

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Secretaria de Gestão Pública
Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal
Coordenação-Geral de Extintos Territórios, Empregados Públicos e Militares

NOTA INFORMATIVA Nº434/2014/CGEXT/DENOP/SEGEP/MP

Assunto: Composição de força de trabalho.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de consulta proveniente do Departamento de Gestão de Pessoal Civil e de Carreiras Transversais – DEGEP, no tocante ao pleito do Ministério Público do Trabalho 4ª Região/MPT, que solicita o exercício do servidor XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, ocupante do cargo de Motorista Oficial, do quadro de pessoal do ex-Território Federal de Rondônia, para compor força de trabalho na Procuradoria Regional do Trabalho da 14ª Região/MPT, com fulcro no § 7º do art. 93, da Lei 8.112/90.

2. Nos termos dos arts. 4º e 5º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, se entende por Administração Pública Federal os órgãos integrantes da estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios e a Administração Pública indireta, restando evidenciado que o Ministério Público da União não integra a Administração Pública Federal, impossibilitando a utilização do previsto no § 7º do art. 93 da lei nº 8.112, de 1990, para fins de alteração de lotação ou o exercício de empregado ou servidor público federal da Administração Pública para o Ministério Público da União.

3. Pelo encaminhamento dos autos ao Departamento de Gestão de Pessoal Civil e de Carreiras Transversais desta Pasta Ministerial para conhecimento e acolhimento das conclusões aqui exaradas e posterior envio à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do Ministério da Fazenda para as providências consignadas nos itens 14 e 15 desta Nota Informativa.

ANÁLISE

4. Os autos têm origem quando o Ministério Público do Trabalho, através do Ofício nº 63/2014-GAB, de 31 de janeiro de 2014, solicitou ao Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda – SPOA/MF, verificar a possibilidade de autorizar a requisição do servidor para o Ministério Público do Trabalho – MPT, para exercer suas atribuições na Procuradoria Regional do Trabalho da 14ª Região e que tal requisição teria

por base o permissivo legal contido no § 7º do art. 93 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

5. Desta feita, os autos foram submetidos ao Departamento de Gestão de Pessoal Civil e de Carreiras Transversais – DEGEP desta Secretaria de Gestão Pública – SEGEP, que por sua vez os encaminhou a este Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais – DENOP formulando consulta acerca da aplicabilidade da composição da força de trabalho, nos termos da mencionada norma legal, entre os Poderes da União.

6. Em que pese os autos tratem da mudança do exercício de servidor oriundo do extinto Território Federal para compor força de trabalho na Procuradoria Regional do Trabalho da 14ª Região, este DENOP entendeu que o cerne da questão aqui tratada restringe-se à dúvida suscitada pelo DEGEP *“quanto ao alcance da expressão Administração Pública Federal na hipótese, ou seja, se esta composição da força de trabalho deve restringir-se apenas ao Poder Executivo ou aplica-se, igualmente, aos outros poderes, e, ainda, ao Ministério Público da União, que compreende os ramos do Ministério Público Federal (MPF), do Ministério Público Militar (MPM) e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT)”*.

7. Nos termos do art. 93 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o servidor poderá ser cedido para ter exercício em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, ou do Distrito Federal e dos Municípios, para exercício em cargo em comissão ou função de confiança e em casos previstos em leis específicas.

8. No entanto, a Lei nº 10.470, de 25 de junho de 2002, incluiu no art. 93 acima mencionado o parágrafo 7º, permitindo que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a finalidade de promover a composição da força de trabalho dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, determine a lotação ou o exercício do empregado ou servidor, independentemente do exercício em cargo em comissão ou função de confiança e dos casos previstos em leis específicas.

