

Parecer Jurídico

PORTARIA MGI Nº 5.127, DE 13 DE AGOSTO DE 2024

Introdução

Trata-se de Parecer sobre a Portaria MGI nº 5.127, de 13 de agosto de 2024, que estabelece diretrizes e critérios a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, na elaboração de propostas de criação, racionalização e reestruturação de planos, carreiras e cargos, bem como ampliação do quantitativo de cargos efetivos.

A Portaria foi publicada no dia 14 de agosto de 2024, data próxima ao encerramento das mesas de negociação, que foram marcadas pelas tentativas do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) de promover a reestruturação das carreiras.

O Parecer trata sobre os conceitos da Portaria; as diretrizes na elaboração de propostas de criação, racionalização e reestruturação de planos, carreiras e cargos efetivo; a definição das atribuições e dos requisitos de ingresso nos cargos que serão criados; desenvolvimento na carreira e estrutura remuneratória. Ao final, apresenta a conclusão quanto aos possíveis impactos da Portaria, se há consequências imediatas, e os próximos passos que poderão ser dados pelo governo na finalização da regulamentação.

Análise

A Portaria MGI nº 5.127, de 13 de agosto de 2024 é genérica, e a princípio, por si só, ainda não promove mudanças efetivas, apenas apresenta diretrizes e critérios gerais para as reestruturações e deverá ser regulamentada por instruções normativas.

Trata-se do início de uma “reforma administrativa”, ou como o governo prefere chamar, “agenda de transformação do Estado”, da qual há um compromisso de não se realizar alterações que demandem mudanças na Constituição Federal de 1988, como a estabilidade do servidor ou tipos de vínculos com a administração. Como o esperado, a reforma deverá ocorrer de forma infralegal, ou seja, por meio de decretos, portarias e instruções normativas, e posteriormente, por projetos de lei.

Em entrevista, a Ministra da Gestão mencionou que “a portaria do novo sistema de carreiras já foi implementada antes de existir”, pois essas diretrizes já apareciam nas mesas de negociação, como o alongamento de carreiras e a recusa do governo em estabelecer aumento de renumerações por bônus.

Segundo a Ministra, a Portaria é uma referência para o MGI negociar a reestruturação das carreiras, mas não é vinculativa às entidades, que poderão ficar livres para apresentar seus pleitos.

A seguir, uma análise dos principais aspectos do ato normativo.

a) Definições

Inicialmente, a Portaria conceitua cargo, carreira, plano, e cargos transversais (art. 1º, I a IV).

Art. 1º Esta Portaria estabelece diretrizes e critérios a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, na elaboração de propostas de criação, racionalização e de reestruturação de planos, cargos e carreiras, bem como ampliação do quantitativo de cargos efetivos. Parágrafo único. Para fins de aplicação desta Portaria, entende-se por: I - cargo: conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser conferidas a uma pessoa ocupante de cargo efetivo;

II - carreira: forma de organização do cargo efetivo com denominação estabelecida em lei, que dispõe sobre o conjunto de regras que disciplinam o ingresso, a estrutura remuneratória, o desenvolvimento e outros requisitos específicos exigidos dos ocupantes do cargo;

III - plano: agrupamento de carreiras, de cargos ou de cargos e de carreiras com base em áreas de atuação ou em características comuns; e

IV - plano, carreira e cargos transversais: aqueles que tenham possibilidade de atuação em mais de um órgão e entidade da administração pública federal.

O destaque especial é para a definição expressa de plano, carreira e cargos transversais, como aqueles que tenham possibilidade de atuação em mais de um órgão e entidade da administração pública federal. Interessante notar que a Portaria não trata de apenas de possíveis “carreiras transversais”, mas sim também de “planos e cargos transversais,” o que se depreende que a transversalidade não será característica apenas de carreiras.

