REGIME JURÍDICO E REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS, CONTROLE E GESTÃO DE PESSOAL

Victor Rafael Fernandes Alves

Doutor em Ciências Jurídicas – UFPB

Mestre em Direito Constitucional - UFRN

Coordenador da Diretoria de Despesa com Pessoal

Roteiro Geral

- Introdução
- Conceitos Básicos
- Regime Jurídicos dos Agentes Públicos
- Formas de ingresso
- Remuneração dos Agentes Públicos
- Controle e Gestão de Pessoas
  - Nepotismo
  - Acumulação de cargos

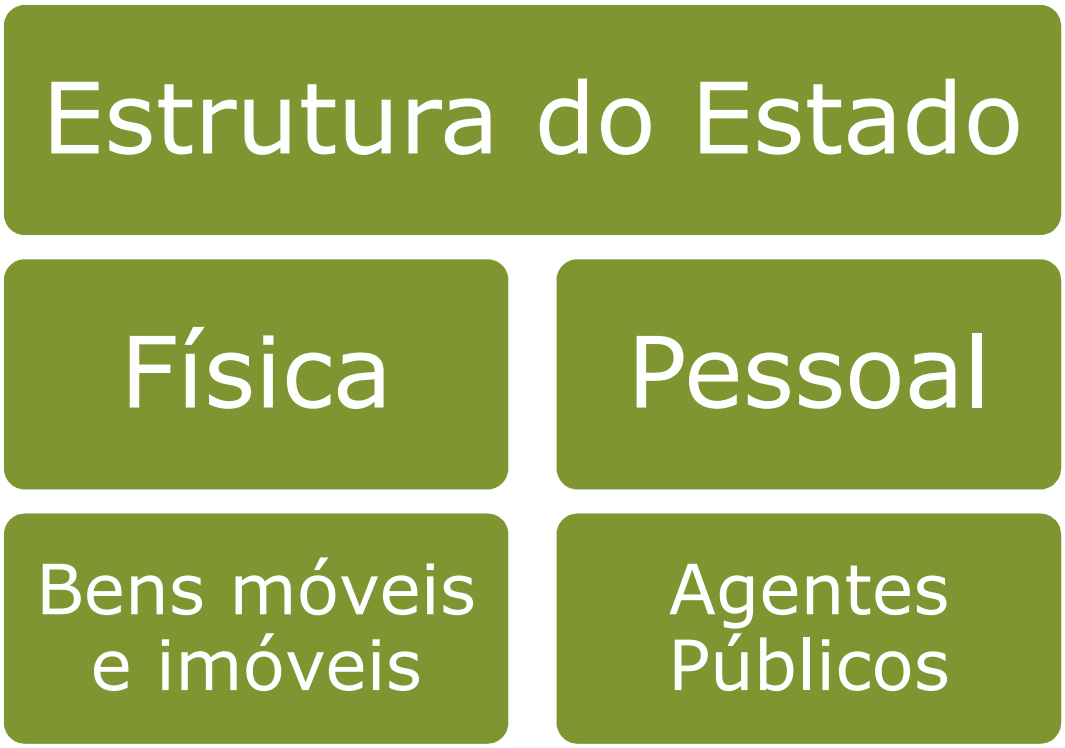




Parte I

Introdução

Atividade Estatal



Atividade Estatal

Art. 30. Compete aos Municípios:
III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

Os agentes públicos municipais que estejam lotados nas unidades administrativas com as respectivas atribuições irão desempenhar tais funções!

Atividade Estatal

- Avanços tecnológicos
  - Certidões on-line
  - Boletins de Ocorrência virtuais
  - Declarações de impostos via internet
  - Multas por radar
  - Folhas de Pagamentos em sistemas
  - Processos Eletrônicos

Independente do mecanismo: há um agente público!

Relevantes serviços e gastos vultosos: Vasto regramento!

Várias disposições constitucionais

- Tetos Remuneratórios (art. 37, XI)
- Acúmulos de Cargos: Regra geral (art. 37, XVI)
- Acúmulo de cargo e proventos (Art. 37, §10)
- Acúmulo de Cargos : Mandato eletivo (Art. 38)
- Regras para Criação de Cargos
- Fixação de Remuneração
- Limites Constitucionais às Câmaras Municipais
- Limites de Gastos com Pessoal
- Limites da Lei de Responsabilidade Fiscal

Terceirizar



Fazer Processo Seletivo

Fazer Concurso Público

Nomear para Cargo em Comissão

Parte II

Conceitos Básicos

Conceitos Básicos

- Agentes Públicos (Gênero)

Lei 8.429/1992, Art. 2° Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função

"Verifica-se certa uniformidade doutrinária quanto à indicação da expressão agente público para designar o gênero que incluiria inúmeras espécies. no momento de indicar as categorias, no entanto, há enorme divergência entre os autores" (Lucas Furtado, p. 763)

Conceitos Básicos

- Quadro Funcional

"*Conjunto de carreiras, cargos isolados e funções públicas integrantes de uma mesma pessoa federativa e de seus órgãos internos*" (Carvalho Filho, p. 604)

- Relevância da ordenação do Quadro Funcional
  - Compreensão da força de trabalho
  - Diagnóstico das necessidades do ente
  - Controle eficiente da lotação

Conceitos Básicos

Art. 37, I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

CARGO

EMPREGO

FUNÇÃO

Conceitos Básicos

- **Cargos Públicos**
  - Local na estrutura da Administração
  - Feixe de atribuições

Um cargo é ocupado por um servidor que exerce as funções!

- Regime Jurídico Estatutário

- Concurso Público, como regra
  - Cargos em comissão
  - Servidores Estabilizados (ADCT, art. 19)

Conceitos Básicos

- **Empregos Públicos:** Regidos pela CLT

- Regime Jurídico Único
  - EC19/98 e o *caput* do art. 39

"Pedido de medida cautelar deferido, dessa forma, quanto ao caput do art. 39 da Constituição Federal, ressalvando-se, em decorrência dos efeitos ex nunc da decisão, a subsistência, até o julgamento definitivo da ação, da validade dos atos anteriormente praticados com base em legislações eventualmente editadas durante a vigência do dispositivo ora suspenso". (STF, ADI 2135)

Conceitos Básicos

- **Funções Públicas:** atividade em si

- Todos os agentes públicos exercem alguma função

  Existe função sem cargo, mas não existe cargo sem função!

