

Da unificação de carreiras do Poder Judiciário. Medida restauradora da justiça e da ordem jurídica

Emerson Odilon Sandim*

I – Da problemática:

Em data de 29/10/2007, o site "Espaço Vital" publicou, no tanto que interessa, a seguinte notícia: "A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados aprovou o projeto de lei nº 319/07, do Supremo Tribunal Federal, que transforma as carreiras de analista judiciário, técnico judiciário e auxiliar judiciário em cargos de uma única carreira - a judiciária. Com a mudança, o projeto torna a carreira dos servidores do Poder Judiciário da União compatível com as emendas constitucionais 41 e 47 – da reforma da Previdência. O projeto evita, por exemplo, que um servidor com 15 anos de exercício no cargo de técnico judiciário, se aprovado no concurso para analista judiciário, tenha de acumular mais 15 anos como analista para obter a paridade de aposentadoria prevista nas regras de transição da reforma da Previdência. A Emenda Constitucional nº 47, de 2005, autoriza o servidor a se aposentar com paridade salarial ao ativo desde que preencha alguns requisitos. Entre eles, 25 anos de efetivo serviço público, 15 anos na carreira e 5 anos no cargo." (01)

Essa unificação preconizada acima, além de atender às questões previdenciárias, impedirá anomalias dentro das próprias carreiras já existentes, isto é, um servidor que seja analista judiciário da área judiciária, por exemplo, venha a ingressar na mesma área judiciária, em apenas uma atividade especializada e, numa leitura rápida, poderia perder, para efeito de progressão, o tempo anteriormente mourejado.

Daí porque, sem qualquer pretensão de esgotar o tema, procuraremos dimensionar a vantagem da unicidade das preditas carreiras e, também, levaremos a cabo uma interpretação mais sistêmica, para que, enquanto não haja mudança normativa, se consiga maior harmonização exegetica.

II – Das diferentes carreiras tratadas pela Lei nº 11.416/06. Imprecisão jurídica:

A Lei nº 11.416 reza que: "Art. 2º Os Quadros de Pessoal efetivo do Poder Judiciário são compostos pelas seguintes Carreiras, constituídas pelos respectivos cargos de provimento efetivo: I - Analista Judiciário; II - Técnico Judiciário; III - Auxiliar Judiciário."

Por sua vez, a Constituição Federal, no ponto sob análise, assevera que: "Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. § 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II - os requisitos para a investidura; III - as peculiaridades dos cargos."

Segundo a boa doutrina, tem-se que: "Cargos são as mais simples e indivisíveis unidades de competência a serem expressadas por um agente, previstas em número certo, com denominação própria, retribuídas por pessoas jurídicas de direito público e criadas por lei." (02)

E, prosseguindo, funções públicas tratam-se de "plexos unitários de atribuições, criados por lei, correspondentes a encargos de direção, chefia ou assessoramento, a serem exercidas por titular de cargo efetivo, da confiança da autoridade que as preenche." (03)

Daí porque, a bem da verdade, no Estado brasileiro pode-se aquilatar, face à existência de três poderes (art. 2º, da Carta Política), que, igualmente, se fazem presentes apenas três carreiras. No mais, as divisões emergirão dos diversos cargos e funções.*

Deste modo, a Lei nº 11.416/06, em seu art. 2º, quando alude à existência de três carreiras no Poder Judiciário, protele inegável erronia, haja vista que carreira é singular a cada Poder e, exatamente isso, é o que se extrai do § 1º, do art. 39, da Lei Mater, que jamais pluraliza esse instituto do direito administrativo.

Este, aliás, é o judicioso posicionamento de Glauce de Oliveira Barros, quando põe à mostra que: "o novo Plano de Carreira contemplado pela Lei 11.416/06 repetiu o erro técnico jurídico constante do seu antecessor, relativamente ao conceito de carreira, pois ao dispor que "as carreiras" do Poder Judiciário são compostas pelos cargos de analista, técnico e auxiliar acabou por dizer que cada cargo correspondia a uma carreira, significando que os servidores do Poder Judiciário compunham três carreiras. Diante desse fato, iniciou-se o equivocado entendimento no âmbito da administração pública, resultado desse erro técnico legislativo." (04)

Infelizmente, essa confusão terminológica tem dado vazão à ocorrência de situações monstruosas, dente elas, podemos exemplificar o caso de um técnico judiciário que já tenha laborado cerca de cinco anos neste cargo e, ao depois, sagrando-se vitorioso em certame para analista judiciário, veja perdido seu tempo de serviço para fins previdenciários** e, identicamente, para ascensão e/ou progressão funcionais.

