



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

PARECER/Nº 1266 - 3.11 / 2010/JPA/CONJUR/MP

PROCESSO Nº: 15414.002059/2009-94

INTERESSADOS(AS):

ASSUNTO: Enquadramento de servidores do Quadro de Pessoal da SUSEP no Plano de Carreiras e Cargos da Superintendência de Seguros Privados - SUSEP, instituído pelo art. 34 da Lei nº 11.890/2008.

I - Enquadramento de servidores ocupantes de cargos de médico e assistente social no Quadro de Pessoal da SUSEP no Plano de Carreiras e Cargos da Superintendência de Seguros Privados - SUSEP, instituído pelo art. 34 da Lei nº 11.890/2008.

II - Manifestação da COGES/SRH/MP acerca da interpretação da legislação de regência, desvinculada da análise de elementos de prova acerca da correção, ou não, do enquadramento.

III - Ausência de dados objetivos e de provas que permitam a esta Consultoria Jurídica - CONJUR/MP emitir parecer conclusivo sobre a matéria. Dubiedades acerca da denominação, atribuições e posicionamento dos cargos de médico e assistente social no Quadro de Pessoal da SUSEP.

IV - Necessidade de edição de ato administrativo formal de enquadramento.

V - Pela remessa dos autos à Secretaria de Recursos Humanos - SRH/MP, para adoção das providências sugeridas por este órgão de assessoramento jurídico.

1. Vem os autos a esta Consultoria Jurídica - CONJUR/MP, órgão de execução da Advocacia-Geral da União, em razão de solicitação levada a efeito no Despacho de fls. 99/101 da lavra do Procurador Chefe da Procuradoria Federal da Superintendência de Seguros Privados -

SUSEP, no qual requer manifestação da CONJUR/MP acerca do enquadramento de servidores da SUSEP no Plano de Carreiras instituído pela Lei nº 11.890/2008.

2. No referido despacho, o Procurador Chefe da SUSEP manifestou discordância com o entendimento encartado no PARECER/PRGER/ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS Nº 013/2010 (fls. 87/98), que houvera se manifestado pela impossibilidade de se efetuar o enquadramento dos servidores, por considerar que o ato de enquadramento implicaria ascensão funcional, forma de provimento derivado vertical vedada pelo Constituição Federal de 1988.

3. Após analisar a legislação de regência (notadamente o art. 53 da Lei nº 11.890/2008), a Coordenação-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação das Normas deste Ministério - COGES/SRH/MP exarou a Nota Técnica nº 737/2009/DENOP/SRH/MP (fls. 81/84), nos seguintes termos, in verbis:

12. O §3º, do referido artigo, estabelece dois requisitos para o enquadramento dos servidores no Plano de Carreiras e Cargos da SUSEP:

- a) a investidura dos titulares tenha observado as pertinentes normas constitucionais e ordinárias anteriores a 5 de outubro de 1988; e
- b) se a investidura for posterior a 5 de outubro de 1988, tenha decorrido de provação em concurso público.

13. Conforme informação do órgão, os servidores ingressaram na autarquia por concurso público, portanto, independente da data (anterior ou posterior a 5 de outubro de 1988), farão jus ao enquadramento no cargo correspondente no Plano de Carreiras e Cargos da SUSEP.

14. Quanto aos critérios para o enquadramento do cargo do antigo PCCS/SUSEP para o Plano de Carreiras e Cargos instituído pela Lei nº 11.890, o caput do art. 52 da norma em comento, determina que devem ser observadas as respectivas atribuições, os requisitos de formação profissional, bem como a posição relativa na Tabela remuneratória, nos termos do Anexo XI.

15. De acordo com art. o art. 38, da Lei nº 11.890, dentre as várias atribuições inerentes ao cargo de Analista Técnico, incumbe a eles também “a execução de outras atividades compatíveis com o nível de complexidade das atribuições do cargo e o exercício das atribuições previstas em leis e regulamentos específicos”, o que em tese, abrangeria as atividades específicas de Médico e Assistentes Social.

16. Apesar do legislador não ter consignado no texto da norma, cargo correlato ao dos servidores, por meio de interpretação extensiva é possível proceder ao enquadramento, tendo em vista executarem de fato atividades de alta complexidade, conforme descrito pelo órgão às fls.02, compatíveis com as atribuições do cargo de Analista Técnico da SUSEP.

4. É o sucinto relatório.

5. Embora o objeto desta consulta se restrinja à análise da legalidade acerca da possibilidade de enquadramento de servidores ocupantes de cargos no Quadro da SUSEP no Plano de Carreiras e Cargos da Superintendência de Seguros Privados - SUSEP instituído pela Lei nº 11.890/08, algumas ponderações não de ser feitas antes de qualquer pronunciamento relacionado à solicitação do órgão consulente.