- Funções Autônomas (sem cargo ou emprego)
  - Funções de Confiança
  - Funções Temporárias (Contratos temporários)

Conceitos Básicos

- Funções de confiança e funções gratificadas
  - Dificuldade terminológica

"No sistema funcional, determinadas funções são suscetíveis de remuneração. É muito confusa a nomenclatura referente a tais situações (…) A falta de uniformidade impera nesse aspecto"
(Carvalho Filho, p. 605)

Importante é averiguar a situaçao concreta!

Conceitos Básicos

- Cargo pressupõe função
- Impossibilidade de funções aleatórias ou indefinidas
- Cargos com funções bastante específicas

Art. 37, § 7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas.

Conceitos Básicos

RJU-RN

Art. 2º, II - **cargo público** é o conjunto de **atribuições** e responsabilidades, sob denominação própria, previstas na **estrutura organizacional** e a serem exercidos por um servidor;

§ 2º. As **atividades administrativas não estruturadas em cargos** públicos **constituem funções**, com a denominação prevista em lei e **retribuídas mediante gratificação**.

§ 3º. As **funções com investidura por tempo limitado constituem em mandato**, que é sempre revogável, ainda quando preenchido mediante eleição, salvo disposição expressa em contrário.

Conceitos Básicos

- Criação de cargos, funções ou empregos públicos
  - **LEI**: Executivo (CE, art. 46, §1º, II, a)
  - **RESOLUÇÃO (Pode ser Lei!)**: Legislativo (CE, Art. 35, II)
- Extinção pela mesma via
  - Se for vago: Decreto (CE, art. 64, inc. VII)

SE fixar remuneração: tem que ser LEI!

Conceitos Básicos

- Desvio de função
  - Nulidade dos atos
  - Responsabilidade do administrador

LCE 122/1994, Art. 3º. São vedados:
II - o desvio do servidor para o exercício de atribuições diversas das inerentes ao seu cargo efetivo, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade administrativa e civil da autoridade que o autorizar.

Conceitos Básicos

- Provimento: Preenchimento do Cargo por Servidor

- Originário
  - Nomeação – Posse – Exercício

- Derivados
  - Vertical
  - Horizontal
  - Reingresso

Registro de Atos no âmbito dos Tribunais de Contas!

Parte III

Categorias de Agentes Públicos

Categorias Relevantes

- Agentes Públicos (Gênero)
  - Agentes Políticos
  - Servidores Públicos
    - Estatutários
      - Investidos em cargo de provimento efetivo
      - Investidos em cargo de provimento em comissão
    - Contratos temporários*
    - Agentes Comunitários de Saúde*
    - Empregados Públicos
  - Particulares em Colaboração

* Terceirização na Administração Pública

Agentes Políticos

- Relação institucional
- Ingresso geralmente por eleição
- Titularização de Mandato

" Os agentes políticos se caracterizam pelo exercício das atividades estatais básicas (de administrar, legislar ou julgar) e pela sujeição a regime jurídico diferenciado que lhes assegure independência funcional" (Lucas Furtado, p. 764)

Agentes Políticos

- Ministros de Estado e Secretários?

"São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas pastas, bem como os Senadores, Deputados Federal e Estaduais e Vereadores. O vínculo que tais agentes mantêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política" (Bandeira de Mello, p. 622)

Servidores Públicos

- Também denominados
  - Agentes Administrativos
  - Servidores Estatutários
  - Funcionários públicos
- Vínculo Profissional
- Existência de Hierarquia
- Doutrina aponta categorias à parte
  - Militares e Empregados públicos

Servidores Públicos

- Regime Jurídico Único: previsão da CF 88
- Alteração da EC 19/98
- MC na ADI 2135
- Regime Estatutário

Estatuto em vez de contrato!



Servidores Públicos

RJU-RN

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Norte e das autarquias e fundações públicas estaduais, na forma do artigo 28 da Constituição, e institui o respectivo Estatuto.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei:
I - servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público;

Servidores Públicos

- Emenda Constitucional 45/2004

- Incompetência da Justiça do Trabalho

- *"não há que se entender que justiça trabalhista, a partir do texto promulgado, possa analisar questões relativas aos servidores públicos. essas demandas vinculadas a questões funcionais a eles pertinentes, regidos que são pela Lei 8.112/90 e pelo direito administrativo, são diversas dos contratos de trabalho regidos pela CLT"* (STF, MC na ADI 3395, 2006)

Servidores Públicos

- RJU não é obrigatoriamente idêntico ao federal
- Contudo, deve obedecer as diretrizes da CF
- Exemplos
  - Licença para capacitação de servidores
  - Regras de acumulação de cargos (CF)

Servidores Públicos

- Engloba Efetivos e Comissionados.

"Servidor público é aquele que ocupa cargo público de provimento em caráter efetivo, que pressupõe prévia aprovação em concurso público, ou de provimento em comissão. Essa regra, aliás, consta de modo expresso no art. 2º da Lei nº 8.112/90, que em seu art. 2º, dispõe que "para os efeitos desta Lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público"
(Lucas Furtado, p. 766)

Servidores Públicos

RJU RN

Art. 8º A nomeação faz-se:

I - em **caráter efetivo**, quando se tratar de cargo isolado, de provimento efetivo, ou de cargo de carreira;

II - em **comissão**, para cargos de confiança, de livre exoneração.

Art. 9º A nomeação para cargo de carreira ou isolado, de provimento efetivo, depende de **prévia habilitação em concurso público** de provas ou de provas e títulos, obedecidos a ordem de classificação e o prazo de sua validade.

Servidores efetivos

- Servidores investidos em cargos de provimento efetivo

Art. 37, II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei;

- Efetividade e prévia aprovação em Concurso Público

- Concurso Público como regra

Servidores efetivos

- Exceções ao concurso público

"Duas são as exceções à regra da acessibilidade aos cargos, empregos e funções públicas pela via do concurso público: a) "nomeação para cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração" (art. 37, Inciso II, parte final, da Constituição Federal e b) contratações "por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público" (art. 37, inciso IX, da Constituição Federal)." (STF, ADI 3116, 2011)

* Quinto constitucional, TCs e Agentes Comunitários

Servidores efetivos

FORÇA NORMATIVA DO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO. (...)
É preciso reconhecer que a efetividade da exigência constitucional do concurso público, como uma incomensurável conquista da cidadania no Brasil (...)
O princípio constitucional do concurso público é fortalecido quando o Poder Público assegura e observa as garantias fundamentais que viabilizam a efetividade desse princípio. Ao lado das garantias de publicidade, isonomia, transparência, impessoalidade, entre outras (...) (STF, RE 5908099)

Servidores efetivos

Súmula nº 28 –TCE/RN – A contratação sem concurso público de profissionais para o desempenho de atividades habituais e rotineiras da Administração Pública, tais como de assessoria contábil e jurídica, enseja a irregularidade das contas e aplicação de sanção administrativa.

