

## PARECER TÉCNICO JURÍDICO Nº 001/2016

**Objeto:** Análise de propostas de projetos de lei acerca da reestruturação do Plano Especial de Cargos do Ministério da Fazenda – PECFAZ.

### Relatório

Cuida-se de propostas de projetos de lei encaminhados a pasta Jurídica do Sindicato Nacional dos Servidores Administrativos do Ministério da Fazenda – SINDFAZENDA – entidade exclusivamente legitimada a representar a categoria dos servidores inseridos no Plano Especial de Cargos do Ministério da Fazenda – PECFAZ - visando à reestruturação da carreira do referido Plano Especial de Cargos.

Conforme se observa em anexo, foram recepcionadas 03 (três) propostas de projeto de lei tratando do tema “reestruturação da carreira do PECFAZ” para análise técnica-jurídica.

A primeira ora tratada fora elaborada por uma assessoria técnica especializada contratada pela Diretoria do SINDFAZENDA, de modo a ofertar subsídios a consecução de um projeto final contendo os parâmetros a serem obedecido pelo Plano Especial de Cargos do Ministério da Fazenda – PECFAZ.

A segunda proposta recepcionada adveio do filiado **DIOGO SOUZA GOMES**, onde declina seu estudo e viabilidade técnica a ser absorvida na proposta de lei quanto ao Plano Especial de Cargos do Ministério da Fazenda – PECFAZ.

A terceira e última proposta recepcionada e ora tratada, foi elaborada pela filiada **ALMIRA MARY CORDEIRO DE ARAÚJO**, onde declina de forma pormenorizada os parâmetros que entende ideal a elaboração de projeto de lei para o Plano Especial de Cargos do Ministério da Fazenda – PECFAZ.

Importante mencionar, de plano, que o referido parecer levará em conta a necessária e imperiosa adequação das propostas ao que efetivamente necessita os servidores ora defendidos pelo SINDFAZENDA.



O presente parecer será elaborado em observância à imprescindível imparcialidade quanto aos projetos recepcionados, de modo a buscar parâmetros para um estudo técnico jurídico, apto, pois a ser tido como justo e viável para os interesses da categoria.

Eis, em apertada síntese, o relatório do assunto que ora será discutido e analisado. Passa-se a opinar.

## **PRELIMINARMENTE**

### **Quanto ao Plano ofertado pelo filiado DIOGO SOUZA GOMES.**

De primeiro, informa-se que a proposta de projeto de lei visando a reestruturação do Plano Especial de Cargos do Ministério da Fazenda – PECFAZ apresentada pelo servidor **DIOGO SOUZA GOMES**, há que ser descartada, uma vez que contempla apenas e tão somente os servidores vinculados à Receita Federal do Brasil.

Como se observa, o projeto visa fomentar a criação da Carreira Fiscal Administrativa – CFA – no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil, a fim de eliminar inconstitucionalidades e ilegalidades praticadas pela Administração Pública Federal em face dos servidores integrantes do PECFAZ.

Estabelece o enquadramento dos servidores do PECFAZ em Carreira Especial, a ser estruturada em uma Carreira Fiscal Administrativa – CFA - composta por três cargos, quais sejam: Analista Fiscal Administrativo – ANAFISA – de nível superior; Técnico Fiscal Administrativo – TECFISA – de nível intermediário; Auxiliar Fiscal Administrativo – AUXFISA – de nível auxiliar.

De acordo com o estatuto do SINDFAZENDA, compete ao Sindicato a defesa dos interesses dos servidores vinculados ao Ministério da Fazenda, como um todo, nos termos do art. 2º, inc. I, do mencionado diploma.

Assim, resta prejudicada a análise da mencionada proposta, ante os motivos alhures declinados.



## **DAS DEMAIS PROPOSTAS RECEPCIONADAS**

**Projeto de Lei de autoria da Assessoria Técnica Especializada, assinado pela Dra. LIA RACHID.**

A presente proposta de projeto de lei estabelece parâmetros para a reestruturação do PECFAZ transformando todos os cargos existentes, ocupados e vagos, no citado Plano, em 03 (três) cargos novos no âmbito do Ministério da Fazenda, a saber: Analista Fazendário, de nível superior; Técnico Fazendário, de nível intermediário; e Auxiliar Fazendário, de nível fundamental.

Conforme destaques não despercebidos no presente trabalho, observou-se que o referido projeto utilizou como parâmetro o aperfeiçoamento e otimização do PL 4253 de 2015, aprovado recentemente e referente aos cargos contidos no Plano Especial de Cargos da AGU.

