

Brasília, 28 de julho de 2020.

## NOTA JURÍDICA

Assunto: Portaria n. 282/2020.  
Movimentação de servidores para  
composição de força de trabalho  
conforme previsão do art. 93, § 7º, da Lei  
n. 8.112/1990.

Em 03 de agosto, entrará em vigor a Portaria n. 282, de 24 de julho de 2020, editada pelo Ministro de Estado da Economia para disciplinar o instituto da **movimentação** de servidores públicos entre órgãos da Administração Pública Federal **para compor força de trabalho**. Esse é o instituto previsto no §7º do art. 93 da Lei n. 8.112/1990, nos termos seguintes:

§ 7º- 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, poderá determinar a lotação ou o exercício de empregado ou servidor, independentemente da observância do constante no inciso I e nos §§ 1º e 2º deste artigo.

Para que se possa ter ampla ciência acerca dos procedimentos e das regras constantes na Portaria em epígrafe, passa-se a expor breve resumo do normativo e, posteriormente, a analisar a sua *compatibilidade* ou *incompatibilidade* com o ordenamento jurídico pátrio.

## I – DA ANÁLISE DA PORTARIA N. 282/2020

A Portaria n. 282/2020 estabelece novos critérios para a movimentação de servidores públicos, anteriormente previstos na Portaria n. 193/2018, ora revogada. Nos termos da nova Portaria, a movimentação para compor força de trabalho tem por objetivo permitir uma maior mobilidade dos servidores, o desenvolvimento profissional e a eficiência no planejamento da força de trabalho.

A movimentação será efetivada pelo Ministério da Economia, por ato do Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal, independentemente de anuência do órgão de origem. Essa movimentação é *irrecusável* pelo servidor e, salvo disposição em sentido contrário, será concedida por *prazo indeterminado*.

As modalidades de movimentação previstas no ato sob análise são as seguintes: **(i)** indicação consensual entre órgãos de origem e de destino, **(ii)** processo seletivo interno, e **(iii)** determinação do Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal, mediante deliberação prévia do Comitê de Movimentação (CMOV), apenas em situações prioritárias/emergenciais ou para fins de centralização dos serviços (art. 4º do Decreto n. 9.498/2018).

Trata-se de inovação com relação ao normativo anterior. A Portaria n. 193/2018 autorizava a movimentação “*em caso de necessidade ou interesse públicos ou por motivos de ordem técnica ou operacional*” (art. 2º, parágrafo único), o que dava amplos poderes ao Ministério da Economia para implementar as mudanças que reputasse adequadas, sob o pretexto de redimensionamento da força de trabalho dos órgãos.

As novas modalidades parecem restringir a discricionariedade da autoridade responsável, pois, apesar de ainda ser prescindível a anuência do ente de origem, a movimentação decorrente de consenso ao menos assegura a participação de ambos os órgãos na tomada dessa decisão. Inclusive, nessa hipótese, o próprio servidor deverá concordar com a sua movimentação (art. 4º), o que pode diminuir situações limítrofes indesejadas.

A Portaria n. 282/2020 permite, ainda, que a movimentação atenda aos anseios pessoais de determinados servidores que realmente estejam interessados na alteração da sua lotação. Ao instituir a possibilidade de abertura de processo seletivo interno, a Portaria demonstra que deverão ser observados critérios mais objetivos e isonômicos, viabilizando a movimentação daqueles que tenham interesse e se amoldem ao cargo de destino, e não somente daqueles indicados pelo Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal, como ocorria na vigência do ato anterior.

Em caso de aprovação no processo seletivo, o servidor deverá permanecer na unidade do órgão ou entidade de destino pelo prazo mínimo de 12 (doze) meses. Mas, a qualquer tempo e em qualquer hipótese, a movimentação poderá ser encerrada por ato do Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal (art. 16)

O servidor movimentado incorporará todos os direitos e vantagens a que já fazia jus, inclusive às gratificações que atendam ao caráter de temporalidade e de localidade, e permanecerá atrelado às regras de avaliação de desempenho vigentes no órgão de origem.

Importante destacar que o servidor movimentado para compor força de trabalho poderá ocupar cargo em comissão ou função de confiança de qualquer nível, desde que **(i)** tenha ao menos 6 (seis) meses da efetivação de sua movimentação, **(ii)** o cargo comissionado tenha vagado após a data da sua efetiva movimentação, **(iii)** seja nomeado para cargo na mesma unidade do órgão ou entidade que ensejou a sua movimentação e **(iv)** a movimentação tenha prazo indeterminado.