Primazia do concurso para atividades permanentes!

Servidores comissionados

- Servidores investidos em cargos de provimento em comissão

Art, 37, V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

Servidores comissionados



- Confiança e fidúcia do gestor
- "Livre" escolha
- Transitoriedade, de regra
  - Possibilidade de manutenção na prática
- Exoneráveis *ad nutum:* ao livre arbítrio, pela simples vontade
  - Do latim: Ao nuto, A um aceno de cabeça
- Percentual mínimo de efetivos: previsão em norma própria

Servidores comissionados

- Similitude com as funções de confiança
  - Atribuições equivalentes

- Funções de Confiança
  - EXCLUSIVAMENTE para cargo efetivo
  - Um plus às funções originárias do cargo efetivo

- Cargo em Comissão
  - Pode ser ocupado por qualquer cidadão
  - Efetivo: passa a orcupar cargo em comissão

Servidores comissionados

- A escolha do ocupante do cargo em comissão…

"o espaço do comissionamento situa-se exatamente entre o limite mínimo da fidúcia exigida do subordinado e o limite máximo do limiar do nepotismo reclamado do subordinante"



Servidores comissionados

- Lógica: gestor dê sua "cara" à gestão
- Ferramentas para finalidades públicas



Servidores comissionados

- Direção (sinonímia com a "chefia")
  - Comumente, na linha direta de hierarquia

- Chefia
  - Só faz sentido quando subsistem subordinados

- Assessoramento
  - Fidúcia com a autoridade imediata

Servidores comissionados

- Desvirtuamentos Normativos
  - Desproporção efetivos/comissionados
  - Ausência de previsão de atribuições
  - Previsão de atribuições incompatíveis

- Desvirtuamentos Concretos
  - Quantitativo real maior que o previsto
  - "Divisão" dos cargos para mais de uma pessoa
  - Desvio de função: atividades de servidores efetivos
    - estritamente técnicas
    - burocráticas permanentes
    - finalísticas dos órgãos

Desproporção

"Salientando a jurisprudência da Corte no sentido da exigibilidade de realização de concurso público, constituindo-se exceção a criação de cargos em comissão e confiança, reputou-se desatendido o princípio da proporcionalidade, haja vista que, dos 67 funcionários da Câmara dos Vereadores, 42 exerceriam cargos de livre nomeação e apenas 25, cargos de provimento efetivo. Ressaltou-se, ainda, que a proporcionalidade e a razoabilidade podem ser identificadas como critérios que, essencialmente, devem ser considerados pela Administração Pública no exercício de suas funções típicas." (STF, RE 365368, 2007)

Desproporção

- Câmara de Blumenau
  - 42 comissionados
  - 25 efetivos
  - Proporção de 62,69%

Afronta à moralidade administrativa e razoabilidade!

- Regra: Primazia do Concurso Público

- Logo: 50%+1, no mínimo de servidores efetivos
  - Sem prejuízo de demonstração em concreto

Desproporção - STF

"a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;
b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;
c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e
d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.." (STF, RE 1041210, 2018)

Servidores Comissionados

Lei Ordinária 7.679/2004 - Paraíba

" (...) Ofende o disposto no art. 37, II, da Constituição Federal norma que cria cargos em comissão cujas atribuições não se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração, que informa a investidura em comissão. Necessidade de demonstração efetiva, pelo legislador estadual, da adequação da norma aos fins pretendidos, de modo a justificar a exceção à regra do concurso público para a investidura em cargo público. (STF, ADI 3233, 2007)

Servidores Comissionados

Paraíba

"Lei estadual 7.679, de 26.10.2004:

Art. 1º Ficam transformados, na estrutura administrativa da Secretaria do Tribunal de Justiça, os seguintes cargos em comissão:

I - de Agente Judiciário de Vigilância, símbolo TJ-AJV-II, em Assessor de Segurança I, símbolo TJ-CTJ-146 e;

II - de Agente Judiciário de Vigilância, símbolo TJ-AV-I, em Assessor de Segurança I, símbolo TJ-CTJ-147.

Art. 2º A presente Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

Servidores Comissionados

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE CRIA CARGOS EM COMISSÃO. VIOLAÇÃO AO ART. 37, INCISOS II E V, DA CONSTITUIÇÃO. 2. Os cargos em comissão criados pela Lei nº 1.939/1998, do Estado de Mato Grosso do Sul, possuem atribuições meramente técnicas e que, portanto, não possuem o caráter de assessoramento, chefia ou direção exigido para tais cargos, nos termos do art. 37, V, da Constituição Federal. 3. Ação julgada procedente. (STF, ADI 3706, 2007)

Servidores Comissionados

Lei nº 1.939/1998, do Estado de Mato Grosso do Sul

Assistência Direta

Símbolo	Denominação do Cargo em Comissão	Quantidade
TCAD-301	Assistente	20
TCAD-301	Assistente Técnico de Informática	21
TCAD-301	Assistente Técnico de Laboratório	02
TCAD-301	Assistente de Plenário	02
TCAD-301	Secretário I	12
TCAD-302	Secretário II	11
TCAD-302	Supervisor de Segurança	01
TCAD-303	Secretário III	17
TCAD-303	Assistente de Segurança	13
TCAD-303	Agente de Contadoria do Cartório	01
TCAD-304	Secretário IV	04
TCAD-305	Secretário V	09
TCAD-305	Motorista Oficial	12
TCAD-306	Secretário VI	11

Servidores Comissionados

Lei Ordinária Estadual 15224/2005 – Estado de Goias

"É inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico, tais como os cargos de Perito Médico-Psiquiátrico, Perito Médico-Clínico, Auditor de Controle Interno, Produtor Jornalístico, Repórter Fotográfico, Perito Psicológico, Enfermeiro e Motorista de Representação. Ofensa ao artigo 37, II e V da Constituição federal." (STF, ADI 3602, 2011)

Contratação Temporária

Art. 37, IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

- Hipóteses EXCEPCIONAIS e TEMPORÁRIAS

- Divergência de nomenclatura
  - Servidores Temporários (ADI 2687)
  - Empregados Temporários (ADI 3068)

- Legislação específica do ente
  - Lei Ordinária Federal nº 8.745/1993

Contratação Temporária

"Compõem, então, uma categoria própria: a dos agentes temporários. Podem ser definidos como os agentes públicos que se ligam à Administração Pública, por tempo determinado, para o atendimento de necessidades de excepcional interesse público consoante definidas em lei. Podem existir tanto na Administração Pública direta como na indireta. Não ocupam cargo nem emprego público. Desempenham função, isto é, uma atribuição ou rol de atribuições" (Gasparini, p. 148)

Exercem FUNÇÕES PÚBLICAS!