### **Na referida proposta, estabeleceu-se os presentes tópicos:**

- Gratificação de qualificação (GQ) para os servidores do PECFAZ, em virtude de curso de capacitação, graduação, especialização *lato sensu e strictu sensu*;
- Percepção de gratificações, incentivos, bônus, indenizações e quaisquer outras formas de vantagens devidas aos demais servidores inseridos no mesmo órgão de lotação e ou exercício dos integrantes do PECFAZ;
- Redução do número de padrões da Carreira do PECFAZ de 24 (vinte e quatro) para 09 (nove);
- Diminuição do interstício de 18 (dezoito) para 12 (doze) meses para progressão e promoção;
- Revisão no enquadramento dos servidores ativos, aposentados e pensionistas;
- Incorporação com paridade das gratificações nas aposentadorias e nas pensões pela média dos últimos 60 (sessenta) meses;
- Isonomia dos benefícios com os três poderes, no que se refere ao auxílio alimentação, saúde, creche e diárias.



## **Projeto de Lei de autoria da filiada ALMIRA MARY CORDEIRO DE ARAÚJO.**

A referida proposta de projeto de lei dispõe sobre a reestruturação do PECFAZ com a transformação dos cargos existentes no Plano da seguinte forma: Assistente Técnico Administrativo para Técnico Fazendário, ambos de níveis intermediários; Analista Técnico Administrativo para Analista Fazendário, de níveis superiores; bem como sobre a criação do cargo de Assistente Técnico Fazendário.

Salienta que em termos de modernização e racionalização, estão previstos a criação de 03 (três) cargos, constituídos pelos cargos de provimento efetivo de Analista Fazendário – ANAFA, de nível superior, de Técnico Fazendário – TF, de nível médio e de Assistente Técnico Fazendário, de nível auxiliar.

Contempla o escalonamento dos cargos de Analista Fazendário e do Técnico Fazendário em três fases: operacional, intermediária e sênior. Prescreve, ainda, que o cargo de nível auxiliar, Assistente Técnico Fazendário, segue as escalas das fases: operacional, intermediária I, intermediária II e sênior.

Ressalta que as fases para os referidos cargos serão escalonadas em patamares a serem ascendidos conforme parâmetros e critérios meritocráticos de qualificação profissional, experiência temporalmente adquirida, cargas horárias de treinamentos e exercício nas funções e competências designadas, desempenhadas em conformidade com os serviços e processos de trabalho do Ministério da Fazenda.

Por fim, estabelece, mesmo diante de outra já existente, a gratificação de exercício das atividades de chefia e coordenação do Ministério da Fazenda – GAECs/MF – devida ao servidor que obtiver qualificação de escolaridade no nível de especialização observado os requisitos determinados pelo MEC e o tempo mínimo de exercício na instituição de 02 (dois) anos.

**Passa-se agora a declinar o entendimento técnico jurídico acerca dos projetos alhures declinados.**

Prima facie, informa-se que os estudos se apresentam com alto e louvável aprofundamento quanto aos objetivos comuns de todos os servidores vinculados ao PECFAZ. Significa dizer que o SINDFAZENDA se encontra respaldado em alto nível, tanto em um projeto quanto em outro.



Porém, algumas considerações devem ser apresentadas, de modo que o projeto final a ser aprovado pela categoria seja efetivamente aquele que melhor representa os interesses desta como um todo.

Apesar de parecerem conflitantes em uma leitura rápida, ambos os projetos desaguam em um entendimento comum, ou seja, em benefícios e garantias aplicáveis aos servidores integrantes do PECFAZ.

No entanto, diante da atual conjuntura negocial do governo para com as entidades representativas de classe, impõe-se uma apresentação de propostas de projetos que reflitam a realidade técnica e jurídica, de modo a evitar desgastes desnecessários para com aqueles que certamente serão responsáveis pela aprovação ou não destes, sendo este, pois, o objetivo de tal parecer.

Ao se observar a proposta apresentada pela assessoria especializada, percebe-se respaldo junto aos quatro pilares a serem observados pela opinião técnica ora proferida, quais sejam: adequação da realidade fática à fundamentação jurídica; reveste-se de boa forma constitucional e legal, preservando a técnica legislativa; amparado pela doutrina pátria mais abalizada; e de acordo com a jurisprudência mais atual.

No mesmo passo, a proposta de projeto apresentada pela filiada ALMIRA MARY, também contempla os interesses da categoria, não obstante ter sido elaborada de modo técnico não utilizado nos projetos de lei já aprovados em oportunidades similares. E isso porque apresenta planejamentos didático pedagógico diverso do corriqueiramente utilizado.

