

## Nota Técnica

Brasília, 20 de maio de 2024.

Ementa: Constitucional e Administrativo. Minuta da MPV. Carreira. Criação. MJSP. Aglutinação. Cargos administrativos. Análises anteriores. Constitucionalidade em tese. Questões pontuais. GDAJUSP. Recebimento. Efetivo Exercício. Lotação. Interstício. Melhorias redacionais.

**O Sindicato Nacional dos Servidores do Plano Especial de Cargos da Polícia Federal - SINPECPF** formula consulta adicional acerca da situação dos cargos do PECPF diante da reestruturação pretendida para o âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, pois a categoria deve se reunir novamente para discutir a aceitação de minuta de medida provisória acerca do tema.

O assunto foi submetido a esta assessoria em duas oportunidades. Na primeira, em que ainda não havia sido confeccionado o esboço do texto normativo por parte da Administração, a consulta resultou nas seguintes conclusões:

[...] **Ante o exposto**, conclui-se que:

**(a)** o Decreto nº 7.164/2010, que extinguiu os cargos vagos de Agente de Telecomunicação e Eletricidade no âmbito do Departamento de Polícia Federal, não representa violação aos ditames constitucionais referentes à extinção de cargos vagos, pois está em consonância com o disposto no artigo 84, inciso VI, alínea 'b', da Constituição da República;

**(b)** na hipótese de haver reestruturação no órgão da Polícia Federal, com aglutinação ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade no órgão ou entidade, o servidor estável que não for redistribuído será colocado em disponibilidade, até seu aproveitamento em outro cargo de atribuições e vencimentos compatíveis com o anteriormente ocupado;

**(c)** caso a “unificação” no Ministério da Justiça apenas ocorra para dispor acerca de direitos/benefícios – uniformidade de tratamento –, sem extinguir o vínculo atual de cada carreira ao seu órgão (ou seja, sem mobilidade entre departamentos), não se vislumbram grandes problemas, na medida em que a estrutura propriamente dita seria mantida tal como é nos moldes atuais;

**(d)** a unificação das carreiras administrativas na estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública **não** estará dentro dos limites constitucionais se possibilitar

que os cargos atualmente exercidos pelos servidores do PECPF e por outras carreiras administrativas dos órgãos específicos do Ministério passem a integrar uma carreira única na qual atribuições, requisitos de ingresso ou paridade remuneratória não se façam concomitantemente presentes;

Na segunda ocasião, foi solicitada brevíssima avaliação da minuta, pois a Administração encaminhou ao sindicato para deliberação em menos de 24h. Tendo em vista a urgência, o opinativo confirmou a prognose do parecer anterior, vez que, abstratamente, a reorganização de pessoal em questão não viola frontalmente o regime constitucional do serviço público:

[...] Prezados,

Diante da urgência, seguem algumas considerações para instruir a deliberação assemblear de amanhã (16/5), da qual Dr. Jean e eu acompanharemos.

Essa consulta nos foi submetida anteriormente, apenas com base nos rumores da reestruturação que poderia acontecer no âmbito do DPF. Nosso parecer segue anexo, do qual destaco os seguintes trechos:

[...] Dessa forma, caso advenha uma alteração na estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública que desassocie os servidores atualmente vinculados ao Departamento de Polícia Federal e os vincule diretamente ao Ministério, não haveria irregularidades, desde que houvesse equivalência de vencimentos; manutenção da essência das atribuições do cargo; vinculação entre os graus de responsabilidade e complexidade das atividades; mesmo nível de escolaridade, especialidade ou habilitação profissional e compatibilidade entre as atribuições do cargo e as finalidades institucionais do órgão (incisos II a V do art. 37 da Lei nº 8.112/1990). [...]

