
PARECER JURÍDICO

ASSUNTO: PROPOSIÇÃO DE PROJETO DE LEI DE ALTERAÇÃO DE TABELA DE ENQUADRAMENTO VENCIMENTAL DO PLANOS DE CARGOS E CARREIRAS DOS SERVIDORES DO DETRAN-CE

(ANEXO II, A QUE SE REFERE O ART. 25 DA LEI ESTADUAL N.º 15.952, DE 14 DE JANEIRO DE 2016)

INTERESSADOS: SINDICATO DOS TRABALHADORES NA ÁREA DE TRÂNSITO DO ESTADO DO CEARÁ – SINDETRAN/CE

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO – SERVIDORES PÚBLICOS – ALTERAÇÃO DE TABELA DE ENQUADRAMENTO VENCIMENTAL DE PLANO DE CARGOS E CARREIRAS – VIABILIDADE ORÇAMENTÁRIA-FINANCEIRA – LEGITIMIDADE – REPRESENTATIVIDADE – CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE – ART. 25, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – ART 88, III E IV, CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO CEARÁ. - DEFERIMENTO.

I. RELATÓRIO

Origina-se o presente processo a partir de proposição do **SINDICATO DOS TRABALHADORES NA ÁREA DE TRÂNSITO DO ESTADO DO CEARÁ – SINDETRAN/CE**, entidade sindical representante de categoria profissional inscrita no CNPJ sob o nº. 41.302.548/0001-73, representada por **FÁTIMA GABRIELA LIMA MAC DOWELL**, dirigida à autoridade máxima e representante do Departamento Estadual de Trânsito do Estado do Ceará – DETRAN/CE – qual seja, seu Superintendente, apresentando, a partir de considerandos e arrazoados, proposta de projeto de lei de alteração da tabela vencimental do Plano de Cargos e Carreiras dos Servidores do DETRAN-CE, prevista no Anexo II da Lei Estadual n.º 15.952, de 14 de janeiro de 2016.

Partindo da premissa de aprimorar as políticas e diretrizes estabelecidas para gestão de pessoas e o quadro de pessoal efetivo do DETRAN-CE, orientada no sentido de estimular o desenvolvimento de competências gerenciais, técnicas, operacionais e administrativas, é proposta, então, a alteração da tabela de enquadramento vencimental dos servidores, por meio da atualização remuneratória das diversas carreiras dos cargos integrantes do quadro de pessoal, mais consentânea com a realidade atual do Departamento Estadual de Trânsito do Ceará.

Assim sendo, uma vez acolhida a proposição pelo Superintendente, e então remetida à Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, à Célula de Carreiras (Celca) da Coordenadora de Gestão de Pessoas (Cogep) da Seplag apreciá-la-ia.

Esta, em caso de favorabilidade, remetê-la-ia, então, à Procuradoria-Geral do Estado do Ceará, que, por seu turno, também aqui escendo com a viabilidade da proposta, enviá-la-ia à Casa Civil, para, de lá, enfim, com o aval do Governador, ser remetida à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, para deliberação e decisão final a seu respeito.

Desta sorte, buscou-se o parecerista jurista que subscreve o vertente documento, com vistas a aferir a legalidade e a legitimidade, ou não, da proposição ora em evidência, bem como de sua viabilidade e vantajosidade em prol da autarquia estadual de trânsito do Ceará e do próprio Estado. Isto, na medida em que uma manifestação jurídica sólida e bem fundamentada consiste em elemento não apenas persuasivo, mas, também, essencial à corroboração da validade do ato propositivo em questão.

É, pois, o breve relatório. Passo, então, a opinar.

II. MÉRITO

Quanto à possibilidade jurídica da celebração do pedido, ora em análise, ressalto que **o presente exame concentrar-se-á nos aspectos jurídicos da matéria proposta e de regularidade processual, abordando, mas abstendo-se de pormenores, no que diz respeito a aspetos técnicos, econômicos, financeiros e aqueles que exijam o exercício da competência e da discricionariedade administrativa a cargo dos órgãos competentes.**



Em síntese, um Plano de Cargos e Carreiras pode ser definido como um conjunto de regras internas de determinada repartição (pública ou privada) por meio das quais são definidos os cargos e funções oferecidos, suas características e a remuneração para cada posto de trabalho. Como o objetivo geral é manter o quadro de colaboradores organizado, oferecendo um salário/vencimento justo e compatível com o mercado, devem ser estabelecidos critérios para que o profissional possa evoluir dentro da repartição a que pertencer e subir na escala hierárquica.

No que diz respeito à (re)elaboração de planos de cargos e carreiras de servidores públicos, tem-se que este consiste em assunto amplamente debatido no âmbito da Administração Pública, na medida em que este tipo de estruturação da carreira do servidor, evoluível por meio de promoções e progressões – muito semelhante ao que ocorre no setor privado –, é, igualmente, um direito, e sua qualidade estrutural e elaborativa, um anseio comum dos profissionais abrangidos. Afinal, trata-se de instrumento que oportuniza o alcance de melhores posições na carreira e, respectivamente, a conquista de salários maiores e outros benefícios.