6. De saída, cumpre assinalar que o presente procedimento foi instaurado por força do Ofício SUSEP/DEAFI/Nº 71/ 2009, de 25 de maio de 2009, no qual o Departamento de Administração e Finanças da SUSEP, expondo a situação de três servidores pertencentes a esta Autarquia, requer manifestação aprobatória da Secretaria de Recursos humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP acerca da legalidade do pretendido enquadramento.
7. Do impulso dos autos, notadamente da minuta de Portaria acostada à fl. 85 e do Ofício SUSEP/DEAFI/Nº 71/ 2009 (fls. 01/04), não há como precisar quais os cargos (denominação do cargo; se se trata de cargo isolado ou de carreira) atualmente ocupados pelos servidores que pretendem ser enquadrados no Plano de Carreiras e Cargos da Superintendência de Seguros Privados - SUSEP instituído pela Lei nº 11.890/2008.
8. O Ofício SUSEP/DEAFI/Nº 71/ 2009 (fls. 01/04) apenas faz referência a “cargos de apoio especial de nível superior”, relacionados ao de analista técnico do Anexo IV da Resolução CNPS nº 07/1988”, sem mencionar a correta denominação dos cargos e o instrumento legal (ou ato normativo equivalente) que descreva as atribuições dos assistentes sociais e dos médicos em exercício na SUSEP.
9. De mais a mais, deve-se notar que a Resolução CNPS nº 007 de 1988 (fls. 08/61) - documento apócrifo, porquanto sem qualquer autenticação - também não descreve as atividades de médico e assistente social (Grupo D, apoio especial).
10. Ainda, é de se notar que o Ofício SUSEP/DEAFI/Nº 71/ 2009 também não faz qualquer alusão à remuneração atualmente percebida pelos servidores (dois médicos e um assistente social), circunstância que inviabiliza a possibilidade de se analisar um dos requisitos previstos no art. 52, caput, da Lei nº 11.890/2008, referente à correlação existente entre os vencimentos atuais e as referências previstas na Tabela remuneratória do Anexo XI do citado diploma legal.
11. É importante anotar que a análise dos documentos acostados às fls. 108/140 permite concluir que os servidores referidos na minuta de Portaria de fl. 85 ingressaram no serviço público em regime de emprego público, sendo beneficiados pela transformação de seus empregos em cargos públicos, por força da incidência do art. 243 da Lei nº 8.112/90.
12. Contudo, os diversos extratos do SIAPE (fls. 124/137) juntados aos autos não constituem documentos de fácil intelecção. A leitura e compreensão dos dados ali informados não permitem concluir, com segurança, quais os cargos efetivamente ocupados pelos servidores referenciados no documento de fl. 85.
13. De outra banda, causa estranheza a informação veiculada no documento de fls. 139/140, assinado pela Sra. Maria Elidia de Almeida Valle Costa, onde constam as seguintes informações, verbis:

Por tudo isto, entendo correto o enquadramento ora proposto e aprovado pelo MP e pela Direção da SUSEP.

[...] Omissis

Acrescento que promovi o enquadramento dos servidores Maria Helena Nascimento Vianna de Souza e Carlos Alberto Siqueira de Souza como Analistas Técnicos, na folha de pagamento de março/2010, com efeitos financeiros retroativos a janeiro/2010, posto que o enquadramento não necessita de ato formal, como portaria, conforme foi adotado em relação aos demais cargos de nível superior.

14. Primeiramente, não se pode deixar de consignar que a Nota Técnica nº 737/2009/DENOP/SRH/MP (fls. 81/84) da lavra da Coordenação-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação das Normas deste Ministério - COGES/SRH/MP apenas analisou a possibilidade do enquadramento “em tese” e à vista das informações fornecidas pela própria SUSEP. Não houve, por parte do referido órgão da Secretaria de Recursos Humanos deste Ministério - SRH/MP, análise da documentação pertinente, suficiente a comprovar o atendimento, ou não, dos requisitos exigidos pela Lei nº 11.890/2008 para autorizar o enquadramento no Plano de Carreiras e Cargos da Superintendência de Seguros Privados - SUSEP.

15. Em segundo lugar, é de se ver que, diversamente do afirmado no despacho de fls. 138/140, o enquadramento dos servidores da SUSEP deve imperiosamente ser formalizado através da edição de um ato administrativo. É dever da Administração Pública emitir uma declaração de vontade cujo conteúdo seja exatamente enquadrar um servidor determinado (ocupante de um dado cargo) no novo cargo criado por meio da edição da Lei nº 11.890/2008.

