

UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES

A Redistribuição por Reciprocidade de Servidores no
Âmbito dos Órgãos do Poder Judiciário Federal

Eder Soares de Oliveira

Brasília - DF

2009

UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES

**A REDISTRIBUIÇÃO POR RECIPROCIDADE DE SERVIDORES NO
ÂMBITO DOS ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL.**

**Brasília –DF
2009**

UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES

**A REDISTRIBUIÇÃO POR RECIPROCIDADE DE SERVIDORES NO ÂMBITO DOS
ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL.**

**Monografia apresentada como requisito
para a obtenção do título de pós-
graduação “lato sensu” em Direito
Administrativo e Processo Administrativo
pela Universidade Cândido Mendes.**

Eder Soares de Oliveira.

**Brasília – DF
2009**

“O modo mais seguro de se corromper um jovem é instruí-lo a manter uma estima mais alta por aqueles que pensam como ele do que por aqueles que pensam diferente.”

Friedrich Nietzsche.

RESUMO

OLIVEIRA, Eder Soares, A Redistribuição por reciprocidade de Servidores no âmbito dos Órgãos do Poder Judiciário Federal, 40 páginas. Trabalho de conclusão de curso para obtenção do grau de pós-graduação – Faculdade de Direito, Universidade Cândido Mendes, Brasília – DF – 2009.

O presente trabalho objetivou verificar a forma como se dá a **Redistribuição por reciprocidade** de servidores no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário Federal (permuta de lotação de cargos). Analisou-se o conceito legal da redistribuição (art. 37 da Lei nº 8.112/90), identificando-se a sua natureza jurídica de ato administrativo vinculado e a de ato discricionário da denominada **Redistribuição por reciprocidade**, considerado o tratamento que lhe tem dado os Tribunais. Foi destacado o posicionamento do Tribunal de Contas da União, na tarefa de sustar os atos de redistribuições de servidores, e do posicionamento dos Tribunais quanto à juridicidade da produção desses atos. E, por fim, discutiu-se sobre a legitimidade do TCU em sede do Controle *a priori* de atos administrativos, bem assim da coexistência de dois órgãos de controle externo em relação aos atos administrativos do Poder Judiciário: o Tribunal de Contas da União, com base no art. 71, e o Conselho Nacional de Justiça, com fundamento no art. 103-B, ambos dispositivos da Constituição Federal, para, ao final, investigar se o ato de **Redistribuição por reciprocidade** é produzido ou não segundo os critérios de oportunidade e conveniência dos órgãos do Poder Judiciário Federal, em observância ao princípio da autonomia administrativa consagrado no art. 99 da referida Carta Política.

“ABSTRACT”

OLIVEIRA, Eder Soares, The Relocation by reciprocity of civil public servants is made within the ambit of the Federal Judiciary Branch, **40 pages**. Conclusion course work in order to obtain the post-graduate's degree – Law College, University Cândido Mendes, Brasília – DF – 2009.

The objective of the present work is to verify how the **Relocation by reciprocity** of civil public servants is made within the ambit of the Federal Judiciary Branch (exchange of positions' allocation). An analysis was made of the legal concept of relocation (art. 37 of Law number 8112/90), by identifying the legal nature of the related administrative act and the discretionary act of the so-called **Relocation by reciprocity**, taking into account the treatment provided to it by the Courts. Emphasis was given to the position of the Federal Audit Office (TCU) in the task of impeding the acts for the relocation of servants, and the position of the Courts regarding the legality of the production of such acts. And finally a discussion was made on the legitimacy of the TCU as the venue for the *a priori* Control of administrative acts, as well as the coexistence of two external control organs in relation to administrative acts of the Judiciary Branch: the Federal Audit Office, based on art. 71 and the National Council of Justice, based on art. 103-B, both of the Federal Constitution, to ultimately investigate if the **Relocation by reciprocity** act is produced or not following the opportunity and convenience criteria of the organs of the Federal Judiciary Branch, in compliance with the administrative autonomy principle provided for in art. 99 of said Constitution.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	07
1. ASPECTOS HISTÓRICOS	10
2. CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA	13
2.1 Conceito	13
2.2 Natureza Jurídica	15
3. POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ACERCA DO ATO DE REDISTRIBUIÇÃO POR RECIPROCIDADE	17
3.1 Inexistência do instituto da Redistribuição por reciprocidade na Lei nº 8.112/90	17
3.2 Redistribuição de servidor realizada sem a observância do interesse da Administração	19
3.3 Equiparação ao instituto da Transferência	20
4. POSICIONAMENTO DOS TRIBUNAIS VINCULADOS AO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL, NA PRODUÇÃO DE ATOS DE REDISTRIBUIÇÃO POR RECIPROCIDADE	22
4.1 Justificativa dos Tribunais	22
4.2 Proposta de Projeto de Lei de iniciativa dos Tribunais	23
5. CONSIDERAÇÕES SOBRE A MATÉRIA	26
5.1 Inexistência de previsão legal da Redistribuição por reciprocidade e a exigência do requisito <i>interesse da Administração</i>	26
5.2 Legalidade da realização de despesas pela Administração Pública em virtude do deslocamento dos servidores redistribuídos	28
5.3 Autonomia administrativa dos Tribunais para a produção do ato de Redistribuição por reciprocidade	29

5.4	Legitimidade do Tribunal de Contas da União para sustar, <i>a priori</i> , os atos de Redistribuição por reciprocidade	31
5.5	Legitimidade do Conselho Nacional de Justiça para controlar os atos de redistribuição de servidores	32
	CONCLUSÃO	35
	BIBLIOGRAFIA	39

INTRODUÇÃO

Desde a edição da Lei nº 9.527/97, que revogou o art. 23 da Lei nº 8.112/90¹, extinguindo-se a transferência como forma de provimento de cargo efetivo e de vacância de cargo público, o instituto jurídico da redistribuição, previsto no artigo 37 desse diploma legal, tem sido largamente utilizado pelos tribunais integrantes do Poder Judiciário Federal sob a denominação de **Redistribuição por reciprocidade**, permitindo-se que os interessados e seus respectivos cargos efetivos sejam deslocados, reciprocamente, para os órgãos envolvidos nesse procedimento. Ou seja, esses servidores migram, por reciprocidade, dos quadros de pessoal a que estavam originalmente vinculados para pertencer, definitivamente, a outro tribunal.

Os atos dos Tribunais nesse intento sempre foram e continuam sendo controlados pelo Tribunal de Contas da União sob o prisma da legalidade, já que é o órgão auxiliar do Congresso Nacional na atividade de controle externo dos atos praticados pelos administradores públicos (art. 71 da Constituição Federal). Nesse mister, por entender que a **Redistribuição por reciprocidade** é ilegal, o TCU tem determinado a anulação de todos os atos com esse conteúdo jurídico, assinalando prazo para que os tribunais providenciem o retorno dos servidores que foram redistribuídos, com base no art. 37 da Lei 8.112/90.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004, foi criado o órgão de Controle Externo do Poder Judiciário, o Conselho

¹ O Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos, art. 23, assim dispunha: “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.”