Uma explicação possível é que atribuir-se a transversalidade a cargos e não às carreiras específicas evitaria maiores críticas, possibilitando-se que a transversalidade seja mais ampla. Trata-se de uma surpresa, pois o livro do Ipea, “Trajetórias da Nova República”, que tem inspirado o MGI, traz propostas de superação dos anacronismos da Administração Pública e torná-la “moderna” trata de carreiras transversais estruturantes, e não de cargos.

A intenção de haver cargos transversais fica evidente na previsão do art. 7º, segundo o qual “cargos com atribuições comuns a vários órgãos e entidades devem ser preferencialmente organizados de modo transversal.”

O Ministério da Gestão entende que carreiras públicas devem ser criadas para prover políticas públicas e, portanto, as carreiras devem estar vinculadas às respectivas políticas, e não a um órgão ou entidade específica. [\[2\]](#)

Ainda não é possível saber quais critérios serão utilizados para se definir quais cargos serão transversais ou não, ou seja, quais têm possibilidade de atuação em mais de um órgão e entidade da administração pública federal.

b) Diretrizes na elaboração de propostas de criação, racionalização e reestruturação de planos, carreiras e cargos efetivos

Conforme o art. 3º da Portaria, na elaboração de propostas de criação, racionalização e reestruturação de planos, carreiras e cargos efetivos deverão ser observadas as seguintes diretrizes.

“Art. 3º Na elaboração de propostas de criação, racionalização e reestruturação de planos, carreiras e cargos efetivos deverão ser observadas as seguintes diretrizes:

- I - geração de valor público por meio da excelência na gestão de pessoas;**
- II - simplificação do conjunto de planos, carreiras e cargos efetivos;**
- III - agrupamento de carreiras com atribuições semelhantes;**
- IV - gestão dinâmica da força de trabalho;**
- V - priorização das atividades estratégicas e complexas;**
- VI - priorização de planos, carreiras e cargos efetivos que possam atuar de modo transversal;**

VII - promoção da movimentação de pessoal que garanta aproveitamento adequado da força de trabalho;

VIII - valorização da pessoa ocupante de cargo efetivo;

IX - desenvolvimento contínuo da pessoa ocupante de cargo efetivo; e

X - reconhecimento do mérito individual e do esforço de cooperação dentro das equipes.”

O ato normativo tem o objetivo de “enxugar” as carreiras, pela simplificação do conjunto de planos, carreiras e cargos efetivos, bem como agrupamento de carreiras com atribuições semelhantes, especialmente com o objetivo de redução de disparidades de vencimentos, tendo em vista que o poder executivo federal conta atualmente com mais de 300 tabelas salariais, e diferentes renumerações para atividades semelhantes.

Uma das diretrizes é de valorização da pessoa ocupante de cargo efetivo e seu desenvolvimento contínuo, contudo, há uma omissão em relação aos estabilizados pelo art. 19 do ADCT e aqueles que entraram sem concurso público, antes da Constituição Federal de 1988, que o STF entende que não ocupam cargo e não podem ser enquadrados em novo planos de cargos e salários de efetivos (Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) 1306505, com repercussão geral, Tema 1157).

A Portaria também lança fundamento no reconhecimento do mérito individual e do esforço de cooperação dentro das equipes, uma ótica que está diretamente relacionada às transformações que têm sido realizadas na forma de trabalho de servidores, voltada para o programa de gestão de desempenho (PGD). Em última análise, trata-se também de tentativa de institucionalização de um sistema de mérito na administração pública.

Há foco na promoção da movimentação de pessoal que garanta aproveitamento adequado da força de trabalho, que será melhor analisada abaixo.

c) Favorecimento da movimentação de servidores entre órgãos e entidades da administração pública federal

Um dos cernes da proposta de reestruturação das carreiras é a promoção da movimentação de pessoal que garanta aproveitamento adequado da força de trabalho.

Há duas formas de promoção de maior mobilidade, dispostas na Portaria. O primeiro enfoque está na transversalidade de carreiras dentro da estrutura de planos de cargos e carreiras do Poder Executivo Federal, e o segundo na aplicação do instituto da alteração de exercício para composição da força de trabalho.