16. E mais: a edição desse ato próprio corresponde a uma exigência formal, já que a verificação do preenchimento dos requisitos legais deve também ser formalizada através de procedimentos administrativos próprios, destinados a documentar e atestar a presença dos requisitos legalmente exigidos para a consecução do ato de enquadramento, notadamente a análise das respectivas atribuições exercidas pelo servidor, os requisitos de formação profissional e a posição relativa na Tabela remuneratória (exigências previstas no art.52, caput, da Lei nº 11.890/2008). Só assim será possível aos órgãos de controle interno e externo sindicarem a legalidade dos atos de enquadramento eventualmente praticados pela SUSEP.

17. Não deve a Administração de Pessoal da SUSEP, a pretexto de exercer a competência prevista no §4º do art. 52 da Lei nº 11.890/2008 <sup>1</sup>, promover o enquadramento como

---

<sup>1</sup> Art. 52. Os servidores titulares dos cargos de níveis superior e intermediário do Quadro de Pessoal da Susep serão enquadrados nos cargos do Plano de Carreiras e Cargos da Susep, de acordo com as respectivas atribuições, os requisitos de formação profissional e a posição relativa na Tabela remuneratória, nos termos do Anexo XI desta Lei.

§ 1º É vedada a mudança do nível do cargo ocupado pelo servidor em decorrência do disposto no caput deste artigo.

§ 2º O posicionamento dos aposentados e dos pensionistas nas Tabelas remuneratórias constantes dos Anexos IX e X desta Lei será referenciado à situação em que o servidor se encontrava na data da aposentadoria ou em que se originou a pensão, respeitadas as alterações relativas a posicionamentos decorrentes de legislação específica.

bem lhe aprouver, sem que seja editado ato administrativo próprio que veicule formalmente a prática do referido ato jurídico.

18. Ainda que se admitisse, ad argumentandum tantum, que o enquadramento se sujeitaria ao princípio do formalismo moderado, tal não seria suficiente para dispensar a edição de um ato administrativo próprio, editado por autoridade investida em competência para tanto. Neste sentido, vale referir ao quanto disposto no art. 19, inciso IV, da deliberação SUSEP nº 138/2009 (que aprova o regimento Interno da SUSEP):

Art.19. Cabe ao Superintendente da SUSEP:

[...] Omissis

IV - nomear, dar provimento aos cargos, promover, punir, dispensar, demitir e praticar os demais atos compreendidos na administração de pessoal, de acordo com as normas e critérios previstos na legislação em vigor<sup>2</sup>;

19. De igual modo, não se pode perder de vista a prescrição prevista no art. 11 do Decreto nº 7.049/2009, que prevê como competência da Diretoria Administrativa (Órgão Seccional) da SUSEP de controlar a execução das atividades inerentes ao sistema federal de recursos humanos. Vejamos:

Art. 11. À Diretoria de Administração compete planejar, organizar, coordenar e controlar a execução das atividades inerentes aos sistemas federais de planejamento e orçamento, de administração financeira, de contabilidade, de recursos humanos, de serviços gerais, de administração dos recursos da informação e informática, de gestão de documentos e arquivos e de organização e inovação institucional.

20. Aliás, deve-se notar que já consta dos autos minuta de Portaria (vide fl. 85) na qual seria praticado o enquadramento dos servidores ocupantes do cargo de médico e da servidora ocupante do cargo de assistente social, fato que evidencia, ainda uma vez, a imprescindibilidade de editar-se ato formal para o trato da matéria.

21. Observe-se, por oportuno, que o expediente de fls. 138/140 informa que, desde o mês de março de 2010 (com efeitos financeiros retroativos a janeiro de 2010),

---

§ 3o Serão enquadrados, na Carreira de que trata o inciso I do caput do art. 34 desta Lei, os cargos que tenham titulares cuja investidura haja observado as pertinentes normas constitucionais e ordinárias anteriores a 5 de outubro de 1988 e, se posterior a essa data, tenha decorrido de aprovação em concurso público.

§ 4o À Susep incumbe verificar, caso a caso, a regularidade da aplicação do disposto no § 3o deste artigo, quanto aos enquadramentos efetivados.

<sup>2</sup> Reafirma a competência do Superintendente da SUSEP para praticar atos relativos à administração de pessoal (recursos humanos) as disposições previstas no art. 36 do Decreto nº 60.459/67, que regulamenta o Decreto - Lei nº 73/66. Vejamos: Art 36. São atribuições do Superintendente;

I - Traçar as diretrizes gerais de trabalho, exercendo a orientação, coordenação e controle geral das atividades da SUSEP.  
II - superintender e dirigir, através dos órgãos principais e auxiliares, o funcionamento geral da SUSEP, em todos os setores de suas atividades.