Nacional de Justiça, ao qual foi conferida diversas competências pelo Poder Constituinte derivado, inclusive a de apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los ou fixar prazo para adoção de providências (art. 103-B, § 4º, II, da Constituição Federal). Conforme a natureza do ato administrativo, o CNJ poderá não só analisar a *legalidade* do ato, como também o seu mérito administrativo.

Em tese, parece que o Sistema Constitucional pátrio passou a admitir a coexistência de dois órgãos de controle externo no que diz respeito ao controle de legalidade dos atos dos administradores vinculados ao Poder Judiciário Federal, se consideradas as proposições contidas nos artigos 71 e 103-B, ambos da Constituição da República Federativa do Brasil.

Assim, o tema comporta diversas discussões, uma vez que a Redistribuição de que trata o art. 37 da Lei 8.112/90 elegeu o interesse da Administração como critério principal para a redistribuição de servidores, enquanto que a **Redistribuição por reciprocidade**, não tem previsão legal, mas nasceu da interpretação elaborada, na via administrativa, pelos Tribunais ligados ao Poder Judiciário Federal, ao entendimento de que, nesse caso, é possível alinhar os interesses recíprocos dos servidores envolvidos no processo de redistribuição ao interesse da Administração. Comporta, também, a discussão sobre a legitimidade da manifestação do Tribunal de Contas da União concernente a sustar, *a priori*, os atos administrativos cujo conteúdo jurídico é a **Redistribuição por reciprocidade** de servidores levada a efeito pelos referidos Tribunais. Ou seja, cabe investigar se essa Corte de Contas está ou não a perpetrar ingerência na autonomia administrativa dos tribunais consagrada no art. 99 da Constituição da República Federativa do Brasil ou se está ou não a usurpar as recentes competências reservadas pelo Poder Constituinte

derivado ao Conselho Nacional de Justiça, com o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004, a qual inseriu o art. 103-B no texto da nossa Carta Política, onde no seu § 4º preceitua que compete a esse órgão o controle da atuação administrativa e financeira dos Tribunais.

1. ASPECTOS HISTÓRICOS

A **Redistribuição por reciprocidade** é um tema pouco tratado pela nossa literatura jurídica, até porque foi delineado por interpretação elaborada pelas Administrações dos Tribunais em torno da Redistribuição propriamente dita, segundo o que dispõe o art. 37 da Lei nº 8.112/90.

Contudo, é possível assegurar que esse instituto não foi previsto em nenhuma das Constituições Brasileiras, nem o legislador infraconstitucional dela cuidou até o presente momento, existindo tão-somente a Redistribuição no interesse da Administração, na forma prevista no art. 37 da Lei nº 8.112/90.

O instituto que mais se assemelha à **Redistribuição por reciprocidade** é a permuta, que já tinha sido vislumbrado pelo legislador pátrio desde o advento da Lei nº 1.711/52, a qual dispunha sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Mas ainda assim, a permuta estava correlacionada ao instituto da transferência na forma do art. 67² do referido diploma legal já revogado.

Com o advento da Lei nº 8.112/90, o instituto da Redistribuição propriamente dita foi concebido, inicialmente, pelo nosso Ordenamento Jurídico Administrativo, como ato administrativo a ser exercido pela Administração, de ofício, **exclusivamente** para ajustamento de quadros de pessoal às necessidades de serviços, nos termos do seu art. 37, *in verbis*:

“Art. 37. Redistribuição é o deslocamento do servidor, com respectivo cargo, para quadro de pessoal de outro órgão ou entidade do mesmo Poder, observados a vinculação entre os graus de complexidade e responsabilidade, a correlação das atribuições, a

² Art. 67. A transferência e a remoção por permuta serão processadas a pedido escrito de ambos os interessados e de acordo com o prescrito neste capítulo.

equivalência entre os vencimentos e o interesse da administração, com prévia apreciação do órgão central de pessoal.

§ 1º A redistribuição dar-se-á **exclusivamente para ajustamento de quadros de pessoal às necessidades dos serviços**, inclusive nos casos de reorganização, extinção ou criação de órgão ou entidade.

(...).”

Todavia, a redação desse dispositivo foi alterada, suprimindo-se a expressão **exclusivamente**, para estabelecer que a Redistribuição dar-se-ia, de ofício, para ajustamento de lotação e da força de trabalho às necessidades dos serviços, de acordo com o seguinte texto, *in verbis*:

“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. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97).

(...).”³

A partir de então começou a ganhar vulto o entendimento de que a Redistribuição também poderia ser realizada mediante o pedido do interessado, uma vez que a expressão **exclusivamente** fora suprimida do texto original do art. 37 da Lei nº 8.112/90.

Em 1999, o Tribunal de Contas da União apreciou e julgou o emblemático caso considerado como **Redistribuição por reciprocidade**, envolvendo servidores dos Tribunais Regionais do Trabalho da 6ª e da 13ª Regiões, ocasião em que foi

³ Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, *Legislação Administrativa*, p. 492.

proferida a Decisão nº 900/1999⁴, de 1º de dezembro de 1999, declarando-se nula a respectiva **Redistribuição por reciprocidade**, por falta de amparo legal.

Com esse entendimento, o Tribunal de Contas da União continua a realizar o controle de legalidade das **redistribuições por reciprocidade** levadas a efeito pelos Tribunais vinculados ao Poder Judiciário Federal.

⁴ Tribunal de Contas da União. **Decisão nº 900/1999. Plenário.** Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>. Acesso em: 29 mar. 2009.

2. CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA.

21. Conceito.

Para definir a **Redistribuição por reciprocidade**, faz-se mister adaptar o conceito de Redistribuição elaborado pelo nosso legislador, nos termos do art. 37 da Lei nº 8.112/90. De acordo com essa disposição já transcrita anteriormente, 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, tendo como primeiro pressuposto o ***interesse da Administração***.

Na lição de Ivan Barbosa Rigolin, o conceito de Redistribuição alcança a seguinte concepção, *in litteris*:

“(...) Redistribuição difere ligeiramente de remoção, e pouco mais sensivelmente de transferência. Trata-se do deslocamento do servidor, carregando seu respectivo cargo, para quadro de pessoal, dentro do mesmo Poder, de outro órgão ou entidade, desde que esse segundo local possua cargos de vencimentos equivalentes aos do primeiro, e equivalente também em atribuições, responsabilidades e complexidade, e em procedimento onde seja necessariamente justificado o interesse da administração.”⁵

Nesse sentido, é o entendimento do administrativista Mauro Roberto Gomes de Mattos, ao comentar o art. 37, incisos I a VI, Lei nº 8.112/90, nos seguintes termos:

“(...) Redistribuição não se confunde com a remoção, na medida em que esse último instituto se caracteriza pelo deslocamento do servidor para o mesmo quadro fora de sua sede de lotação, enquanto a redistribuição constitui no deslocamento do servidor de um cargo de provimento efetivo, ocupado ou mesmo

⁵ RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Comentários ao Regime Jurídico Único dos Servidores Cíveis**. pp. 92-93.

vago, para outro Órgão ou entidade do mesmo Poder, observado o disposto nos incisos I a VI, do presente artigo.”⁶

Essa diferença também foi acentuada pelo administrativista José dos Santos Carvalho Filho, na seguinte proposição:

“Embora possa haver certa semelhança com algumas dessas formas, com elas não se confundem a **remoção** e a **redistribuição**, que não são formas de provimento derivado por não ensejarem investidura em nenhum cargo. Em ambas há apenas o deslocamento do servidor: na remoção, o servidor é apenas deslocado no âmbito do mesmo quadro e, na redistribuição, o deslocamento é efetuado para quadro diverso. Em qualquer caso, porém, o servidor continua titularizando seu cargo, o que não ocorre nas formas de provimento derivado.”⁷

A partir da conceituação legal e doutrinária, depreende-se que o instituto da **Redistribuição por reciprocidade** nasceu a partir de uma interpretação elaborada, pela via administrativa, pelos Tribunais, os quais passaram a adicionar aos demais requisitos o referente **interesse dos servidores** envolvidos no processo de redistribuição.