9. Conforme é possível aferir, a regra geral estabelecida nesse preceito legal busca otimizar a distribuição de pessoal procurando determinar a lotação ideal dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Entretanto, é necessário atentar que o permissivo legal para compor a força de trabalho entre os órgãos da Administração Pública Federal tem caráter excepcional, aplicado em situações pontuais e específicas para a Administração quando há carência de servidor, para exercício temporário em determinado órgão. Ademais, o órgão cessionário há que fundamentar a necessidade da composição da força de trabalho, sobretudo, da carência em seu quadro de pessoal.

10. Entretanto, ante a ausência de regulamentação, por norma específica, do disposto no § 7º do art. 93 da Lei nº 8.112, de 1990, que permite que se faça a movimentação de servidores para compor força de trabalho dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal e se essa composição restringe-se aos limites do Poder Executivo, os autos foram submetidos a Consultoria Jurídica deste Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – CONJUR/MP, a fim de emitir pronunciamento acerca da aplicação do referido dispositivo legal.

11. Diante do questionamento, a Consultoria Jurídica dessa Pasta Ministerial manifestou-se por meio do PARECER Nº 1432-8/ASF/CONJUR-MP/CGU/AGU, sobre o alcance da expressão “Administração Pública”, conforme abaixo reproduzimos:

6. Conforme já adiantado, a presente consulta teve origem no pleito do Ministério Público do Trabalho que solicitou o exercício do servidor XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, ocupante do cargo de Motorista oficial, do quadro de pessoal do ex-Território Federal de Rondônia, para compor força de trabalho na Procuradoria Regional do Trabalho da 14ª Região/MPT, com fulcro no §7º do art. 93, da Lei nº 8.112/90.

(...)

8. Antes de iniciarmos a análise do mérito da consulta formulada destaca-se que a expressão "Administração Pública" envolve dois sentidos: um, normalmente chamado de subjetivo, orgânico ou formal, segundo o qual essa expressão compreenderia as pessoas jurídicas, seus órgãos e agentes que executam a atividade administrativa; outro, conhecido como objetivo, material, operacional ou funcional, compreendendo a atividade empreendida por esses últimos.

9. A propósito, José Cretella Júnior leciona:

Adotando-se o critério subjetivo ou orgânico, administração é o complexo de órgãos aos quais se confiam funções administrativas, é a soma das ações e manifestações da vontade do Estado, submetidas à direção do chefe do Estado.

10. Os autores que se decidem pelo critério objetivo consideram a administração como a atividade concreta do Estado dirigida à consecução das necessidades coletivas de modo direto e imediato.

11. Além dessa separação entre a atividade e os encarregados por sua execução, há ainda na doutrina a preocupação em mostrar a relação

entre a administração pública e os Poderes constituídos.

12. Consoante José Afonso da Silva Administração Pública é:

O conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas. Essa é uma noção simples de Administração Pública que destaca, em primeiro lugar, que é subordinada ao Poder político, em segundo lugar, que é meio e, portanto, algo de que se serve para atingir fins definidos e, em terceiro lugar, denota os seus dois aspectos: um conjunto de órgãos a serviço do Poder político e as operações, as atividades administrativas.

13. Para Alexandre de Moraes, a locução "Administração Pública" pode ser definida objetivamente como "a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos" e subjetivamente como "o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

(...)

16. Pois bem. Mister se faz, então, a discriminação de quem seriam os órgãos e entidades da APF. A fim de definir, em nível legal, quem compreende a Administração Pública em seu sentido subjetivo, menciona-se o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, cujos artigos 4º e 5º a seguir transcritos explicitam a compreensão do que se entende por Administração Pública Federal:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

i - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

ii - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

a) Autarquias;

b) Empresas Públicas;

c) Sociedades de Economia Mista.

d) Fundações Públicas. (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987)

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade. (Renumerado do § ° pela Lei nº 7.596, de 1987)

§ 2 ° (Revogado pela Lei nº 7.596, de 1987)

§ 3 ° (Revogado pela Lei nº 7.596, de 1987)

Art. 5° Para os fins desta lei, considera-se:

i - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

ii - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito. (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969)

iii - Sociedade de Economia Mista a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta. (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969)

iv - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987)

§ 1º No caso do inciso iii, quando a atividade for submetida a regime de monopólio estatal, a maioria acionária caberá apenas à União, em caráter permanente.