No caso dos servidores públicos (tornados regra, enquanto força de trabalho, nos órgãos e entidades públicas pelo Art. 37, II, CF), o estabelecimento de Plano de Carreira em seu favor encontra-se esculpido na própria Constituição Federal. **Trata-se, pois, de direito constitucional do servidor e obrigação do administrador público.**

Entretanto, ressalta-se que tal Plano não pode existir somente para o cumprimento de um dispositivo legal. Trata-se, a bem da verdade, de instrumento valioso de melhoria da qualidade do serviço, desde que permita o planejamento de carreira do servidor e a prestação de melhores serviços públicos através do desenvolvimento intelectual daqueles que executam as ações e políticas públicas – sobretudo quando a contrapartida remuneratória é consentânea com o trabalho que é prestado.

Quando da elaboração ou revisão de um Plano de Carreiras, a fim de que possa atingir os objetivos e fins a que se propõe, diversas questões despontam como objeto de necessária ponderação:

- Como motivar uma pessoa que possui estabilidade no emprego e que, a princípio, não pode ser demitida?
- O que é importante e estimulante para o servidor?
- Quais os benefícios e/ou vantagens que a administração deve oferecer ao servidor para que esse preste um atendimento à população com qualidade?
- O salário do servidor está de acordo com o praticado em outras repartições públicas de funções equivalentes?



- Existem disparidades significativas, ou equiparações equivocadas, entre os cargos?
- Quais as funções que devem ser valorizadas e quais as funções que podem ser colocadas em disponibilidade?
- O Plano proporcionará a qualificação e a capacitação dos servidores?
- Quais as competências que o servidor público deve possuir para prestar um serviço de qualidade para a população?

Respondidas essas questões, deve-se enquadrá-las à realidade financeira do ente público, o que leva a novas questões:

- Quanto a aprovação do Plano há de custar imediatamente? E dentro de 2 anos? E de 10 anos?
- O Plano de Carreiras proporcionará que benefícios à Administração? Estarão eles à altura dos custos consecutórios?
- A evolução da receita do ente responsável por arcar com o custo comportará o acréscimo de despesa proporcionado pelo Plano de Carreiras?
- Haverá impacto na remuneração dos servidores inativos?
- O Plano proporcionará vantagens fixas e permanentes ou parcelas variáveis de remuneração?
- Manter serviços com servidores efetivos ou terceirização?
- Carreiras amplas ou específicas?

Nesse diapasão, sobressalta, com maior destaque, a necessidade inexorável de um bom planejamento financeiro. Uma vez que os próximos degraus das funções desempenhadas dentro da repartição estejam bem definidos, torna-se possível fazer uma projeção futura mais eficiente, facilitando os processos de tomada de decisão. Todas essas questões, juntas, ajudam a manter o clima organizacional em equilíbrio, otimizando os processos de gestão de pessoal, além de evitar desvios funcionais e acúmulo indevido de tarefas.

Retomando o enfoque ao caso em liça, nesse diapasão, fato é que a **viabilidade orçamentária -financeira** do Plano ora submetido à análise encontra-se respaldada pela projeção de repercussão financeira aprovada na Lei 18.664 de 28 de Dezembro de 2023, a qual estima a Receita e Fixa a despesa do Estado do Ceará para o exercício de 2024 (LOA 2024), **a qual instituiu orçamento de R\$ 157.519.994,00 (cento e cinquenta e sete milhões, quinhentos e dezenove mil e novecentos e noventa e quarto reais) para pagamento de Despesa Pessoal e Encargos Sociais (Folha Normal) e R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para pagamento de Despesa Pessoal e Encargos Sociais (Folha Complementar) para esta Autarquia.**

Afinal, foram alocados, relativamente ao exercício financeiro anterior (ano de 2023) recursos no valor de R\$87.867.949,00 (oitenta e sete milhões, oitocentos e sessenta e sete mil e novecentos e quarenta e nove reais), destinados ao Custeio de Pessoal, valor este bem inferior do que aquele estimado pelos servidores como custo anual da aprovação da proposta atual de 2024, demonstrando, pois, a autonomia do

DETRAN-CE de arcar, por si só, com os custos da mudança proposta, sem oneração adicional nem dependência da fonte 00 (Recursos Ordinários do Tesouro Estadual).

Ademais, o Departamento Estadual de Trânsito do Ceará é o segundo maior órgão arrecadador do Estado, ficando atrás apenas da Secretária da Fazenda (Sefaz), com arrecadação prevista para ano de 2023 na cifra de mais de 1 (um) bilhão de reais, com superavit de mais 400 milhões. Dessa forma, a proposta apresentada representa menos de 5% da arrecadação dessa autarquia, a qual possui autonomia gerencial e financeira.