Portanto, é possível asseverar que **Redistribuição por reciprocidade** é o ato administrativo realizado, a pedido dos interessados, pelo qual se admite que dois servidores, acompanhados de seus respectivos cargos de efetivo provimento, sejam redistribuídos por permuta, alterando as suas lotações perante os quadros de pessoal dos Órgãos envolvidos no processo de redistribuição. Contudo, devem ser preenchidos os demais requisitos contidos nos citados incisos do art. 37 da Lei nº 8.112/90, tais como a equivalência de vencimentos; a manutenção da essência das atribuições do cargo; a vinculação entre os graus de responsabilidade e complexidade das atividades; o mesmo nível de escolaridade, especialidade ou

⁶ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Lei nº 8.112/90 Interpretada e Comentada**. p. 253.

⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, p. 479.

habilitação profissional; e a compatibilidade entre as atribuições do cargo e as finalidades institucionais do órgão ou entidade.

2.2 Natureza Jurídica.

Para se conhecer a natureza jurídica da **Redistribuição por reciprocidade**, torna-se inevitável identificar qual é a natureza da Redistribuição a que alude o art. 37 da Lei nº 8.112/90. Sobre esta última, a resposta foi elaborada com muita propriedade na lição do administrativista Antônio Flávio de Oliveira, formulada no seguinte contexto:

“Natureza Jurídica – como a redistribuição de cargos decorre sempre de uma necessidade surgida a partir de uma norma que estabelece a alteração de atribuições ou a extinção de um órgão e a redistribuição dos cargos que compunham a sua estrutura, trata-se de **ato administrativo de natureza vinculada**, uma vez que deve estrita obediência ao texto legal.”⁸

A *contrario sensu*, levando-se em consideração a praxe administrativa operada junto aos tribunais vinculados ao Poder Judiciário Federal, a **Redistribuição por reciprocidade** tem natureza jurídica de **ato administrativo discricionário**, até porque, apesar de ser garantido ao servidor o seu direito de petição (art. 104 da Lei nº 8.112/90)⁹, o pedido por esse formulado será concedido ou indeferido segundo critérios de conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Esse também é o entendimento do Eg. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, expendido nos autos da APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 83631/SE, de relatoria do Desembargador Federal MANOEL ERHARDT, *in litteris*:

⁸ OLIVEIRA, Flávio de Oliveira, **Servidor Público – Remoção, Cessão, Enquadramento e Redistribuição**, p. 192.

⁹ O art. 104 da Lei nº 8.112/90 dispõe que “É assegurado ao servidor o direito de requerer aos Poderes Públicos, em defesa de direito ou interesse legítimo”.

“EMENTA: Administrativo. Mandado de Segurança. Redistribuição. Servidor Público. Conveniência da Administração. A concessão do pedido de redistribuição é um ato discricionário que depende da conveniência e oportunidade da Administração.

A apresentação de cargo efetivo vago ou ocupado em contrapartida para efetivação da redistribuição não implica, necessariamente, no deferimento do pedido, já que sendo um ato discricionário, prevalece o interesse da Administração.

Impossibilidade do Judiciário intervir nas razões que levaram ao indeferimento do pedido de redistribuição.

Apelação improvida.”¹⁰

Dessa forma, percebe-se que há possibilidade jurídica de as redistribuições de servidores serem efetivadas mediante requerimentos dos próprios servidores, mas os referidos pleitos não vinculam a atuação da Administração Pública, dada a discricionariedade inerente à produção dos eventuais atos administrativos.

¹⁰ Tribunal Regional Federal da 5ª Região. 4ª Turma. **Decisão de 17 jun. 2003**. Disponível em: http://www.trf5.jus.br/archive/2003/11/200285000012337_20031124.pdf. Acesso em: 29 mar. 2009.

3. POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ACERCA DO ATO DE REDISTRIBUIÇÃO POR RECIPROCIDADE.

O Tribunal de Contas da União tem se ocupado da presente matéria, na tarefa de controlar os atos emanados dos órgãos do Poder Judiciário Federal. Nesse mister, essa Corte de Contas já sustou diversos atos de **Redistribuição por reciprocidade** seja pelo controle *a priori*, elaborando prejudgamento de tese e formulando orientações para os Tribunais, seja pelo controle *a posteriori*, mediante auditorias e solicitação de diligências para a correção dos atos que tenha apontado como ilegais.

Os argumentos do Tribunal de Contas da União estão calcados basicamente na falta de previsão legal do instituto da **Redistribuição por reciprocidade**; no não preenchimento do principal requisito legal, ou seja, **o interesse da Administração**; e no fato de os Tribunais fomentarem a equiparação do instituto da redistribuição ao da **Transferência**, este último já extirpado do Ordenamento Jurídico Administrativo.

3.1 Inexistência do instituto da Redistribuição por reciprocidade na Lei nº 8.112/90.

Para a realização do controle de legalidade dos atos de redistribuições emanados dos órgãos do Poder Judiciário Federal, o primeiro argumento lançado pelo Tribunal de Contas da União tem sido o da falta de previsão legal a contemplar o instituto da **Redistribuição por reciprocidade**. Vale dizer, esse instituto não encontraria amparo no **Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União (Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990)**.

Nesse sentido, a Decisão dessa Corte de Contas, de relatoria do Ministro Guilherme Palmeira, cuja carga decisória serviu de paradigma para julgados subseqüentes sobre a matéria, *in litteris*:

“O Tribunal Pleno, ante as razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. conhecer da presente Representação, nos termos do art. 37-A, inciso I, da Resolução TCU nº 77/96 c/c o art. 213 do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la procedente;

8.2 assinar, com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que os Tribunais Regionais do Trabalho da 6ª e da 13ª Regiões adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, **consistente na anulação da permuta de lotação envolvendo os servidores Frederico Belarmino Porto e Sérgio Carvalho Bezerra, imprópriamente efetuada a título de ‘redistribuição por reciprocidade’**; (Reformulado pela Decisão 289/2002 - Ata 10 - Plenário. Reformulação da redação visando dar-lhe o entendimento firmado na Decisão 898/2000-Plenário).