Trata-se da concretização de uma visão que já havia sido manifestada pelo MGI, a respeito de investir em carreiras transversais como caminho para inovar no serviço público. As entidades representativas de servidores precisam preparar sua inserção nessa pauta, colocando seus pontos de reivindicação ou apoio.

A transversalidade indica uma forma melhor de movimentar os servidores de acordo com a necessidade/capacidade, no entanto, é fundamental que se crie uma cultura e incentivo para as movimentações dentro da administração pública, pois, embora existam vários mecanismos legais, os gestores são, geralmente, o principal empecilho para a movimentação da força de trabalho. Nesse sentido, a Portaria pode representar um início de mudança de paradigma quanto à movimentação de servidores dentro da administração.

Outro aspecto que precisará de maior aprofundamento é quanto à movimentação de pessoal e as especificidades do cargo, o que envolve tratar também de disposições específicas nas leis das carreiras, algumas com características próprias quanto às possibilidades de movimentação.

A matéria administrativo-constitucional não permite que o servidor venha exercer funções distintas daquelas que caracterizam o cargo para o qual prestou concurso público, sob pena de se caracterizar desvio de função. Em razão disso, o art. 3º da Portaria dispõe expressamente que as especificidades dos cargos e do órgão ou entidade de destino precisam ser observadas, e que as propostas de criação, racionalização e de reestruturação de planos, cargos e carreiras deverão estar alinhadas à estrutura de governança compatível com a natureza dos cargos e a finalidade a que se destinam, e não devem incluir alteração de requisito de ingresso referente ao nível de escolaridade.

“Art. 3º (...)

§ 1º As propostas de criação, racionalização e de reestruturação de planos, cargos e carreiras **deverão estar alinhadas à estrutura de governança compatível com a natureza dos cargos e a finalidade a que se destinam.**

§ 2º As propostas de reestruturação de cargos não devem incluir alteração de requisito de ingresso referente ao nível de escolaridade.

(...)

§ 4º As propostas deverão observar os institutos de movimentação de pessoal existentes na legislação em vigor, observando-se para tanto:

I - especificidades do cargo;

II - especificidades do órgão ou entidade;

III - mobilidade adequada ao melhor aproveitamento da força de trabalho;
e

IV - aplicação do instituto da alteração de exercício para composição da força de trabalho.”

A transversalidade é vista como solução pelo MGI, pois permitiria a alocação e movimentação dos servidores entre diferentes áreas da administração pública. Atualmente, as carreiras que têm maior facilidade na alteração de exercício para composição da força de trabalho são as carreiras transversais, porém, ainda enfrentam dificuldades quanto à manutenção de direitos e vantagens dos cargos de origem. Um aspecto positivo é a previsão expressa dessa manutenção:

“Art. 3º Na elaboração de propostas de criação, racionalização e reestruturação de planos, carreiras e cargos efetivos deverão ser observadas as seguintes diretrizes:

(...)

§ 3º A criação, racionalização e reestruturação de planos, carreiras e cargos efetivos devem, sempre que possível, consideradas as atribuições do cargo, a correspondente área da política pública envolvida e os interesses institucionais e administrativos de âmbito governamental, favorecer a movimentação de servidores entre órgãos e entidades da administração pública federal, **garantida a manutenção de direitos e vantagens do cargo de origem.**

(...).”

É necessário que se tenha maiores garantias que, de fato, haverá a manutenção de direitos e garantias, inclusive em relação às gratificações de desempenho, especialmente nos casos em que se possa haver choque com legislações específicas da carreira, tendo em vista que estarão em exercício em outros órgãos ou entidades da Administração em decorrência da movimentação para compor força de trabalho.

d) Definição das atribuições e dos requisitos de ingresso nos cargos que serão criados

O projeto de facilitar a movimentação dos servidores entre entes e órgãos da administração pública é visível em relação às definições de atribuições e requisitos de ingresso nos cargos efetivos a serem criados.