Em adendo, a **conveniência** e a **oportunidade** do Plano proposto revela-se amplamente justificada e fundamentada nas considerações arroladas na **Proposição Legislativa de alteração do Plano dos Servidores do DETRAN-CE**. Destaca-se, nesse tocante, a mensagem do projeto de lei correlato, segundo a qual a proposta “desponta com o desígnio de aprimorar ainda mais as políticas e diretrizes estabelecidas para gestão de pessoas do DETRAN-CE, orientada no sentido de robustecê-las mediante a justa e adequada remuneração de seus servidores, à altura das atribuições e responsabilidades que lhes competem”.

Ao mesmo tempo, almeja-se, ademais, o estímulo ao desenvolvimento de competências gerenciais, técnicas e operacionais, a partir da atualização remuneratória das carreiras, as quais abrangem uma miríade de atividades de trânsito e transporte, inclusive de gestão, além de consultoria e representação judicial.

E isto, ainda segundo a proposição, há de trazer inestimável melhora nos processos de disciplina e fiscalização dos serviços de trânsito estadual e os de tráfego no âmbito da competência do Estado, sobretudo pela motivação do trabalho dos servidores estimulada através de sua justa remuneração, além do próprio fortalecimento institucional e desenvolvimento do Estado.

De outro lance, a proposição de alteração legislativa dos servidores da autarquia de trânsito cearense, dirigida ao seu Superintendente, deixa clara a ampla **legitimidade** e **representatividade** da iniciativa. Ademais, em oportunidade anterior, a mesma proposta fora submetida à discussão e deliberação em Assembleia Geral Ordinária do Sindicato dos Trabalhadores na Área de Trânsito do Estado do Ceará – **SINDETRAN-CE**, realizada no dia 22 de novembro de 2023, na sede do Sindicato. No ensejo, houve sua aprovação por maioria absoluta dos presentes.

De outro lance, o próprio Governo do Estado do Ceará, já manifestou, por vezes, abertura e favorabilidade à realização de melhorias remuneratórias e atendimento de demandas dos servidores



do Departamento Estadual de Trânsito, quando de audiência prévia para tratativas entre ele e servidores daquele (bem como o então Superintendente), conforme amplamente noticiado na época.

Uma vez tendo sido precisamente esse o norte a servir de parâmetro para a fixação e atualização dos valores remuneratórios propostos – é dizer, a **readequação salarial balizada em valores atualmente adotados e vigentes noutros departamentos e instituições de trânsito municipais e nordestinas, de atribuições equivalentes e análogas** –, desvela-se daí a **razoabilidade** da propositura legislativa em questão.

De outro lance, sobreleva o fato de **não estarem sendo arbitrados valores aleatórios e discricionários** em substituição àqueles que atualmente constam na tabela vencimental que se pretende alterar. Em adendo, destaca-se ainda **não terem sido adotados critérios infundados, tampouco calcados em valores praticados em regiões com condições e custo de vida díspares da realidade cearense**.

Ao fim e ao cabo, pretende-se, com efeito, a mera **atualização retificadora de defasagem remuneratória dos servidores do DETRAN-CE**, já considerável e gradualmente crescente desde a aprovação e vigência da Lei Estadual n.º 15.952, que instituiu seu Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração atual, há mais de sete anos – precisamente, em 14 janeiro de 2016.

Tal fato evidencia a intensidade da perda do poder aquisitivo dos servidores do DETRAN-CE em tão curto intervalo de tempo, que, em pouco mais de um lustro, foi reduzido em quase um terço em relação ao valor originalmente previsto no Plano de Cargos e Carreiras atual.

Tal fato torna-se particularmente exacerbado se considerada a crescente inflação que tem assolado a economia e depreciado a moeda brasileira nos últimos tempos, comprometendo, entre tantos outros, sobremaneira a justiça remuneratória e o poder aquisitivo de uma miríade de agentes públicos integrantes do quadro de pessoal de instituição de imensurável relevância no âmbito estadual – tanto institucional quanto arrecadatorial.

Por conseguinte, desse contexto desvela-se justificada a premência, alegada pelos servidores da autarquia, da necessidade urgente de recomposição e atualização remuneratória – o que vai ao encontro do **atendimento das expectativas definidas para o novo modelo de gestão estabelecido pelo próprio Governo do Estado, do qual se destaca a política de primazia e valorização dos servidores estaduais**.

Exigências legais atinentes à proposição de Planos de Cargos e Carreiras de servidores públicos pelo Estado

A matéria ora proposta no plano em apreço não conflita com a competência residual dos Estados (artigo 25, §1º, da Constituição Federal), também não conflitando a competência privativa ou exclusiva de outros entes federativos, nem concorrente entre eles (artigo 24 da Constituição Federal).

Em adendo, é atribuição do Governador do Estado iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos na Constituição Estadual, além da prerrogativa de disposição sobre a organização e o funcionamento do Poder Executivo e da administração estadual cearenses, na forma da lei da Carta Magna estadual (Art. 88, III e VI, Constituição Estadual do Ceará).