8.3 determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região que promova, na forma do disposto no art. 46, § 2º, da Lei nº 8.112/90, a reposição dos valores indevidamente pagos ao servidor Frederico Belarmino Porto, a título de ajuda de custo e transporte, por conta de sua irregular redistribuição *ex officio* para o TRT da 13ª Região; (Tornado insubsistente pela Decisão 289/2002 - Ata 10 - Plenário).

8.4 determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região que promova, na forma do disposto no art. 46, § 2º, da Lei nº 8.112/90, a reposição dos valores indevidamente pagos ao servidor Sérgio Carvalho Bezerra, a título de ajuda de custo e transporte, por conta de sua irregular redistribuição *ex officio* para o TRT da 6ª Região; (Tornado insubsistente pela Decisão 289/2002 - Ata 10 - Plenário).

8.5 determinar ao Tribunal Superior do Trabalho que adote, caso ainda não o tenha feito, providências no sentido de adequar o Ato do Presidente nº 106, de 02/02/93, à norma prevista no art. 37 da Lei nº 8.112/90, **levando em conta a ausência de amparo legal para a promoção de ‘redistribuições por reciprocidade’**;

8.6 determinar à SECEX/PB que acompanhe a implementação das medidas tratadas nos itens 8.2 e 8.4, supra; (Tornado insubsistente pela Decisão 289/2002 - Ata 10 - Plenário).

8.7 determinar à SECEX/PE que acompanhe a implementação da medida tratada no item 8.3 supra; (Tornado insubsistente pela Decisão 289/2002 - Ata 10 - Plenário).

8.8 determinar a juntada deste processo às contas do TRT da 13ª Região, referentes ao exercício de 1998, e, por cópia, às contas do TRT da 6ª Região, referentes ao mesmo exercício, para exame em conjunto e em confronto;

8.9 encaminhar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, ao Exmo. Sr. Procurador do Trabalho Márcio Roberto de Freitas Evangelista.”¹¹

3.2 Redistribuição de servidor realizada sem a observância do interesse da Administração.

O segundo argumento refere-se à inobservância do principal requisito exigido pelo art. 37 da Lei nº 8.112/90, para o aperfeiçoamento da Redistribuição. Refere-se ao inarredável **interesse da Administração**, tendo em vista tratar-se de ato administrativo vinculado, não havendo espaço para que a Administração dos Tribunais vinculados ao Poder Judiciário Federal atuem em sentido diverso, valorando o interesse particular em detrimento do interesse público.

Aliás, sobre esse requisito manifestou-se o ilustre Procurador-Geral do TCU Lucas Rocha Furtado, consoante o seu Parecer emitido na citada Decisão nº 900/1999, nos seguintes termos:

“Note-se que o art. 37, §1.º, da Lei 8.112/90, com a redação dada pela Lei 9.527/97, limita a redistribuição às hipóteses de ajustamento de lotação ou de força de trabalho **às necessidades do serviço**, incluindo expressamente os casos de reorganização, extinção ou criação de órgão ou entidade. Resta claro que a **redistribuição aplica-se exclusivamente no interesse da Administração e não no interesse particular dos servidores, aliás esse requisito está estabelecido no inciso I do referido artigo.**

Assim, tal instituto, a nosso ver, não ampara a permuta de servidores entre órgãos, **salvo se eventualmente demonstrado o inequívoco interesse da Administração**, voltado especificamente para ajustamento da lotação ou força de trabalho às necessidades do serviço.”¹²

Nesse sentido, as razões de decidir do eminente Ministro-Relator Guilherme Palmeira para a citada Decisão, *in litteris*:

“Por fim, não posso deixar de anotar que a permuta aqui tratada, nada obstante ser de iniciativa dos próprios servidores

¹¹ Tribunal de Contas da União. Decisão citada.

¹² Tribunal de Contas da União. Decisão citada.

interessados, foi efetuada ex officio, numa tentativa de conformá-la à figura da redistribuição (art. 37, § 1º, da Lei nº 8.112/90). Contudo, inexistindo, na espécie, interesse da Administração e demonstrada a inconstitucionalidade da prática, há que se buscar a reparação dos valores indevidamente despendidos pelos Tribunais com ajudas de custo e transporte.”¹³

3.3 Equiparação ao instituto da Transferência.

O último argumento diz respeito à verificação de que o ato de **Redistribuição por reciprocidade**, emanado dos Tribunais, representa uma dissimulação do instituto da transferência. Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União chega a sustentar, em suas decisões, que a redistribuição realizada pelos Tribunais, viola, inclusive, as regras de concurso público, até porque o instituto da transferência era, enquanto não extirpada do Ordenamento Jurídico Administrativo, **forma de provimento de cargo público**, por força do art. 8º, inciso IV, da Lei nº 8.112/90, já revogado pela Lei nº 9.527/1997.

A referida equiparação de institutos jurídicos foi objeto do Acórdão nº 203/2005, proferido pela Primeira Câmara do Tribunal de Contas da União, no qual funcionou como relator o eminente Ministro AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI, com a seguinte carga decisória:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

(...);

9.3. Determinar ao Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio Grande do Norte que:

9.3.1. observe, com rigor, os ditames da Lei 6.999/82, quando da análise das requisições de servidores e suas prorrogações para prestar serviços à Justiça Eleitoral;

(...);

9.3.5. anule as permutas de lotação envolvendo, respectivamente, os servidores Iaraci Ferreira de Melo Lima e Rolando Nóbrega de Almeida bem como de Eptácio Nunes da Silva Júnior e Ruziano Soares Alves, **impropriamente efetuadas a título**

¹³ Tribunal de Contas da União. Idem.

de **'redistribuição por reciprocidade'**, por tais atos caracterizam-se como **'transferência'**, instituto considerado inconstitucional pelo STF em 19/12/1995 (Mandado de Segurança 22.148-8/DF, in D.O.U. de 7/2/1996 e in D.J. de 8/3/1996), banido de nosso ordenamento jurídico pela Lei 9.527, de 10/12/1997;

(...);

9.4. Determinar à Secex/RN que acompanhe a implementação das medidas determinadas no item 9.3.5, supra;

9.5. Determinar ao Controle Interno do TRE/RN que:

9.5.1. supervisione a movimentação da lotação de servidores da Justiça Eleitoral, conforme determina o art. 34 do Regulamento da Secretaria do TRE/RN a fim de coibir o desvio de função e a fuga à limitação imposta pelo art. 4º da Lei 6.999/82, desvirtuando a flexibilidade temporal proporcionada pelo art. 2º, § 1º, da mesma norma legal;

(...);

9.5.3. acompanhe o cumprimento deste Acórdão e informe ao TCU, nas futuras contas, as providências adotadas, conforme dispõe o inciso II, art. 14, da IN/TCU 47/04;

(...),¹⁴

E, nas razões do seu voto, consignou o citado Ministro-Relator:

“No mérito, recordo que esse instituto já foi exaustivamente debatido neste Tribunal, restando pacífico o entendimento apresentado pelo eminente Ministro Guilherme Palmeira no voto condutor da Decisão 900/99 - Plenário - TCU, de que a redistribuição em tela ‘nada mais é do que uma dissimulação do antigo instituto da transferência, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (...) e definitivamente banido de nosso ordenamento jurídico pela Lei nº 9.527, de 10/12/97’.”

