	210
	PRIMEIRA	VI	200
		V	195
		IV	190
		III	185
		II	180
		I	175
	SEGUNDA	V	165
		IV	160
		III	155
II		150	
I		145	
AGENTE DE POLÍCIA FEDERAL ESCRIVÃO DE POLÍCIA FEDERAL PAPILOSCOPISTA POLICIAL FEDERAL	ESPECIAL	III	115
		II	110
		I	100
	PRIMEIRA	IV	95
		III	90
		II	85
		I	80
	SEGUNDA	IV	75
		III	70
		II	65
		I	60

A remuneração atual dos dois cargos, na forma de subsídio, foi fixada pela Lei 11.538, de 08/11/2007²:

TABELA DE SUBSÍDIOS PARA A CARREIRA POLICIAL FEDERAL

[...]

b) Quadro II

EM R\$

CARGO	CATEGORIA	EFEITOS FINANCEIROS			
		A PARTIR DE 1º JUL 2006	A PARTIR DE 1º SET 2007	A PARTIR DE 1º FEV 2008	A PARTIR DE 1º FEV 2009
Escrivão de Polícia Federal	ESPECIAL	9.539,27	10.241,21	11.528,11	11.879,08
Agente de Polícia Federal	PRIMEIRA	7.693,60	8.226,20	9.202,62	9.468,92
	SEGUNDA	6.500,00	6.915,80	7.678,09	7.885,99

² Que alterou o anexo II da Lei 11.358, de 19/10/1996.

Papiloscopista Policial Federal	TERCEIRA	6.200,00	6.594,30	7.317,18	7.514,33
---------------------------------	----------	----------	----------	----------	----------

Por conseguinte, nesse aspecto, há identidade entre os cargos ora analisados.

3. Atribuições

No que tange às atribuições dos cargos de Agente de PF e Escrivão de PF, foram estabelecidas através da Portaria n. 523, de 28/07/1989, de lavra do Ministro de Estado do Planejamento.

Observa-se que a normativa foi expedida quando os cargos ainda eram de nível médio, não tendo sofrido qualquer alteração na redação desde sua edição, o que, por si só, evidencia a defasagem dos seus termos em confronto com a realidade da atuação dos cargos.

A análise do texto da Portaria 523/1989 (mostrado em formato de tabela para facilitar a visualização) demonstra a identidade de atribuições em vários pontos, bem como a afinidade das características dos cargos:

Anexo I CARGOS DE NÍVEL MÉDIO

I. AGENTE DE POLÍCIA FEDERAL	II. ESCRIVÃO DE POLÍCIA FEDERAL
CLASSE ESPECIAL	CLASSE ESPECIAL
<p>CARACTERÍSTICAS : Atividades de nível médio, envolvendo supervisão e orientação de equipes de agentes em exercício de treinamento e em operações policiais e assistência às autoridades superiores.</p> <p>DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES DA CLASSE ESPECIAL : Dirigir equipes de agentes incumbidos de tarefas de segurança e investigações; Instruir e orientar os policiais sob sua responsabilidade funcional, visando ao desenvolvimento técnico de operações policiais; Assistir a autoridade policial ou dirigente a quem esteja diretamente subordinado; Cumprir as medidas de segurança</p>	<p>CARACTERÍSTICAS : Atividades de nível médio, envolvendo supervisão, orientação e fiscalização do cumprimento das formalidades legais necessárias aos procedimentos policiais de investigação e demais atividades e serviços cartorários e assistência às autoridades superiores.</p> <p>DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES DA CLASSE ESPECIAL : Supervisionar, orientar e fiscalizar os trabalhos cartorários; Distribuir os procedimentos policiais de investigações aos demais escrivães; Prestar todas as informações necessárias quando solicitadas pelas autoridades policiais competentes; Atuar nos procedimentos policiais de investigações;</p>

<p>orgânica que lhe competirem e fiscalizar diretamente o cumprimento das mesmas; Relatar situações e evidências envolvendo infrações que competem ao Órgão coibir, e oferecer linhas de ação; Acionar os setores competentes para atender problemas emergenciais da área operacional ou ofensivos à segurança orgânica; Auxiliar na reunião de dados e na instrução de procedimentos relacionados com assuntos da área policial e com a gerência dos seus meios e recursos; Colaborar na produção de conhecimentos de informações; Exercer outras atividades que lhe forem determinadas, de natureza estritamente policial ou de natureza complementar ao desempenho do órgão na consecução dos seus fins; Participar de procedimentos disciplinares, como presidente ou membro; Executar as atividades necessárias a apoiar o desencadeamento de programas de formação, treinamento e especialização policial ou afins; Executar, sempre que necessário, a critério de autoridade superior, as tarefas atribuídas ao Agente de Polícia Federal de Primeira e Segunda Classes; Executar outras tarefas que lhe forem atribuídas.</p> <p>QUALIFICAÇÕES ESSENCIAIS : Progressão dos ocupantes de cargos do Padrão final da Primeira Classe de Agente de Polícia Federal; Escolaridade : a exigida para o ingresso na Carreira; Conclusão com aproveitamento do Curso Especial de Polícia.</p> <p>QUALIFICAÇÕES COMPLEMENTARES : Conhecimento de idioma estrangeiro; Aptidão no manuseio de armamento diversificado e adestramento em defesa pessoal.</p> <p>PERÍODO DE TRABALHO : Integral e exclusiva dedicação às atividades</p>	<p>Participar de procedimentos disciplinares, como presidente ou membro; Executar as atividades necessárias a apoiar o desempenho do estabelecimento de ensino policial; Colaborar no desenvolvimento das atividades de informações; Cumprir as medidas de segurança orgânica e auxiliar na fiscalização do seu cumprimento; Prestar assistência às autoridades superiores, colaborando nas atividades de natureza complementar ao desempenho do Órgão; Executar, sempre que necessário, a critério de autoridade superior, as tarefas atribuídas ao Escrivão de Polícia Federal, Primeira e Segunda Classes; Executar outras tarefas que lhe forem atribuídas.</p> <p>QUALIFICAÇÕES ESSENCIAIS : Progressões dos ocupantes de cargos do Padrão final da Primeira Classe de Escrivão de Polícia Federal; Escolaridade : a exigida para o ingresso na Carreira; Conclusão com aproveitamento do Curso Especial de Polícia.</p> <p>QUALIFICAÇÕES COMPLEMENTARES : Conhecimento de idioma estrangeiro; Adestramento em defesa pessoal.</p> <p>PERÍODO DE TRABALHO : Integral e exclusiva dedicação às atividades</p>
---	---

do cargo, podendo ser sempre convocado, a critério da Administração.	do cargo, podendo ser sempre convocado, a critério da Administração.
<p>PRIMEIRA CLASSE</p> <p>CARACTERÍSTICAS : Atividades de nível médio, envolvendo a execução de segurança de autoridade, de bens e de serviços, a prevenção e repressão de ilícitos penais da competência do DPF, bem como, outras atividades especiais de investigação ou de interesse do Órgão.</p> <p>DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES DA PRIMEIRA CLASSE : Executar a segurança de autoridades nacionais e estrangeiras; Executar operações especiais impostas pela natureza da investigação; Executar demais atividades necessárias à prevenção e repressão de infrações penais da competência do DPF, sem prejuízo de regra processual penal que estabeleça, genericamente, conduta policial; Auxiliar a autoridade policial em todos os atos de investigação; Dirigir veículos automotores em missões policiais e em função do desempenho dos diversos setores do DPF; Conduzir embarcações fluviais e marítimas, e pilotar aeronaves, em razão de missões policiais, observada a devida habilitação; Operar equipamentos de comunicações e zelar pela segurança e manutenção de todo o processo correspondente; Executar todas as atividades pertinentes ao desempenho do Estabelecimento do Ensino Policial e auxiliares na gerência e Administração dos meios e recursos do DPF; Canalizar dados para os setores de produção de conhecimentos de informações auxiliar na produção de conhecimentos pertinentes; Executar todas as tarefas necessárias à identificação, ao arquivamento, à recuperação, à produção e, ao preparo de documentos de informações; Participar de procedimentos disciplinares, como presidente ou membro;</p>	<p>PRIMEIRA CLASSE</p> <p>CARACTERÍSTICAS : Atividades de nível médio, envolvendo assistência na organização dos trabalhos cartorários, cumprimento das formalidades legais necessárias aos procedimentos policiais de investigação ou disciplinares e demais tarefas pertinentes, bem como outras atividades de interesse do Órgão.</p> <p>DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES DA PRIMEIRA CLASSE : Prestar assistência na fiscalização dos trabalhos cartorários; Executar a escrituração dos livros cartorários; Atuar nos procedimentos policiais de investigação; Prestar todas as informações necessárias à chefia do cartório e às autoridades policiais competentes, e colaborar no controle e guarda do material apreendido ou sob a responsabilidade do setor; Participar de procedimentos disciplinares, como presidente ou membro; Dirigir veículos policiais; Cumprir as medidas de segurança orgânica e auxiliar na fiscalização de seu cumprimento; Executar tarefas necessárias ao Desempenho do Estabelecimento de Ensino Policial, bem como às atividades de informações; Executar tarefas de natureza complementar ao desempenho do Órgão; Executar, sempre que necessário, a critério de autoridade superior, as tarefas atribuídas ao Escrivão de Polícia Federal, Segunda Classe; Executar outras tarefas que lhe forem atribuídas.</p>