Segundo o art. 6º, as atribuições serão preferencialmente abrangentes, que possibilitem a adequação da força de trabalho às necessidades da administração pública federal, ao longo do tempo, em diferentes órgãos e entidades e os cargos serão estruturados preferencialmente de acordo com as atividades a serem desempenhadas, e não com exercício exclusivo em determinado órgão ou entidade.

“Art. 6º A definição das atribuições e dos requisitos de ingresso no cargo observará os seguintes parâmetros:

I - atribuições preferencialmente abrangentes, que possibilitem a adequação da força de trabalho às necessidades da administração pública federal, ao longo do tempo, em diferentes órgãos e entidades;

II - cargos estruturados preferencialmente de acordo com as atividades a serem desempenhadas, e não com exercício exclusivo em determinado órgão ou entidade; e

III - cargos classificados em especialidades quando for necessária formação especializada ou domínio de habilidades específicas, mediante critérios objetivos e considerando o interesse da administração pública federal.”

Não poderão ser encaminhadas propostas de criação de cargos efetivos com atribuições que sejam idênticas ou similares às de cargos existentes; temporárias ou com tendência a se tornarem obsoletas; ou de menor complexidade (art. 6º, parágrafo único). Quanto a esse ponto, há um indicativo evidente que a administração pública não criará cargos de nível fundamental e médio, tampouco insere nas diretrizes elementos para a valorização desses.

Resta evidenciado também que não serão criadas carreiras para desempenhar atribuições já exercidas por carreiras existentes, de forma que os órgãos e entidades, ao apresentar proposta de criação de novas carreiras deverão se atentar a esses critérios.

Quanto às definições de atribuições e requisitos de ingressos, essas deverão ser aplicadas aos cargos a serem criados, já que a alterações desse nível (atribuições e requisito de ingresso) não podem ser

alteradas por mero ato administrativo, pois dependem da prévia edição de lei específica, até mesmo porque essas alterações importariam, reflexamente, na criação de novos cargos, o que violaria o art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal.

As diretrizes foram estabelecidas a partir de um contexto no qual há vários órgãos solicitando a criação de carreiras próprias.

e) Desenvolvimento na carreira

Desde as mesas de negociações o MGI revela seu objetivo de alongamento das carreiras, com a criação de novos padrões e classes para cima ou na base, e redução do impacto orçamentário de curto prazo. Preferencialmente, os novos servidores passarão por no mínimo 20 anos para chegar ao final da carreira.

Quanto ao desenvolvimento na carreira, o Governo tende a trazer novos instrumentos para avaliação de desempenho, dos quais a Portaria apenas concede indícios. Em entrevistas já foi revelado que se pretende uma avaliação na qual a população também participe.¹

O cumprimento do interstício temporal não será o único fator a ser considerado para o desenvolvimento na carreira, e deverá ser avaliado a contribuição do desempenho individual e coletivo para os resultados institucionais, bem como habilitação para o desenvolvimento de atividades mais complexas, engajamento e comprometimento com o trabalho desempenhado, dentre outras.

Transcreve-se abaixo os requisitos que serão avaliados para a promoção e progressão, que apontam para a ideia da gestão em relação a alterar a forma de avaliação dos servidores.

Art. 8º O desenvolvimento do servidor na carreira observará os seguintes parâmetros:

¹ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/02/05/reforma-administrativa-governo-tera-sistema-para-populacao-avaliar-servico-publico-diz-ministra.ghtml> Acesso em 29/08/2024.

I - estabelecimento de requisitos que avaliem, entre outros:

- a) contribuição do desempenho individual e coletivo para os resultados institucionais;
 - b) habilitação para o desenvolvimento de atividades mais complexas; e
 - c) engajamento e comprometimento com o trabalho desempenhado;
- II - estabelecimento de critérios que valorizem tanto perfis técnicos quanto gerenciais;

III - período mínimo de, preferencialmente, vinte anos para o alcance do padrão final da carreira;

IV - estruturação de sistemática de desenvolvimento na carreira que reconheça e valorize a pessoa ocupante de cargo efetivo com desempenho superior aos parâmetros estabelecidos; e

V - desenvolvimento profissional do servidor na carreira como um processo contínuo ao longo de sua permanência no cargo.