¹⁴ Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 203/2005. Primeira Câmara. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=7&doc=2&dpp=20&p=0>. Acesso em: 22 fev. 2005

4. POSICIONAMENTO DOS TRIBUNAIS VINCULADOS AO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL, NA PRODUÇÃO DE ATOS DE REDISTRIBUIÇÃO POR RECIPROCIDADE.

Em que pese a incessante fiscalização do Tribunal de Contas da União, no que diz respeito à sustação dos atos de **redistribuições por reciprocidade**, a interpretação dos Tribunais vinculados ao Poder Judiciário Federal sempre foi e *continua* sendo no sentido de que esse instituto tem conformação com o Ordenamento Jurídico Administrativo.

4.1 Justificativa dos Tribunais.

Verifica-se, pela leitura das decisões supramencionadas, que os argumentos dos Tribunais convergem sempre para as justificativas de que os atos de redistribuições, por eles produzidos, estão rigorosamente dentro dos critérios estabelecidos no art. 37 da Lei 8.112/90; que os cargos redistribuídos são similares; e que não há qualquer alteração quantitativa/qualitativa na lotação/força de trabalho dos tribunais envolvidos na edição dos atos produzidos.

Não obstante, os Tribunais que admitem a **Redistribuição por reciprocidade** e concedem ajuda de custo e transporte aos servidores envolvidos no processo de redistribuição, em razão de seus respectivos deslocamentos para o órgão de lotação, não conseguem apresentar justificativas plausíveis para a realização dessas despesas.

Assim, concedendo ou não as verbas indenizatórias de ajuda de custo e de transporte, é pacífico o entendimento entre os Tribunais sobre a possibilidade de a

Redistribuição ser operada mediante requerimento dos próprios servidores, a título de **Redistribuição por reciprocidade**.

4.2 Proposta de Projeto de Lei de iniciativa dos Tribunais.

A convicção desses Tribunais no sentido de que há possibilidade jurídica de se conceder a **Redistribuição por reciprocidade**, mediante pedido dos interessados, vem ganhando força com a reiteração de atos nesse sentido, em que pesem as inúmeras decisões do Tribunal de Contas da União a determinar as suas respectivas anulações.

A esse propósito, importa ressaltar que os Tribunais vinculados ao Poder Judiciário Federal, com o advento da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, passaram a estabelecer a uniformidade de procedimentos entre todos os Tribunais, cujos servidores estão submetidos ao mesmo Regime Jurídico (Lei nº 8.112/90). Trata-se da Lei que dispõe sobre as Carreiras dos Servidores do Poder Judiciário da União, que, em seu art. 26, dispõe que:

“Caberá ao Supremo Tribunal Federal, ao Conselho Nacional de Justiça, aos Tribunais Superiores, ao Conselho da Justiça Federal, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho e ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito de suas competências, **baixar os atos regulamentares necessários à aplicação desta Lei, observada a uniformidade de critérios e procedimentos**, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar de sua publicação.”

A partir de então, os Tribunais iniciaram os estudos concernentes à produção de Portarias Conjuntas como o objetivo de regulamentar os institutos

constantes da referida Lei, ocasião em que foram editadas a Portaria Conjunta nº 1/2007¹⁵ e a Portaria Conjunta nº 3/2007¹⁶.

Nessa mesma oportunidade, após a regulamentação do instituto da **Remoção** de que trata o art. 36 da Lei 8.112/90, esses Tribunais deliberaram pela apresentação de proposta de Anteprojeto de Lei, com o intuito de conferir legalidade estrita ao instituto da **Redistribuição por reciprocidade**, uma vez que a interpretação sobre a sua viabilidade, pela via administrativa, já se encontrava sedimentada.

Assim, em 07 de março de 2007, a Ministra Ellen Gracie, então Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, enviou a Mensagem nº 17/2007¹⁷ à Câmara dos Deputados, contendo o Projeto de Lei que recebeu a numeração de PL Nº 319/2007 e sua respectiva justificativa, contendo proposições de alteração à Lei nº 11.416/2006.

Esse Projeto, após a algumas emendas e substitutivos, mereceu o Parecer do Deputado Sandro Mabel¹⁸, na COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO, que votou pelo acolhimento da proposição encaminhada pelo STF, cuja redação consagra o entendimento adotado pelos Tribunais na seguinte proposição: “para fins do inciso I do art. 37 da Lei nº 8.112/1990, atende ao interesse da Administração a *redistribuição por reciprocidade*”

¹⁵ Supremo Tribunal Federal. Portaria Conjunta GP nº 1/2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/PORTARIACONJUNTAGP001-2007.PDF>. Acesso em: 31 mar. 2009.

¹⁶ Supremo Tribunal Federal. Portaria Conjunta GP nº 3/2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/PORTARIACONJUNTAGP003-2007.PDF>. Acesso em: 31 mar. 2009.

¹⁷ Câmara dos Deputados. **Mensagem nº 17/2007**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/440656.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2009.

¹⁸ Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 319/2007**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/516065.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2009.

entre os cargos de provimento efetivo, no âmbito do quadro geral de pessoal, **mediante provocação** ou **ex officio**, observado os demais requisitos constantes dos incisos II a VI do mencionado dispositivo legal, conforme disposto em regulamento.”

Vê-se, pois, que a iniciativa do Projeto de Lei nº 319/2007 ora em trâmite no Congresso Nacional, na parte referente à autorização da **redistribuição mediante provocação do servidor**, representa a vontade perseguida pelos Tribunais para que a interpretação por eles elaborada sobre a matéria seja reconhecida pelo legislador.

5. CONSIDERAÇÕES SOBRE A MATÉRIA.

Toda a discussão sobre a legalidade ou não da **Redistribuição por reciprocidade** envolve, indubitavelmente, as seguintes questões: a falta de previsão legal desse instituto e o interesse da Administração como requisito principal para a sua realização; a legalidade da realização de despesas pela Administração Pública em decorrência dos deslocamentos dos servidores envolvidos no processo de redistribuição; a autonomia administrativa dos Tribunais para a produção de atos dessa natureza; a legitimidade do Tribunal de Contas da União para sustar, *a priori*, os atos **Redistribuição por reciprocidade** de servidores levados a efeito pelos referidos Tribunais; e a existência ou não de usurpação de competência pelo TCU, tendo em vista a novel criação do Conselho Nacional de Justiça como órgão de Controle Externo dos órgãos do Poder Judiciário.

5.1 Inexistência de previsão legal da Redistribuição por reciprocidade e a exigência do requisito *interesse da Administração*.

Evidentemente que a o legislador, ao tratar da Redistribuição de servidores no art. 37 da Lei nº 8.112/90, não fez qualquer referência à **Redistribuição por reciprocidade**, mas delineou os requisitos indispensáveis ao atendimento do referido comando legal, quais sejam, o interesse da administração; a equivalência de vencimentos; a manutenção da essência das atribuições do cargo; a vinculação entre os graus de responsabilidade e complexidade das atividades; o mesmo nível de escolaridade, especialidade ou habilitação profissional; e a compatibilidade entre as atribuições do cargo e as finalidades institucionais do órgão ou entidade.