Contratação Temporária

"Esses servidores não são celetistas, embora sejam contratados pelo poder público, não se submetendo à regra da Consolidação das Leis do Trabalho. Em verdade, têm regime especial de Direito Administrativo, que decorre de lei específica que justifica e ampara sua contratação" (Matheus Carvalho, p. 776)

- Competência da Justiça Comum
- Precedentes do STF RCL 5954, 2010

Contratação Temporária

- Requisitos apontados pela jurisprudência do STF

  a) Previsão em lei dos CASOS (hipóteses)

  b) Tempo DETERMINADO

  c) Necessidade TEMPORÁRIA

  d) EXCEPCIONAL Interesse Público

  e) Indispensável (Tema 612 - STF)

Previsão em Lei dos Casos

- Existência PRÉVIA de lei que regulamente por ente
  - Norma de eficácia limitada

- Jurisprudência e Doutrina exigem lei prévia

A contratação por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, tem como requisito lei que estabeleça os casos de contratação. C.F., art. 37, IX. Inexistindo essa lei, não há falar em tal contratação. (RE 168566, 1999)

- Minoritária: omissão legislativa e interesse público

Previsão em Lei dos Casos

- Especificar as hipóteses, sem ser demasiado genéricas

"não atende aos requisitos constitucionais a lei que meramente autoriza as contratações, estabelecendo o quantitativo ou o nome dos contratados, sem a necessária caracterização do interesse (público) a ser atendido" (Di Pietro, Motta e Ferraz, p. 69).

Previsão em Lei dos Casos

Lei Ordinária Estadual nº 9.198/1990, Art. 1º. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado do Paraná, fica autorizada a contratar servidores, em casos de excepcional interesse público, para atender temporária necessidade de serviço.

"No caso, as leis impugnadas instituem hipóteses abrangentes e genéricas de contratação temporária, não especificando a contingência fática que evidenciaria a situação de emergência, atribuindo ao chefe do Poder interessado na contratação estabelecer os casos de contratação: inconstitucionalidade." (STF, ADI 3210, 2004)

Tempo Determinado

- Temporariedade da Contratação
  - Durante a situação emergencial
  - Prazos determinados
  - Compatíveis com a necessidade
  - Razoabilidade na fixação dos prazos

- Lei Federal estima prazoa variáveis
  - 6 meses para calamidade pública
  - Até 4 anos para professor visitante estrangeiro

- Improrrogabilidade como regra

Tempo Determinado

(...) CONCURSO PÚBLICO. PRETERIÇÃO DE APROVADOS PARA PROVIMENTO DE CARGO EFETIVO. RENOVAÇÃO DE CONTRATOS TEMPORÁRIOS. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. O Supremo Tribunal Federal fixou entendimento no sentido de que, comprovada a necessidade de contratação de pessoal, deve-se nomear os candidatos aprovados no certame em vigor em detrimento da renovação de contrato temporário. (STF, AgRg no AI 68451, 2009)

Tempo Determinado

"A Administração Pública que demanda essa espécie de agente público deve estimar o mais precisamente possível esse tempo e grafá-lo no ajuste. Não pode haver contrato para tal fim sem prazo ou por prazo indeterminado, ou ainda, com cláusula que atribua à Administração Pública contratante a competência para dizer quando está extinto o ajuste. Por isso entende-se não caber prorrogação ou renovação desse ajuste, salvo em razão de fatos ocorridos posteriormente e devidamente justificados"

(Gasparini, p. 150)

Necessidade Temporária

- Necessidade que deve ser temporária, transitória
  - Entrelaça-se ao requisito anterior

- REGRA: inapropriado para atividades permanentes

- ADI 3700: Defensoria Pública do RN

Necessidade Temporária

- Atividades Permanentes: DOUTRINA

"A admissão deve atender a necessidade, por tempo determinado, de excepcional interesse público. Se assim é, atividades permanentes (assessoria jurídica, médica, engenharia etc.) não podem admitir o recurso ao servidor temporário". (Oliveira, p. 12)

"Não pode envolver cargos típicos de carreira. Fora daí tal contratação tende a contornar a exigência de concurso público, caracterizando fraude à Constituição". (Meirelles, p. 584)

Necessidade Temporária

- Atividades Permanentes: JURISPRUDÊNCIA
- ADI 3068: O caso o CADE
- ADI 3386: O caso do IBGE

"poderia haver a contratação para atender a necessidades temporárias de uma atividade que pode ou não ser permanente e própria do órgão. O que deve ser temporária é a necessidade e não a atividade" (Voto Min. Carmem Lúcia, ADI 3116)

Permitido em SITUAÇÕES EXCEPCIONALÍSSIMAS!

Necessidade Temporária

1. A natureza permanente de algumas atividades públicas - como as desenvolvidas nas áreas da saúde, educação e segurança pública – não afasta, de plano, a autorização constitucional para contratar servidores destinados a suprir demanda eventual ou passageira. Necessidade circunstancial agregada ao excepcional interesse público na prestação do serviço para o qual a contratação se afigura premente autoriza a contratação nos moldes do art. 37, inc. IX, da Constituição da República.(STF, ADI 3247, 2014))

Necessidade Temporária

"São exemplos de necessidades temporárias cujo atendimento pode ser conseguido com esses contratados:

I) a restauração do sistema viário e dos serviços de comunicações destruídos por uma inundação;

II) a continuidade dos serviços de magistério em razão do afastamento súbito e prolongado do professor titular;

III) a vacinação emergencial da população em razão de um surto epidêmico imprevisível;

IV) o recenseamento e outros levantamentos estatísticos:

V) a melhoria do serviço público tornado de baixa qualidade pela falta de servidores e a sua continuidade em razão de greve" (Gasparini, p. 149)

Excepcional Interesse Público

- Excepcional

"contingências que desgarrem da normalidade das situações e presumam admissões apenas provisórias, demandadas em circunstâncias incomuns, cujo atendimento reclama satisfação imediata e temporária (incompatível, portanto, com o regime normal de concursos)" (Bandeira de Mello, p. 290).

- Interesse Público
  - Essencialidade e continuidade de serviços públicos

Excepcional Interesse Público

"A contratação deve ser efetuada com a exposição, expressa e pública, dos motivos que conduziram à contratação, pois a ausência dessa justificativa pode levar à nulidade da contratação e à responsabilização da autoridade" (Di Pietro, Motta e Ferraz, 2011, p. 72).