§ 1º O exercício em unidades de lotação prioritárias poderá ser considerado como critério para o desenvolvimento na carreira.

§ 2º O cumprimento de interstício temporal não deve ser utilizado como critério único para o desenvolvimento na carreira, mas combinado com outros critérios, em conformidade com os parâmetros listados no caput.

§ 3º A titulação acadêmica poderá ser considerada como um dos critérios para fins de progressão ou promoção, desde que diretamente relacionada ao desempenho das atribuições do cargo.

É possível que, a depender de como serão realizadas as regulamentações de desenvolvimento, o MGI esbarre com previsões específicas nas leis de carreiras, que somente poderão ser alteradas mediante processo legislativo, e não por meros atos administrativos.

f) Estrutura Remuneratória

A Portaria visa simplificar a estrutura remuneratória e priorizar a remuneração em parcela única. Há evidente uniformização de estruturas remuneratórias para cargos de mesma natureza e com similar complexidade de atribuições e responsabilidades; excepcionalidade na criação de parcelas relativas

à titulação acadêmica, as restringindo para os cargos relativos a ensino, pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico, ou nos casos de aperfeiçoamento diretamente relacionados às atribuições do cargo. Transcreve-se abaixo as disposições pertinentes:

Art. 9º Na elaboração de propostas de criação e de reestruturação de planos, carreiras e cargos efetivos, a composição remuneratória do cargo deve orientar-se pelas seguintes diretrizes:

I - simplificação e redução da quantidade de parcelas;

II - uniformização de estruturas remuneratórias para cargos de mesma natureza e com similar complexidade de atribuições e responsabilidades;

III - excepcionalidade na criação de parcelas relativas à titulação acadêmica, restringindo estas para os cargos cujas atribuições desempenhadas sejam relativas a ensino, pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico, ou nos casos de aperfeiçoamento diretamente relacionados às atribuições do cargo;

IV - excepcionalidade na criação de bônus ou parcelas similares vinculadas a desempenho da função;

V - vedação de criação de vencimentos e vantagens pecuniárias permanentes sem a correspondente incidência de contribuições previdenciárias; e

VI - vedação de criação ou majoração de parcelas indenizatórias não relacionadas ao ressarcimento de despesas extraordinárias ocasionadas pelo regular exercício das atribuições do cargo.

Parágrafo único. A criação excepcional de bônus ou parcela similar, prevista no caput, inciso IV, deverá:

I - ser restrita aos servidores ativos; e

II - vinculada ao desempenho adicional temporário no exercício da função.

Art. 10. Não serão admitidas propostas de reestruturação de planos, carreias e cargos que contemplem apenas a alteração de estrutura remuneratória, sem observância das demais diretrizes estabelecidas nesta Portaria.

Previsão de excepcionalidade na criação de bônus ou parcelas similares vinculadas a desempenho da função e veda a criação de vencimentos e vantagens pecuniárias permanentes sem a correspondente incidência de contribuições previdenciárias e a “criação ou majoração de parcelas indenizatórias não relacionadas ao ressarcimento de despesas extraordinárias ocasionadas pelo regular exercício das atribuições do cargo.”

Ainda de acordo com o texto, a criação de bônus ou parcela similar deve ser restrita aos servidores ativos e “vinculada ao desempenho adicional temporário no exercício da função”. No atual processo de negociação, as discussões sobre o bônus de eficiência foi um dos elementos que dificultou o processo de negociação com o conjunto de carreiras.²

Ao comentar sobre essas previsões, a Ministra da Gestão, afirmou que nas mesas de negociação já restou evidente que a criação de bônus não é política do governo, e que o pagamento de bônus aos agentes da Receita Federal decorreu exclusivamente de legislação (trata-se do bônus de eficiência previsto na Lei 13.464/2017, de 10 de julho de 2017), da qual não era possível o MGI revogá-la (a lei somente poderia ser revogada por outra lei).

