

CONSIDERAÇÕES SOBRE A CHAMADA “REDISTRIBUIÇÃO RECÍPROCA” OU REDISTRIBUIÇÃO POR PERMUTA

José de Castro Meira

Desembargador do TRF da 5ª Região

Sumário: 1. A Administração na Constituição de 1988. 2. A “Redistribuição Recíproca” como Fórmula de Burla aos Princípios Constitucionais da Administração Pública. 3. O Instituto na Praxe Administrativa. 4. Breve perfil do Instituto da Redistribuição. 5. Formas de Provisão dos Cargos Públicos. Breve Referência. 6. Um Precedente do TCU. 7. Conclusão. 8. Bibliografia.

1. A ADMINISTRAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988 trouxe diversas conquistas para a cidadania. Destacam-se, entre elas, as normas relativas à administração pública que a subordinam à observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Como autêntico corolário desses princípios (especialmente os da impessoalidade, da moralidade e da eficiência), estabeleceu como regra a investidura em cargo ou emprego público através de prévia aprovação em concurso público, ressalvando-se apenas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

A mudança de velhos costumes políticos, em que a nomeação para cargos públicos era vista como legítimo instrumento de fortalecimento do poder político, tornou necessária a inclusão no texto constitucional de preceitos que, à primeira vista, se mostram ociosos ou desnecessários, esmiuçando pormenores como o prazo de validade do concurso público (art. 37, III), a prioridade do concursado para assunção do cargo ou emprego em

relação a novos concursados (art. 37, IV) e a previsão de percentual mínimo das funções de confiança e dos cargos em comissão a serem ocupados por servidores de carreira (art. 37, V). Além disso, entendeu necessário determinar a nulidade do ato administrativo praticado sem a observância das normas relativas à investidura ou ao prazo de validade do certame, com punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

Chamado a pronunciar-se sobre a matéria, o Supremo Tribunal Federal, como intérprete máximo da Constituição ratificou o primado e a supremacia de tais princípios, ao examinar Resolução de Tribunal de Justiça sobre o preenchimento de cargo vago na carreira mediante acesso ou aproveitamento, assim proclamando: “O sistema de Direito Constitucional positivo vigente no Brasil revela-se incompatível com quaisquer prescrições normativas que, estabelecendo a inversão da fórmula proclamada pelo art. 37, II, da Carta Federal, consagrem a esdrúxula figura do concurso *a posteriori*” (ADIMC 1203-PI, rel. Min. Celso de Mello, DJU de 19.02.95, p. 13.992)

2. A “REDISTRIBUIÇÃO RECÍPROCA” COMO FÓRMULA DE BURLA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Não obstante a clareza de tais princípios e normas e as reiteradas manifestações da Suprema Corte, a prática administrativa quase sempre se rebela contra as normas limitadoras do poder. Está no íntimo do homem, mesmo reconhecendo a necessidade e indispensabilidade da limitação na prática de atos administrativos, buscar sua afirmação pessoal no exercício do poder. Além disso, são grandes as pressões sofridas pelos titulares do poder para que encontrem fórmulas de contornar as exigências constitucionais, apresentando-lhes argumentos criativos ou que apenas buscam sensibilizar a autoridade, nela despertando a solidariedade humana (doença ou afastamento de pessoa da família, etc.). Entre tais fórmulas, tem-se destacado a chamada “redistribuição recíproca” ou “redistribuição por permuta” que, na verdade, não é redistribuição nem permuta, como adiante se verá.

