

PARECER

CONSULENTE: Federação dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul - FEMERGS

Consulta-nos o douto advogado Dr. Reni Bissaque Pereira, Diretor Jurídico da FEMERGS, atendendo requisição do Sindicato dos Municípios da urbe de Tenente Portela, RS, que nos indaga através da coordenadora da FEMERGS – regional Celeiro Clarice Inês Mainardi sobre a seguinte indagação, reproduzida na íntegra:

Mais uma solicitação de parecer, segundo as decisões judiciais, não pode haver diferenças no padrão de cargos públicos do mesmo nível e com as mesmas atribuições e funções, podendo o funcionário requerer equiparação, no nosso caso, em conformidade a lei em anexo os cargos de Agente Administrativo Auxiliar e Auxiliar de Serviços, exercem as mesmas funções, tem o mesmo nível mas a diferença de padrão é enorme o primeiro é padrão 09 e o segundo é padrão 05, os funcionários estão solicitando embasamento para encaminhar a solicitação ao ente administrativo, vocês podem me ajudar?

Para bem embasar sua solicitação, acosta as atribuições dos cargos epigrafados.

Pois bem.

Segundo a jurisprudência desta Egrégia Corte desde 1999 é no sentido de que para a verificação de reenquadramento ilegal de servidores é

necessário (a) não equivalência de requisitos (incluindo a escolaridade exigida), (b) desrespeito ao grau de especialização, (c) não correspondência entre os padrões de remuneração, senão vejamos:

As razões apresentadas pela embargante não são suficientes para modificar os *fundamentos que embasaram a decisão proferida pelo Órgão fracionário desta Corte, na medida em que os reenquadramentos impugnados, ocorreram sem que fossem observados os ditames constitucionais que regulamentam a forma de investidura em cargo ou emprego público qual seja: a observância ao prévio concurso público, eis que para o referido procedimento não foi guardada **similitude e equivalência entre os requisitos, a especialização e o padrão de vencimentos relativos ao cargo/emprego ocupado inicialmente e àqueles posteriormente providos***, revelando-se como uma forma de admissão em outro cargo/emprego público, de maneira contrária ao determinado constitucionalmente. Portanto, o reenquadramento teve como objetivo corrigir situações de desvio de funções ao invés de se ater a legal situação ostentada pelo servidor. (Tipo Processo RECURSO DE EMBARGOS

Número	007053-02.00/95-4
Anexos	001631-02.00/94-2
Data	23/06/1999
Publicação	16/07/1999
	Boletim
	399/1999
Órgão Julg.	TRIBUNAL PLENO
Relator	CONS. HELIO SAUL MILESKI
Gabinete	HELIO SAUL MILESKI
Origem	EXECUTIVO MUNICIPAL DE SAPUCAIA DO SUL)

EMENTA

TOMADA DE CONTAS.

EMPREGO PÚBLICO. PLANO DE EMPREGOS E SALÁRIOS. REENQUADRAMENTO DE SERVIDORES IRREGULAR. **As alterações de nível de escolaridade exigido para ingresso de novos servidores, da nomenclatura e do acréscimo de atribuições, indicam que se tratam de novos empregos públicos que devem ser preenchidos por meio de concurso público.** Negativa de executoriedade e desconstituição dos atos de reenquadramentos realizados. IRREGULARIDADES NA CONCESSÃO DE VALE-ALIMENTAÇÃO. DEFICIÊNCIAS NO CONTROLE PATRIMONIAL. Falhas sem gravidade. Baixa de responsabilidade.(Tipo

Processo	TOMADA	DE	CONTAS
Número	006598-02.00/05-3	Exercício	2004
Anexos		000000-00.00/00-0	
Data		12/04/2006	
Publicação	25/05/2006	Boletim	
	371/2006		
Órgão	Julg.	TRIBUNAL	PLENO
Relator	CONS.	JOÃO LUIZ	VARGAS
Gabinete	GAB.	JOÃO LUIZ	VARGAS
Origem	COMPANHIA DE INFORMÁTICA DE PELOTAS)		

A dita “alteração de escolaridade” só ocorreu em razão de adequação a terminologia técnica empregada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB e pelas exigências contidas na Carta Magna.