<p>Executar as medidas de segurança orgânica; Promover, quando determinado por autoridade competente, a coleta de dados e impressões digitais para fins de identificação civil e criminal; Executar, sempre que necessário, a critério de autoridade superior, as tarefas atribuídas ao Agente de Polícia Federal, Segunda Classe;</p> <p>Executar outras tarefas que lhe forem atribuídas.</p> <p>QUALIFICAÇÕES ESSENCIAIS : Progressão dos ocupantes de cargos do Padrão final da Segunda Classe de Agente de Polícia Federal; Escolaridade : a exigida para o ingresso na Carreira.</p> <p>QUALIFICAÇÕES COMPLEMENTARES : Aptidão e destreza no manuseio de armamento diversificado; Adestramento em defesa pessoal; Conhecimento de idioma estrangeiro.</p> <p>PERÍODO DE TRABALHO : Integral e exclusiva dedicação às atividades do cargo, podendo ser convocado, a critério da Administração.</p>	<p>QUALIFICAÇÕES ESSENCIAIS : Progressão dos ocupantes dos cargos do Padrão final da Segunda Classe de Escrivão de Polícia Federal; Escolaridade : a exigida para o ingresso na Carreira.</p> <p>QUALIFICAÇÃO COMPLEMENTAR : Adestramento em defesa pessoal.</p> <p>PERÍODO DE TRABALHO : Integral e exclusiva dedicação às atividades do cargo, podendo ser sempre convocado, a critério da Administração.</p>
<p style="text-align: center;">SEGUNDA CLASSE</p> <p>CARACTERÍSTICAS : Atividades de nível médio, envolvendo a execução de operações policiais, com vistas à apuração de atos e fatos que caracterizem infrações penais ou outras atividades de interesse do Órgão.</p> <p>DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES DA SEGUNDA CLASSE : Investigar atos ou fatos que caracterizem ou possam caracterizar infrações penais, observada a competência do DPF; Executar todas as atividades necessárias à prevenção e repressão de infrações penais da competência do Departamento de Polícia Federal, sem prejuízo de regra processual penal que estabeleça, genericamente, conduta policial;</p>	<p style="text-align: center;">SEGUNDA CLASSE</p> <p>CARACTERÍSTICAS : Atividades de nível médio, relativas ao cumprimento das formalidades legais necessárias aos procedimentos policiais de investigação ou disciplinares e demais serviços cartorários, bem como outras atividades de interesse do Órgão.</p> <p>DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES DA SEGUNDA CLASSE : Dar cumprimento às formalidades processuais, lavrar termos, autos e mandados, observando os prazos necessários ao preparo, ultimação e remessa de procedimentos policiais de investigação; Fornecer certidões, preparar expedientes e estatísticas atinentes às atividades cartorárias;</p>

<p>Proceder à busca de dados necessários ao plano de informações do Departamento de Polícia Federal;</p> <p>Executar todas as tarefas necessárias à identificação, ao arquivamento, à recuperação, à produção e ao preparo de documentos de informações;</p> <p>Executar atividades necessárias ao desempenho do estabelecimento de ensino policial e auxiliares na gerência e administração dos meios e recursos do DPF;</p> <p>Participar de procedimentos disciplinares;</p> <p>Executar as medidas de segurança orgânica;</p> <p>Dirigir veículos automotores em missões policiais e em função do desempenho dos diversos setores do Departamento de Polícia Federal;</p> <p>Conduzir embarcações fluviais ou marítimas e pilotar aeronaves, em razão de missões policiais, observada a devida habilitação;</p> <p>Operar equipamentos de comunicações e zelar pela segurança e manutenção de todo o processo correspondente;</p> <p>Promover, quando determinado por autoridade competente, a coleta de dados e impressões digitais, para fins de identificação civil e criminal;</p> <p>Executar outras tarefas que lhe forem atribuídas.</p> <p>FORMA DE RECRUTAMENTO : Concurso público.</p> <p>QUALIFICAÇÕES ESSENCIAIS PARA O RECRUTAMENTO : Escolaridade : Possuir certificado de conclusão do 2º Grau de Ensino Médio;</p> <p>Formação profissional pela Academia Nacional de Polícia Federal;</p> <p>Habilitação para dirigir veículos automotores.</p> <p>QUALIFICAÇÕES COMPLEMENTARES : Aptidão e destreza no manuseio de armamento diversificado;</p> <p>Adestramento em defesa pessoal.</p>	<p>Acompanhar a autoridade policial, sempre que determinado, em diligências policiais;</p> <p>Promover a escrituração de livros referentes às atividades cartorárias;</p> <p>Prestar constas à chefia imediata do valor das fianças recebidas e do que constitua objeto de apreensão;</p> <p>Auxiliar a chefia do Cartório no controle e guarda do material apreendido;</p> <p>Executar outras atividades cartorárias que foram determinadas pela Chefia ou por autoridades superiores;</p> <p>Dirigir veículos policiais;</p> <p>Executar, quando determinado pela autoridade competente, coleta de dados e de impressões digitais para fins de identificação civil e criminal;</p> <p>Participar de procedimentos disciplinares;</p> <p>Cumprir medidas de segurança orgânica;</p> <p>Executar tarefas necessárias ao desempenho do Estabelecimento de Ensino Policial e às atividades de informações;</p> <p>Executar tarefas de natureza complementar ao desempenho do Órgão;</p> <p>Executar outras tarefas que lhe forem atribuídas.</p> <p>FORMA DE RECRUTAMENTO : Concurso Público.</p> <p>QUALIFICAÇÕES ESSENCIAIS PARA O RECRUTAMENTO : Escolaridade : possuir certificado de conclusão do 2º Grau de Ensino Médio;</p> <p>Formação profissional pela Academia Nacional de Polícia Federal;</p> <p>Habilitação para dirigir veículos automotores.</p> <p>QUALIFICAÇÃO COMPLEMENTAR : Adestramento em defesa pessoal.</p>
---	--

PERÍODO DE TRABALHO : Integral e exclusiva dedicação às atividades do cargo, podendo ser sempre convocado, a critério da Administração.	PERÍODO DE TRABALHO : Integral e exclusiva dedicação às atividades do cargo, podendo ser convocado, a critério da Administração.
--	---

Como visto, ambos os cargos têm um núcleo extenso de atribuições idênticas, tais como: atuar nas investigações policiais; dirigir veículos policiais, executar medidas de segurança orgânica; promover, quando determinado, a coleta de impressões digitais; executar atividades necessárias ao desempenho do estabelecimento de ensino policial; dentre muitas outras. A análise da tabela acima permite concluir que as atribuições afins ou similares são em número superior ao das específicas ou diferenciadas.

Aspecto intimamente ligado às atribuições dos cargos ora analisados, e que por isso mesmo merece ser abordado, são as alterações no papel da Polícia Federal ocorridas ao longo do tempo, as quais obviamente repercutem na atuação dos seus servidores – e, portanto, nas funções por eles desempenhadas.

De fato, nas últimas décadas, passaram a fazer parte das funções institucionais da Polícia Federal:

a) em 1995, a fiscalização da segurança privada dos estabelecimentos financeiros, com a emissão de pareceres quanto ao cumprimento dos requisitos legais e imposição de penalidades, nos termos da Lei 9.017, de 30/03/1995;

b) em 2001, o controle e fiscalização de produtos químicos que possam ser utilizados como insumo na elaboração de substâncias entorpecentes, psicotrópicas ou que determinem dependência física ou psíquica, com a imposição das penalidades previstas em lei, nos termos da Lei 10.357, de 27/12/2001;

c) em 2003, o controle de armas no âmbito do SINARM – Sistema Nacional de Armas, conforme a Lei 10.826, de 22/12/2003.