Outra possibilidade é a imediata transformação dos cargos da Polícia Federal com aproveitamento dos atuais servidores, observados os limites constitucionais e legais impostos (uniformidade de atribuições, paridade remuneratória e a identidade dos requisitos exigidos no concurso de ingresso, evitando-se violação ao princípio do concurso público - Súmula Vinculante 43). Esse é o entendimento já pacificado no âmbito do Supremo Tribunal Federal: [...]

Considerando-se tais aspectos, conclui-se que eventual unificação dos cargos que atualmente compõem órgãos singulares vinculados ao Ministério da Justiça e Segurança Pública na estrutura da Pasta apenas respeitará os ditames constitucionais se houver uniformidade de atribuições, paridade remuneratória e identidade dos requisitos exigidos no concurso de ingresso.

Nossa análise foi precisa em relação à hipótese que agora se confirma com a minuta encaminhada, pois os servidores do PECPF serão automaticamente enquadrados no PCMJSP, mediante a transformação dos seus cargos, caso não manifestem contrariedade na forma do § 2º do artigo 2º. Como anotado, **em tese**, não há inconstitucionalidade gritante nessa pretensão, pois a minuta aparenta

preservar os requisitos de ingresso, atribuições e estabilidade salarial:

Art. 2º Os servidores titulares dos cargos de níveis superior, intermediário e auxiliar de que tratam as Leis nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, nº 10.682, de 28 de maio de 2003 e nº 11.095, de 13 de janeiro de 2005 do Quadro de Pessoal do Ministério da Justiça e Segurança Pública, serão enquadrados no Plano de Cargos, **mantidas as denominações e as atribuições do cargo, bem como os requisitos de formação profissional e posição relativa.** [...]

Art. 23. A aplicação do disposto nesta Medida Provisória aos servidores ativos, aos aposentados e aos pensionistas **não poderá implicar redução** de remuneração, proventos e pensões.

Parágrafo único. Na hipótese de redução de remuneração, provento ou pensão decorrente da aplicação desta Lei, a diferença será paga a título de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI, a ser absorvida por ocasião do desenvolvimento no cargo, da reorganização ou reestruturação do plano de cargos, da reestruturação de tabela remuneratória, concessão de reajustes, adicionais, gratificações ou vantagem de qualquer natureza, conforme o caso.

Mas é preciso considerar que a minuta implica numa situação curiosa, pois o vigor do novo regime de carreira não implica na revogação integral daquilo previsto na Lei 10.682, de 2003, de modo que a categoria optante pela nova norma poderá ser regida simultaneamente por dois planos de carreira, a depender da lotação, como ocorre na situação dos artigos 11, 21 e 24:

Art. 11. Fica instituída a Gratificação de Desempenho de Atividade de Justiça e Segurança Pública com Cidadania – GDAJUSP, devida aos titulares de cargos de provimento efetivo, de níveis superior, intermediário e auxiliar, regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, **quando em efetivo exercício no Ministério da Justiça e Segurança Pública**, enquanto permanecerem nesta condição.

§ 1º A GDAJUSP não poderá ser paga cumulativamente com quaisquer outras gratificações de desempenho de atividade ou de produtividade, independentemente da sua denominação ou base de cálculo.

§ 2º É assegurado ao servidor que perceba gratificação de desempenho de atividade ou de produtividade em decorrência do exercício do respectivo cargo efetivo, qualquer que seja a sua denominação ou base de cálculo, **optar pela continuidade do seu recebimento, hipótese em que não fará jus à GDAJUSP.** [...]

Art. 21. Os servidores integrantes do Plano de Cargos do Ministério da Justiça e Segurança Pública, quando lotados na Polícia Federal e na Polícia Rodoviária Federal, **farão jus ao recebimento dos benefícios, indenizações e auxílios estabelecidos para o Plano Especial da Polícia Federal - PECPF e o Plano Especial da Polícia Rodoviária Federal - PECPRF.** [...]

Art. 24. Fica vedada a acumulação das vantagens pecuniárias devidas aos ocupantes do Plano de Cargos com outras vantagens de qualquer natureza a que o servidor faça jus **em virtude de outros Planos de Carreiras ou de Cargos**.