Contudo, os Tribunais elaboraram interpretação extensiva sobre o referido dispositivo para admitir a possibilidade jurídica de se realizar a Redistribuição de servidores, alinhando ao interesse da Administração o interesse dos servidores envolvidos nesse processo, praxe administrativa que passou a receber a denominação de **Redistribuição por reciprocidade**, já que o resultado desse processo é considerado pelo Tribunal de Contas da União como a permuta de lotações de servidores.

No entanto, esse entendimento dos Tribunais é fortemente combatido pelo Tribunal de Contas da União, haja vista que o legislador só permite a redistribuição de servidores no interesse da Administração, não havendo qualquer previsão legal quanto ao interesse particular do servidor.

Apesar disso, à míngua de disposição legal a prever o interesse do servidor, os Tribunais continuam a realizar, em grande escala, a referida Redistribuição. Tal é a convicção desses órgãos, como já abordado no subitem “4.2” deste trabalho, que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 319/2007 de iniciativa da Presidência do Supremo Tribunal Federal/Conselho Nacional de Justiça e mediante a participação dos Tribunais, contendo a seguinte proposição:

“Art. 5º Para efeito da aplicação do art. 37 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, **considera-se como quadro geral de pessoal toda a estrutura integrada pelo conjunto dos órgãos do Poder Judiciário da União.**

Parágrafo único. Para fins do inciso I do art. 37 da Lei nº 8.112, de 1990, **atende ao interesse da Administração a redistribuição por reciprocidade entre os cargos de provimento efetivo, no âmbito do quadro geral de pessoal, mediante provocação ou ex officio**, observado os demais requisitos constantes dos incisos II a VI do mencionado dispositivo legal, conforme disposto em regulamento.”¹⁹

¹⁹ Câmara dos Deputados. Projeto de Lei citado.

Observa-se, portanto, que a intenção dos Tribunais é a de criar, por ficção jurídica, um Quadro Geral dos órgãos do Poder Judiciário para o fim da aplicação do instituto da Redistribuição a que alude o art. 37 da Lei 8.112/90. Com isso, o interesse da Administração estará atendido ainda que presente o interesse do servidor interessado na **Redistribuição por reciprocidade**.

Isso porque, pela própria sistemática vigente, todos os servidores do Poder Judiciário, sobre estarem submetidos ao mesmo Regime Jurídico (Lei nº 8.112/900), encontram-se vinculados, também, ao mesmo diploma legal que rege os seus respectivos cargos efetivos, ou seja, a Lei nº 11.416, de 11 de dezembro de 2006.

5.2 Legalidade da realização de despesas pela Administração Pública em virtude do deslocamento dos servidores redistribuídos.

Outra questão digna de nota é a que a diz respeito às despesas decorrentes dos deslocamentos dos servidores contemplados pela **Redistribuição por reciprocidade**. Alguns Tribunais já entenderam que são devidas as verbas indenizatórias a título de ajuda de custo e de transporte, atuação plenamente abominada pelo Tribunal de Contas da União.

Porém, em se tratando da aplicação do instituto de redistribuição no interesse dos servidores, não há qualquer amparo legal para a realização dessas despesas pela Administração Pública. Nesse capítulo, o Tribunal de Contas da União tem atuado com muita propriedade ao propor a restituição dos valores ao Erário, tendo em vista que o deslocamento do servidor de um órgão do Poder Judiciário Federal para outro, sob a denominação de **Redistribuição por reciprocidade**, não deve onerar os cofres públicos a título de verbas indenizatórias de ajuda de custo e de transporte.

Esse também é o entendimento do ilustre administrativista Antônio Flávio de Oliveira, ao pontuar que:

“Como a redistribuição deve-se constituir em mero deslocamento do cargo de um quadro para outro em função de uma reorganização administrativa, **não devem advir daí efeitos patrimoniais perceptíveis para o servidor que ocupe esse mesmo cargo**. Deverá, quando muito, acontecer, na esfera financeiro-contábil, alteração na origem dos recursos orçamentários (Função e Programa) destinados ao atendimento das despesas com o pessoal ocupante do cargo redistribuído.”²⁰

Portanto, há de ser considerado hígido o controle de legalidade dessas despesas pelo Tribunal de Contas da União.

5.3 Autonomia administrativa dos Tribunais para a produção do ato de Redistribuição por reciprocidade.

Interessante também é a discussão sobre a autonomia administrativa dos Tribunais para a edição dos atos de **redistribuições por reciprocidade**.

Essa autonomia encontra-se consagrada em preceito constitucional, consoante o que dispõe art. 99 da Constituição da República Federativa do Brasil: “Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira”. Segundo Uadi Lammêgo Bulos “o dispositivo em destaque consagra o princípio do autogoverno da magistratura, reiterado em outras passagens da constituição, e. g., arts. 96 e 101”.²¹

No mesmo sentido a lição do constitucionalista Alexandre de Moraes, para quem:

“Além disso, **é o próprio Judiciário quem organiza suas secretarias e serviços auxiliares** e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva. Dá provimento, na forma prevista na Constituição, aos

²⁰ OLIVEIRA, F. de O. Obra citada, p. 43.

²¹ BULOS, Uadi Lammêgo, Constituição Federal anotada, p. 970.

cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição; propõe a criação de novas varas judiciárias; dá provimento por concurso público de provas, ou de provas e títulos, **aos cargos necessários à administração da Justiça**, exceto os de confiança assim definidos em lei; concede licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos juízes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados (CF, art. 96).

Esta autonomia e independência ampla encontra resguardo em todos os Estados democráticos de Direito, pois os tribunais têm, sob o ponto de vista estrutural-constitucional, uma posição jurídica idêntica à dos outros órgãos constitucionais de soberania. Da mesma forma, desempenham funções cuja vinculatividade está juridico-constitucionalmente assegurada.²²

Nessa esteira, importa notar que o ato de redistribuição de que trata o art. 37 da Lei nº 8112/90 foi criado pelo legislador como um instrumento de ajustamento de lotação e da força de trabalho, para satisfazer às necessidades de cada órgão autônomo. A redistribuição não é um instituto como o ato de admissão ou de qualquer outro ato que se afigure forma de provimento de cargo efetivo, nem mesmo pode ser comparado aos atos de aposentadoria ou de pensão, os quais sempre estarão sujeitos ao controle de legalidade do Tribunal de Contas da União. Isso porque são considerados atos administrativos complexos, uma vez que só ingressam no mundo jurídico após a chancela da legalidade do TCU.

Por isso, parece que a atuação do Tribunal de Contas da União, na tarefa de controlar os atos de redistribuições emanados dos Tribunais, está a perpetrar ingerência na autonomia administrativa desses órgãos, porque tem a pretensão de invadir o mérito administrativo de matéria que está afeta ao poder discricionário da Administração.

E é nesse sentido que tem decidido os Tribunais, a exemplo da Decisão proferida pelo TRF/5ª REGIÃO²³, ao entender que não cabe nem mesmo ao

²² MORAES, Alexandre, **Direito Constitucional**, p. 457.

²³ Tribunal Regional Federal da 5ª Região. 4ª Turma. Decisão citada.

Judiciário intervir nas razões que levaram o indeferimento ou deferimento de pedido de redistribuição, tendo em vista tratar-se de ato discricionário.