Somam-se a isso as alterações desde então efetuadas na estrutura do órgão, evidentemente refletindo na atuação dos seus servidores. Dentre elas:

a) em 1996, criação das Representações Regionais da Organização Internacional de Polícia Criminal – INTERPOL;

b) em 1997, criação do Sistema Nacional de Procedimentos - SINPRO, onde são inseridos todos os dados referentes a inquéritos policiais e *notitias criminis* registradas na instituição, servindo também para a realização de estatísticas e para a fiscalização remota pelos órgãos

regionais e centrais da Polícia Federal;

c) em 1998, remodelagem constitucional da Polícia Marítima, Aeroportuária e de Fronteiras;

d) em 1999, Criação do DAOP – Divisão de Aviação Operacional;

e) em 2001, Criação da DMAPH - Divisão de Crimes Ambientais e Contra o Patrimônio.

Essas novas funções e estruturas da Polícia Federal, por não estarem contempladas nas atribuições originais dos cargos de Escrivão de PF e Agente de PF, acabaram sendo igualmente distribuídas entre ambos e por eles exercidas.

Veja-se que a edição da Lei 9.266/96, a qual estabeleceu serem todos os cargos da Carreira Policial de nível superior, situou-se em um contexto de incorporação de novas atribuições ao papel da Polícia Federal, aumentando significativamente o âmbito de atuação da instituição. Pode-se dizer que esse movimento começou no ano de 1995, prosseguindo nos anos posteriores.

Esse incremento da atuação da PF, com o desempenho de novas funções de alta complexidade e responsabilidade, estava em consonância com a nova exigência para ingresso dos seus servidores, demonstrando que também as funções destes apresentaram alterações. De fato, foi necessária uma reformulação da estrutura interna da instituição, bem como a distribuição dessas novas tarefas aportadas ao órgão.

Contudo, o rol de atribuições trazidos pela Portaria 523/1989 não chegou a ser alterado, a despeito de todas as normas expostas trazerem significativas mudanças para a situação funcional dos Agentes e Escrivães de PF.

Conseqüência disso é que a listagem das atribuições, elaborada há mais de 20 anos, não reflete a realidade atual, especialmente porque nesse período foi alterado o requisito de escolaridade para ingresso nos cargos, bem como foram ampliadas as atribuições da Polícia Federal.

Assim, se a Portaria 523/1989 já evidenciava a similitude de atribuições de ambos os cargos, hoje essa proximidade de funções é muito maior.

Essa situação resta comprovada pelo fato de que os cursos de formação (Academia Nacional de Polícia) para ambos os cargos são basicamente idênticos, o que demonstra o reconhecimento, pela instituição, da proximidade das funções, estando os servidores ocupantes de ambos os cargos

14

aptos a desempenharem basicamente as mesmas atribuições.

Ademais, nos recentes concursos para os cargos de Agente e Escrivão de PF, a leitura das atribuições elencadas nos editais evidencia a ausência de limites significativos entre os cargos, bem como a similitude e afinidade das funções desempenhadas³:

2 DO CARGO

2.1 NÍVEL SUPERIOR PARA INGRESSO

CARGO: ESCRIVÃO DE POLÍCIA FEDERAL

[...]

2.1.2 ATRIBUIÇÕES: dar cumprimento às formalidades processuais, lavrar termos, autos e mandados, observando os prazos necessários ao preparo, à ulatimação e à remessa de procedimentos policiais de investigação, acompanhar a autoridade policial, sempre que determinado, em diligências policiais, dirigir veículos policiais, cumprir medidas de segurança orgânica, atuar nos procedimentos policiais de investigação, desempenhar outras atividades de natureza policial e administrativa, bem como executar outras tarefas que lhe forem atribuídas.

2 DO CARGO

2.1 NÍVEL SUPERIOR PARA INGRESSO

2.1.1 CARGO: AGENTE DE POLÍCIA FEDERAL

[...]

2.1.1.2 ATRIBUIÇÕES: executar investigações e operações policiais na prevenção e na repressão a ilícitos penais, bem como desempenhar outras atividades de interesse do Órgão.

Portanto, a conclusão inafastável é a de que atualmente existe, entre os cargos, grande mescla de atribuições, tornando inclusive difícil o delineamento das funções de cada um deles, separadamente.

II - CONFIGURAÇÃO PROPOSTA PARA O NOVO CARGO DE OFICIAL DE POLÍCIA FEDERAL

Através de proposta substitutiva ao Projeto de Lei n. 6.493/2009, de autoria do Governo Federal, que dispõe sobre a organização e funcionamento da Polícia Federal, busca-se reestruturação da Polícia Federal, estando inserida nesse contexto a transformação dos cargos de Agente de PF e Escrivão de PF no de Oficial de PF.

³ Conforme os editais do último concurso realizado, disponíveis em <http://www.dpf.gov.br/institucional/concursos/edital>.

Quanto ao ponto, a proposta substitutiva inicia fixando as diretrizes da Carreira Policial Federal e elencando os cargos que a integram:

Art. 19 Os cargos policiais federais, integrantes da Carreira Policial Federal, são:

- I – Delegado de Polícia Federal – DPF;
- II – Oficial de Polícia Federal – OPF;
- III – Perito Criminal Federal – PCF;
- IV – Perito Papiloscopista Policial Federal – PPF.

§ 1º A Carreira de que trata o *caput* é organizada em cargos, classe e padrões, conforme anexo I desta lei.

§ 2º As atividades inerentes aos cargos de que trata o *caput* sujeitam os seus ocupantes a regime de disponibilidade permanente e dedicação exclusiva, vedado aos ocupantes dos cargos policiais federais o exercício de qualquer outra atividade remunerada, salvo uma de magistério, desde que haja compatibilidade de horários e seja atendido prioritariamente o interesse da atividade policial.

§ 3º Os cargos da Carreira Policial Federal são considerados de atividade de risco.

Quanto às atribuições do cargo de Oficial de Polícia Federal, o texto da proposta substitutiva assim dispõe:

Art. 22 Ao cargo de Oficial de Polícia Federal, de nível superior, incumbe a titularidade da direção e supervisão das funções de polícia administrativa da União, bem como coordenar, planejar e proceder :

- I – As funções institucionais do art. 5º desta lei.
- II – A investigações policiais preliminares, as operações policiais, as medidas de segurança orgânica, a produção de conhecimento de informações e de inteligência policial, e outras definidas em normas do Conselho Superior de Polícia;
- III – atos de formalização e de fé-pública dos procedimentos relacionados às investigações policiais e criminais, de operações policiais, bem como, supervisão e coordenação dos serviços cartorários;

§ 1º Os atos estabelecidos no inciso III, somente serão atribuídos àqueles servidores que possuem formação específica na Academia Nacional de Polícia;

§ 2º O cargo de Oficial de Polícia Federal, de natureza policial, será exigido curso superior de bacharelado, conforme normas estabelecidas pelo Conselho Superior de Polícia;

§ 3º No desempenho de suas funções de polícia

administrativa da União, o uso de vestes de policiamento ostensivo, fardamentos e insígnias, próprios do cargo e definidos em regulamento, são prerrogativas privativas do cargo de Oficial de Polícia Federal.

§ 4º Incumbe, ainda, requerer às autoridades competentes as informações e documentos necessários para o exercício de suas atribuições, com o conhecimento imediato e em consonância com a autoridade superior.