A matéria veiculada na proposição ora sujeita à análise de sua viabilidade e pertinência jurídica, à luz do ordenamento pátrio, amolda-se, portanto, adequadamente, aos princípios de Competência Legislativa assegurados ao Estado do Ceará, ao tempo que atende aos princípios constitucionais da dignidade do trabalhador e justa remuneração do servidor público.

Não é gerado qualquer gasto adicional, em decorrência de cargos, empregos ou funções novos, uma vez que não há a criação de qualquer destes, permanecendo a critério da oportunidade e conveniência administrativa criá-las, quando lhe for mais oportuno e melhor lhe convier, noutra oportunidade. Ademais, porquanto o que se propõe é meramente a alteração e a atualização valorativa da tabela vencimental do Plano de Cargos e Carreiras dos Servidores do DETRAN-CE, baseada em critérios razoáveis e financeiramente lastreados.

Trata-se, a propósito, de medida relativamente simples de levar a efeito, do ponto de vista legislativo, podendo ser consubstanciada, a princípio, através de simples proposição de projeto de lei do Executivo para alteração de outra em vigor – conforme pretendem os servidores de DETRAN-CE.

Em vista disso, à farta evidência, a proposta analisada demonstra estar conforme a competência e consoante o exercício de prerrogativa constitucional do Chefe do Executivo estadual, bem como deter, presumivelmente, **oportunidade e conveniência**. Não manifesta, assim, pelo que consta de tudo o que se argumenta e levanta e seu favor e a corrobora, qualquer óbice, quer de natureza legal, quer constitucional, ao seu prosseguimento.



Estruturação de cargos e carreiras

Decorre do artigo 48, X da Constituição de República, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 11.09.2001, a regra segundo a qual cabe ao Poder Legislativo, com a sanção do chefe do Executivo, dispor sobre a criação, transformação e extinção dos cargos empregos e funções públicas:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

(...)

X – criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b.

A transcrita norma constitucional, que em razão do princípio da simetria vincula todos os níveis da federação, determina que depende de lei a formação de novos cargos na estrutura funcional, sua eliminação ou sua transformação, ressalvada apenas a hipótese do art. 84, VI, 'b' da CR, dispositivo que permite ao Chefe do Executivo promover a extinção de cargo público vago, por meio de ato administrativo.

Afastada a hipótese do artigo 84, VI 'b' da Constituição, a criação, a disciplina, a transformação e a extinção do cargo público faz-se necessariamente por lei, sendo nesse mesmo sentido o ensinamento de Marçal Justen Filho:

A criação e a disciplina do cargo público faz-se necessariamente por lei no sentido de que a lei deverá contemplar a disciplina essencial e indispensável. Isso significa estabelecer o núcleo das competências, dos poderes, dos deveres, dos direitos, do modo de investidura e das condições de exercício das atividades. Portanto, não basta uma lei estabelecer, de modo simplista, que 'fica criado o cargo de servidor público'. Exige-se que a lei promova a discriminação das competências e a inserção dessa posição jurídica no âmbito da organização administrativa, determinando as regras que dão identidade e diferenciam a referida posição jurídica. ("Curso de Direito Administrativo", São Paulo, Saraiva, 2005, p. 581).

Não se pode ignorar, contudo, que em razão do movimento de reforma administrativa implantado em todos os níveis da federação, tem sido comum a transformação de cargos efetivos, mediante a extinção de cargos anteriores e simultânea criação de novos, de modo a viabilizar, com tal reestruturação, maior eficiência do Poder Público no exercício dos seus encargos. A esse respeito, segundo José dos Santos Carvalho Filho:

Tem sido usualmente admitida na Administração a denominada transformação de cargos ‘sem aumento de despesa’, implementada por atos administrativos oriundos de autoridades dirigentes de pessoas e órgãos públicos, através dos quais se extinguem alguns cargos e se criam outros com despesa correspondente à daqueles. Na verdade, não se trata propriamente, no caso, de transformação de cargos, a ser prevista em lei, mas sim de mera reorganização interna muito mais de caráter administrativo. (Manual de Direito Administrativo, 14ª ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2005, p. 494).

O citado professor reconhece que “o poder de iniciativa para a criação ou reestruturação funcional de cargos e carreiras se aloja no âmbito da discricionariedade de cada titular, cabendo-lhe o exame da conveniência e oportunidade para tomar aquela providência” (“Manual de Direito Administrativo”, op. cit., p. 495), donde se conclui tratar-se de matéria reservada à decisão do Executivo, no tocante aos cargos inseridos na estrutura que lhe é inerente, com aprovação posterior pelo Legislativo, no exercício da função que lhe é atribuída pela Constituição da República.