Isso também implica que, desfazendo as nossas preocupações acerca da possibilidade de aplicação de disponibilidade externadas naquele parecer, o servidor que se opor ao novo regime permanecerá abarcado pelas expectativas funcionais geradas pela Lei 10.682, de 2003, **até a sua eventual revogação**. Não se pode ignorar a possível tendência de que as futuras atualizações salariais e de outros benefícios sejam direcionadas apenas para os optantes da nova lei, tornando “obsoleta” a Lei 10.682. Mas a análise dessa questão é afeta ao juízo de contexto político da categoria, vez que essa possível preterição infelizmente é albergada pela reestruturação prevista na primeira parte do inciso X do artigo 37 da Constituição.

Evidentemente, até mesmo pela urgência, nossa opinião é emitida abstratamente, pois a regulamentação do futuro regime poderá contrastar com a constitucionalidade que apontamos também em tese. Será preciso acompanhar, por exemplo, como ocorrerá na prática o reposicionamento do servidor nas tabelas, se os efeitos financeiros da nova situação funcional manterão a estabilidade salarial e em que medida as atribuições anteriores serão respeitadas na prática.

Diante da possibilidade de questionamentos, problematizações e particularidades que apenas os integrantes do PECPF podem acrescentar a esta análise jurídica emergencial, estaremos na assembleia de amanhã para assessorar a categoria na deliberação.

Em reunião da categoria ocorrida no dia 17 de maio de 2024, a assessoria prestou alguns esclarecimentos acerca da juridicidade da reestruturação, em termos gerais, deixando em aberto a possibilidade de elucidações posteriores caso surgissem dúvidas sobre pontos específicos.

Com efeito, tendo em vista a recorrência de questionamentos acerca **(i)** do conceito de efetivo exercício utilizado pelo artigo 11 da minuta para a concessão da GDAJUSP, bem como **(ii)** sobre a situação dos servidores em atividade que se aposentarão antes do interstício de 5 anos previsto no caput do artigo 18, passa-se a discorrer brevemente sobre essas dúvidas, tendo em vista a previsão de reunião assemblear para o dia 21 de maio de 2024.

**EM RELAÇÃO AO ARTIGO 11 DA MINUTA**, a dúvida foi levantada pela comparação com o artigo 21, pois este ordena o pagamento de benefícios, indenizações e auxílios estabelecidos pela Lei 10.682, de 2003, aos que estiverem lotados na Polícia Federal, ao passo que aquele garante a GDAJUSP apenas aos que

estiverem em exercício no Ministério da Justiça e Segurança Pública. Assim, questionou-se a utilização do critério “exercício” para o pagamento da GDAJUSP e da “lotação” para a incidência dos benefícios do PECPF:

Art. 11. Fica instituída a Gratificação de Desempenho de Atividade de Justiça e Segurança Pública com Cidadania – GDAJUSP, devida aos titulares de cargos de provimento efetivo, de níveis superior, intermediário e auxiliar, regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, **quando em efetivo exercício** no Ministério da Justiça e Segurança Pública, enquanto permanecerem nesta condição.

Art. 21. Os servidores integrantes do Plano de Cargos do Ministério da Justiça e Segurança Pública, **quando lotados** na Polícia Federal e na Polícia Rodoviária Federal, farão jus ao recebimento dos benefícios, indenizações e auxílios estabelecidos para o Plano Especial da Polícia Federal - PECPF e o Plano Especial da Polícia Rodoviária Federal - PECPRF. [...]

De fato, por o exercício ser o mero “efetivo desempenho das atribuições do cargo público ou da função de confiança” (artigo 18 da Lei 8.112, de 1990), parece faltar um critério de certeza de vínculo orgânico para o percebimento da parcela prevista no artigo 11, diferentemente do que ocorre com o artigo 21.