O artigo 5º da mesma proposta, citado pelo último dispositivo acima transcrito, tem o seguinte teor:

Art. 5º São competências da Polícia Federal, no exercício da atividade de polícia administrativa da União:

I - exercer, com exclusividade e privativamente, as funções de polícia administrativa no âmbito da União, no policiamento preventivo e ostensivo em todo o território nacional, ressalvada a competência de patrulhamento ostensivo dos órgãos de polícia rodoviária e ferroviária federal;

II – efetuar o policiamento preventivo e ostensivo contra o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins em todo o território nacional;

III - prevenir e combater o contrabando e o descaminho, na atividade de polícia aduaneira, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

IV – exercer, com exclusividade e privativamente, o policiamento preventivo e ostensivo de polícia marítima, em toda orla nacional, rios e áreas lacustres considerados bens da União; policiamento da fronteira aeroportuária, na segurança dos vôos nacionais e internacionais; e, policiamento de fronteiras secas ressalvadas as competências das Forças Armadas;

V – coordenar, planejar, supervisionar e executar a prevenção e repressão da turbação e esbulho possessório contra bens da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas;

VI - realizar procedimento de investigação policial preliminar na prevenção e apuração prévia de ilícitos penais, de inteligência e contra-inteligência policial, observado os direitos e garantias individuais, no subsídio das demais autoridades policiais, judiciárias e do Ministério Público e para produção de informação no planejamento e ações no exercício das funções de polícia administrativa da União;

VII – efetuar o policiamento preventivo ou ostensivo, sem prejuízo da ação de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência, em atos contra o tráfico de seres humanos, a organização do trabalho, que envolvam disputa sobre direitos indígenas, cometidas contra o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural da União, de crimes políticos

e eleitorais, a ordem econômico-financeira, a ordem tributária federal, o sistema financeiro, e, na prevenção a ilícitos penais cometidas a bordo de navios e aeronaves, ressalvadas a competência das Forças Armadas;

VIII – prevenir a prática de infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas;

IX – prevenir outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, sem prejuízo da responsabilidade dos órgãos de segurança pública arrolados no art. 144 da Constituição Federal, segundo se dispuser em lei;

X – exercer o policiamento preventivo e ostensivo de outras infrações penais por determinação do Ministro de Estado da Justiça, no âmbito de suas competências;

XI – participar da coordenação, planejamento, supervisão e execução, velada ou ostensivamente, na segurança pessoal do Presidente da República, do Vice-Presidente da República e respectivos familiares, e dos titulares dos órgãos essenciais da Presidência da República, conforme requisição;

XII – coordenar, planejar, supervisionar e executar a segurança pessoal:

a) dos demais Chefes dos Poderes da União, quando requisitado;

b) dos Ministros de Estado, quando requisitado; e

c) de Chefe de Missão Diplomática Brasileira no exterior, por solicitação do Ministro de Estado das Relações Exteriores, com autorização do Ministro de Estado da Justiça, conforme requisição;

XIII - participar na segurança de Chefe de Missão Diplomática acreditada junto ao governo brasileiro e de outros dignitários estrangeiros em visita ao País, conforme requisição;

Parágrafo único. A gestão das funções institucionais de polícia administrativa da União previstas neste artigo será exercida, privativamente, por integrantes dos quadros do cargo de Oficial de Polícia Federal.

Por fim, o substitutivo trata da transformação dos atuais cargos de Agente de PF e Escrivão de PF, que serão unificados no cargo de Oficial de Polícia Federal:

Art. 36 Ficam transformados em cargos de Oficial de Polícia Federal e Perito Papiloscopista Policial Federal, de que trata o art. 1º do Decreto-Lei no 2.251, de 26 de fevereiro de 1985, com a redação conferida pelo art. 35 desta Lei, os cargos efetivos, ocupados e vagos de Agente de Polícia Federal e Escrivão de Polícia Federal, e de Papiloscopista Policial Federal, respectivamente, da Carreira Policial

Federal, prevista na redação original do art. 1º do Decreto-Lei no 2.251, de 26 de fevereiro de 1985, com a reorganização disposta pela Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996.

§ 1º Aos servidores titulares dos cargos transformados nos termos do *caput* deste artigo fica assegurado o enquadramento no padrão de vencimento da classe em que estiverem posicionados, conforme disposto Anexo II desta lei, sem prejuízo da remuneração e das demais vantagens a que façam jus na data de início da vigência do referido diploma, observando-se, para todos os fins, o tempo no cargo anterior, inclusive o prestado a partir da publicação desta lei.

§ 2º A transformação de que trata o *caput* deste artigo, dar-se-á automaticamente, salvo manifestação irretroatável do servidor, a ser formalizada no prazo de trinta dias da publicação desta Lei.

§ 3º Os servidores ocupantes dos cargos referidos no *caput* deste artigo que optarem na forma do §2º, comporão quadro suplementar em extinção.

§ 4º A alteração de denominação dos cargos referidos nos artigos 35 e 36 desta Lei não representa, para qualquer efeito legal, inclusive para efeito de aposentadoria, descontinuidade em relação ao cargo e às atribuições desenvolvidas pelos seus titulares.

§ 5º O disposto neste artigo aplica-se aos servidores aposentados, bem como aos pensionistas e, no que couber, o disposto nesta Lei.

§ 6º A nomeação dos aprovados em concursos públicos para os cargos transformados na forma do *caput* deste artigo cujo edital tenha sido publicado antes do início da vigência desta Lei far-se-á nos cargos vagos alcançados pela respectiva transformação.

Os anexos à referida proposta demonstram como ficará a nova estrutura dos cargos:

ANEXO I
(Art. 35º da Lei nº de de 2011)

Carreira Policial Federal		
CARGO	CLASSE	PADRÃO
	ESPECIAL Of. Sênior (OPF)	III
		II

Delegado de Polícia Federal – DPF Oficial de Polícia Federal – OPF Perito Criminal Federal – PCF Perito Papiloscopista Policial Federal – PPF		I
	PRIMEIRA	V
		IV
		III
		II
		I
	SEGUNDA	V
		IV
		III
		II
		I
	TERCEIRA	I

- O cargo de OPF tem a classe de Oficial Sênior correspondente da classe Especial dos demais cargos.

ANEXO II

(Art. 36º, § 1º da Lei nº de 2011 – enquadramento)

SITUAÇÃO ANTERIOR (Atual)		SITUAÇÃO NOVA			
CARGOS	CLASSE	TEMPO NA CLASSE	PADRÃO	CLASSE	CARGOS
Delegado de Polícia Federal	ESPECIAL	De 2 até 3 anos	III	ESPECIAL Of. Sênior (OPF)	Delegado de Polícia Federal – DPF Oficial de Polícia Federal – OPF Perito Criminal Federal – PCF Perito Papiloscopista Policial Federal – PPF
		De 1 até 2 anos	II		
		Até 1 ano	I		
Perito Criminal Federal	PRIMEIRA	Mais de 4 anos	V	PRIMEIRA	
		De 3 até 4 anos	IV		
		De 2 até 3 anos	III		
		De 1 até 2 anos	II		
		Até 1 ano	I		
Escrivão de Polícia Federal		Mais de 4 anos	V		
		De 3 até 4 anos	IV		

Papiloscopista Policial Federal	SEGUNDA	De 2 até 3 anos De 1 até 2 anos Até 1 ano	III II I	SEGUNDA
	TERCEIRA		I	TERCEIRA

- O cargo de OPF tem a classe de Oficial Sênior correspondente da classe Especial dos demais cargos.

Pode-se afirmar, portanto, que ao Oficial de PF caberá a titularidade da direção e supervisão das atividades de polícia administrativa da União, a coordenação da investigação policial preliminar, das operações policiais e das medidas de segurança orgânica, a execução de operações policiais e dos atos de formalização e de fé-pública dos procedimentos relacionados às investigações policiais e criminais, bem como a supervisão dos serviços cartorários.

Assim como é visível a similitude das atribuições dos atuais cargos de Agente de PF e Escrivão de PF entre si, igualmente é clara a afinidade/semelhança entre as atribuições do novo cargo e as daqueles.

Em suma, estão abrangidas pelo Cargo de Oficial de PF as atribuições dos cargos de Escrivão de PF e Agente de PF, as quais, conforme anteriormente exposto, atualmente se mesclam. O cargo de Oficial de PF apresenta, então, nível de complexidade e responsabilidade idêntico ao dos cargos transformados.

Pertinente notar, ainda, que o novo cargo de Oficial de PF consiste em cargo de nível superior, assim como os cargos transformados.

III - DO INSTITUTO DA TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS

1. Considerações preliminares

A transformação de cargos, segundo José dos Santos Carvalho Filho, *nada mais é do que a extinção e a criação simultânea de cargos: um cargo desaparece para dar lugar a outro*⁴.

Hely Lopes Meirelles, por sua vez, afirma que:

A transformação de cargos, funções ou empregos do Executivo é admissível desde que realizada por lei de sua iniciativa. Pela transformação extinguem-se os cargos anteriores e se criam os novos, que serão providos por concurso ou por simples enquadramento dos servidores já

⁴ Manual de Direito Administrativo. 22. ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2009. p 585.

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. Também podem ser transformadas funções em cargos, observados o procedimento legal e a investidura originária ou derivada, na forma da lei. Todavia, se a transformação “implicar em alteração do título e das atribuições do cargo, configura novo provimento”, que exige concurso público (STF, Pleno, ADIn 266-0-RJ, DJU 6.8.93).

A essência do instituto consiste, portanto, em uma espécie de substituição de cargos, em que o anterior é extinto e, em seu lugar, criado um novo, no qual são enquadrados os servidores ocupantes daquele.

O instituto é referido pela Constituição Federal (CF/88), evidenciando sua conformidade com a ordem constitucional. Os arts. 48, 51 e 52 da CF/88 assim dispõem:

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)*

[...]