Na mesma linha de raciocínio, José Maria Pinheiro Madeira assim bem leciona a esse respeito:

Poder Público Estadual, com o escopo de promover a reestruturação orgânica de seus quadros funcionais, com a modificação dos níveis de referências das carreiras para realizar correções setoriais, promulga lei que altera a nomenclatura, as classes e as referências do quadro da Fazenda, de modo a promover reclassificação de cargos na escala funcional.(...)
A Administração pode suprimir, transformar e alterar cargos públicos independentemente da aquiescência de seu titular, uma vez que o Servidor não tem direito adquirido à imutabilidade de suas atribuições, nem à continuidade de suas funções originárias; no entanto, a transformação somente pode se dar para serviços da mesma natureza, entendendo-se mesma natureza os desempenhados por servidores da mesma classe funcional. (“Servidor Público na Atualidade”, 3ª edição, Rio de Janeiro, América Jurídica, 2005, p. 60)

Com fulcro em tais ponderações doutrinárias, infere-se ser lícito ao Estado do Ceará dispor sobre a sua estrutura e organização, inclusive determinando a reestruturação orgânica dos seus quadros funcionais, consoante critérios de conveniência e oportunidade político-administrativos.

No cumprimento de tal mister, é indispensável que se observem as competências basilares características de cada unidade, porquanto inadmissível alteração que desfigure as competências constitucionais ou as atribuições essenciais dos cargos em questão e dos servidores neles providos.

Ao indagar sobre a possibilidade de a Administração Pública proceder à reestruturação orgânica de seus quadros funcionais, José Maria Pinheiro Madeira vale-se da orientação jurisprudencial hodierna:



De acordo com decisão proferida em ROMS nº 9.341-CE, o Supremo Tribunal Federal entendeu que ‘a ordem constitucional confere à Administração Pública poder discricionário para promover a reestruturação orgânica de seus quadros funcionais, com a modificação dos níveis de referências das carreiras para realizar correções setoriais.’ Dessa forma, verifica-se que a Administração Pública, no exercício do seu poder discricionário, tem o poder de proceder reestruturação orgânica de seus quadros funcionais. Da mesma forma que o nosso ordenamento constitucional permite que a Administração Pública promova reestruturação orgânica de seus quadros funcionais, impõe limites a essa atuação, qual seja: princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos. (“Servidor Público na Atualidade”, op. cit., p. 61)

Não se pode ignorar a legitimidade de se alterar o regime jurídico em que se inserem os cargos de provimento efetivo e os respectivos servidores, uma vez que a própria mutabilidade inerente ao regime estatutário evidencia a legitimidade das alterações realizadas, mormente quando o objetivo principal é o aperfeiçoamento na execução das competências públicas com a melhoria na organização das estruturas estatais.

O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar os Embargos Infringentes na ADI nº 1.591-ES invocou a necessidade de se dar espaço a soluções de racionalização na Administração Pública como fundamento para entender legítima a criação de nova carreira fazendária estadual, com incorporação de outras carreiras então em extinção. (ADI nº 1.591-ES, rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno do STF, Informativo 292 do STF).

Não foi outro o entendimento exarado ao final da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.713-DF no bojo da qual se considerou constitucional a transformação dos cargos de assistente jurídico da Advocacia Geral da União em cargos de Advogado da União, mediante unificação de carreiras de idênticas atribuições (ED-ADI nº 2.713-DF, rel. Min. Ellen Gracie, Pleno do STF, Informativos nº 306, 331 e 335 do STF). Confira-se, cumulativamente, o seguinte julgado do Plenário do STF:

Por maioria, o Tribunal julgou improcedente o pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido Popular Socialista - PPS contra a LC 189/2000, do Estado de Santa Catarina, que extingue os cargos e as carreiras de Fiscal de Tributos Estaduais, Fiscal de Mercadorias em Trânsito, Exator e Escrivão de Exatoria, e cria a carreira de Auditor Fiscal da Receita Estadual - AFRE, determinando o aproveitamento dos ocupantes dos cargos extintos nos cargos criados. O Tribunal, não vislumbrando diferença entre este caso e o que assentado no julgamento da ADI 1.591-SP (DJU de 3.12.2002), afastou a alegada ofensa à exigência de concurso público, tendo em vista a afinidade de atribuições das carreiras consolidadas e a necessidade de dar espaço a soluções de racionalização administrativa. (ADI 2.335-SC, rel. p/ o ac. Min. Gilmar Mendes, Plenário do STF, Informativo nº 312 do STF).

Conclui-se, por conseguinte, ser admissível, nos termos da Constituição e da recente orientação jurisprudencial da Corte Suprema, que Estado-membro, mediante iniciativa do Chefe do Executivo, exerça



a atribuição de avaliar a oportunidade e conveniência de iniciar o processo legislativo com vistas a reestruturar o quadro de órgãos e funcional que lhe integram.

Cumprido, ainda, que, no referido processo, sejam observados os limites formais e materiais expressos na própria Constituição e no ordenamento infraconstitucional, em face da realidade específica que tal reestruturação há de proporcionar.