Reconhece-se, portanto, a atuação dos Tribunais segundo os critérios de conveniência e oportunidade, posto que a Administração não está vinculada ao pedido de redistribuição formulado pelos seus servidores.

5.4 Legitimidade do Tribunal de Contas da União para sustar, *a priori*, os atos de Redistribuição por reciprocidade.

De acordo com as Decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União, no sentido de sustar os atos de **Redistribuição por reciprocidade** realizados pelos Tribunais, restou assente que essa atuação tanto se opera pelo controle *a priori*, elaborando prejulgamento de tese e formulando orientações para os Tribunais, como pelo controle *a posteriori*, mediante auditorias e solicitação de diligências para a correção dos atos que tenha apontado como ilegais.

Embora seja louvável a fiscalização da Corte de Contas, na parte referente às despesas decorrentes do deslocamento dos servidores redistribuídos, quando, de forma equivocada, os Tribunais concedem-lhes ajuda de custo e de transporte, parece que o nosso Ordenamento Jurídico Constitucional não confere a essa Corte de Contas o mencionado controle *a priori*.

A esse respeito, vale ressaltar que há doutrina a sustentar a incompetência do *Tribunal de Contas da União* para sustar atos administrativos dessa natureza. O insigne administrativista Mauro Roberto Gomes de Matos, **em comentário ao art. 37 da Lei 8.112/90** e com embasamento na lição do ilustre constitucionalista Luís Roberto Barroso, formula a seguinte opinião sobre a matéria:

“(...) Em conclusão somos da mesma opinião do ilustrado Luís Roberto Barroso, eis que malgrado a relevância do Tribunal de

Contas para o controle externo do gasto e do patrimônio público, a Corte, como auxiliar do Poder Legislativo, não possui competência para invalidar ou sustar atos administrativos *a priori*. O controle de legalidade e de mérito é exercido *a posteriori*, através de diligência, com prazo para o órgão ou entidade pública sanarem as eventuais ilegalidades apontadas. **Não existe poder regulamentar da Corte de Contas para extrapolar a sua função de auxílio ao Poder Legislativo, a quem compete acatar ou não as posições técnicas, fazendo um julgamento político.**²⁴

Nesse passo, conforme se depreende da leitura das Decisões proferidas pela citada Corte de Contas, no que diz respeito à sustação dos atos de redistribuições por reciprocidade dos Tribunais, a maior parte dessa atuação tem se operado em sede do controle *a priori*. Daí serem oportunas as observações contidas na citação transcrita anteriormente, que coloca sob suspeição a atuação do Tribunal de Contas da União nessa seara.

5.5 Legitimidade do Conselho Nacional de Justiça para controlar os atos de redistribuição de servidores.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004, o Poder Constituinte derivado inovou o Sistema ao criar o órgão de Controle Externo do Poder Judiciário, ou seja, o **Conselho Nacional de Justiça**.

A esse órgão foi conferida a competência para controlar a atuação administrativa e financeira dos tribunais e, em alguns casos, até o poder de avocar atos administrativos de natureza disciplinar, nos termos da seguinte disposição constitucional, *in verbis*:

“Art. 103-B.

(...)

§ 4º **Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário** e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

²⁴ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Obra citada*, p. 256.

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

(...);”

Nota-se que, pela Sistemática constitucional vigente, admite-se a coexistência de dois órgãos de controle externo dos atos administrativos dos órgãos do Poder Judiciário, quais sejam, o Tribunal de Contas da União e o Conselho Nacional de Justiça, de acordo com o disposto no inciso II do art. 103-B da Constituição Federal.

Sobre o assunto, interessante é a lição o ilustre constitucionalista Alexandre de Moraes, ao interpretar o art. 103-B da Constituição Federal, consoante o seguinte comentário, *in litteris*:

“Observe-se, porém, que as duas hipóteses apresentam uma importante e significativa diferença de atuação do Conselho Nacional de Justiça.

Na função correicional e disciplinar dos membros, órgãos e serviços do Poder Judiciário, o Conselho atua como órgão administrativo hierarquicamente superior, **podendo analisar tanto a legalidade quanto o mérito de eventuais faltas funcionais.**

Diversamente, porém, na função de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, inclusive com a possibilidade de desconstituição ou revisão dos atos administrativos praticados pelos membros ou órgãos judiciais, **o Conselho Nacional de Justiça somente poderá analisar a legalidade do ato, e não o mérito - na hipótese de atos administrativos discricionários -, que deve ser entendido como juízo de**

conveniência e oportunidade do administrador, no caso, os membros ou órgãos judiciários, que poderão, entre as hipóteses legais e moralmente admissíveis, escolher aquela que entender como a melhor para o interesse público.²⁵

Extrai-se dessa proposição que cada órgão terá a sua parcela fiscalizadora, de forma que o Tribunal de Contas da União possa sempre fiscalizar atos administrativos irregulares que repute prejuízos ao Erário e que o Conselho Nacional de Justiça, por sua vez, possa fiscalizar os órgãos do Poder Judiciário, segundo a amplitude conferida pelo Poder Constituinte derivado, mas em qualquer situação, deve haver uma reserva mínima de discricionariedade para cada Tribunal.

Assim, a parcela fiscalizadora do Conselho Nacional de Justiça em relação aos Tribunais mais se assemelha à atuação realizada em sede do Poder de Autotutela, posto que há permissão constitucional para que seja praticados atos de controle inerentes à desconstituição e revisão de atos administrativos.

Já a parcela fiscalizadora do Tribunal de Contas da União deve ser entendida como aquela voltada exclusivamente para o controle de legalidade das despesas geradas pela Administração no ato de concessão da **Redistribuição por reciprocidade**, como o deferimento de ajuda de custo e de transporte.

Dessa forma, parece que a invasão do Tribunal de Contas no mérito administrativo da concessão das redistribuições levadas a efeito pelos Tribunais, na forma já expendida, constitui usurpação de competência reservada ao Conselho Nacional de Justiça, a partir do advento da Emenda Constitucional nº 45/2004.

²⁵ MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil Interpretada**. 6ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2006, p.1556.

CONCLUSÃO.

Apesar da escassez de material doutrinário e jurisprudencial sobre o tema pesquisado e analisado, buscou-se alcançar o objetivo principal, que é o de explicitar a forma como se dá a **Redistribuição por reciprocidade** no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário Federal, trazendo à baila os desdobramentos que o tema sugere.

Do ponto de vista da legalidade, a Redistribuição de servidores segundo o regramento contido no art. 37 da Lei nº 8.112/90 só seria possível, mediante o atendimento do interesse da Administração e desde que o procedimento fosse realizado de ofício para ajustamento de lotação e força de trabalho às necessidades dos serviços.

Da interpretação dessa disposição, foram constatadas posições diametralmente opostas entre os órgãos integrantes do Poder Judiciário Federal e o Tribunal de Contas da União, os primeiros mediante manifestação no exercício da atividade de natureza administrativa e o segundo, na qualidade de órgão auxiliar do Poder Legislativo, mediante manifestação no exercício da atividade de controle externo.