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

[...]

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

[...]

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

[...]

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

[...]

Também o art. 7º da Emenda Constitucional n. 41, de

19/12/2003 refere a possibilidade de transformação de cargos⁵:

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.

Pertinente registrar, ainda, que o expediente da transformação de cargos é de amplo conhecimento e utilização pelo Governo Federal. Tem sido reiteradamente adotado nas diversas reestruturações de carreiras que vêm sendo implementadas com vistas à melhora da prestação dos serviços públicos, cabendo referir, nesse sentido:

a) MP 2229-43, de 06/09/2001, que transformou em cargos de Procurador Federal os cargos efetivos, de autarquias e fundações federais, de Procurador Autárquico, Procurador, Advogado, Assistente Jurídico, e Procurador e Advogado da Superintendência de Seguros Privados e da Comissão de Valores Mobiliários;

b) Lei 10.549, de 13/11/2002, que transformou em cargos de Advogado da União, da respectiva Carreira da Advocacia-Geral da União, os cargos efetivos da Carreira de Assistente Jurídico da Advocacia-Geral da União;

c) Lei 11.457, de 16/03/2007, que transformou em cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil os cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal da Carreira Auditoria da Receita Federal e de Auditor-Fiscal da Previdência Social da Carreira Auditoria-Fiscal da Previdência Social, transformando ainda em cargos de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil os cargos de Técnico da Receita Federal da Carreira Auditoria da Receita Federal;

d) Lei 11.501, de 11/07/2007, que determinou que os cargos de provimento efetivo de nível auxiliar e intermediário integrantes da

⁵ O dispositivo em questão previu a garantia da paridade aos proventos de aposentadoria e pensões, que antes constava das regras permanentes da Constituição Federal (art. 40, § 4º, depois renumerado para § 8º, e finalmente revogado pela EC 41/2003), e que agora só é aplicável aos servidores que se enquadrem em regras de transição.

Carreira do Seguro Social do Quadro de Pessoal do INSS cujas atribuições, requisitos de qualificação, escolaridade, habilitação profissional ou especialização exigidos para ingresso fossem idênticos ou essencialmente iguais, seriam agrupados em cargos de mesma denominação e atribuições gerais.

Esclarecidos tais aspectos preliminares, cumpre averiguar melhor o delineamento do instituto em questão.

2. Limites constitucionais para a transformação de cargos

José dos Santos Carvalho Filho contribui para o delineamento da figura da transformação de cargos, ao referir que⁶:

Revela-se ainda ilegítima a transformação de cargos na qual se permita **reenquadramento** indiscriminado dos servidores, **sem critério de adequação** relativamente aos requisitos (natureza de funções, escolaridade etc) do cargo novo e do cargo transformado, ensejando privilégios por via oblíqua. Em todos esses casos, é notória a intenção de fraudar os princípios do concurso público, da moralidade e da impessoalidade, a fim de beneficiar indevidamente alguns privilegiados em detrimento dos desapadrinhados, numa inaceitável persistência da cultura da imoralidade.

Assim, em um primeiro momento, fica claro que a aplicação da transformação de cargos públicos encontra limites no próprio texto constitucional, devendo se coadunar com o disposto no art. 37, *caput* e inciso II da CF, assim redigido:

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)*

[...]

A transformação de cargos não pode, pois, implicar afronta à garantia constitucional do concurso público e, também, aos princípios da impessoalidade e da moralidade.

⁶ Ibid., p. 587.

Para que não ocorram tais violações, é essencial que a transformação não implique a criação de cargo totalmente distinto dos transformados, com atribuições estranhas a estes, alçando ao novo cargo servidores que não cumpririam os requisitos para ingresso originário no mesmo.

A melhor definição de como seriam as transformações de cargo permitidas pelo ordenamento constitucional se dá através da análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), o qual inclusive já editou Súmula sobre o assunto:

Súmula 685. 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.

A súmula citada deixa clara a necessidade de pertinência entre os cargos transformados e o novo. A exata compreensão do entendimento do STF, contudo, exige o exame das decisões por ele proferidas no julgamento de situações concretas que lhe foram submetidas à análise.

Passa-se, assim, à análise de alguns julgados paradigmáticos sobre a questão, os quais balizaram as decisões posteriores do Tribunal.

a. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.591/RS

A ADI em questão voltou-se contra legislação editada no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, que unificou as carreiras de Auditor de Finanças Públicas e de Fiscal de Tributos Estaduais na carreira de Agente Fiscal do Tesouro.

A alegação do autor da ação foi a de que as carreiras transformadas eram dotadas de atribuições próprias e diferenciadas entre si, de forma que a transposição dos servidores para a nova carreira, que agregava as atribuições das duas anteriores, implicaria o exercício de funções para as quais não prestaram concurso público. Por tal razão, o provimento dos cargos da nova carreira deveria ser precedido de concurso público, sob pena de afronta ao art. 37, II da CF.

Ao julgar a ação direta, o STF demonstrou evolução em seu entendimento anterior (que era no sentido de considerar inconstitucionais

todas as transformações⁷), para conferir ao instituto interpretação menos conservadora. A ementa do julgado é a seguinte:

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. (STF, Tribunal Pleno, ADI 1591, Rel. Min. Octávio Gallotti, Julg. em 19/08/1998, DJ de 30/06/2000)

Vale transcrever trecho do voto do Ministro Octávio Gallotti, relator da ação, o qual foi utilizado como fundamento em diversos julgados posteriores:

[...]

Das duas carreiras afluentes, tem, no caso, a de Auditor de Finanças Públicas, como atividade básica originária, a concernente às áreas orçamentária, contábil e de auditoria, ao passo que parte, a de Fiscal de Tributos, do desempenho da ação fiscal e da administração tributária.

Não é porém menos verdadeiro, como já tive ocasião de salientar no julgamento da medida cautelar desta mesma ação, que, desde a edição da Lei nº 8553, de 20 de janeiro de 1988, passaram a compreender-se, entre as atribuições dos Auditores, não menos de vinte e seis itens vinculados à área tributária, arrolados no inciso II do Anexo único do citado diploma legal:

[...]

A atuação dos Fiscais do Tributo, foram acrescentadas, por sua vez, mercê da edição da mesma Lei nº 8.553, atribuições cuja lista abaixo transcrevo, repetindo, lado a lado, para facilitar a comparação, os sete primeiros itens das atividades dos Auditores:

[...]

Como se vê, é patente a afinidade de atribuições existente entre uma e outras carreiras (ambas de nível superior), todas

⁷ Exposto, por exemplo, no julgamento da ADI 266/ RJ, assim ementado: “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.” (STF, Pleno, Rel. Min. Octávio Gallotti, Julg. em 18/06/1993, DJ de 06/08/1993)

cometidas antes da Constituição, não se vislumbrando de minha parte, impedimento a que, mesmo depois desta, venha a lei a consolidá-las em categoria funcional unificada sob a nova denominação (Agente Fiscal do Tesouro do Estado).

Julgo que não se deve levar ao paroxismo, o princípio do concurso para o acesso aos cargos públicos, a ponto de que uma reestruturação convergente de carreiras similares venha a cobrar (custos e descontinuidade) o preço da extinção de todos os antigos cargos, com a disponibilidade de cada um dos ocupantes seguida da abertura de processo seletivo, ou, então, do aproveitamento dos disponíveis, hipótese esta última que redundaria, na prática, justamente na situação que a propositura da ação visa conjugar.

Anoto, finalmente, que, não resultando da lei impugnada acréscimo de remuneração para nenhuma das duas carreiras envolvidas no reenquadramento, se desvanece a suspeita de que, no favorecimento de servidores de uma ou outra, resida a finalidade da lei atacada, e não da conveniência do serviço público, apontada pelas informações de ambos os Poderes competentes do Estado do Rio Grande do Sul (o legislativo e o Executivo), que acenam, ao inverso como móvel do ajuizamento da ação, para velha rivalidade lavrada no campo da Pública Administração estadual gaúcha.

Julgo, portanto, improcedente a ação.

O voto do Ministro Marco Aurélio também é importante para a compreensão da posição adotada pelo E. STF naquela ocasião:

[...]

Senhor Presidente, o Ministro Octavio Gallotti ressaltou que historicamente eram distintas as carreiras de auditor de finanças públicas e de fiscal de tributos estaduais, ambas situadas na Secretaria da Fazenda -, e, com o passar do tempo, com a dinâmica da prestação dos serviços, houve uma verdadeira mesclagem de atribuições, confundindo-se, integrando-se essas carreiras, para, de fato, ter-se uma única.