Não podemos manter no texto legal uma redação vetusta e anacrônica. Não existem mais terminologias como “alfabetizado” nos quadros atuais do Poder Público. Hoje, é consagrado o emprego dos vernáculos ensino – infantil, ensino fundamental e ensino médio.

LDB – Lei 9.394/96

Art. 21. A educação escolar compõe-se de:

I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;

Ademais, por um princípio de eficiência, vislumbra-se a necessidade de readequação de alguns cargos.

O conceito de *eficiência*, antes vago ou simplesmente confundido com o da *eficácia*, ganhou precisão com a Revolução Industrial, quando começou a ser definido como a *relação entre um produto útil e aquele teoricamente possível com os meios empregados*, daí passando à Economia, na qual se aproximou e até certo ponto se confundiu com o conceito de *produtividade*, ou seja, de uma *relação mensurável ou estimável entre produto e insumos*, daí chegando à administração privada e, finalmente, à pública.¹

Para aplicação na concepção de *administração pública gerencial*, não basta a prática de ato que simplesmente esteja apto a produzir os resultados jurídicos esperados, atendendo ao conceito clássico de *eficácia*. Exige-se, ainda, que esses atos sejam praticados de forma a possibilitar *o melhor atendimento possível das finalidades* que deve, por lei, atender.

A EC 19/98, que trata da chamada Reforma Administrativa, introduziu consideráveis modificações no texto da Carta vigente, tocando em pontos como a estabilidade do servidor público, a forma e os limites de remuneração no âmbito do setor público, o estatuto jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista.²

Entre as alterações, está a inscrição do princípio da eficiência, no *caput* do art. 37 da CF/88, ao lado dos quatro outros princípios ali também

¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus Princípios Jurídicos*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 221:71-93, jul./set. 2000.

² FILHO, Ubirajara Costodio. *A Emenda Constitucional 19/98 e o Princípio da Eficiência na Administração Pública*, Revista dos Tribunais, Ano 7, N. 27, abril-junho de 1999, p. 209.

expressamente previstos, quais sejam o da legalidade, o da moralidade, o da impessoalidade e o da publicidade.³

Eficiência, em sentido comum é sinônimo de eficácia, qualidade de algo que produz bons resultados, que funciona de acordo com o padrão esperado ou aceitável, pelo menos. Em sentido científico, recebe outro significado, deixando de ser tomado como sinônimo de “eficácia”.

A eficiência preocupa-se com os meios, com os métodos mais indicados, que precisam ser planejados a fim de assegurar a otimização dos recursos disponíveis.

Eficácia é uma medida normativa do alcance de resultados, enquanto a *eficiência* é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo.

Dessas lições, extrai-se que, no âmbito da ciência da administração, a eficiência está ligada à correta e adequada utilização dos recursos disponíveis, enquanto a eficácia se refere à efetiva consecução dos resultados desejados.⁴

Ou seja, a eficiência se relaciona com os meios; a eficácia se liga aos fins.

Entretanto, consagrada constitucionalmente como um dos princípios basilares da Administração Pública, a *eficiência* deve ser entendida como a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, em

³ Ob. Cit., p. 209.

termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade. E, tem como palco, simultaneamente, a ação administrativa pública, como um *atributo técnico da administração* - uma exigência ética a ser atendida - e como uma *característica jurídica*, o que também pode ser cobrada, *de boa administração dos interesses públicos.*

Encerrando, pode-se dizer que, em síntese, a Administração Pública está obrigada a atender os interesses dos cidadãos de maneira satisfatória e impessoal, mediante o máximo aproveitamento dos meios disponíveis, conferindo publicidade a seus atos, sempre de acordo com as disposições legais e a moralidade administrativa.