§ 2º O Poder Executivo enquadrará as entidades da Administração Indireta existentes nas categorias constantes deste artigo.

§ 3º As entidades de que trata o inciso IV deste artigo adquirem personalidade jurídica com a inscrição da escritura pública de sua constituição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, não se lhes aplicando as demais disposições do Código Civil concernentes às fundações. (Incluído pela Lei nº 7596, de 1987)

17. Cotejando o que foi citado pela doutrina e que está disposto no Decreto-Lei nº 200/1967, percebemos que o Ministério Público da União - MPU - **não integra o conceito de Administração Pública**. A doutrina majoritária, por sua vez, afasta a alocação do MPU no âmbito dos poderes Executivo, Legislativo ou mesmo Judiciário. Na Constituição Federal, inclusive, observa-se que o MPU possui autonomia na estrutura do Estado, não pertencendo a qualquer dos três Poderes. Além disso, tem a garantia constitucional de não ser extinto nem ter suas atribuições repassadas a outras instituições. Esta autonomia inclui orçamento próprio, gestão própria e autonomia funcional. Todas essas prerrogativas e características afastam qualquer hipótese de enquadramento do MPU no âmbito da Administração Pública no seu sentido subjetivo.

18. Em harmonia com esse entendimento, cita-se o escólio do festejado ex-Ministro do Superior Tribunal de Justiça Ruy Rosado de Aguiar Júnior em trabalho publicado na Revista dos Tribunais:

O Ministério Público não pertence ao Poder Executivo, mas retira diretamente da soberania do Estado o poder de agir e oficiar. Esse é o princípio que a história mesma nos fornece.

19. Considerando que o MPU não se encontra inserido no conceito de Administração Pública previsto no Decreto-Lei nº 200/1967 somado o fato de que os **destinatários** da composição do remanejamento da força de trabalho prevista no §7º do art. 93 do Estatuto do Servidor são os serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios e a Administração Pública Indireta, conclui-se pela **impossibilidade** de utilização do previsto no §7º do

art. 93, da Lei nº 8.112/90 para fins de alteração de lotação ou o exercício de empregado ou servidor público federal da Administração Pública para o MPU, especificamente para o caso sob análise, para o Ministério Público do Trabalho.

20. Referida leitura mostra-se coerente com o espírito da norma encampada no artigo 93 da Lei nº 8.112/90. Observe-se que o caput do artigo retro citado desponta como bastante abrangente, incluindo não só a Administração Pública Federal, mas também outros órgãos ou entidades dos Poderes da União, dos Estados, ou do Distrito Federal e dos Municípios.

21. Em seguida, cada um de seus parágrafos delimitam o alcance da norma prevista no caput ou alguma situação específica que merece ser tratada de forma particular face alguma peculiaridade ou especificidade. É justamente isso que ocorre no §7º do artigo 93.

22. Conforme já dito linhas acima, o permissivo legal insculpido no §7º tem caráter excepcional, aplicado a situações pontuais e específicas, com o objetivo de que a Administração Pública Federal, ou seja, os serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios e a Administração Pública Indireta possa manter a prestação do serviço público, mesmo a guisa de servidores suficientes para cumprir seu mister institucional. Referida alteração de lotação ou o exercício de empregado ou servidor público federal, repita-se, tem caráter excepcional.

23. Diante de todo o exposto e em resposta à consulta formulada pela DENOP⁴, tem-se que a abrangência institucional da Administração Pública encontra-se previsto no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, já transcrito retro. Dessarte, têm-se que a previsão de remanejamento de servidores contida no §7º do artigo 93 da Lei nº 8.112/90, por tratar de situação específica e excepcional, é menos abrangente do que a previsão contida no caput do artigo 93 e delimitada nos seus incisos, somente abrangendo a alteração de lotação ou o exercício de empregado ou servidor público federal da Administração Pública para composição do remanejamento da força de dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios e a Administração Pública Indireta.