Para agravar ainda mais, alguns tribunais têm realizado concurso público para certas atividades mais especializadas, alusivas ao cargo de analista judiciário da área judiciária, como, à guisa de exemplo, o relativo aos oficiais de justiça, calcando-se no permissivo da Lei nº 11.416/06, que preceitua: "Art. 4º As atribuições dos cargos serão descritas em regulamento, observado o seguinte: (...) § 1º Aos ocupantes do cargo da Carreira de Analista Judiciário – área judiciária cujas atribuições estejam relacionadas com a execução de mandados e atos processuais de natureza externa, na forma estabelecida pela legislação processual civil, penal, trabalhista e demais leis especiais, é conferida a denominação de Oficial de Justiça Avaliador Federal para fins de identificação funcional." (ausentes parênteses e reticências na fonte).

Implementado o dito concurso, suponhamos que alguém que já era analista judiciário da área judiciária logre agora a aprovação neste novo mister e como estímulo, por incrível que pareça, sobrevir-lhe-á verdadeira pena, isto porque, não terá contado seu anterior tempo de labor para fins securitários e, também, para progressão/ascensão, tudo em decorrência da equivocada visão quanto à existência de "carreiras" diferentes no próprio Poder Judiciário.

Do exarado no parágrafo antecedente se depreende uma deformação hermenêutica ainda maior, dado que alguns intérpretes têm conseguido a proeza de se criar duas carreiras de analista judiciário da área judiciária, isto é, tendo como carreira própria àquela voltada à execução de mandados, que, neste caso, nem a Lei nº 11.416/06 pretendeu gestar esta irregularidade, tanto assim o é que giza em seu art. 4º, §1º que: "Aos ocupantes do cargo da Carreira de Analista Judiciário – área judiciária cujas atribuições estejam relacionadas com a execução de mandados e atos processuais de natureza externa, na forma estabelecida pela legislação processual civil, penal, trabalhista e demais leis especiais, é conferida a denominação de Oficial de Justiça Avaliador Federal para fins de identificação funcional." (apuseram-se grifos).

Insistimos, então, em deixar clara a impossibilidade solar de se pensar em duas carreiras de analista judiciário da área judiciária, máxime porque condenamos veementemente a própria gênese da pluralização de carreira no respectivo Poder Judiciário. O que se é distinto entre analista judiciário da área judiciária, sem maiores especialidades, e aquele que esteja lotado, exemplificativamente, como oficial de justiça são as classes díspares que ambos ocupam.

Novamente, por oportuno, a preleção de Glauce de Oliveira Barros, ao vaticinar: "Ora, os cargos estão escalonados em classes, com grau de responsabilidade diferenciada entre auxiliar judiciário, técnico judiciário e analista judiciário. Dessarte, carreira é o conjunto de cargos hierarquicamente diferenciados pela complexidade de atribuições e maior grau de responsabilidade, exigindo-se, como um dos requisitos para o seu provimento, nível de escolaridade diferenciado e razoável ao grau de complexidade das atribuições." (05)

Não cansamos de asseverar, portanto, a incorreção da Lei nº 11.416/06, ao engendrar "carreiras", como no-lo bem diz Glauce de Oliveira Barros: "o entendimento, por certo, está totalmente divorciado do ordenamento constitucional, pois a simples colocação de uma frase para o plural não poderia causar entendimento tão equivocado de que o legislador ordinário "mudou o conceito de carreira", mormente quando a maioria dos servidores do

Poder Judiciário são capacitados e qualificados com cursos de graduação, pós-graduação, mestrado e até mesmo doutorado em ciências jurídica." (06)

O nosso raciocínio, com todo respeito, parece estar de acordo com o sistema jurídico pátrio, visto que, se não fosse deste modo, tornar-se-ia impossível admitir a iterativa jurisprudência que permite que ocupantes de outros cargos dentro do Poder Judiciário ao ingressar, por exemplo, na magistratura, ainda assim possa assenhorear-se de vantagens daquela sua outra atividade, como sói ocorrer com os quintos. ***

Logo, a propalada unificação da carreira do Poder Judiciário, abarcada pelo Projeto de Lei nº 319/07, do Supremo Tribunal Federal, nada mais representa do que um real ajuste terminológico que a Lei nº 11.416/06 dera em sanchas quando, com a infelicidade redacional, forjara a nascença de três carreiras no poder comento.

Seja como for, temos tido ciência que inúmeros analistas judiciários da área judiciária, em sede de reivindicação previdenciária ou funcional (progressão/ascensão) te recebido de seus tribunais de origem, no pátio administrativo, indeferimentos de tais pretensões sob o argumento de que, ao alçarem carreira diversa ou mesmo ao tomarem posse, novamente como analista judiciário da área judiciária, mas agora como executores de mandados (oficial de justiça), terão aberto nova etapa funcional, como ocupantes de uma nova carreira, não fazendo jus a todos os direitos que guarneciam o patrimônio quando da transata atividade.