Quanto ao *prazo* para efetivação da movimentação, o procedimento que, antes poderia durar até 6 (seis) meses, agora deverá ser concluído em 30 (trinta) dias (art. 12).

Outro diferencial com relação à Portaria anterior é a previsão *de impedimentos para a movimentação* (art. 17). Não poderão movimentar-se os servidores **(i)** em estágio probatório, **(ii)** em período de licença ou afastamento legal, e **(iii)** integrantes de carreiras descentralizadas e transversais ou que possuam instrumentos de mobilidade autorizados em lei.

Vale salientar que a vedação constante na parte final do item **(iii)** acima mencionado se aplica às carreiras que, apesar de não serem consideradas descentralizadas/transversais, a elas se assemelham e possuem normativos específicos quanto à mobilidade. Ou seja, carreiras com forma de movimentação congênere às carreiras descentralizadas/transversais,

A Portaria n. 282/2020 institui, ainda, um Comitê de Movimentação (CMOV), que funcionará junto ao Gabinete da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, composto por 4 (quatro) representantes do Ministério da Economia. O CMOV será o órgão responsável pelas deliberações sobre a movimentação de servidores, definição de prazos, proposição de medidas, etc.

Expostas as principais determinações constantes na Portaria n. 282/2020, cumpre lembrar que o §7º do art. 93 da Lei n. 8.112/1990, até então, era regulamentado pela Portaria n. 193, de 03 de julho de 2018. A nova portaria expressamente revoga a

anterior, de modo que os novos procedimentos estabelecidos entram em vigor a partir de 03 de agosto de 2020.

Como observado, as regras dispostas na nova portaria são muito semelhantes às anteriores. No entanto, foram minudenciados os critérios para a movimentação, que se tornaram mais objetivos, e foram criadas novas hipóteses de mobilidade, inclusive viabilizando a consecução de interesses pessoais dos servidores, e instituído um Comitê de Movimentação para deliberar sobre casos excepcionais não regulamentados na Portaria.

Ao que tudo indica, a Portaria n. 282/2020 poderá afigurar-se mais benéfica aos servidores e reduzir as chances de arbitrariedades por parte das autoridades responsáveis pela movimentação. De todo modo, passa-se a analisar possíveis pontos de impugnação no aludido normativo, em razão de potenciais ilegalidades/inconstitucionalidades.

## II – DO DIREITO

### II.a – Vício de forma. Competência privativa do Presidente da República

Inicialmente, é cabível defender que a Portaria n. 282/2020, ao disciplinar o art. 93, § 7º, da Lei n. 8.112/1990, adentrou em seara regulamentar de competência *exclusiva* e *indelegável* do Presidente da República, o que implicaria *vício de forma* do normativo.

O §7º do art. 93 autoriza a alteração de lotação ou de exercício do servidor “*com a finalidade de promover a composição da força de trabalho dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal*”. O dispositivo legal não minudencia a forma de implementação do afastamento para servir a outro órgão ou entidade. Em verdade, seus termos são amplamente genéricos.

A Portaria n. 282/2020, por sua vez, elastece a competência daquele Ministério, criando novas possibilidades de movimentação: **(i)** indicação consensual entre órgãos, **(ii)** processo seletivo, e **(iii)** situações prioritárias/emergenciais ou para fins de centralização dos serviços, mediante ato do Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal.

O normativo promoveu, portanto, verdadeira *regulamentação* do dispositivo legal, invadindo a competência privativa do Presidente da República para tanto. De acordo com o art. 84, IV, da Constituição da República (CR)<sup>1</sup>, o *poder regulamentar* compete privativamente ao Chefe do Executivo e sequer pode ser delegado aos Ministros de Estado.

Evidenciado, assim, o *vício de forma* da Portaria n. 282/2020.

---

<sup>1</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;



## **II.b – Vício de conteúdo. Burla ao concurso público e desvio de função. Eventual violação ao princípio da impessoalidade**

Conforme a portaria em questão, o Ministério da Economia poderá reorganizar unilateralmente a distribuição de servidores entre os órgãos e entidades da Administração Pública, sem necessidade de autorização dos órgãos ou entidades de origem (notadamente quando os recursos financeiros da entidade provierem do Tesouro Nacional).

Dessa forma, abruptamente, vários órgãos e entidades vinculados à Administração Pública Federal, que têm quadro de pessoal próprio, poderão ver reduzido o número de servidores disponíveis para o desempenho de suas atribuições institucionais, ao passo que outras terão seus quadros renovados.