Mas, apesar da falta de precisão, a leitura finalística e sistêmica da minuta demonstra que a estruturação de carreira vinculada aos quadros do Ministério da Justiça e Segurança Pública tem relação direta com esse pagamento da GDAJUSP, de modo que a lotação neste órgão é pressuposto lógico para a incidência do artigo 11, **cuja ênfase pode ter ocorrido apenas para ressaltar a condição de atividade para o merecimento da gratificação**, o que resta confirmado pelo caput do artigo 13:

Art. 13. Os titulares dos cargos de provimento efetivo integrantes do Plano de Cargos quando não se encontrarem **em exercício no respectivo órgão ou entidade de lotação** somente farão jus à GDAJUSP quando:

Por certo, considerando que é possível hipotetizar eventual designação, pelo Departamento da Polícia Federal (lotação), para realização momentânea de atividades colaborativas em favor do Ministério da Justiça e Segurança Pública (exercício), e considerando que tal situação **não** implicaria necessariamente em alteração no vínculo de lotação, pensar exclusivamente no critério de exercício geraria insegurança jurídica, especialmente diante do fato de que essa estruturação viabilizará maior mobilidade para os servidores entre esses órgãos.

Mais que isso, a certeza orgânica na aplicação do artigo 11 decorre dos próprios critérios temporais para a incorporação da GDAJUSP, já que o servidor

dependerá de 60 meses ininterruptos de recebimento para a incorporação na aposentadoria:

Art. 18. A GDJUSPC integrará os proventos de aposentadoria quando percebida há pelo menos 60 (sessenta) meses ininterruptos.<sup>1</sup>

Esse assunto traz ao debate a **SITUAÇÃO DOS SERVIDORES EM ATIVIDADE QUE SE APOSENTARÃO ANTES DO INTERSTÍCIO**, tendo em vista o temor dessa parcela em aderir à nova carreira e não conseguir levar a integralidade da média mais benéfica, prevista no inciso I do artigo 19, mas sim a média ponderada em 50 pontos prevista no inciso II do artigo 19:

Art. 19. Para fins de incorporação da GDAJUSP aos proventos da aposentadoria ou às pensões, serão adotados os seguintes critérios:

I - aos servidores que tenham por fundamento de aposentadoria o disposto nos arts. 3º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, no art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, aos abrangidos pelo art. 3º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, aplica-se o valor equivalente à média dos pontos recebidos nos últimos 60 (sessenta) meses, **quando percebida a gratificação por período igual ou superior a 60 (sessenta) meses;**

II - aos servidores que tenham por fundamento de aposentadoria o disposto nos arts. 3º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, no art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, aos abrangidos pelo art. 3º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, aplica-se o valor equivalente à média dos pontos recebidos nos últimos 60 (sessenta) meses, aplica-se o valor equivalente a 50 (cinquenta) pontos, **quando percebida a gratificação por período inferior a 60 (sessenta) meses;**

De fato, a leitura dos artigos 18 e 19 gera incertezas aos associados, pois, num primeiro olhar, os servidores amparados pela garantia da integralidade em função de regras de transição não poderiam incorporar a parcela aos proventos caso não a recebessem ininterruptamente por 60 meses (artigo 18 e inciso I do artigo 19). Mas, adiante, cria-se regra específica que lhes garante a incorporação reduzida quando não conseguirem alcançar o interstício (inciso II do artigo 19), o que desautoriza a leitura rígida do caput do artigo 18.

Como o caput do artigo 18 parece ter sua atenção voltada para esses servidores com direito à integralidade<sup>2</sup>, seria recomendável a melhoria da sua

<sup>1</sup> Parece haver mero erro redacional quando o caput do artigo 18 menciona “GDJUSPC”, já que o respectivo § 1º retoma o nome GDAJUSP.