Trata-se, em verdade, de matéria que ganha ainda maior relevância no âmbito do DETRAN-CE, enquanto autarquia de enorme relevância na estrutura da Administração estadual, tanto da perspectiva de suas atribuições, quanto do vultoso volume arrecadatório ao Erário decorrente de suas atividades, englobando um sem número de atribuições próprias e indelegáveis (as quais abrangem, como o próprio nome sugere, a disciplina e a fiscalização dos serviços de trânsito estadual e os de tráfego no âmbito da competência de todo o Estado do Ceará).

Nessa conjuntura, desvela-se meritória, por mais essa compreensão, a atualização remuneratória do Plano de Cargos e Carreiras do DETRAN-CE, mais consentâneo com sua nova realidade hodierna, tornando imperioso ao Estado evitar criar insegurança não só na sociedade mas também junto aos agentes públicos incumbidos do exercício das competências administrativas.

De outro lance, no que é atinente à sua concretização, no âmbito de um Estado Democrático, malgrado as necessidades de transformações pontuais, prescreve-se à Administração o dever de zelar pela solidez institucional dos seus órgãos, entidades e regime de pessoal, de modo que o equilíbrio no exercício das competências públicas assegure a constância e a harmonia na satisfação das necessidades dos cidadãos.

Como é cediço, um dos aspectos basilares cruciais a uma experiência democrática é a estabilidade institucional, a qual exige um mínimo de equilíbrio na interpretação das mutações realizadas no regime jurídico dos servidores públicos, por se tratar de um elemento indispensável ao cumprimento das atribuições estatais.

Em adendo, não é lícito ao Poder Público olvidar da sua missão de perseguir e promover um mínimo de quietude e firmeza nas relações jurídicas travadas com o seu quadro de pessoal, sob pena de acirramento no fenômeno dos conflitos contemporâneos. Isto, ainda, para evitar maiores prejuízos e até mesmo o agravamento dos problemas de gestão administrativa, na medida em que a segurança jurídica consiste em sólido pilar da ordem jurídica e da estabilidade das relações sociais.



A segurança jurídica atual é um dos principais fatores capazes de repercutir no equilíbrio administrativo futuro e, assim, de viabilizar maior efetividade pública. Trata-se de uma limitação vinculante do próprio Estado que é essencial à sua caracterização como Democrático de Direito. Neste Estado a confiabilidade nos atos e nas decisões públicas é prerrogativa dos cidadãos e dos servidores. A propósito de tanto, assim se manifesta o constitucionalista Luís Roberto Barroso:

A segurança, por sua vez, encerra valores e bens jurídicos que não se esgotam na mera preservação da integridade física do Estado e das pessoas. Abrigam-se em seu conteúdo, ao contrário, conceitos fundamentais para a vida civilizada, como a continuidade das normas jurídicas, a estabilidade das situações já constituídas e a certeza jurídica que se estabelece sobre situações anteriormente controvertidas. (Revista dos Tribunais, v. 779, p. 116).

Até mesmo para que o Estado possa cumprir adequadamente as normas jurídicas, no exercício da função administrativa por meio dos seus agentes, é indispensável a confiança daqueles que integram o seu quadro de pessoal. Afinal, é necessário que haja um mínimo de firmeza e coerência nos comportamentos públicos relativos ao tratamento do regime jurídico aplicável aos seus servidores, de modo a viabilizar o cumprimento, pelos últimos, das competências estatais e atingimento do interesse público.

Certo é que a doutrina reconhece ao princípio da segurança jurídica o objetivo de subtrair a atividade pública das áleas do arbítrio, assegurando-se a estabilidade mínima possível em um dado sistema. E se, no mundo moderno, não se pode esperar o imobilismo, igualmente rejeitada é a instabilidade desagregadora do sistema jurídico. Afinal, os interesses individuais e coletivos não podem ser expostos à imprevisibilidade acentuada, nem mesmo a mudanças bruscas, irrefletidas e desnecessárias, sendo imperioso proteger a boa-fé dos integrantes do quadro de pessoal do Estado.

Em outras palavras, embora seja inerente ao direito ser um sistema mutante, porquanto relativo a uma sociedade em permanente transformação, deve-se buscar um mínimo de equilíbrio e estabilidade necessários ao futuro das relações sociais – e a elas, o âmbito das repartições públicas não é, nem pode, nem deve ser exceção.

Caso, na realidade administrativa, nenhuma interrupção ou alteração ocorra no exercício de determinadas atribuições pelo servidor, é inadmissível considerar que uma simples reorganização de carreiras voltada para a maior eficiência administrativa possa de alguma forma levar a situação diversa e desfavorável aos agentes públicos que a integrem.



À obviedade, a sujeição da Administração aos fatos evita a insegurança social, uma vez que é assegurado aos cidadãos e aos servidores públicos que a incidência da norma administrativa não ignorará a realidade em que se inserem. **No caso em comento, se, do ponto de vista material, resta evidenciado que a reestruturação remuneratória não alterará as atribuições dos cargos que se submeteram à ela, não há, pois, que se lhe imputar pecha, por esse pretexto e perspectiva.**

Justa remuneração como estímulo à motivação e desenvolvimento de servidores e à eficiência das atividades na Administração Pública

A estruturação do quadro de pessoal da Administração Pública requer das autoridades e dos órgãos competentes, essencialmente, **planejamento, normatização e execução concreta voltada no sentido da valorização e do aperfeiçoamento das funções** reunidas em estruturas específicas como cargos, estruturados em níveis de uma mesma carreira ascendente e coesa, que deve priorizar a gradual valorização de seus integrantes.