III - cumprir e fazer cumprir o Regimento Interno do Órgão, propondo ao CNSP as modificações que se impuserem;

[...] omissis

VI - nomear ou designar os ocupantes de cargos e funções em comissão;

[...] Omissis

VIII - admitir, contratar, designar, nomear, requisitar, exonerar, dispensar, conceder vantagens e aplicar penalidades a servidores de qualquer categoria, de acordo com o Regimento Interno;

os servidores Maria Helena Nascimento Vianna de Souza e Carlos Alberto Siqueira de Souza vem recebendo sua remuneração como se estivessem enquadrados no cargo de Analista Técnico do novo Plano de Carreiras e Cargos da SUSEP. Referida informação demonstra a urgência da situação, a recomendar a urgência na tramitação deste processo, de modo a evitar ocorrência de prejuízo ao erário, decorrente de pagamentos indevidos eventualmente efetuados se constatada a hipótese de incorreto enquadramento dos citados servidores.

22. Por derradeiro, é de bom-tom assinalar que esta Consultoria Jurídica – CONJUR/MP, na condição de órgão de execução da Advocacia-Geral da União, tem por atribuição o assessoramento jurídico à Administração Pública Direta, especificamente ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP. Destarte, em que pese a solicitação contida no Despacho de fls. 99/101 da lavra do Procurador Chefe da Procuradoria Federal da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, não é lícito à CONJUR/MP exercer diretamente orientação consultiva a qualquer órgão da SUSEP, uma vez que esta atribuição compete à Procuradoria Federal (órgão de execução da PGF) com atuação perante aquela Autarquia<sup>3</sup>.

23. À vista desta ponderação e de tudo quanto mais se expôs, tem por bem essa CONJUR/MP sugerir o envio dos autos à Secretaria de Recursos Humanos deste Ministério, para que, na qualidade de órgão central do SIPEC, adote, com a urgência que o caso requer, diligências no sentido de esclarecer algumas questões referentes aos procedimentos de enquadramento dos servidores da SUSEP, a saber:

- a) se houve, ou não, edição de ato administrativo formal procedendo ao enquadramento dos servidores do Quadro de Pessoal da SUSEP no Plano de Carreiras instituído pela Lei nº 11.890/08;
- b) Se houve, de fato, enquadramento dos servidores referidos no documento de fl. 85, e, em caso positivo, de que forma se processou esse enquadramento;
- c) Informar com exatidão quais os cargos que eram ocupados pelos servidores de fl. 85, apontando, sobretudo, se esses cargos correspondiam aos previstos no art. 38 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, e na a Lei nº 9.015, de 30 de março de 1995;

---

<sup>3</sup> Sobre a questão, veja-se o quanto disposto nos arts. 17 e 18 da Lei Complementar nº 73/93:  
“Art. 17 - Aos órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas compete:

I - a sua representação judicial e extrajudicial;

II - as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos;

III - a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

Art. 18. No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento aos órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas aplica-se, no que couber, o disposto no art. 11 desta lei complementar.

- d) Em caso dos servidores referidos no documento de fl. 85 já terem sido anteriormente beneficiados com enquadramento, indicar os respectivos atos administrativos que eventualmente os tenham enquadrado;
- e) Informar quais os procedimentos adotados pela SUSEP para proceder ao enquadramento dos servidores de seu Quadro de Pessoal nas carreiras e cargos criados pela Lei nº 11.890/08.

24. Por fim, sugere-se que a Secretaria de Recursos Humanos – SRH/MP, caso verifique de plano a impropriedade dos enquadramentos realizados pela SUSEP, adote desde logo providências no sentido de orientar aquela entidade autárquica a sustar referidos atos, buscando preservar o erário no que toca à realização de pagamentos decorrentes dos enquadramentos eventualmente realizados de maneira equivocada.

À consideração superior.

Brasília, 23 de agosto de 2010.

JOÃO PEREIRA DE ANDRADE FILHO  
Advogado da União

De acordo. À consideração do Sr. Consultor Jurídico.

Em /08/2010.

FLÁVIA DO ESPÍRITO SANTO BATISTA  
Advogada da União  
Coordenadora-Geral Jurídica de Recursos Humanos

I. Aprovo.

II. Encaminhem-se os autos à COGES/SRH/MP, conforme sugerido.

Em /08/2010.

WILSON DE CASTRO JUNIOR  
Consultor Jurídico