Acredito na boa intenção político-legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Veio, então a Lei Complementar nº 10.933 – e creio que se adotou mecanismo próprio para a elaboração do diploma, muito embora até mesmo dispensável esse veículo – e aludiu-se, é certo, ao que seria a criação de uma nova carreira, mas que de fato implicou simplesmente no reconhecimento da realidade, desprezado o aspecto formal que emprestava caráter de dualidade ao desenvolvimento das atividades. E dispõe a Lei nº 10.933, no artigo 1º, que se passaria a ter uma única carreira, denominada não de

'auditor de finanças públicas' ou de 'fiscal de tributos estaduais', mas de 'agente fiscal do Tesouro do Estado', o que penso ser o gênero, consideradas as espécies auditor e fiscal, tendo em conta o quadro originário, que desapareceu com a passagem do tempo, consoante a explanação feita pelo Ministro Octavio Gallotti.

Então, foram criados os cargos – e acho que deparei, aqui, com referência a mil novos cargos, não sei onde encontrei, pelo menos tenho a lembrança desse número -, e previu-se a necessidade do concurso público. Indaga-se: poder-se-ia fazê-lo, em vista da junção de duas carreiras que se confundiam, em relação aos que já estavam ocupando cargos em virtude de concurso público? A opção inserta no inciso I do artigo 2º da Lei conflita com a exigência do concurso público constante da Constituição Federal? A meu ver, não. E aí, peço a compreensão de meus Colegas para a evolução ora ocorrida. Sempre vislumbrei a exigência do concurso público, tal como contida na Carta de 1988, com uma certa flexibilidade quando em jogo simples movimentação dentro da carreira, e não posso, na situação concreta dos autos, desertar desse campo e adotar, agora, uma óptica inflexível, radical, a ponto de desaguar em mais uma carreira sem justificativa plausível. Deu-se a opção, e mais do que isso, aquelas carreiras pretéritas, à vista da possibilidade de algum servidor nelas permanecer, foram declaradas em extinção. O que houve, na verdade, foi o trato da matéria de uma forma mais organizada, visando, portanto, a afastar conflitos que surgiram tendo em conta as duas denominações, simples denominações, porquanto voltadas as atividades, na maioria dos pontos idênticas, para o mesmo fim.

Acompanho o Ministro-Relator, julgando improcedente, *in totum*, o pedido formulado nesta ação direta de inconstitucionalidade e assim, mantidas as demais posições dos integrantes do Plenário, creio que haverá a inversão de resultado, isso ante o que decidido no campo da liminar.

É o meu voto.

Os aspectos relevantes a serem salientados nessa interpretação do STF sobre o instituto da transformação, que passou a nortear os julgamentos posteriores, são:

a) necessidade de idêntica exigência de escolaridade para os cargos transformados e o novo, de forma que não ocorra uma burla ao princípio do concurso público através da transposição de servidores de um cargo de menor exigência de escolaridade para outro de maior;

b) necessidade de idêntica remuneração, exigência esta

que visa a impedir as transformações com vistas à burla do princípio da moralidade, para equiparar cargos e servidores que, na origem, possuíam remuneração distinta, beneficiando indevidamente os de menor remuneração;

c) necessidade de similitude de atribuições, de forma que os cargos transformados tenham funções afins, não se exigindo, quanto ao ponto, identidade absoluta.

Quanto a esse terceiro requisito, a afirmação do Ministro Gallotti, referida posteriormente em inúmeros acórdãos que trataram do mesmo tema, no sentido de que *não se pode levar ao paroxismo o princípio do concurso público*, dá ao tema tratamento baseado na razoabilidade e indica os parâmetros a serem seguidos em situações semelhantes.

Da leitura do acórdão, percebe-se que os elementos essenciais a demonstrarem a inconstitucionalidade de determinada transformação são a evidência de favorecimento indevido e de afronta aos princípios da moralidade, da impessoalidade e do concurso público, que ocorrem principalmente na transposição de servidores para cargos de maior remuneração ou maior nível de escolaridade ou complexidade do que aqueles para os quais foram admitidos através de concurso público.

Contudo, desde que não caracterizada tal situação, e sendo idênticos os requisitos de ingresso e remuneração dos cargos a serem transformados, a exigência de que a identidade de atribuições seja absoluta é desarrazoada, esvaziando o instituto da transformação.

Mesmo porque, se dois cargos têm funções absolutamente idênticas, na verdade não estaria ocorrendo a transformação dos mesmos em outro, mas simplesmente a alteração de sua denominação.

Dessa forma, adotar tal interpretação excessivamente rígida, como bem salientado pelo voto do Ministro Octávio Gallotti, implicaria tornar inócuo o instituto da transformação. Isso porque se exigiria, sempre que a necessidade de racionalização administrativa impusesse, a criação de novo cargo e a extinção dos anteriores, com a colocação dos servidores em disponibilidade, considerando-se que tais servidores teriam que ser aproveitados no novo cargo, o que culminaria no resultado que tal interpretação buscaria barrar.

b. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.713/DF

Tal ADI voltou-se contra a Medida Provisória n. 43/2002, convertida na Lei 10.549/2002, que transformou os cargos de Assistente Jurídico da Advocacia-Geral da União em cargos de Advogado da União. A transformação dos cargos foi impugnada justamente sob o fundamento, dentre outros, da violação ao princípio constitucional do concurso público.

Aplicando interpretação consoante com a adotada na

29

ADI 1.591/RS, o STF entendeu que a transformação não era inconstitucional, haja vista a similitude das atribuições dos cargos transformados. A decisão restou assim ementada:

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. (STF, Pleno, ADI 2713, Rel. Min. Ellen Gracie Northfleet, Julg. em 18/12/2002, DJ de 07/03/2003)

O voto da Ministra Ellen Gracie, relatora da ação, traz elementos esclarecedores sobre a posição adotada pelo Tribunal:

[...]

2 - No que diz respeito a alegada inconstitucionalidade material dos preceitos hostilizados por violação ao princípio do concurso públicos (CF, arts. 37, II e 131, parágrafo 2º), melhor sorte não assiste à autora. É que a análise do regime

normativo das carreiras da AGU em exame apontam para uma completa identidade substancial entre os cargos de Assistente jurídico e de Advogado da União.

O art. 21 da Lei 9.028, de 12.04.1995, que dispõe sobre o exercício das atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União, na redação que lhe foi dada pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.08.2001, estabelece que:
[...]

Note-se que o dispositivo mencionado prevê o desempenho das normas atribuições constitucionais da AGU por Assistentes Jurídicos e Advogados da União. Tratando de questão análoga à presente no julgamento da ADI nº 1.591, Rel. Min. Octavio Gallotti, este Supremo Tribunal reconheceu a similitude entre as carreiras de Auditor de Finanças Públicas e de Fiscal de Tributos Estaduais, ambas do Estado do Rio Grande do Sul, a permitir, sem agressão ao postulado do concurso público, a criação de uma única carreira, de Agente Fiscal do Tesouro. A tese prevalecente foi a de que, ocorrido um processo de gradativa identificação entre as categorias – calcadas na afinidade das atribuições e na equivalência de vencimentos – e, ainda, tendo-se em vista o legítimo propósito da Administração Pública em racionalizar duas atividades que possuíam o mesmo universo de atuação, não se vislumbrava qualquer afronta ao art. 37, II da Lei Fundamental.
[...]

No presente caso, vejo, com maior razão, pelo forte identidade de atribuições, a inocorrência de afronta ao princípio do concurso público na transformação dos cargos em exame.
[...]

No aspecto remuneratório, possuem as carreiras em estudo idêntica tabela de vencimentos, já uniformizada por meio da MP nº 2.229-43, de 6.09.2001 (Anexo XI) [...].
[...]

Por fim, verifico que os requisitos exigidos, em concurso, para o provimento de ambos os cargos são compatíveis. Conforme ressaltado pela douta Procuradoria-Geral da República, quanto à investidura *'tanto nos cargos de assistente da União, como nos de Advogado da União, se deu por meio de concursos públicos, realizados pela Escola de Administração Fazendária que, segundo consta nos editais reguladores (fls. 125/137), exigiu dos candidatos ao cargo de Assistente da União e dos candidatos ao cargo de Advogado da União, o preenchimento dos mesmo requisitos, como por exemplo, a comprovação de prática forense pelo prazo mínimo de 2 anos. Dessa forma, não há que se falar,*

no presente caso, em existência de provimento de cargo público sem a realização do devido concurso público'.