3. O “INSTITUTO” NA PRAXE ADMINISTRATIVA

Na praxe administrativa, tem-se assim denominado o provimento de um cargo destinado a candidato aprovado em concurso público a servidor

integrante de outro quadro funcional que, por qualquer motivo, manifesta interesse em servir naquela localidade, com o apoio do órgão de origem. Imagino um exemplo na esfera do Judiciário Federal. Vaga-se um cargo de analista ou técnico judiciário no estado de Pernambuco, onde há uma relação de candidatos aprovados em concurso público, com prazo de validade ainda em vigor, em razão de aposentadoria do seu titular. Aparece, então, em cena um servidor que antes tinha domicílio em Recife, mas que preferiu submeter-se a concurso idêntico no estado do Amapá, onde a concorrência é muito menor, e demonstra interesse em ocupar a vaga aberta. Isto é feito através de requerimento ao TRF da 1ª Região, postulando a “redistribuição recíproca”. Em seguida, a Presidência desse Tribunal oficia ao TRF da 5ª Região que, aprovando o pedido, provê a vaga surgida, em prejuízo do candidato concursado que sequer toma ciência do fato. A vaga então surgida em Pernambuco é transferida para a Seção Judiciária do Estado do Amapá.

Essa prática, infelizmente, não tem sido rara na administração. Com a devida reverência aos que a defendem, não tem fundamento na Lei nº 8.112/90 e frustra os princípios constitucionais inseridos no art. 37 de nossa Carta Política. Mesmo na vigência da Lei nº 5.645, de 10.12.70, a ascensão e progressão funcionais obedeciam a critérios seletivos, reservando-se um número de vagas para esse fim. Desse modo, os concursados tinham prévio conhecimento das vagas que lhe eram previamente asseguradas.

O sistema posto em prática é especialmente pernicioso porque, à margem de qualquer disciplina legal, sequer limita a sua utilização. A depender do número dos servidores interessados nas vagas, poderá acontecer que todos os claros existentes sejam destinados ocupados por servidores integrantes de quadros estranhos. Basta que o requerente seja bastante hábil na utilização de retórica que impressione as autoridades envolvidas.

4. BREVE PERFIL DO INSTITUTO DA REDISTRIBUIÇÃO

Façamos breve esboço do instituto da redistribuição, instrumento que possibilita os necessários ajustes nos quadros dos diferentes órgãos do mesmo Poder. Segundo os termos do art. 37 da Lei 8.112/90, na redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97, é assim definida:

“Art. 37. Redistribuição é o deslocamento de cargo de provimento efetivo, ocupado ou vago no âmbito do quadro geral de pessoal, para outro

órgão ou entidade do mesmo Poder, com prévia apreciação do órgão central do SIPEC, observados os seguintes preceitos:

- I - interesse da administração;
- II - equivalência de vencimentos;
- III - manutenção da essência das atribuições do cargo;
- IV - vinculação entre os graus de responsabilidade e complexidade das atividades;
- V - mesmo nível de escolaridade, especialidade ou habilitação profissional;
- VI - compatibilidade entre as atribuições do cargo e as finalidades institucionais do órgão ou entidade.

§1º. A redistribuição ocorrerá *ex officio* para ajustamento de lotação e da força de trabalho às necessidades dos serviços, inclusive nos casos de reorganização, extinção ou criação de órgão ou entidade.

§2º. A redistribuição de cargos efetivos vagos se dará mediante ato conjunto entre o órgão central do SIPEC e os órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos.

§3º. Nos casos de reorganização ou extinção do órgão ou entidade, extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade no órgão ou entidade, o servidor estável que não for redistribuído será colocado em disponibilidade, até seu aproveitamento na forma dos artigos 30 e 31.

§4º. O servidor que não for redistribuído ou colocado em disponibilidade poderá ser mantido sob responsabilidade do órgão central do SIPEC, ou Ter exercício provisório, em outro órgão ou entidade, até seu adequado aproveitamento.”

A finalidade do instituto é ajustar a lotação às necessidades dos serviços, inclusive nos casos de reorganização, extinção ou criação de órgão ou entidade, consoante se vê no § 1º do mesmo dispositivo legal. Corresponde a atual terminologia ao que se denominava “relocação”.