12. Da leitura dos dispositivos acima, bem como da acertada manifestação da CONJUR/MP de que nos termos dos arts. 4º e 5º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, se entende por Administração Pública Federal os órgãos integrantes da estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios e a Administração Pública indireta, resta evidenciado que o Ministério Público da União não integra a Administração Pública Federal.

13. Desta feita, como bem destacado pela CONJUR/MP de que os destinatários da composição do remanejamento da força de trabalho prevista no § 7º do art. 93 do Estatuto do Servidor são os órgãos integrantes da estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios e a Administração Pública Indireta, conclui-se pela impossibilidade de se utilizar do previsto no § 7º do art. 93 da Lei nº 8.112, de 1990, para fins de alteração da lotação ou do exercício do empregado ou servidor público federal da Administração Pública para os órgãos integrantes da estrutura do Ministério Público da União, compreendendo aí o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

CONCLUSÃO

14. Por todo o exposto, em consonância com a manifestação exarada pela Consultoria Jurídica deste Ministério, esta Coordenação-Geral de Extintos Territórios, Empregados Públicos e Militares corrobora o entendimento de que a movimentação de servidores aplicando-se o § 7º do art. 93 da Lei nº 8.112, de 1990, por se tratar de situação específica e excepcional, é menos abrangente do que a previsão contida no caput do art. 93 e delimitada nos seus incisos, somente abrangendo alteração de lotação ou o exercício de empregado ou servidor público federal da Administração Pública para composição do remanejamento da força de trabalho dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios e a Administração Pública Indireta.

15. Diante disso, considerando a necessidade de que seja uniformizado o entendimento da matéria no âmbito da Administração Pública Federal e diante da competência da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na qualidade de órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC, faz-se necessária a remessa destes autos ao Departamento de Gestão de Pessoal Civil e de Carreiras Transversais – DEGEP deste Ministério, para conhecimento e posterior envio à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do Ministério da Fazenda – COGEP/MF para que, de posse das informações postas, estabeleça procedimentos administrativos que identifique as situações em

que os servidores foram movimentados para compor força de trabalho nos termos do § 7º do art. 93 da Lei nº 8.112, de 1990, cujos órgãos destinatários não integram a estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios e a Administração Pública Indireta.

16. Ao serem concluídos os procedimentos de identificação, os servidores que se encontrarem na situação acima descrita deverão retornar a seus órgãos de origem e terem seus atos de movimentações ancoradas no § 7º do art. 93 da Lei nº 8.112, de 1990, revogados.

À Consideração do Senhora Coordenadora-Geral Substituta.

Brasília, 02 de dezembro de 2014.

CLEVER PEREIRA FIALHO
Chefe da Divisão de Extintos Territórios

Ao Senhora Diretora Substituta para apreciação.

Brasília, 02 de dezembro de 2014.

MARIANA C. MALDI E SOUZA
Coordenadora-Geral de Extintos Territórios, Empregados Públicos e Militares - Substituta

De acordo. Encaminhe-se à aprovação da Senhora Secretária de Gestão Pública.

Brasília, 02 de dezembro de 2014.

ANA CRISTINA SÁ TELES D'ÁVILA
Diretora do Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal - Substituta

Aprovo. Encaminhe-se ao Departamento de Gestão de Pessoal Civil e de Carreiras Transversais desta Secretaria de Gestão Pública – DEGEP/SEGEP/MP, para conhecimento e posterior envio à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do Ministério da Fazenda – COGEP/MF, conforme proposto.

Brasília, 03 de dezembro de 2014.

ANA LÚCIA AMORIM DE BRITO
Secretária de Gestão Pública