Ao se propor a reestruturação dos cargos do PECFAZ, a partir da criação de três cargos de provimento efetivo, ambas as propostas preencheram satisfatoriamente a realidade atual dos fatos adequando-os aos pressupostos jurídicos.

Acerca do revestimento constitucional, bem como da legislação *infra*, as propostas, também, demonstram-se aptas. Senão vejamos a evolução legal dos cargos em comento, destacando-se alguns conceitos de relevo para a situação em exame, a começar pelo disposto no artigo 37, II, da Constituição Federal:



**“Art. 37 – (...)**

**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;”**

Já a Lei nº 8.112/1990, em seus artigos 3º, 6º, 7º, 8º, 9º e 10, traz os seguintes conceitos:

**“Art. 3º Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.  
Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão.”**

**“Art. 6º O provimento dos cargos públicos far-se-á mediante ato da autoridade competente de cada Poder.”**

**“Art. 7º A investidura em cargo público ocorrerá com a posse.”**

**“Art. 8º São formas de provimento de cargo público:**

**I - nomeação;**

**II - promoção;**

**III - (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.1997)**

**IV - (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.1997)**

**V - readaptação;**

**VI - reversão;**

**VII - aproveitamento;**

**VIII - reintegração;**

**IX - recondução.”**

**“Art. 9º A nomeação far-se-á:**

**I - em caráter efetivo, quando se tratar de cargo isolado de provimento efetivo ou de carreira;”**

**“Art. 10. A nomeação para cargo de carreira ou cargo isolado de provimento efetivo depende de prévia habilitação em concurso público de provas ou de provas e títulos, obedecidos a ordem de classificação e o prazo de sua validade.**

**Parágrafo único. Os demais requisitos para o ingresso e o desenvolvimento do servidor na carreira, mediante promoção, serão estabelecidos pela lei que fixar as diretrizes do sistema de carreira na Administração Pública Federal e seus regulamentos.”**

Provimento, no dizer de Diógenes Gasparini<sup>1</sup>, é *“o ato administrativo que traduz o preenchimento de um cargo público”*, que se perfaz por meio de duas modalidades distintas:

**“Há dois tipos de provimento: de acordo com a situação do indivíduo que vai ocupar o cargo. De um lado temos o provimento originário, aquele em que o preenchimento do cargo dá início a uma relação estatutária nova, seja porque o titular não pertencia ao serviço público anteriormente, seja porque pertencia a quadro funcional regido por estatuto diverso do que rege o cargo agora provido.**

<sup>1</sup> Direito Administrativo, Ed. Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 3ª Ed., 1999, pag409;

(...)

De outro lado, há também o provimento derivado, aquele em que o cargo é preenchido por alguém que já tenha vínculo anterior com outro cargo, sujeito ao mesmo estatuto. Se, por exemplo, o servidor é titular do cargo de Assistente Social nível "A" e, por promoção, passa a ocupar o cargo de Assistente Social nível "B", o provimento é derivado.

A organização em carreira, portanto, é um **mandamento constitucional** expresso, cabendo ao legislador dispor sobre a mesma segundo critérios que melhor atendam ao interesse público.

Cabe, ademais, recordar que a EC 19/98 trouxe para o ordenamento constitucional o conceito de **eficiência**, como a mais pura manifestação, agora literal, de que a máquina pública deve atender o interesse público de forma eficaz<sup>2</sup>.

Ora, se a organização em carreira é um mandamento constitucional, mister se faz reconhecer que não o seria somente para os novos servidores, sendo imperioso que a medida legislativa que a venha a instituir alcance, também, aqueles que já se encontrarem exercendo os cargos por ela abrangidos no momento da aprovação da norma legal respectiva.

Isto implica dizer, a toda evidência, que ao albergar esses cargos antigos, com denominações e atribuições as mais variadas e por vezes idênticas, na estrutura de carreira criada, o legislador, muito provavelmente, ver-se-á na obrigação de conferir aos diversos destes cargos uma nova denominação, novas responsabilidades e competências, a tratá-los de forma diversa da que antes lhes vinha tratando.

Não há óbice, portanto, seja de ordem constitucional ou legislativa, a que a lei promova a alteração na denominação dos cargos públicos, alterando inclusive suas atribuições, desde que não impliquem em exigência de escolaridade superior à do ingresso, assim como nada obsta a que a lei organize esses cargos em carreira ou venha, posteriormente, a promover alterações nesta última.