Trata-se, portanto, da livre movimentação de servidores, de diferentes carreiras, entre os vários órgãos e entidades do Poder Público. Pode-se defender que, com a Portaria n. 282/2020, a Administração pretende resgatar o instituto da *transferência de ofício*, previsto no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.112/1990:

Art. 23. Transferência é a passagem do servidor estável de cargo efetivo para outro de igual denominação, pertencente a quadro de pessoal diverso, de órgão ou instituição do mesmo Poder.

§ 1º A transferência ocorrerá de ofício ou a pedido do servidor, atendido o interesse do serviço, mediante o preenchimento de vaga.

§ 2º Será admitida a transferência de servidor ocupante de cargo de quadro em extinção para igual situação em quadro de outro órgão ou entidade.

O referido instituto foi *revogado* pela Lei nº 9.527/1997, após ter sua eficácia suspensa pela Resolução do Senado Federal nº 46, de 1997, que atendeu à decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a matéria, no julgamento do Mandado de Segurança n. 22.148-8/DF.

Nos termos do voto do relator Ministro Carlos Velloso, condutor do acórdão, a transferência constituiria hipótese de *provimento derivado* de cargos públicos, uma vez que possibilitaria ao servidor ocupar um cargo público para o qual não fora aprovado, o que representaria *burla à regra do concurso público*, prevista no art. 37, II, da CR.

Como amplamente noticiado, a motivação para a edição da Portaria n. 282/1990 consiste justamente em evitar a realização de concursos públicos para provimento de cargos vagos no âmbito de entidades que estejam em *déficit* operacional. Isso evidencia a tentativa de burla aos concursos públicos, em violação ao texto constitucional.

Ademais, ao permitir a movimentação do servidor para outros órgãos, é possível que se configure *desvio de função*, com a imputação de funções, de atribuições e de responsabilidades estranhas ao cargo para o qual foi aprovado em certame público.

Qualquer preceito legal que vise a “normalizar” um *desvio de função* é inconstitucional. A esse respeito, é consolidada a jurisprudência da Suprema Corte que, *mutatis mutandis*, pode ser ilustrada no seguinte precedente, em sede de controle concentrado de constitucionalidade:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DECRETO N. 1.557/2003 DO ESTADO DO PARANÁ, QUE ATRIBUI A SUBTENENTES OU SARGENTOS COMBATENTES O ATENDIMENTO NAS DELEGACIAS DE POLÍCIA, NOS MUNICÍPIOS QUE NÃO DISPÕEM DE SERVIDOR DE CARREIRA PARA O DESEMPENHO DAS FUNÇÕES DE DELEGADO DE POLÍCIA. **DESVIO DE FUNÇÃO. [...] AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.** (Pleno, ADI n. 3.614/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Rel. p/ acórdão Min. Cármen Lúcia, DJe 22.11.2007)

Existe, ainda, o risco de o instrumento previsto na Portaria n. 282/2020 ser utilizado para favorecer ou prejudicar determinados servidores, em nítida violação ao *princípio da impessoalidade* (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), na medida em que transfere ao Secretário de Gestão de Pessoal a potestade de operar o remanejamento previsto no art. 93, § 7º, da Lei nº 8.112/1990.

A ameaça acima pontuada ganha contornos mais dramáticos quando evidenciado que a movimentação, na forma como prevista na Portaria n. 282/2020, é irrecusável e pode ser feita sem a anuência do órgão ou entidade de origem.

### III – DA CONCLUSÃO

Consoante delineado, a Portaria n. 282/2020, que prevê critérios para a movimentação de servidores públicos para composição de força de trabalho, instaura regras que, *a priori*, podem ser mais benéficas aos servidores públicos em comparação às regras previstas na ora revogada Portaria n. 193/2018, inibindo discricionariedades e possibilitando uma maior mobilidade àqueles que tenham interesse na alteração de sua lotação.

No entanto, caso verificados prejuízos em situações concretas, é plenamente cabível a impugnação da Portaria n. 282/2020, sob os argumentos de (i) *vício de forma*, pois, ao disciplinar o art. 93, § 7º, da Lei n. 8.112/1990, a Portaria adentrou em seara regulamentar de competência *exclusiva e indelegável* do Presidente da República; (ii) burla à regra constitucional do *concurso público* e facilitação à ocorrência de *desvio de função*; e (iii) violação ao *princípio da impessoalidade administrativa*, ao possibilitar eventuais favorecimentos e perseguições de servidores públicos.

São essas as considerações necessárias, sem prejuízo de outras análises decorrentes de desdobramentos futuros.

É a opinião das que ora subscrevem.

**TORREÃO BRAZ ADVOGADOS**

Júlia Mezzomo de Souza  
Larissa Benevides Gadelha Campos  
Ana Torreão Braz Lucas de Moraes