Veja-se a lição de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO no tópico “Lotação de Cargos e Redistribuição”:

“83 Todos os cargos existentes encontram-se “lotados” em algum quadro. Quadro, como se disse, é o conjunto de cargos isolados e de carreira. Na órbita federal há tantos quadros quantas sejam as unidades básicas de organização (Presidência da República e Ministérios).

O número total de cada quadro é o que se denomina sua “lotação”. A modificação da lotação de um quadro, pela passagem de cargo nele incluso para outro quadro - que tradicionalmente se denominava como relocação - atualmente na esfera federal, se designa, conforme a Lei nº 8.112, “redistribuição” (art. 37)” (Curso de Direito Administrativo, 12ª edição, Malheiros, pág. 272).

A redistribuição, no dizer de Ivan Barbosa Rigolin, “tem em vista a Administração apenas e tão-somente a adequação, ou ajustamento, de vários quadros de pessoal às novas, supervenientes necessidades dos serviços envolvidos, que se alteram com frequência, sobretudo em casos de reorganização do órgão, sua extinção ou, ainda, quando da criação de órgãos ou entidades. É natural que, reorganizando-se qualquer entidade, bem como criando-se cargo ou extinguindo-se nos quadros de qualquer entidade ou órgão, possa haver necessidade de ajustamentos, adequações, permutas, intercâmbios ou as mais diversas composições interentidades. Pode ocorrer, assim, de uma entidade reorganizada não mais necessitar um seu cargo, o qual faz falta em outra; daí a causa de a L. 8.112 haver previsto, como um aparelhamento adicional ao serviço da União, instituto da redistribuição” (Comentários ao Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis, Ed. Saraiva, págs. 93/94).

Assim discorre sobre o instituto Wolgran Junqueira Ferreira: “Era mais conhecida pela denominação de relocação, pois na verdade quem é deslocado não é o servidor e sim o cargo. Ora, este sendo deslocado, quem o ocupa, obviamente o acompanha. Tanto isso é verdade que ela somente ocorre para o ajuste de quadro de pessoas às necessidades dos serviços, inclusive nos casos de reorganização ou criação de órgão ou entidade (§ 1º). Na hipótese de extinção de órgão ou entidade, os servidores estáveis que não puderem ser redistribuídos, serão colocados em disponibilidade até o seu aproveitamento obrigatório, previsto no artigo 30 deste Estatuto, em obediência ao prescrito no § 3º do artigo 41 da Constituição Federal” (Comentários ao Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, 2ª ed., São Paulo, EDIPRO, 1993; pág. 49).

No exemplo dado, o Tribunal não está extinguindo ou reorganizando o órgão em que se achava o servidor aposentado. Também não se concebe que um órgão, ao mesmo tempo em que considera desnecessário um cargo, ao ponto de redistribuí-lo, faça-o condicionando tal redistribuição ao re-

cebimento de cargo similar. Por outro lado, é aberrante cogitar-se de reciprocidade ou em permuta entre servidor e cargo vago.

É flagrante, assim, que a chamada “redistribuição recíproca” é uma prática que não guarda similitude com o perfil do instituto da “redistribuição”, tal como definida na lei estatutária. Constitui mais uma fórmula de impedir a eficácia do dispositivo constitucional, entre outras razões, porque vulnera frontalmente o princípio da legalidade (nenhum dispositivo legal autoriza tal prática), da impessoalidade (não é oferecida a mesma oportunidade a todos os interessados na possível transferência, mas apenas a servidores bem relacionados) e da publicidade (o procedimento é realizado através de meros expedientes, sem prévio conhecimento dos concursados).

5. FORMAS DE PROVIMENTO DOS CARGOS PÚBLICOS. BREVE REFERÊNCIA.

Em princípio, a forma de provimento de cargo público é a da nomeação, denominada provimento originário. Vago cargo por morte ou aposentadoria, deve-se nomear o candidato em melhor classificação. As demais formas não podem ser utilizadas para o provimento originário de cargo público. A doutrina refere-se ao provimento vertical, pela promoção, ou por provimento horizontal, através da readaptação. Admite-se, ainda, o provimento por reingresso do servidor, nos casos de reversão, aproveitamento, reintegração e recondução. O Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União previa o instituto da “transferência” como forma de provimento derivado, na terminologia de Celso Antônio. Todavia, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade dos arts. 8º, IV e 23, §§ 1º e 2º do art. 23, da Lei nº 8.112/90 (MS 22148-8-DF, rel. Min. Carlos Velloso, DJU de 08.03.96).