---

<sup>2</sup> 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).



Por fim, acerca do preenchimento do requisito estabelecido pela opinião técnica, ora proferida, de encontrar guarida junto à jurisprudência pátria, vejamos o posicionamento da mais alta Corte do país, STF, a seguir:

“(…)

**Rejeição, ademais, da alegação de violação ao princípio do concurso público (CF, art.s 37, II e 131, § 2º). É que a análise do regime normativo das carreiras da AGU, do desempenho do 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 ADIn nº 1.591, Rel. Min. Octavio Gallotti. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.”**

**“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. Octávio Gallotti, DJ de 16.6.2000; ADI 2713, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 7.3.2003. 6. Ação julgada improcedente.”**

Como sabido, o serviço público, em sentido amplo, necessita urgentemente de uma nova roupagem no que se refere às carreiras e cargos inseridos na estrutura da administração pública. Tal fato se justifica, primordialmente, pela evolução da sociedade contemporânea de uma forma geral, bem como pela imprescindibilidade do atendimento, fulcrado na eficiência, ao interesse público. Tudo, em conformidade ao modelo de administração pública gerencial implementado com a finalidade elevar substancialmente a qualidade dos serviços públicos.

E, com a atitude que ora se discute, certamente os interesses dos servidores vinculados ao PECFAZ, certamente se encontram abrangidos.

Dessa forma, diversas carreiras do serviço público estão passando, ou já passaram, por um processo de racionalização de seus cargos com vistas a alcançar a efetiva reestruturação da carreira em que se encontram inseridos.

No que diz respeito aos servidores integrantes do Plano Especial de Cargos do Ministério da Fazenda – PECFAZ – a realidade não é outra. A reestruturação da carreira em questão se faz necessária ao atingimento da modernização e da efetiva melhoria do serviço prestado ao público no âmbito fazendário, preenchendo os requisitos estabelecidos na atual visão, gerencial, da Administração Pública.



Por certo, tem-se que ambas propostas apresentadas, se pautaram na defesa dos interesses da categoria, tanto no quesito formal quanto legal.

Entretanto, observa-se que a forma utilizada pela elaboração da proposta encaminhada pela assessoria especializada, até mesmo diante da familiaridade desta para com o tema em debate, restou melhor elucidada quanto aos direitos ali encaixados, em uma realidade muito próxima do que se acredita ser aprovada pela Administração Pública Federal.

É importante ressaltar, que não seria razoável e de bom grado o Sindicato, ente representativo da categoria do PECFAZ, apresentar uma proposta de projeto contendo direitos desarrazoados, pois, como certo, restaria distante das atuais políticas adotadas pela Administração Pública, e muito provavelmente recusada.

A inclusão de benefícios sem o devido respaldo legal, ou mesmo conflitante, como o caso da criação da Gratificação pelo desempenho de atividade de chefia, fatalmente criaria conflitos que apenas advogariam em desfavor da categoria.

Assim, denota-se que a proposta apresentada pela assessoria técnica, tende a uma adequação mais razoável acerca da necessidade da categoria, seguindo parâmetros já aprovados em outras oportunidades.

Uma vez mais se afirma que, com o presente, não se pretende dizer qual é a melhor ou pior proposta apresentada, mas tão somente proferir uma opinião técnica e jurídica sobre o tema em apreço.

A proposta apresentada pela filiada Almira Mary, não obstante se apresentar com grandes vantagens para a categoria, assim como a outra proposta mencionada, se destoa dos parâmetros técnicos, funcionais e jurídicos, e ótica gerencial da Administração Pública, já debatidos e aprovados em outras oportunidades.

Em assim procedendo, entende-se, smj, que a proposta mais adequada sob o prisma técnico/jurídico em favor dos interesses da categoria, seria aquela elaborada pela assessoria técnica.

Porém, uma vez mais se afirma que ambas as propostas atendem, cada qual a sua maneira, aos anseios da categoria dos servidores vinculados ao PECFAZ.



Ante o exposto, e acolhendo os argumentos apresentados no parecer acima, destaca-se os temas jurídicos e técnicos que se faziam necessários, para uma melhor análise e deliberação pelas bases da categoria em referência, ou seja, os servidores do Plano Especial de Cargos do Ministério da Fazenda – PECFAZ.

Sub censura.



**RAFAEL COLODETTI SANTOS**  
Diretor Jurídico

Brasília, 08 de junho de 2016.



**EXPEDITO BARBOSA JÚNIOR**  
Assessor Jurídico