Nenhum destes cargos – Agente Administrativo Auxiliar e Agente de Serviços - teve suas atribuições tergiversadas, figurando como transposição. Apenas sofreram um reenquadramento dentro de suas funções ordinárias

Ou seja, o enlace destas atribuições não faz nascer forma de provimento derivado vedado pela Carta Magna.

O saudoso professor Hely⁵ bem andou a explicar o tema da alteração de atribuições deste agente público:

"A alteração da denominação do cargo ou de suas atribuições não afeta seu ocupante estável, que tem direito à continuação de seu exercício, salvo se a remoção se der por interesse do serviço público.

É cediço dos operadores do direito que a nova formatação de um plano de carreiras na esfera municipal visa maximizar a prestação do serviço público. Assim, como visto, a alteração na nomenclatura do cargo não altera a sua natureza a ponto de considerar novo ingresso sem concurso público.

⁴ Ob. Cit., p. 211.

Este Egrégio Tribunal de Contas já se pronunciou um sem número de vezes dando pela possibilidade deste reenquadramento:

EMENTA

REENQUADRAMENTO. SERVIDORES ESTÁVEIS.

O reenquadramento de servidores estáveis será regular na medida em que não forem alteradas, substancialmente, as funções exercidas pelos mesmos.

Entretanto, conclui que, por medida de economia processual, não se justifica a exclusão do exame dos atos de reenquadramento neste recurso, eis que o mérito já foi decidido no processo principal. Analisando as razões do Embargante, conclui aquele órgão técnico pela sua procedência, pois os servidores arrolados "há muito já pertenciam ao quadro de servidores do Executivo Municipal de Santa Rosa" não havendo, portanto, exigência de prestação de concurso público. **Para alguns se deu "mera alteração nominal das funções"; outros, permaneceram em suas próprias funções, e todos já detinham a condição de "estáveis" no serviço público, motivos pelos quais sugere "o provimento do recurso, para alterar a decisão embargada e considerar regulares os oito atos de reenquadramento"**.

Encaminhado o processo ao Ministério Público Especial, nos termos regimentais, este se pronuncia, às fls. 41/44, através de seu Procurador Substituto, Doutor Cezar Miola, pelo conhecimento e provimento do apelo, nos precisos termos sugeridos pelo órgão técnico à fl. 37, in fine.

Tipo	Processo	RECURSO	DE	EMBARGOS
Número	004930-02.00/99-7			Exercício 1997
Anexos				005937-02.00/98-5

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 14ª ed. São Paulo:Malheiros.

Data	15/03/2000			
Publicação	29/03/2000	Boletim		
	137/2000			
Órgão	Julg.	TRIBUNAL	PLENO	
Relator	CONS.	GLENO	RICARDO	SCHERER
Gabinete	GAB.	GLENO	RICARDO	SCHERER
Origem	EXECUTIVO MUNICIPAL DE SANTA ROSA			

EMENTA

ATOS DE ADMISSÃO. REENQUADRAMENTOS DE SERVIDORES.
REDIMENSIONAMENTO DE CARGOS.

A reestruturação no quadro funcional que resulte em alteração no padrão de vencimentos ou no nível de escolaridade exigido no cargo originário não constitui afronta às normas constitucionais pertinentes à obrigatoriedade do concurso público para ingresso na função pública, desde que, mantidas as atribuições do cargo originário.

Em que pesem os argumentos esposados pelo setor técnico desta Casa, entendo que o reenquadramento ocorrido nos cargos antes mencionados encontra guarida nos termos da Lei Maior, tendo em vista que tal progressão teve como objetivo o redimensionamento do quadro de cargos e funções do Legislativo Municipal.

Quanto às conseqüências do redimensionamento, que foram as alterações nos padrões remuneratórios dos servidores, assim como no grau de escolaridade exigido no cargo originário, compreendo ser uma decorrência natural do ajuste funcional, sem que se tenha notícia da existência de qualquer vedação legal.