Diante do exposto, não configurada a ofensa ao princípio do concurso público, e sim, a racionalização, no âmbito da AGU, do desempenho de seu papel constitucional, por meio da unificação de cargos pertencentes a carreiras de idênticas atribuições e de mesmo vencimento, julgo improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

Da mesma forma, o voto proferido pelo Ministro Gilmar

Mendes:

Sr. Presidente, tenho a impressão, tal como demonstrado pela eminente Ministra-Relatora, de termos aqui um caso semelhante à ADI 1.591 e, talvez, um desses casos emblemáticos.

A Constituição, na verdade, contemplou a atividade consultiva entre as funções institucionais da Advocacia-Geral da União-AGU. Isso é evidente. Também é inequívoco que os assistentes jurídicos exercem e exerciam essa atividade consultiva e, depois, ainda foram autorizadas, excepcionalmente, a atuarem na representação judicial – muitos deles já desempenhavam essa atividade. Portanto, a rigor das atividades institucionais cabíveis, exercíveis ou exercitáveis pela AGU, todas elas, na verdade, acabam sendo, de alguma forma, desempenhadas pelos assistentes jurídicos.

Já se demonstrou, também, não haver ganho adicional – há absoluta equalização quanto a vencimento -, e de modo que não se trata burlar o modelo concursivo para obter um resultado estranho.

A eminente Relatora também já demonstrou não caber aqui qualquer discussão quanto à problemática da lei complementar, uma vez que se trata de um tema regulado, singelamente, pelo modelo da legislação ordinária.

Portanto, nessa linha, também acompanho a eminente Ministra-Relatora e julgo improcedente a ação direta.

A análise dos trechos acima transcritos reforça a idéia de que a racionalização do serviço público operada através da transformação de cargos, desde que respeitados limites mínimos, não viola o princípio constitucional do concurso público.

Nas hipóteses em que são respeitados os citados limites, nas palavras do Ministro Gilmar Mendes, resta evidenciado que a intenção da norma não é obter resultados escusos e burlar a exigência de concurso público,

mas simplesmente de melhor organizar o desenvolvimento das atividades do órgão.

A análise da situação, portanto, deve ocorrer de forma contextualizada, não podendo ser tão rígida a ponto de impedir a aplicação do instituto da transformação.

c. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.335/SC

Nessa ação, impugnou-se lei complementar do Estado de Santa Catarina que extinguiu os cargos e as carreiras de Fiscal de Mercadorias em Trânsito, Exator e Escrivão de Exatoria, e criou, em substituição, a de Auditor Fiscal da Receita Estadual – AFRE, determinando o aproveitamento dos ocupantes dos cargos extintos nos recém-criados e estabelecendo regras pertinentes à nova carreira.

Embora a norma estadual não tratasse, propriamente, do instituto da transformação, visto que extinguiu os cargos anteriores e determinou o aproveitamento dos servidores no novo cargo por ela criado, o resultado por ela obtido é equivalente, conforme alertado no voto proferido pelo Ministro Octávio Gallotti no julgamento da ADI 1.591/RS, anteriormente transcrito. Por isso, o entendimento adotado é plenamente aplicável ao instituto da transformação.

A decisão do STF nessa ADI foi novamente no sentido da constitucionalidade da norma, por não haver afronta ao princípio constitucional do concurso público:

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 (STF, Pleno, ADI 2335, Rel. Min. Mauricio Corrêa, Rel. para acórdão Min. Gilmar Mendes, Julg. em 11/06/2003, DJ de 19/12/2003)

O voto do Ministro Gilmar Mendes, relator para o acórdão, traz elementos relevantes para a compreensão da situação:

Sr. Presidente, peço vênica a V. Exa, para divergir. Não

vislumbro diferença substancial entre o entendimento que o Tribunal assentou na ADI nº 1.591 e a orientação ora eposada.

Naquela (sic) precedente discutia-se a constitucionalidade da unificação, promovida por lei estadual do Rio Grande do Sul, das carreiras de Auditor de Finanças Públicas e de Fiscal de Tributos Estaduais em uma nova carreira, denominada Agente Fiscal do Tesouro. Entendeu o Tribunal, sob a relatoria do Ministro Octávio Gallotti, que rejeitar a tese de que haveria ofensa ao princípio do concurso público, haja vista a similitude das funções desempenhadas pelas carreiras unificadas.[...]

No caso em exame, do memorial trazido pelo Professor Almiro Couto e Silva, colho que, em verdade, as carreiras que foram extintas pela lei impugnada, e substituídas pela carreira de Auditor Fiscal da Receita Estadual, vêm sofrendo um processo de aproximação e de interpenetração. E, está demonstrado, e que há correspondência e pertinência temática entre aquelas carreiras. Eventualmente surgem distinções de grau; algum grupo está incumbido de fiscalizar microempresas, mas não há qualquer diferença que se possa substancializar.

De modo que, peço vênia a V. Exa, invocando o precedente da ADI nº 1.591 e, também da ADI 2.713, julgar improcedente a presente ação.

O voto então proferido pela Ministra Ellen Gracie é igualmente esclarecedor:

Sr. Presidente, também eu, pedindo vênia a V. Exa, dirirjo para dar pela improcedência da ação.

De acordo com o belo memorial de lavra do Prof. Almiro do Couto e Silva, verifico que a lei impugnada ligou, por um fio de racionalidade, como diz o Ministro Gilmar Mendes, quatro carreiras que tinham competências e atribuições em parte, idênticas, e, em parte, extremamente semelhantes, fundindo-as em uma única carreira; o que significa racionalização administrativa.

Quanto ao outro tópico, pelo qual ela é atacada, que é o nível de escolaridade, também verifico que nenhuma modificação foi introduzida pela Lei Complementar nº 189, porque o que era exigido para o ingresso nas quatro carreiras extintas, por legislação anterior, é rigorosamente o mesmo nível necessário para o acesso à nova carreira; a de fiscal de mercadorias em trânsito já exigia diploma de curso superior, a partir da Lei 8.246, de 1991, e a de escrivão de exatoria também já tornava obrigatório que o candidato fosse portador

de diploma de curso superior, através da Lei Complementar nº 81, de março de 1993.

Portanto, pedindo vênias a V. Exa, acompanho a divergência inaugurada pelo eminente Ministro Gilmar Mendes.

Transcreve-se ainda, por pertinente, trecho do voto do Ministro Marco Aurélio:

[...]

O que temos na espécie? Temos uma lei que, sem versar escolaridade quanto à carreira de origem – não há qualquer notícia sobre o tema na lei atacada e, portanto, teríamos, para levar em conta esse elemento, que proceder à análise da legislação pretérita -, resultou no agrupamento das carreiras de fiscal de tributos estaduais, fiscal de mercadorias em trânsito, exator de escaudão de exatoria.

A simples nomenclatura, Senhor Presidente, dessas carreiras, a meu ver, direciona à convicção de que havia atividades mescladas. Atividades que acabaram por não revelar uma distinção maior, a ponto de concluir-se, e peço vênias a Vossa Excelência para assim assentar, que se estaria diante de uma movimentação que pecaria pela falta de razoabilidade, como a citada no exemplo de seu voto. Aqui não. Tem-se realmente, atividades muito próximas, e costume salientar que a Carta de 1988, quer na redação primitiva do artigo 39, quer na redação atual, estimula a carreira. Esse estímulo se faz considerada a dupla movimentação: a movimentação horizontal e a movimentação vertical, via o instituto da ascensão que não foi fulminado por essa Carta.

Portanto, concluo que a Lei complementar, que por sinal é de 2000 – é que o tempo não legitima a lei que no nascedouro se mostra inconstitucional, mas temos, também, de levar em conta a desarrumação que ocorreria se viéssemos, a essa altura, concluir pela pecha, pela inconstitucionalidade – para, então, assentar que a Lei Complementar nº 189, do Estado de Santa Catarina, tal como a Lei Complementar nº 10.933/97, do Rio Grande do Sul, analisada no precedente, é harmônica com a Constituição Federal, não se podendo cogitar que encerra burla, até mesmo considerado o ingresso primitivo, ao instituto do concurso público.

Voto no sentido da improcedência do pedido formulado na inicial.

Os excertos transcritos evidenciam que, no caso analisado, não ocorria de fato identidade entre as atribuições das carreiras transformadas. O que havia era afinidade e mescla das atribuições, não sendo

nenhuma delas completamente estranha à atuação dos servidores das outras.

Assim, a unificação dos cargos apenas prestigia a idéia de carreira e de racionalidade que lhe é ínsita, não configurando, no caso, afronta à garantia do concurso público.