Outra nódoa se faz incontinentemente presente, haja vista que ao se fazer uma escorreita interpretação da Lei nº 11.416/06 conclui-se em uma interpretação conforme à Constituição Federal, ou seja, adequando-a ao estabelecido pelo art. 39, § 1º, do mesmo diploma maior, que tão somente existe uma carreira para cada Poder e, por isso mesmo, tudo aquilo que for angariado por uma auxiliar judiciário, técnico judiciário ou analista judiciário jamais poderá ser por ele perdido, sob pena de malferimento ao cânone do direito adquirido.

Pontuando com exatidão de ourives, a questão do direito adquirido, a prelação de José Adércio Leite Sampaio é de veras maravilhosa, ao aludir que: "o direito adquirido, como sabemos, é no Brasil o critério geral de barreira à retroatividade da lei e da garantia da previsibilidade dos negócios. (...) Seja como direito adquirido estrito senso, seja como as subespécies de ato jurídico perfeito e coisa julgada, temos uma situação ou um complexo fático – jurídico consolidados pelo decurso do tempo. Em sentido estrito, consideramos direito adquirido o complexo de situações concretas e subjetivas, fundadas e esgotadas as hipóteses legais de aquisição; em sentido largo, direito adquirido é, ademais, aquelas posições de vantagens que decorrem de um ato irrecorrível, bem como situações existentes e realizadas de acordo com a lei." (inocorrem parênteses e reticências no original).

Derradeiramente, como frisamos alhures, existem processos administrativos de servidores públicos do Poder Judiciário envolvendo a aplicabilidade da Lei nº 11.416/06, no que tange a direitos previdenciários/funcionais, arrimados na análise dessas "três carreiras" que, como sabemos, em linguagem doutrinária, deveriam ter o selo da unidade, a qual, consoante o noticiado Projeto de Lei nº 319/07, será uma realidade normativa. Esses feitos, por ventura em tramitação, se não julgados favoravelmente aos agentes públicos, haverão de ser

sobrestados até a edição da nova lei, para que com isso sejam colmatadas eventuais decisões contrárias à esperada nova ordem legal, coibindo-se, assim, ainda mais, gastos desnecessários de tempo e dinheiro com o posterior julgamento dessas quizilas a nível jurisdicional.

O fundamento jurídico favorável à suspensividade dos autos administrativos, como é cediço, radica-se no art. 462, do Código de Processo Civil, como se percebe, *mutatis mutandis*, deste aresto: "Recurso provido para reconhecer a validade da licitação, por força do novel diploma especificador da lei pretérita que inaugurou o procedimento licitatório, reconhecendo encartado o trecho na previsão originária. Aplicação do art. 462 do CPC." (08)

III – Das conclusões:

Torna-se perceptível, data venia, que:

a) A Lei nº 11.416/06, em seu art. 2º, quando faz emergir três carreiras no Poder Judiciário, malfere o art. 39, § 1º, da Constituição Federal, que explicita existir uma única carreira para cada Poder da República;

b) O exercício das atividades de auxiliar judiciário, técnico judiciário ou analista judiciário não faz sobrevir três distintas carreiras, mas, sim, deságua em três classes diversas, de modo que, em sendo a carreira única, os direitos amealhados em uma delas sê-lo-ão transpostos às outras, tangentemente às questões previdenciárias, progressão e promoção funcionais;

c) As três classes acima nominadas poderão, se for o caso, comportar especializações, dando azo, inclusive, ao ingresso nestas por novo certame. Exemplificativamente: uma analista judiciário da área judiciária poderá habilitar-se em concurso público para exercer misteres de oficial de justiça, porém, neste caso, não estará ingressando em uma nova carreira, até mesmo porque isso inexistente, contudo, abrigar-se-á em uma nova classe, ou, como queira, em um novel cargo, isto apenas para fins de identificação funcional (cf. art. 4º, § 1º, da Lei nº 11.416/06);

d) Hermenêutica que não anteveja essa unicidade de carreira, a par de estar crivada de inconstitucionalidade, por afrontadora do art. 39, § 1º, da Carta de Outubro, menoscabará o primado do direito adquirido, tornando sem sentido, dogmática e pragmaticamente falando, a volição de um servidor que já estivesse lotado em uma das classes do Poder Judiciário, anelar o adentramento em outra, porquanto verse-ia fenecido o seu tempo mourejado na classe pretérita, seja para fins previdenciário ou funcional. Tal desatino, a não mais poder, conspurcaria o princípio da razoabilidade, que tem sido sustentáculo hodierno da interpretação constitucional que, como é sabido, intenta dar a máxima eficácia às suas normas;

e) Os autos administrativos existentes, cujo thema decidendum recaia na casuística dessa "unificação de carreiras", se ainda pendentes de julgamento, caso não decididos em prol dos servidores públicos, haverão ser suspensos até a entrada em vigor da novel lei, para se evitar decisões contrárias ao futuro regramento, e que por isso mesmo, desafiem a jurisdicionalidade a fim de revê-las.