Se, **no lugar de valorizar o servidor que atende o que é exigido no exercício do cargo em que está provido, o Estado o mantém em situação de defasagem remuneratória, é claro o potencial comprometimento da eficiência administrativa**, com ensejo à desmotivação e desinteresse – não raro, abandono do serviço – dos membros de uma carreira pelo efetivo desempenho das atividades que a ela são inerentes.

Isto, sobretudo quando mantida tal situação por longo período de tempo, em que a inflação e desvalorização monetária acentuam pouco a pouco tanto a incerteza quanto o inconformismo com o trabalho. Decorre, daí então, o comprometimento gradual do desenvolvimento das atividades, sem o estímulo equivalente necessário à continuidade de seu desenvolvimento em alto rendimento – pela natural desmotivação que o sentimento de insatisfação tende a causar no comportamento humano.

Ao revés, ao se promover a **justa remuneração** do quadro de pessoal, além de aumentar a motivação e o engajamento, aprimora-se, por conseguinte, a eficácia e a eficiência na prestação do serviço público, juntamente à positividade da visão dos profissionais sobre seu local de trabalho como tal, fazendo com que o percebam como uma opção válida para a construção de uma carreira a longo prazo.



Com isso, facilita-se o **desenvolvimento de atribuições e talentos**, além de retenção daqueles que já fazem parte do quadro de pessoal, mediante **estímulo ao desenvolvimento dos potenciais produtivos** através da **valorização profissional** – e, como resultado, sendo construídas equipes motivadas de alta performance, com aumento expressivo da produtividade, o qual pode ser concebido inclusive como instrumento de viabilidade do exercício do princípio constitucional da eficiência.

Para empobrecer, aquele que é remunerado pelo trabalho que desenvolve não precisa ter sua renda reduzida. Basta que, ao longo do tempo, ela não cresça. Como é bem sabido, a inflação cresce constantemente, e, em termos econômicos e pragmáticos, o que se pode fazer é tentar controlá-la, mas não revertê-la. Nesse diapasão, é de se reconhecer a **importância da manutenção de um quadro de carreira moderno, bem elaborado e, quanto à remuneração, tão atual e justo quanto possível.**

Tal fato, é de se convir, influi fortemente na qualidade e nos índices de aproveitamento das atividades desenvolvidas, bem assim no grau de dedicação ao trabalho, na assiduidade e em outros aspectos de ordem objetiva ou mesmo subjetiva, a depender da perspectiva que se vislumbre, quanto à atuação de servidores estimulados e bem remunerados no seio da administração pública.

Nessa toada (SILVA JÚNIOR, Arnaldo. Dos Servidores Públicos Municipais. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 209):

A elaboração de um plano de cargos e carreiras pode ser entendida como instrumento de viabilidade do exercício do princípio constitucional da eficiência. Quando bem planejado e elaborado, serve ainda para elevar os índices de aproveitamento das atividades desenvolvidas, do grau de dedicação ao trabalho, da assiduidade e outros aspectos de ordem objetiva ou mesmo subjetiva, quanto a atuação dos servidores no seio da administração pública.

Em resumo, (...) permite à Administração a implementação de um aperfeiçoamento constante, uma vez que possibilita levantar dados quanto à qualidade de seus servidores e traçar um perfil quanto ao grau de capacitação, tanto técnica como produtiva desses trabalhadores.

Sobre o procedimento que consiga realizar uma espécie de “raio x” do funcionalismo público, medir a eficiência e permitir a evolução dos servidores eficientes, destaca-se, ainda, a progressão na carreira, aliada à adoção de medidas em relação àqueles com índices insatisfatórios:

Essas medidas a serem adotadas são desde a implementação de programas de reciclagem e requalificação, até suspensão de benefícios e demissão por insuficiência no serviço público,

logicamente, com lastro em legislação que discipline toda a matéria, respaldado em processo administrativo que assegure a ampla defesa e o contraditório. (SILVA JÚNIOR, Arnaldo. Dos Servidores Públicos Municipais, op. cit., p. 210).

De fato, o Direito Administrativo vem atentando para a importância da adoção de parâmetros concretos sobre profissionalização e gestão pública, buscando um desenvolvimento no quadro de pessoal que associe formação e valorização dos servidores (SANTOS, Clezio Saldanha dos. Introdução à gestão pública. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 104-107).