Tais alterações, na realidade, decorrem do constante aprimoramento dos métodos e técnicas no âmbito funcional dos diversos segmentos da sociedade, refletindo-se, como não

poderia deixar de ser, no setor estatal, que é o responsável pela prestação de inúmeros tipos de serviço à população. Como exemplo desta evolução no serviço público, temos o acelerado processo de mecanização e de informatização das atividades que acabam resultando, obrigatoriamente, na reciclagem do profissional. É com essa visão contemporânea que a administração pública, através do Poder Legislativo, promove, de acordo com a sua conveniência, as alterações estruturais nos cargos e funções sem, no entanto, deixar de observar os preceitos legais ou constitucionais pertinentes à matéria. Ademais, no que tange ao aponte do órgão técnico, no sentido de que tal reenquadramento resultou em ascensão vertical interna de servidores habilitados para o exercício de cargos de natureza menos complexa para cargos com maior complexidade, entendo não proceder, uma vez que as atribuições dos cargos originários restaram preservadas, na sua essência, sendo apenas incrementadas com outros encargos absolutamente compatíveis.

Tipo	Processo	AUDITORIA	DE	ADMISSÃO
Número	002172-02.00/94-9		Exercício 1991	
Anexos			000000-00.00/00-0	
Data			30/10/2001	
Publicação	20/11/2001		Boletim	
	745/2001			
Órgão	Julg.	PRIMEIRA	CÂMARA	
Relator	CONS. SANDRO DORIVAL	MARQUES PIRES		
Gabinete	GAB. SANDRO DORIVAL	MARQUES PIRES		
Origem	LEGISLATIVO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE			

EMENTA

EXAME DE ADMISSÕES. PROVIMENTO PARCIAL. REENQUADRAMENTO. REGULARIDADE. ATENDIMENTO AOS REQUISITOS FUNDAMENTAIS VIGENTES PARA ADMISSÃO.

Atendidos os requisitos fundamentais para provimento do cargo originário e os formais de compatibilidade com o cargo de origem e o nível salarial, o reenquadramento deve ser declarado regular.

ATOS ADMISSIONAIS IRREGULARES. COMPROVAÇÃO DA DESCONSTITUIÇÃO DOS ATOS.

A comprovação da desconstituição dos atos admissionais tidos como irregulares, através de rescisão contratual ou em decorrência de admissão por aprovação em posterior concurso público, não ataca o mérito da decisão denegatória, não podendo, portanto, ser conhecido o recurso.

Presentes os requisitos legais e regimentais de admissibilidade o presente recurso, no que concerne ao pedido de reexame da negativa de registro do ato de reenquadramento, deve ser conhecido e seu mérito analisado.

Quanto às 05 (cinco) admissões referidas na alínea "e" da decisão atacada, a comprovação de desconstituição de uns e de admissão de outros, face à aprovação em concurso público, apresentam-se contrárias à intenção de recorrer. Sendo, portanto, de não se conhecer o recurso quanto a este item. No mérito, compulsando os autos do processo principal (fls. 200/207) extrai-se que o servidor reenquadrado foi admitido por concurso público, em 1981, e em virtude de lei reclassificado para o cargo de Tesoureiro, em 31-07-1983.

Constata-se que o seu reenquadramento, ainda que ocorrido em 03-01-90, é regular, atendendo aos requisitos formais, de equivalência dos padrões salariais e compatibilidade com o cargo de origem, como também, a 1ª investidura no serviço público municipal, deu-se mediante concurso público, obedecendo as regras constitucionais vigentes à época. Assim, assiste razão ao recorrente, devendo ser o referido ato declarado regular.