<sup>2</sup> Para os atingidos pela média aritmética a partir da Emenda 41, de 2003, aplica-se o inciso IV do artigo 19 da minuta.

redação, pois o servidor nessa situação precisa de maiores esclarecimentos para poder optar com segurança pela **(i)** adesão à nova carreira com ou **(ii)** sem o recebimento da GDAJUSP (caput ou o § 2º do artigo 11<sup>3</sup>), ou até mesmo rechaçar a adesão à nova carreira (§ 2º do artigo 2º<sup>4</sup>), tendo em vista a previsibilidade que hoje tem com o regime da Lei 10.682, de 2003.

O ideal seria manter, com adaptações, apenas o § 2º do artigo 18, incorporando-o ao texto do artigo 19, para garantir ao servidor a opção pela gratificação de atividade que for mais vantajosa quando do cálculo do benefício, já que o recebimento da GDAJUSP não impede a projeção do que o servidor receberia caso mantida a gratificação da Lei 10.682, de 2003, vez que a inteligência do § 1º do artigo 8º autoriza a comunicação com os critérios adotados para o PECPF:

Art. 8º Os critérios específicos de concessão de progressão funcional e promoção serão objeto de regulamentação por ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública.

§ 1º Enquanto não forem regulamentadas, as progressões e promoções dos titulares de cargos integrantes do Plano de Cargos, as progressões funcionais e promoções de que tratam os art. 6º e 7º serão concedidas observando-se as normas aplicáveis aos planos a que pertenciam os servidores até a data de publicação desta Medida Provisória.

**ANTE O EXPOSTO**, conclui-se que:

**(a)** abstratamente e em termos gerais, a reorganização de pessoal veiculada pela minuta normativa não viola frontalmente o regime constitucional do serviço público, conforme avaliações anteriores desta assessoria, as quais devem ser consultadas para evitar tautologia;

**(b)** a menção feita pelo artigo 11 ao exercício pressupõe a lotação no Ministério da Justiça e Segurança Pública, mas a redação pode ser melhorada conforme a seguinte sugestão:

Art. 11. Fica instituída a Gratificação de Desempenho de Atividade de Justiça e Segurança Pública com Cidadania – GDAJUSP, devida aos titulares de cargos de provimento efetivo, de níveis superior, intermediário e auxiliar, regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quando em efetivo exercício no Ministério

<sup>3</sup> Minuta: Art. 11 [...] § 2º É assegurado ao servidor que perceba gratificação de desempenho de atividade ou de produtividade em decorrência do exercício do respectivo cargo efetivo, qualquer que seja a sua denominação ou base de cálculo, optar pela continuidade do seu recebimento, hipótese em que não fará jus à GDAJUSP.

<sup>4</sup> Minuta: Art. 2º [...] § 2º O enquadramento dos servidores ocupantes dos cargos a que se refere o caput no Plano de Cargos dar-se-á automaticamente, salvo manifestação irretratável, a ser formalizada no prazo de noventa dias, a contar da data de publicação desta Medida Provisória, na forma do Anexo III.

da Justiça e Segurança Pública, **enquanto permanecerem lotados no órgão.**

(c) os artigos 18 e 19 carecem de adaptações para assegurar uma opção esclarecida aos servidores acobertados pela integralidade que não alcançaram o interstício de 60 meses de percepção da GDAJUSP, as quais podem ser alcançadas com a supressão do artigo 18 e com o seguinte acréscimo ao artigo 19, desde que feitas as devidas adaptações:

Art. 19 [...]

Parágrafo único. A parcela incorporada aos proventos da aposentadoria com base no disposto no caput deste artigo não poderá ser percebida cumulativamente com outra parcela incorporada de gratificação de desempenho, de atividade ou de produtividade, independentemente de sua denominação ou base de cálculo, facultado o direito de opção pela incorporação aos proventos da parcela mais vantajosa, que poderá ser calculada considerando a gratificação de desempenho de atividade ou de produtividade a que fazia jus o servidor em decorrência do exercício das atribuições do respectivo cargo efetivo, considerando o Plano de Cargos a que pertença.

É a opinião.

**Dr. Robson Barbosa**  
OAB/DF 39.669