- Administração deve diligenciar a solução
  - Estudos técnicos
  - Concurso Público

Indispensável

- STF, RE 658026
- Repercussão Geral : Tema 612

e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração.

Indispensabilidade e viabilidade de solução diversa!

Omissão ante serviços ordinários e condições normais!

Indispensável

"Portanto, caso a Administração tenha meios ordinários, regulares, para atender aos ditames do interesse público, ainda que em situação de urgência, qualificada pela temporariedade, não se poderá admitir a contratação temporária. É o caso, por exemplo, quando há concursados aprovados aguardando serem nomeados para cargos vagos." (Dias Toffoli, RE 658026, 2014)

Indispensável

"O fato é que o texto normativo municipal regulou a contratação temporária de profissionais da área da educação, atividade essencial e permanente, sem descrever situações excepcionais e transitórias (como seria o caso de calamidade pública, surtos endêmicos que tenham atingido os profissionais da educação, demissões ou exonerações em massa, situações de greve dos profissionais da educação que perdurem por tempo irrazoável ou de greve que tenha sido considerada ilegal pelo Poder Judiciário etc.), o que não se coaduna com as exigências constitucionais" (Dias Toffoli, RE 658026, 2014)

Indispensável

"É sabido que a omissão de alguns gestores públicos, ou mesmo a má gestão dos entes da Administração Pública direta e indireta, vêm criando artificialmente as necessidades, que de temporárias não se tratam. É também notório que o interesse público, que deveria ser excepcional para a contratação temporária, muitas vezes acaba por se tornar permanente, em razão das contingências já descritas, em especial pela omissão abusiva." (Dias Toffoli, RE 658026, 2014)

Contratação Temporária

"Infelizmente , os Administradores Brasileiros abusam desses contratos especiais, utilizando-os muitas vezes como mecanismo para obtenção de privilégios pessoas. Também há abusos em situações em que a Administração, apesar de ter realizado concurso público, não nomeia os aprovados e realiza contratos temporários com terceiros, para assim atender aos seus interesses. Essas situações caracterizam desvio de finalidade e geram nulidade do contrato com visível violação a diversos princípios constitucionais, tais como isonomia, legalidade, moralidade, além de outros" (Fernanda Marinella, p. 631)

Agentes Comunitários

- EXCEÇÃO ao RJU: Incluídos pela EC 51/2006
  - Vínculo CLT, salvo lei local prever forma diversa

CF, Art. 198, § 4º Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação.

- Não é concurso: mas visa impessoalidade e moralidade

Agentes Comunitários

- Regulamentação Federal: Lei Ordinária 11.350/2006

- Exigências comuns aos Agentes Comunitários
  - Conclusão de curso introdutório de formação
  - Conclusão de ensino fundamental

  Desnecessidade aos que exerciam a atividade antes da lei!

- ACS: Residir na área da comunidade em que atua

Empregados Públicos

• Adoção obrigatória nas empresas estatais exploradoras de atividades empresariais (Art. 173, §1º, inc. II)

• Não cabível para atividades típicas de estado
  • Viável para atividades de apoio

•Regime jurídico híbrido
  • Observância da CLT
  • Derrogações da CF e legislação

• Demissão: Processo Administrativo

Empregados Públicos

- Lei Ordinária Federal nº 9962/2000

Art. 3o Rescisão Unilateral
I – prática de falta grave, (....)
II – acumulação ilegal (...)
III – necessidade de redução de quadro de pessoal, por excesso de despesa, (...)
IV – insuficiência de desempenho (….)

- Necessidade da Administração e devido processo

Particulares em Colaboração

- Não integram a estrutura: situações específicas

- Categorias
  - •Designados (Honoríficos): ex. mesários e jurados
  - • Voluntários: ex. programas de voluntariado
  - • Credenciados: ex. Convênios SUS
  - • Delegados: ex. cartórios e concessionárias

* Parcela da doutrina não considera os “delegados”, pois não atuam em nome do estado, mas da concessionária

Terceirização

- Não são agentes públicos
  - Contudo, compõem a "força de trabalho"

- Pagamentos : Outras despesas correntes

- Em verdade, tecnicamente é a contratação de um serviço
  - Atentar para as regras ao licitar

- Via de regra, não se enquadra nas despesas com pessoal
  - Salvo, substituição de mão-de-obra
  - Objetivo: evitar distorção no cômputo do limite

Resumo…

- Tipos de Agentes Públicos
- Características básicas de cada categoria
- Primazia do Concurso Público
- Critérios para cargos em comissão
- Critérios para contratação temporária

Parte IV

Remuneração dos Agentes Públicos

Roteiro – Parte II

- Introdução
- Remuneração: Conceitos
- Regramento básico
- Critérios de Fixação
- Teto Remuneratório



Remuneração

- RJU-RN

Art. 39 A remuneração do servidor público compõe-se de vencimento e vantagens pecuniárias.

Art. 53 Vencimento é o valor certo, fixado em lei, como retribuição pelo exercício de cargo público.

Remuneração (Vencimentos) = Vencimento + Vantagens

Remuneração

- Prestação Laboral e Contraprestação em pecúnia



Remuneração

Ausência de Labor

Descontos Indevidos

Desvio de Função

Pagamentos Indevidos

Remuneração

- Irredutibilidade
- Revisão Geral Anual
- Salário Mínimo
- Mora no pagamento
- Isonomia
- Vinculação e Equiparação
- Subsídio

Irredutibilidade

CF, Art. 37. XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI (Teto) e XIV (Efeito Cascata) deste artigo e nos arts. 39, § 4º (Subsídio), 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I (Impostos);

RJU-RN, Art. 41 A remuneração do cargo efetivo é irredutível.

- Irredutibilidade nominal
  - Sem reposição de perda inflacionária
  - STF, MS 21659, 2005

- Gratificações de Produtividade: Variabilidade

Revisão Geral Anual

CF, Art. 37, X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

RJU-RN, Art. 42 A revisão geral da remuneração dos servidores faz-se sempre na mesma data e sem distinção de índices entre civis e militares

- Previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias
- Inaplicabilidade aos agentes políticos

Revisão Geral Anual

- Ausência : Inconstitucionalidade por omissão

"Não sendo possível, pela via do controle abstrato, obrigar o ente público a tomar providências legislativas necessárias para prover omissão declarada inconstitucional (...) com mais razão não poderia fazê-lo o Poder Judiciário, por via oblíqua, no controle concreto de constitucionalidade, deferindo pedido de indenização para recompor perdas salariais em face da inflação. (STF, RE: 510467, 2007)

Salário Mínimo

- Remuneração não pode ser inferior ao Salário Mínimo
  - Vencimento pode!