Segundo a Ministra *“a gente não é contra você ter uma remuneração variável por desempenho, mas tem que ser, no mínimo, da unidade. Uma métrica que, de fato, valorize o esforço do servidor. E não simplesmente uma métrica institucional, onde todo mundo contribui igual, todo mundo ganha igual. E continua o mesmo.”*³ A Portaria dispõe expressamente que a criação excepcional de bônus ou parcela similar deverá ser restrita aos servidores ativos e vinculada ao desempenho adicional temporário no exercício da função.

²Disponível em: <https://www.sindsef-sp.org.br/deu-na-midia-governo-define-diretrizes-para-novas-reestruturacoes-de-carreira/> Acesso em 29/08/2024.

³ Disponível em: <https://www.condsef.org.br/noticias/esther-dweck-portaria-novo-sistema-carreiras-ja-foi-implementada-antes-existir> Acesso em 29/08/2024.

Conclusão

Reestruturações de carreiras são complexas, pois se efetivam no bojo da legislação das carreiras, que somente pode ser alterada mediante lei específica, especialmente quando se trata de mudanças mais radicais.

A Portaria é genérica, apresenta apenas diretrizes, e não tem o condão, por si só, de alterar o modelo atual das carreiras. É necessário aguardar a regulamentação, pois para que ocorram as mudanças que o Ministério da Gestão pretende, alterações legislativas devem ser realizadas. Ciente desse fato, o secretário de Gestão de Pessoas, José Celso Cardoso já mencionou que se houver adesão das entidades, das carreiras e dos órgãos poderá evoluir para uma normatização mais efetiva, por projeto de lei.⁴

Por apresentar somente diretrizes a Portaria não efetua alterações imediatas, mas já representa a concretização das ideias que o MGI tem trazido em debates e nas mesas de negociação, como simplificação de carreiras, isonomia entre cargos similares, prolongamento do tempo para se chegar ao topo de carreira, facilitação de mobilidade entre entes e órgãos da administração, e transversalidade.

A Portaria prevê expressamente que na movimentação de servidores entre órgãos e entidades da administração pública federal será garantida a manutenção de direitos e vantagens do cargo de origem, mas não trata sobre gratificações de desempenho, tendo em vista que esses servidores serão movimentados entre diferentes órgãos e entidades da administração pública federal.

Uma preocupação quanto à transversalidade e maior possibilidade de movimentação são os riscos de desvios de função, e que essas carreiras e cargos passem a ser “invisibilizados”, e tidos como “genéricos”. Esse problema pode ser evitado ou mitigado a partir da regulamentação de disposições que já constam na Portaria, quanto à observância dos institutos de movimentação de pessoal existentes na legislação em vigor, bem como as especificidades do cargo e do órgão ou entidade.

⁴ Disponível em: <https://asmetro.org.br/portalsn/2024/08/28/governo-vai-simplificar-carreiras-de-servidores-federais-por-meio-de-portaria/> Acesso em 29/08/2024.

O aspecto mais incisivo da Portaria é quanto à necessidade de maior transversalidade e facilitação na movimentação dos servidores nos órgãos e entidades da administração pública federal, e insere disposições para concretizar, o que pode ser muito benéfico ao aprimoramento profissional do servidor, com novas experiências e à prestação do serviço público.

A despeito de as diretrizes já terem sido adotadas na prática pelo governo nas mesas de negociações, e não se tratar de uma novidade, é importante para estabelecer maior transparência na elaboração de propostas de carreira.

Brasília, 30 de agosto de 2024.

CAMILLA LOUISE GALDINO CÂNDIDO
OAB/DF nº 28.404

MÁDILA BARROS S. DE LIMA
OAB/DF nº 53.531