Tipo Processo RECURSO
DE EMBARGOS

Número	004587-02.00/98-4		
Anexos	006034-02.00/95-6		
Data	14/02/2001		
Publicação	15/03/2001	Boletim	
	170/2001		
Órgão	Julg.	TRIBUNAL	PLENO
Relator	AUD.SUBST.CONS. ROZANGELA MOTISKA		
	BERTOLO		
Gabinete	GAB. VICTOR JOSÉ FACCIONI		
Origem	EXECUTIVO MUNICIPAL DE FAXINAL DO		
	SOTURNO		

REENQUADRAMENTO. AUTORIZAÇÃO LEGAL. SIMILITUDE DOS CARGOS, DE ESCOLARIDADE EXIGIDA E DE ATRIBUIÇÕES. AUSÊNCIA DE PROVAS DOCUMENTAIS DA REALIZAÇÃO DE CONCURSO PELOS SERVIDORES REENQUADRADOS. INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAL SOB A ÉGIDE DE TEXTO CONSTITUCIONAL ANTERIOR. PRINCÍPIOS DA BOA-FÉ E SEGURANÇA JURÍDICA DAS RELAÇÕES.

Reenquadramentos que atendem os requisitos tais como similitude de cargos, atribuições e graus de escolaridade e realizados há mais de uma década, merecem o reconhecimento da regularidade, sob pena de ferir-se os Princípios da Boa-fé e da Segurança das Relações Jurídicas.

Servidores que ingressaram no serviço público municipal sob a égide de texto constitucional que não se revestia dos rigorismos hoje plasmados para a ocupação de cargos públicos. Tipo Processo RECURSO DE EMBARGOS

Número	006739-02.00/98-1	Exercício 1995
Anexos	001414-02.00/96-7	
Data	21/03/2001	
Publicação	29/03/2001	Boletim

196/2001

Órgão	Julg.	TRIBUNAL	PLENO
Relator	CONS. SANDRO DORIVAL MARQUES PIRES		
Gabinete	GAB. SANDRO DORIVAL MARQUES PIRES		
Origem	EXECUTIVO MUNICIPAL DE GIRUÁ		

EMENTA

REENQUADRAMENTO. AFRONTA À EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL RELATIVA AO CONCURSO PÚBLICO. INOCORRÊNCIA.

Comprovada a existência de anterior reenquadramento, efetivado antes da edição da Constituição Federal de 1988, e em consonância com a ordem constitucional pretérita, resta afastada a exigência de concurso público ao reenquadramento posterior para cargo cujas atribuições são compatíveis com as do cargo anteriormente ocupado. Tipo Processo

RECURSO	DE	EMBARGOS
Número	006814-02.00/99-0	Exercício 1995
Anexos		005794-02.00/97-3
Data		06/06/2001
Publicação	04/07/2001	Boletim
412/2001		

Órgão	Julg.	TRIBUNAL	PLENO
Relator	CONS. GLENO RICARDO SCHERER		
Gabinete	GAB. GLENO RICARDO SCHERER		
Origem	EXECUTIVO MUNICIPAL DE PEDRO OSÓRIO		

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul trilha a mesma senda:

EMENTA: FUNCIONARIO PUBLICO. **REENQUADRAMENTO LEGAL. CONDICÕES LEGAIS ENCHIDAS. TESOUREIRO. EXEMPLO DE ATRIBUIÇÕES E PRÁTICA DE UM ANO. CONFIRMADO QUE, POR MAIS DE ANO O AUTOR EXERCEU FUNÇÕES NA TESOUREARIA COM**

**ATRIBUIÇÕES NUCLEARMENTE DE AUXILIAR DE
TESOUREIRO, INEQUÍVOCO O ENQUADRAMENTO DAS
CONDIÇÕES LEGAIS, O QUE FAZ INCIDIR MODO
NECESSÁRIO COMANDO DE ENQUADRAMENTO**