STF, SV nº 16. Os artigos 7º, IV, e 39, § 3º (redação da EC 19/98), da Constituição, referem-se ao total da remuneração percebida pelo servidor público.

Mora no pagamento

- Pagamento em data previamente estabelecida

  STF, Súmula nº 682. Não ofende a Constituição a correção monetária no pagamento com atraso dos vencimentos dos servidores públicos.

- Prejuízos ao servidor em virtude da mora
  - Necessidade de comprovação
  - Prazo prescricional de 5 anos (Parcelas Vencidas)

Mora no pagamento

CE-RN, Art. 28. § 5°. Os vencimentos dos servidores públicos estaduais e municipais, da administração direta, indireta, autárquica, fundacional, de empresa pública e de sociedade de economia mista, são pagos até o último dia de cada mês, corrigindo-se monetariamente os seus valores, se o pagamento se der além desse prazo.

- ADI 144
  - Autonomia municipal
  - Competência legislativa em Direito do Trabalho

Isonomia Remuneratória

TEXTO ORIGINÁRIO

CF, Art. 39. § 1º A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho.

REVOGADO PELA EC 19/98!

Isonomia Remuneratória

CF, Art. 37, XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

- Discussão doutrinária sobre a aplicabilidade
  - "Vencimentos" de cada Poder

- Dificuldade de efetivação da regra
  - Cargos de natureza distinta
  - Aumento da remuneração do executivo

Isonomia Remuneratória

RJU-RN, Art. 43 A lei assegurará isonomia de remuneração para cargos efetivos de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder ou órgão equivalente, bem como entre os respectivos servidores, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza e ao local de trabalho.

RJU-RN, Art. 44 A remuneração dos cargos do poder Legislativo e do Poder Judiciário não pode ser superior à fixada para os do Poder Executivo.

Isonomia Remuneratória

"Dos precedentes que originaram essa orientação jurisprudencial sumulada, resta claro que esta Corte, pacificou o entendimento no sentido de que aumento de vencimentos de servidores depende de Lei e não pode ser efetuado apenas com suporte no princípio da isonomia." 40ATF, RE 592317, 2014)

STF, SV nº 37. Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.

Isonomia Remuneratória

"se antes da supressão do mencionado art. 39, §1º, do texto constitucional, a regra da isonomia jamais foi cumprida, após a edição da EC nº 19/98, mais certo ainda que a regra contida no mencionado art. 37, XII, jamais terá qualquer efetividade. (...) A única solução possível seria a elevação dos vencimentos pagos no âmbito do executivo. essa pretensão importaria em triplicar o total dos gastos públicos com pessoal, o que torna a medida impraticável e o texto constitucional letra morta." (Lucas Furtado, p. 797)

Vinculação e Equiparação

- Vinculação
  - Vencimento do cargo A é 70% do cargo B

- Equiparação
  - "Vencimento do cargo A é o mesmo do cargo B

CF, Art. 37, XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

Permitidas apenas as exceções da própria CF!

Vinculação e Equiparação

I. Servidor público: equiparação, por norma constitucional estadual, de vencimentos de Procuradores do Estado de classe especial e do Procurador-Geral do Estado: inconstitucionalidade (CF, art. 37, XIII). II. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, em parte, para declarar a inconstitucionalidade da expressão "atribuindo-se à classe de grau mais elevado remuneração não inferior à do Procurador-Geral do Estado constante no inciso VI do artigo 136 da Constituição do Estado da Paraíba“ (STF, ADI 955)

Subsídio

- Inserido pela EC 19/98

CF, Art. 39, § 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Subsídio

"ao falar em parcela única, fica clara a intenção de vedar a fixação dos subsídios em duas partes, uma fixa e outra variável, tal como ocorria com os agentes políticos na vigência da Constituição de 1967" (Di Pietro, p. 732).

- Possibilidade de subsídios para outras carreiras

Remuneração de cargos públicos

- Reserva de **LEI** para fixar ou alterar remuneração dos servidores (art. 37, X)

- INICIATIVA LEGISLATIVA

  - a) Do Chefe do Executivo: cargos do executivo

  - b) Do Poder Legislativo: cargos do Legislativo

  - c) Dos Tribunais : cargos do Judiciário

Instrumento de Fixação

- Lei ou outro instrumento normativo?

- Parcela da Doutrina: art. 29, VI

VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subseqüente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos

Instrumento de Fixação

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DE VEREADORES POR RESOLUÇÃO: PRECEDENTES. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.

(...) Assim, a despeito de o art. 29, inciso VI, da CF/88 nada dispor expressamente a respeito da necessidade de lei para o fim de fixar o subsídio de vereadores, a interpretação conjunta dos arts. 37, inciso X, e 39, § 4º, da Lei Maior, não permite outra conclusão a não ser a que reputa indispensável lei em sentido estrito para regular a matéria. (...).

(STF, RE 647.040-MG, DJ08.01.2013)

Instrumento de Fixação

a) Os subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos, Secretários Municipais e Vereadores devem ser fixados pela Câmara Municipal, por meio de lei em sentido estrito, até o final da legislatura, para vigorar na subsequente; e, b) Se a alteração no regramento legal dos subsídios municipais implicar em aumento da despesa com pessoal, quanto aos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais, poderá ocorrer até 3 de julho, e em relação aos Vereadores, até 4 de agosto, ambos do ano das eleições municipais. (TCE, Processo nº 14526/2012)

Princípio da anterioridade

- Fixação de uma legislatura para a subsequente

EMENTA: PREFEITO. SUBSÍDIO. ART. 29, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTE DA SUPREMA CORTE. 1. Já assentou a Suprema Corte que a norma do art. 29, V, da Constituição Federal é auto-aplicável. 2. O subsídio do prefeito é fixado pela Câmara Municipal até o final da legislatura para vigorar na subseqüente. 3. Recurso extraordinário desprovido. (STF, RE 204889, 2008)

Princípio da Legislatura

Súmula nº 32 –TCE/RN - A fixação da remuneração dos agentes políticos municipais exige lei em sentido formal, a ser publicada, quando implicar em aumento de despesas com pessoal, no caso dos prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais, até o dia 03 de julho, e dos vereadores, até o dia 04 de agosto, ambos do ano das eleições municipais respeitados os limites constitucionais e da Lei de Responsabilidade Fiscal