Portanto, não é possível o preenchimento de vaga de servidor aposentado ou falecido através de redistribuição, pois nesse caso o servidor traz o cargo do órgão em que antes se achava lotado. Por outro lado, seria inteiramente ilógico que o Tribunal, ao tempo em que recebesse servidor redistribuído, imediatamente fizesse outra redistribuição de cargo vago, porque todos sabemos que o cargo é necessário ao serviço da Corte, tanto assim que promoveu um concurso para provimento dos claros existentes.

6. UM PRECEDENTE DO TCU

Em caso análogo, já se pronunciou o TCU através da decisão 355/2000, da qual colho excerto, nos seguintes termos:

- “6. Daí se depreende que o instituto da **redistribuição** é o instrumento legal adequado para que se façam ajustes nos quadros dos diferentes órgãos do mesmo Poder. Nada impede sua utilização por Tribunais Federais, desde que obedecidos os requisitos legais e comprovada, no caso concreto, a necessidade de ajustamento do quadro de pessoal às necessidades de serviço.
7. No presente feito, os atos praticados pelos Tribunais Eleitorais envolvidos não demonstraram a existência de necessidade de ajustamento de lotação. Ao contrário, a exigência inicial do TRE/PA de condicionar a liberação de servidor para o TRE/CE a permuta com outro **cargo**, demonstra a inexistência de desequilíbrio entre a quantidade de **cargos** de Analista Judiciário e a demanda de serviço naquela Corte. Não há falar, por conseguinte, em ajustamento de lotação de que trata o § 1º do art. 37 da Lei 8.112/90.
8. O fato de ambos os Tribunais Eleitorais terem desconstituídos (sic) os atos relativos à **redistribuição** sob exame, reforça a tese de que não havia, na hipótese, necessidade de ajustamento de lotação à quantidade de serviço. De outro modo, entendo que a imediata correção da irregularidade dos atos respectivos, logo após o questionamento efetuado pelo Tribunal, demonstra a ausência de má-fé dos responsáveis ao praticarem referidos atos. Afasto, por conseguinte, aplicação de sanção aos membros dos Tribunais sob comento”.

7. CONCLUSÃO

Sob a ótica da legislação, verifica-se que a redistribuição referida no exemplo não atende aos requisitos legais. Seria totalmente irrazoável determinado setor da Administração entender desnecessário um cargo e, ao mesmo tempo, provê-lo, recebendo servidor de outro quadro.

Não se trata de extinção de órgão ou desnecessidade de serviço. Além disso, cumpre observar que há candidatos à espera da nomeação para a

vaga a ser provida. Não havendo a hipótese do provimento por forma derivada vertical, horizontal e por reingresso, deve-se prestigiar a forma preponderante, prevista na Constituição Federal, que é o provimento originário, mediante nomeação.

Em suma, verifica-se que a malfadada “redistribuição recíproca” constitui uma prática nociva ao serviço público, não tem fundamento na lei e afronta os princípios constitucionais da Administração Pública, especialmente os da legalidade, impessoalidade e da publicidade. Deve ser combatido para que as velhas práticas tão prejudiciais ao interesse públicos não sejam revividas sob novos rótulos.

8. BIBLIOGRAFIA

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 12ª edição, Malheiros, SP

RIGOLIN, Ivan Barbosa. Comentários ao Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Cíveis da União, Saraiva, São Paulo.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. Comentários ao Regime Jurídico dos Servidores Públicos Cíveis da União, EDIPRO, São Paulo, 1993.