(Apelação Cível Nº 500396700, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Milton dos Santos Martins, Julgado em 25/03/1982)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE GIRUÁ. **PLANO DE CARREIRA. LEI MUNICIPAL Nº 984/90. REENQUADRAMENTO DE SERVIDOR. POSSIBILIDADE.** AUSÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO MÍNIMA EXIGÍVEL. ISONOMIA ENTRE ATIVOS E INATIVOS OBSERVADA. À UNANIMIDADE, DESPROVERAM A APELAÇÃO. (Apelação Cível Nº 70010846020, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Mário Crespo Brum, Julgado em 21/07/2005)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. SERVIDORAS PÚBLICAS. MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO. **CARGO DE MONITOR DE ATIVIDADE. INCORRETO ENQUADRAMENTO DAS SERVIDORAS NO GRAU A PADRÃO 6. AÇÃO ORDINÁRIA OBJETIVANDO O REENQUADRAMENTO NO PADRÃO 7. INTELIGÊNCIA DO ART. 2º DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 103/2002. POSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.** PROCEDÊNCIA NA ORIGEM. APELO DO MUNICÍPIO. IMPROVIMENTO EM GRAU RECURSAL. SENTENÇA CONFIRMADA. 1. No presente caso, a legislação municipal, qual seja, a Lei Complementar nº 103/2002, dispõe em seu artigo 2º que corresponde ao cargo de monitor de atividades o Grau A Padrão 7 no Grupo Ocupacional. 2. Assim,

se ao Administrador Público não é dado agir quando da ausência de previsão legal, contrariamente, vinculado está em face da determinação expressa em lei. APELAÇÃO IMPROVIDA. (Apelação Cível Nº 70017612870, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Wellington Pacheco Barros, Julgado em 14/02/2007). (grifamos)

Deixamos de trazer outros julgados para que não escasseie o tempo do Ínclito Julgador.

Inclusive há parentesco destas atribuições também com o cargo de provimento efetivo de Agente Administrativo, previsto na Lei Municipal número 1.750-2010⁶. Mais a similitude entre os cargos é tamanha que o laudo pericial da Sociedade Cooperativa Unimed de Serviços, ao negar a situação de insalubridade à ambos, o fez exatamente pelo mesmo local de labor e identidade funcional de atribuições, quase que uma fotocópia uma da outra.

⁶ ANEXO I

AGENTE ADMINISTRATIVO

PADRÃO DE VENCIMENTOS - 10

ATRIBUIÇÕES:

A - Descrição sintética (Síntese dos Deveres): executar trabalhos que envolvam a interpretação e aplicação das leis e normas administrativas; proceder a aquisição, guarda e distribuição de material.

B - Descrição analítica (Exemplo de Atribuições): examinar processos; redigir pareceres e informações; redigir expedientes administrativos, tais como: memorandos, cartas, ofícios, relatórios, etc; revisar, quanto ao aspecto redacional, ordens de serviço, instruções, exposições de motivo, projetos de lei, minutas de decretos e outros; realizar e conferir cálculos relativos a lançamentos, alterações de tributos, avaliação de imóveis e vantagens financeiras e descontos determinados por lei; realizar ou orientar coleta de preço de materiais que possam ser adquiridos sem concorrência; efetuar ou orientar o recebimento, conferência, armazenagem e conservação de materiais e outros suprimentos; manter atualizados os registros de estoque; fazer ou orientar levantamentos de bens patrimoniais; executar tarefas afins.

C) Excepcionalmente: Executar tarefas que lhe forem determinadas pela autoridade superior, em casos de demandas especiais e temporárias não superiores a 30 dias.

- CONDIÇÃO DE TRABALHO

A - GERAL: carga horária semanal de 40 (quarenta) horas;

B - ESPECIAL: o exercício do cargo poderá exigir o atendimento ao público.

- REQUISITOS PARA PROVIMENTO

A - IDADE: mínima de 18 anos;

Concluindo, é de ser possibilitado o reenquadramento almejado, se a escolaridade entre cargos for parelha e as atribuições forem semelhantes, o que no caso desta segunda o são.

É nosso parecer, *sub censura*.

Porto Alegre, 4 de novembro de 2013.

EDUARDO LUCHESI

OAB/SP 202.603

OAB/RS 70.915A