Subsídio Diferenciado

É admissível o pagamento de subsídio diferenciado ou subsídio acrescido de verba de representação ao Presidente de Câmara Municipal, com natureza remuneratória(...) Em todos os casos, os valores pagos ao Vereador no exercício da Presidência, bem como aos demais Edis, devem atender aos limites constitucionais e infraconstitucionais, estabelecidos no art. 29, incisos VI e VII, no art. 29-A, seus incisos e § 1º, no art. 37, incisos X e XI, e no art. 39, § 4º, todos da Constituição Federal, bem como aos arts. 19, III, e 20, III, "a", da Lei Complementar nº 101/2000. (Processo nº 7675/2014)

Tetos Remuneratórios (art. 37, XI)

- CF 88: Cada ente teria um teto por lei
- EC 19/98: Teto Único
- EC 41/2003: Implementação de Subteto

- Discussões sobre a autoaplicabilidade
  - Art. 17 do ADCT
  - EC 19/98
  - EC 41/2003

Tetos Remuneratórios (art. 37, XI)

CF, Art. 37, XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder...

Tetos Remuneratórios (art. 37, XI)

1) *o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do STF*
2) *aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito,*
3.1) *e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo,*
3.2) *o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo*
3.3) *e o subsidio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;)*

Tetos Remuneratórios (art. 37, XI)

- Teto Geral: Ministro do Supremo Tribunal Federal

- Teto Estadual: Sub-teto por Poder
  - Governador no Executivo
  - Desembargador no Judiciário
  - Deputado no Legislativo

- Teto municipal: Subsídio do Prefeito

- Vereador: Proporção ao Deputado Estadual

Tetos Remuneratórios (art. 37, XI)

- EC 47/05; Art. 37, § 12: Possibilidade de Teto Unificado

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores

Tetos Remuneratórios (art. 37, XI)

- Procuradores Autárquicos

"I – A referência ao termo "Procuradores", na parte final do inciso IX do art. 37 da Constituição, deve ser interpretada de forma a alcançar os Procuradores Autárquicos, uma vez que estes se inserem no conceito de Advocacia Pública trazido pela Carta de 1988." (STF, RE 558258, 2010)

Tetos Remuneratórios (art. 37, XI)

- Procuradores Municipais

(...) PROCURADORES MUNICIPAIS. LIMITE DO SUBSÍDIO DO PREFEITO. INTERPRETAÇÃO DA PARTE FINAL DO DISPOSITIVO. PRETENSÃO DE APLICAÇÃO DA EXCEÇÃO TAMBÉM PARA OS ADVOGADOS PÚBLICOS MUNICIPAIS. LIMITE DO SUBSÍDIO DOS DESEMBARGADORES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. (...) PRESENÇA DE REPERCUSSÃO GERAL SOB OS ÂNGULOS JURÍDICO E ECONÔMICO (CPC, ART. 543-A, § 1º). (STF, RE 663696, 2012)

Exceções ao Teto

A) Verbas de natureza indenizatória

- Exemplo: Diárias
- Auxílio-Moradia (?)

CF, Art. 37, § 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

Exceções ao Teto

B) Direitos Sociais

CF, Art. 39, § 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX (...)

C) Abono de permanência

CF, Art. 40, § 19. O servidor (...) que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II.

Exceções ao Teto

D) Acumulação de cargos (RE 602043 e 612975)

"O Plenário aprovou a seguinte tese para efeito de repercussão geral, sugerida pelo relator da matéria, ministro Marco Aurélio: "Nos casos autorizados, constitucionalmente, de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público".

Vantagens

"São parcelas pecuniárias acrescidas ao vencimento dos servidores públicos em virtude de condição fática prevista em lei"
(Matheus Carvalho, p. 860)

- RJU-RN, Art. 55. além do vencimento…
  - Indenizações
  - Gratificações
  - Adicionais

Indenizações

- Gastos feitos na prestação da atividade pública

- Reposição dos gastos: meramente ressarcitória

Art. 55, § 1º. As indenizações não se incorporam ao vencimento ou aos proventos para qualquer efeito.

- Modalidades
  - Diária (deslocamento temporário)
  - Ajuda de Custo (mudança de domicílio permanente)
  - Transporte (meio próprio de locomoção)
  - Outras criadas por lei

Gratificações

Art. 67, § 1º. São consideradas de caráter geral as seguintes gratificações e adicionais:

I - gratificações:

a) de representação;

b) de função (direção, chefia e assessoramento);

c) pela participação em órgão de deliberação coletiva;

d) natalina;

e) outras que venham a ser criada por lei.

§ 2º. São consideradas de caráter específicas as gratificações concedidas em função do desempenho de servidores em determinadas áreas e do desenvolvimento de suas atividades.

Adicionais

Art. 67, § 1º. São consideradas de caráter geral as seguintes gratificações e adicionais:

II - os adicionais:

a) por tempo de serviço;

b) pelo exercício de atividade penosa, insalubre ou perigosa;

c) por serviços extraordinários;

d) férias;

e) outras que venham a ser criadas por lei.

Descontos na Remuneração

- Como regra, não se admitem descontos na remuneração

- Exceções
  - Imposição legal ou decisão judicial
  - Consignação em folha de pagamento
    - Interesse da administração: ajuste com a empresa
    - Interesse do servidor: autorização
  - Ressarcimento ao erário
    - Má-fé do servidor, devolução em 30 dias

* Jurisprudência: irrepetibilidade no caso de boa-fé

Descontos na Remuneração

RJU-RN, Art. 49. Salvo por imposição legal, ou mandato judicial, nenhum desconto incide sobre a remuneração.

Parágrafo único. Mediante autorização do servidor, é admissível consignação em folha de pagamento a favor de terceiros, a critério da administração e com ressarcimento de custos, na forma estabelecida em regulamento.

Descontos na Remuneração

RJU-RN, Art. 50 As reposições e indenizações ao erário público são descontadas em parcelas mensais não superiores à décima parte da remuneração do servidor, em valores atualizados.

Art. 51 O servidor em débito com erário público, que for exonerado ou demitido ou tiver sua aposentadoria ou disponibilidade cassada, tem o prazo de 60 (sessenta) dias para quitá-lo.

Parágrafo único. A não quitação do débito, no prazo deste artigo, implica sua inscrição na dívida ativa.

Perda da Remuneração

RJU-RN, Art. 47 O servidor perde:

I - a remuneração dos dias em que faltar ao serviço;
II - a parcela de remuneração diária, proporcional aos atrasos, ausências ou saídas antecipadas iguais ou superiores a 60 (sessenta) minutos.
III - metade da remuneração, no caso de suspensão convertida em multa (artigo 141, § 3º);
IV - a totalidade da remuneração, quando:
a) nomeado para cargo em comissão, salvo o direito de optar;
b) investido em mandato eletivo (...)
c) cedido a outra entidade, Poder ou órgão equivalente, (...)