A ideia, portanto, é não apostar todas as fichas no momento da admissão por meio do concurso público, mas também avaliar partes essenciais do serviço público (como qualidade do trabalho, quantidade do trabalho, autossuficiência, iniciativa, tirocínio, colaboração, ética profissional, conhecimento do trabalho, aperfeiçoamento funcional, compreensão dos deveres) e aspectos complementares (assiduidade, pontualidade, disciplina) – o que, inevitavelmente, perpassa por um bom planejamento remuneratório e estrutural dos cargos, atribuições e carreira.

Destarte, valorizar os servidores que seguem no exercício rotineiro, relevante e indispensável das atribuições de que a sociedade e o Estado necessitam em relação a determinada carreira é um modo de ensejar maior eficiência naquela seara. Nenhum comprometimento de isonomia, eficiência ou razoabilidade se vislumbra no referido contexto normativo. Ao contrário, trata-se da concretização dos referidos princípios na realidade administrativa de quaisquer dos Poderes do Estado.

Uma visão crítica dessa realidade permite compreender o conteúdo das noções técnicas envolvidas, enquadrá-las numa visão sistêmica de gestão de pessoal das diversas estruturas do Estado, além de viabilizar o aperfeiçoamento e desenvolvimento na carreira, com foco na valorização daqueles que a integram efetiva e cotidianamente, exercendo com motivação e primor as atribuições dos cargos públicos, uma vez que se sentem valorizados e bem remunerados por tanto.

No tocante específico do âmbito servicial público alencarino, vale destacar que a Lei 9.826/1974, que fixa o regime jurídico dos servidores públicos estaduais do Ceará, não traz regras específicas que tratem da progressão funcional do servidor público em toda a Administração. Dessa forma, os requisitos para o desenvolvimento do servidor na carreira, mediante progressão funcional, são estabelecidos por normas regulamentares específicas – no caso, o **Decreto Estadual n.º 22.793, de 1º de outubro de 1993**.

Este, por seu turno, regulamenta a ascensão funcional dos servidores da Administração Direta, das Autarquias e Fundações públicas estaduais, à luz dos normativos: Lei n.º 15.573, de 07 de abril de 2014; Lei n.º 15.579, de 07 de abril de 2014; e Lei n.º 9.826, de 14 de maio de 1974.

Daí a importância de serem utilizados indicadores de desempenho na progressão e promoção dos servidores (o que é observado na tabela do Plano que se pretende alterar, que, neste ponto, há de permanecer incólume).

Esses representam unidades de medida associadas às metas de desempenho, sob a forma de índices, taxas, porcentagens e proporções (SANTOS, Clezio Saldanha dos. Introdução à gestão pública, op. cit., p. 111-115), buscando reduzir subjetivismos indevidos nessa apuração da efetividade governamental e no crescimento na carreira de servidores.

Nessa toada, constata-se, em remate, da análise do estreito teor e finalidade da proposta examinada (mera alteração valorativa remuneratória), estarem sendo mantidos e respeitados os critérios avaliativos estatuídos pelo Decreto Estadual n.º 22.793, de 1º de outubro 1993, de sorte que, ao fim e ao cabo, conforme detalhado neste arrazoado e na documentação que o reforça, evidencia-se, por todos os prismas aqui vislumbrados, regular, viável e juridicamente adequada a proposta ora submetida a apreço neste ensejo.

III. CONCLUSÃO

Da apreciação analítica da proposição em tela, nos termos aqui expostos, remata-se que **encontra-se em conformidade com as normas do ordenamento jurídico pátrio** – em especial, a Carta da República e a legislação federal e estadual alencarina –, **possuindo substrato, validade e idoneidade jurídica e financeira**, razão pela qual se **opina pela REGULARIDADE e VIABILIDADE da proposta de alteração da tabela vencimental do Plano de Cargos e Carreiras ora analisado (Anexo II, referido pelo art. 28 da Lei n.º 15.952, de 14 de janeiro de 2016), perfilhando-se, assim, entendimento em sentido FAVORÁVEL a seu regular prosseguimento, até eventual e futura aprovação.**

Deve, de toda sorte, **referido entendimento ser então submetido ao crivo do titular e autoridade máxima desta Superintendência, para a necessária ratificação superior. Empós, uma vez**

esta ocorrendo, deve ser formalizada administrativamente e encaminhados os respectivos autos à Coordenadoria de Planejamento e Desenvolvimento de Pessoas, da Secretaria do Planejamento e Gestão – CODES/SEPLAG; à Procuradoria Geral do Estado; à Casa Civil; e, alfin, à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, para análise meritória pormenorizada de cada qual, e, uma vez havendo aquiescência de todos eles, ser aprovada em Plenário, para enfim produzir efeitos, com força imperativa de lei.

Em remate, este é, pois, o parecer, S.M.J., reforçando-se, por derradeiro, que este tem caráter meramente opinativo, não vinculando o administrador na sua decisão de mérito, a qual deve ser proferida em autos administrativos específicos para tal manifestação, conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, no MS n.º 24.073-3.

Fortaleza/CE, 08 de dezembro de 2023.

ROBERTO HENRIQUE GIRÃO
Advogado
OAB-CE N.º 27.795