Nesse contexto, os Tribunais dão interpretação extensiva ao referido art. 37 da Lei nº 8.112/90, para reconhecer a existência da denominada **Redistribuição por reciprocidade** como o ato administrativo realizado, a pedido dos interessados, pelo qual se admite que dois servidores, acompanhados de seus respectivos cargos de efetivo provimento, sejam redistribuídos por permuta, alterando as suas lotações perante os quadros de pessoal dos Órgãos envolvidos no

processo de redistribuição. Os argumentos para essa atuação são, basicamente, as justificativas de que os cargos redistribuídos são similares e que não há qualquer alteração quantitativa/qualitativa na lotação/força de trabalho dos Tribunais envolvidos na edição dos atos produzidos.

O Tribunal de Contas, por seu turno, no múnus de fiscalizar os atos dos gestores públicos, adota a postura de sustar todos os atos dessa natureza, por entender que a **Redistribuição por reciprocidade** não tem amparo na Lei nº 8.112/90, posto que manejada no interesse particular do servidor em dissimulação ao instituto da Transferência, instituto já banido do Ordenamento Jurídico positivo. E, por isso, tem determinado a devolução dos valores recebidos pelos servidores redistribuídos, a título de ajuda de custo e de transporte.

Partindo dos substratos dessas posições antagônicas, a primeira conclusão a que se chega é a de que o Tribunal de Contas da União valora o ato de Redistribuição, reconhecendo-lhe a natureza jurídica de ato administrativo vinculado, devendo esse ser realizado tão-somente de ofício e no interesse da Administração. Enquanto os Tribunais reconhecem-lhe a natureza de ato administrativo discricionário, no sentido de que os requerimentos dos servidores para esse fim não vinculam a Administração, sendo os pleitos analisados segundo os critérios de conveniência e oportunidade, como já decidiu o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, de acordo com a Decisão transcrita no subitem “2.2” deste trabalho.

A segunda conclusão é a de que a **Redistribuição por reciprocidade** não pode ser comparada ao instituto da Transferência. Ao contrário do que pensa o Tribunal de Contas da União, como já pontuado no subitem “3.2” deste trabalho, a **Transferência**, já revogada pela Lei nº 9.527/1997, estava disciplinada no art. 23 da Lei 8.112/90 e era considerada como forma de provimento de cargo efetivo e como

vacância de cargo público, enquanto que a Redistribuição não passa de instrumento utilizado pela Administração como meio de ajustamento de lotação e da força de trabalho às necessidades do serviço.

A partir dessa premissa, é possível formular, também, a compreensão de que a **Redistribuição por reciprocidade** não viola o preceito constitucional da exigência do concurso público, até porque não está inserida no rol das **formas de provimento de cargo público** segundo as hipóteses delineadas no art. 8º da Lei nº 8.112/90.

Ademais, no âmbito dos Tribunais vinculados ao Poder Judiciário Federal, todos os servidores estão submetidos ao mesmo Regime Jurídico (Lei nº 8.112/90) e ao mesmo diploma legal que rege o regime jurídico de seus respectivos cargos de provimento (Lei nº 11.416/2006).

Aliás, o próprio art. 26 desta última lei preconiza a uniformidade de procedimento entre todos os Tribunais. Em virtude disso, o entendimento desses órgãos no sentido de que a **Redistribuição por reciprocidade** está correlacionada ao poder discricionário da Administração, na forma já demonstrada neste trabalho, passou a ser objeto do Projeto de Lei nº 319/2007, que se encontra em trâmite no Congresso Nacional, de iniciativa da Presidência do Supremo Tribunal Federal/Conselho Nacional de Justiça e com a participação de outros Tribunais, cuja proposição do seu art. 5º tem o seguinte texto: "para fins do inciso I do art. 37 da Lei nº 8.112/1990, atende ao interesse da Administração a redistribuição por reciprocidade entre os cargos de provimento efetivo, no âmbito do quadro geral de pessoal, mediante provocação ou *ex officio*, observado os demais requisitos constantes dos incisos II a VI do mencionado dispositivo legal, conforme disposto em regulamento."

A terceira conclusão, por sua vez, diz respeito à ilegitimidade do Tribunal de Contas da União em realizar o controle *a priori* dos atos de **Redistribuição por reciprocidade**, atuação esta que foi refutada com propriedade pelo administrativista Mauro Roberto Gomes de Mattos, balizado na lição do constitucionalista Luís Roberto Barroso, posto que a Corte de Contas, como auxiliar do Poder Legislativo, não possui competência para invalidar ou sustar atos administrativos *a priori*. Além do que, parece que essa atuação do Tribunal de Contas da União, na tarefa de controlar os atos de redistribuições emanados dos Tribunais, está a perpetrar ingerência na autonomia administrativa desses órgãos, porque tem a pretensão de invadir o mérito administrativo de matéria que está afeta ao poder discricionário da Administração.

A quarta e última refere-se à coexistência, pela Sistemática Constitucional vigente, de dois órgãos dotados do exercício de controle externo dos atos administrativos dos Tribunais: O Tribunal de Contas da União e o Conselho Nacional de Justiça, por força dos arts. 71 e 103-B, ambos da Constituição da República Federativa do Brasil.

Ocorre que o inciso III do § 4º do art. 103-B preceitua que cabe ao Conselho Nacional de Justiça o controle de legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los ou revê-los, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União.

A partir dessa proposição, é lícito concluir que a parcela fiscalizadora do Conselho Nacional de Justiça em relação aos Tribunais mais se assemelha à atuação realizada em sede do Poder de Autotutela, posto que há permissão constitucional para que seja praticados atos de controle inerentes à desconstituição e revisão de atos administrativos.

Já a parcela fiscalizadora do Tribunal de Contas da União deve ser entendida como aquela voltada exclusivamente para o controle de legalidade das despesas geradas pela Administração no ato de concessão da **Redistribuição por reciprocidade**, como o deferimento de ajuda de custo e de transporte.

Entendimento diverso poderia conduzir o intérprete ao resultado de que o Poder Constituinte derivado estaria a fomentar conflito de competência entre os referidos órgãos controladores. Contudo, há de se entender que cada um atua, de forma harmônica, dentro dos limites de suas respectivas funções constitucionais.

Dessa forma, parece que a invasão do Tribunal de Contas no mérito administrativo da concessão das redistribuições levadas a efeito pelos Tribunais, na forma já expandida, constitui usurpação de competência reservada ao Conselho Nacional de Justiça, após o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004, e pode configurar numa violação ao princípio da autonomia administrativa dos Tribunais (art. 99 da Constituição Federal).

BIBLIOGRAFIA

BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 8ª edição, São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris editora, 2005.

Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, **Legislação Administrativa**. 2ª edição, São Paulo: Saraiva, 2005.

MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil Interpretada**. 6ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2006.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 17ª edição, São Paulo: Editora Atlas, 2005.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Lei nº 8.112/90 Interpretada e Comentada**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora América Jurídica, 2008.

OLIVEIRA, Flávio de Oliveira. **Servidor Público – Remoção, Cessão, Enquadramento e Redistribuição**. 2ª edição, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Comentários ao Regime Único dos Servidores Públicos Cíveis**. 4ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1995.