IV - Notas:

* Estudando o contido no art. 39, da Lex legum, Glauce de Oliveira Barros tem ocasião de assercionar que: "Quando o dispositivo destaca "cada carreira" quer se referir à carreira do Poder Judiciário, formada pelos cargos de analista, técnico e auxiliar; a carreira do Poder Legislativo, formada pelos cargos respectivos e a carreira do Poder Executivo, também formada por cargos distintos pela complexibilidade e demais requisitos indicados no parágrafo 1º, suso transcrito."

** Socorre-se, uma vez mais, deste magnífico exemplo do jurista Glauce de Oliveira Barros: "se o servidor, por exemplo, com 20 anos de serviço público, 15 anos de exercício no cargo de técnico judiciário, fosse aprovado no concurso público para analista do Poder Judiciário, deveria, além de permanecer cinco anos no cargo de analista (requisito da EC), também acumular 15 anos na carreira "de analista"."

*** "CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ATENDENTE JUDICIÁRIO. FUNÇÃO COMISSIONADA. QUINTOS. INGRESSO POSTERIOR NA MAGISTRATURA. INCORPORAÇÃO DOS QUINTOS. POSSIBILIDADE. DIREITO ADQUIRIDO. VANTAGEM PESSOAL. PRELIMINAR DE PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO REJEITADA. APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL IMPROVIDAS. 1 - A incorporação dos quintos, decorrente do exercício de função comissionada, à época em que o apelado era atendente judiciário, constitui vantagem pessoal; 2 - Legalmente incorporada tal vantagem, o ingresso posterior na magistratura não afasta o direito de continuar percebendo o seu valor correspondente; 3 - Ao contrário do que dispõe o art. 65, parágrafo 2º, da LOMAN, os quintos incorporados não configuram nova concessão de vantagem, mas sim obediência ao princípio constitucional do direito adquirido; 4 - Precedentes do STJ, desta Corte e do TRF da 2ª Região; 5 - Apelação e remessa obrigatória improvidas." (TRF da 5ª Região. Processo nº 353336. Rel. Des. Fed. Paulo Gadelha. Data de julgamento: 13/10/2005).

"EMBARGOS DECLARATÓRIOS. RECURSO ORDINÁRIO. EFEITOS MODIFICATIVOS. INCORPORAÇÃO DE QUINTOS. DIREITO ADQUIRIDO. REQUISITOS PREENCHIDOS. IMPLEMENTAÇÃO NÃO EFETIVADA. NÃO-IMPORTÂNCIA. 1. Para o reconhecimento do direito adquirido, pouco importa se a pessoa efetivamente fez uso do direito que adquiriu, pois o que tem valia é a implementação dos requisitos e incorporação de tal direito ao patrimônio do titular que, assim, dispõe dele quando entender conveniente. Doutrina e jurisprudência. 2. É possível o recebimento, por parte de magistrados, de quintos incorporados em época anterior ao ingresso na

magistratura. 3. Embargos declaratórios acolhidos, com efeitos infringentes, para julgar procedente o recurso ordinário." (STJ. Processo nº 11988/DF. 6ª Turma. Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA. Data de julgamento: 21/08/2007).

V - Referências:

(01) Notícia intitulada "Aprovada a unificação de três carreiras do Judiciário". Disponível em: <http://www.espacovital.com.br/noticia_ler.php?idnoticia=9363>. Acesso em: 06 nov. 2007.

(02) BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p. 182.

(03) Idem ibidem, p. 183.

(04) BARROS, Glauce de Oliveira. Carreiras no Judiciário: projeto de lei corrige erro na redação de plano de carreira. Disponível em: <<http://conjur.estadao.com.br/static/text/53981,1>>. Acesso em: 06 nov. 2007.

(05) BARROS, Glauce de Oliveira. Ob. Cit.

(06) BARROS, Glauce de Oliveira. Ob. Cit.

(07) SAMPAIO, José Adércio Leite. Direito adquirido e expectativa de direito. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

(08) STJ. Processo nº 434283/RS. 1ª Turma. Rel. Min. LUIZ FUX. Data de julgamento: 21/11/2002.

* escritor e conferencista, procurador do INSS aposentado, membro do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública (IBAP), especialista em Direito Processual Civil pela UFU/MG.

Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10700>> Acesso em.: 29 nov. 2007.