A partir da correta compreensão do instituto da transformação de cargos, com base na doutrina e na interpretação que lhe é dada pelo Supremo Tribunal Federal, passa-se à análise da transformação proposta pelo substitutivo ao PL 6.493/2009, sob a ótica da adequação constitucional.

IV - DA TRANSFORMAÇÃO DOS CARGOS DE AGENTE E ESCRIVÃO DE PF EM OFICIAL DE PF – CONSTITUCIONALIDADE DA PROPOSTA

Conforme até aqui exposto, o instituto da transformação de cargos encontra abrigo na ordem constitucional. Sua aplicação, contudo, deve respeitar determinados limites, para que se harmonize com o dispositivo constitucional que prevê as garantias da moralidade, da impessoalidade e do concurso público (art. 37, *caput* e inciso II da CF/88).

Na transformação objeto da presente consulta, constante de substitutivo ao PL 6.493/2009, fica evidente a obediência aos limites antes referidos e, portanto, a adequação constitucional da proposta.

De fato, os cargos que serão transformados possuem idêntica remuneração, conforme anteriormente exposto.

Os requisitos para ingresso, ademais, são igualmente idênticos: os dois cargos são de nível superior, exigindo curso de graduação. Até mesmo as etapas do concurso para ingresso nos cargos são as mesmas. E a exigência de posterior curso de formação, com conteúdo praticamente igual para os dois cargos, completa a demonstração de que não existem discrepâncias significativas quanto ao ponto.

Por fim, no que tange às atribuições dos cargos, não há dúvida de que, já por ocasião da edição da Portaria 523/89, que as descreveu, havia interpenetração, de forma que boa parte das atribuições foi elencada de forma igual para ambos os cargos.

Com o passar do tempo, as diversas leis que alteraram a configuração e as funções da PF implicaram uma aproximação e mescla ainda maior, a despeito de não ter sido alterada a listagem oficial das atribuições dos cargos.

Nesse contexto, atualmente não se pode falar que alguma atribuição de um dos cargos seja completamente estranha ao outro. Os servidores ocupantes do cargo de Escrivão de PF estão capacitados para

desempenhar todas as funções de Agente de PF (e já o fazem), haja vista não apenas a afinidade destas com as funções do seu próprio cargo, mas também a qualificação com a qual ingressaram no serviço público (nível superior) e o treinamento que receberam (curso de formação na Academia Nacional de Polícia).

Da mesma forma, não são estranhas aos atuais Agentes de PF as atribuições dos Escrivães. No que pertine, especificamente, às atribuições cartorárias, que atualmente integram apenas as funções dos Escrivães e que serão transpostas para o cargo de Oficial de Polícia Federal, de acordo com o § 1º do art. 22 da proposta de substitutivo, *somente serão atribuídos àqueles servidores que possuírem formação específica na Academia Nacional de Polícia.*

Há, portanto, um grande núcleo de interligação e interpenetração de funções, e um pequeno espaço de funções específicas que, nem por isso, mostram-se estranhas ou impertinentes ao outro cargo.

E, se hoje há grande semelhança e mescla entre as atribuições dos atuais cargos de Escrivão de PF e Agente de PF, a previsão de novo cargo que abranja as atribuições dos dois anteriores evidencia que também não haverá diferença entre as funções previstas para os cargos atuais e as fixadas para o novo cargo. Não haverá, essencialmente, inovação de atribuições, mas apenas a aglutinação daquelas que, na prática, já estão fundidas.

Assim, mostra-se claro que nenhum servidor desempenhará atribuições para as quais não prestou concurso.

Ademais, no caso, a transformação dos cargos em um só não tem qualquer objetivo de fraude aos princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade ou do concurso público.

A uma, porque não se busca a concessão de privilégios remuneratórios indevidos. Os dois cargos sempre possuíram remuneração idêntica e a transformação apenas implicará continuação da situação vigente até o momento.

A duas, porque não ocorrerá uma indevida concessão de privilégio a determinados servidores em detrimento de outros, não sendo a transformação em questão instrumento para a quebra do princípio da impessoalidade.

A três, porque todos os atuais Agentes e Escrivães de PF foram admitidos por concurso público e estão investidos em cargos de nível superior de escolaridade. Assim, não serão alçados a cargo de maior nível de complexidade ou exigência do que aquele que ocupam hoje.

Com efeito, o objetivo da proposta é apenas a racionalização e melhora do serviço público, em um contexto de reestruturação da própria Polícia Federal, para que cumpra adequadamente as diferentes funções de

ciclo completo de polícia que lhe são atribuídas, e das quais, no modelo atual, não vem se desincumbindo de modo uniforme.

A própria exposição de motivos do substitutivo de que ora se trata sublinha tal intenção, ao afirmar que *permite-se, desta forma, medida de racionalização dos serviços públicos e modernização da instituição policial federal, com a adoção de uma verdadeira política de gestão de pessoas, numa reengenharia da Carreira Policial Federal, consolidada em quatro cargos, centrada na harmonização dos anseios individuais com os interesses da Polícia Federal, fortalecendo internamente a instituição e permitindo o incremento da eficiência institucional como um todo e não apenas no exercício das funções de polícia judiciária da União.*

Por tais motivos, outra não pode ser a conclusão senão pela constitucionalidade da proposta de transformação dos cargos de Escrivão de PF e Agente de PF no de Oficial de Polícia Federal.

IV - CONCLUSÕES

De todo o exposto, conclui-se que:

a) o instituto da transformação de cargos é permitido pelo ordenamento constitucional, devendo, contudo, coadunar-se com a garantia constitucional do concurso público e com os princípios da moralidade e impessoalidade, respeitando certos limites;

b) a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal fixa os limites em questão, exigindo que a transformação abranja cargos de mesma remuneração e mesmo nível de escolaridade;

c) no tocante às atribuições dos cargos, com o julgamento da ADI 1.591/RS, o entendimento do STF evoluiu para abrandar a exigência de identidade absoluta, o que esvaziaria o próprio instituto da transformação, reclamando-se, para que este seja regularmente utilizado, uma afinidade/proximidade/similaridade de atribuições, de forma a impedir a unificação de cargos com funções estranhas entre si, mas permitindo a de cargos com atribuições muito próximas;

d) nesse contexto, tem-se que o substitutivo que se pretende apresentar ao PL 6.493/2009, que prevê a unificação dos cargos de Agente de PF e Escrivão de PF, transformando-os no cargo de Oficial de Polícia Federal, respeita os limites constitucionais previstos para o instituto da transformação, em especial o art. 37, *caput* e inciso II da CF/88;

e) isso porque os cargos de Escrivão de Polícia Federal e Agente de Polícia Federal, integrantes da Carreira Policial Federal criada através do Decreto-Lei n. 2.251, de 26/02/1985, são cargos de nível superior (por

força das alterações trazidas pela Lei 9.266/1996), possuindo, portanto, idênticos requisitos para ingresso, mesmo no que tange às fases concursais e ao curso de formação a que são submetidos os aprovados;

f) ambos os cargos possuem idêntica remuneração;

g) quanto às atribuições dos dois cargos, a listagem feita pela Portaria n. 523/1989, do Ministro do Planejamento, denota um núcleo comum significativo, havendo grande mescla de funções. Tal mescla foi se acentuando com o passar do tempo, em razão de novas competências que passaram a ser desempenhadas pela Polícia Federal, de forma que, atualmente, as atribuições de ambos os cargos são muito similares, havendo grandes espaços de interpenetração e escassos de diferenciação;

h) assim, a transformação proposta não afronta a moralidade e a impessoalidade, porque não visa à concessão de vantagens remuneratórias indevidas, bem como não busca a outorga de privilégios a determinados servidores em detrimento de outros, pautando-se, ao invés disso, pelo interesse público;

i) respeita, ainda, a garantia do concurso público, visto que a transformação não implicará a transposição dos servidores para cargos de maior nível de complexidade ou responsabilidade do que os daqueles que ocupam hoje, ou mesmo atribuições estranhas às que realizam atualmente;

j) em suma, considerando que o objetivo da proposta veiculada pelo substitutivo ao PL 6.493/2009 é apenas a racionalização e melhora do serviço público, mostra-se evidente a constitucionalidade da transformação de cargos nela prevista, a qual se situa em um contexto mais amplo de racionalização que tem ocorrido no serviço público nos últimos anos (inclusive com a transformação de cargos em várias outras carreiras).

É o parecer, *s.m.j.*

Brasília, 7 de novembro de 2011.

José Luis Wagner
OAB/DF 17.183

Luciana Rambo
OAB/RS 52.887