Parte V

Controle

Gestão de Pessoas e Folha de Pagamento

Roteiro

- Introdução
- Controle
- Critérios Básicos
- Questões Controvertidas



Peculiaridades da Despesa

- Legislação esparsa e eventualmente conflitante
- Dinamicidade do Quadro Funcional
- Caráter contínuo da folha de pagamento

Necessidade de atuação célere e concomitante!

Necessidade de Controle

- Controle Interno

- Controle Externo
  - TCE-RN
  - Lei Complementar Estadual nº 411/2010
    - Criação da Diretoria de Despesa com Pessoal

- Desenvolvimento de Sistemas Informatizados
  - SIAI-DP (Resolução 030/2012)

- Trabalhos de Auditoria Específicos

Nepotismo

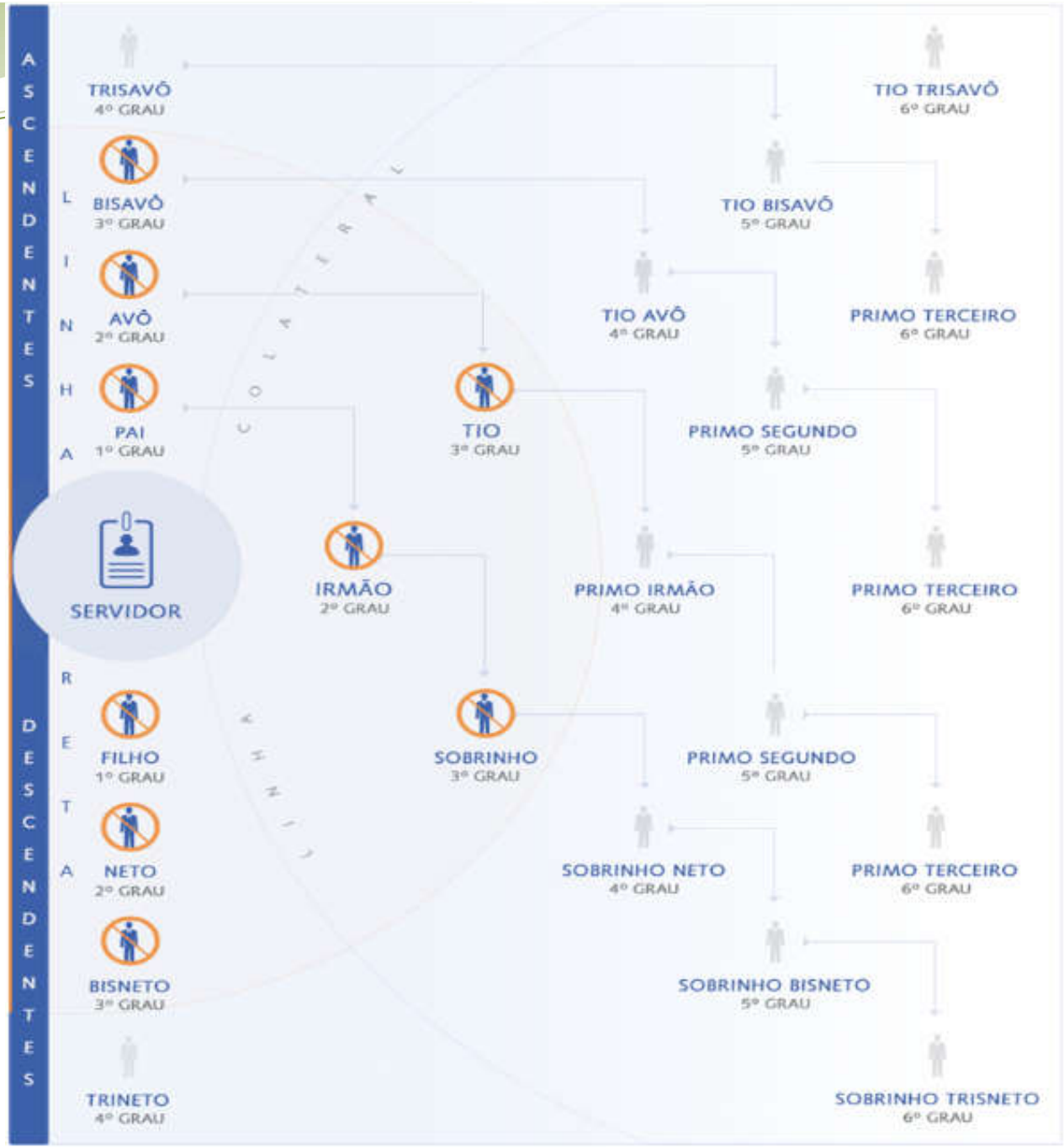
"a prática pela qual um agente público usa de sua posição de poder para nomear, contratar ou favorecer um ou mais parentes, sejam por vínculo da consangüinidade ou da afinidade, em violação às garantias constitucionais de impessoalidade administrativa." (CGU, 2017)

- Requisito negativo de acesso à "funções de confiança"
- Vedação calcada na impessoalidade administrativa
- Decreto Federal nº 7.203/2010

Nepotismo

• Súmula Vinculante 13

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.


ASCENDENTES
LINHA RETA
LINHA COLATERAL
DESCENDENTES
TRISAVÔ
4º GRAU
TIO TRISAVÔ
6º GRAU
BISAVÔ
3º GRAU
TIO BISAVÔ
5º GRAU
AVÔ
2º GRAU
TIO AVÔ
4º GRAU
PRIMO TERCEIRO
6º GRAU
PAI
1º GRAU
TIO
3º GRAU
PRIMO SEGUNDO
5º GRAU
SERVIDOR
IRMÃO
2º GRAU
PRIMO IRMÃO
4º GRAU
PRIMO TERCEIRO
6º GRAU
FILHO
1º GRAU
SOBRINHO
3º GRAU
PRIMO SEGUNDO
5º GRAU
NETO
2º GRAU
SOBRINHO NETO
4º GRAU
PRIMO TERCEIRO
6º GRAU
BISNETO
3º GRAU
SOBRINHO BISNETO
5º GRAU
TRINETO
4º GRAU
SOBRINHO TRISNETO
6º GRAU

Fonte: CGU

Nepotismo

• Desnecessidade de lei Anterior

"II - A vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática. III - Proibição que decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal." (STF, RE 579951, 2008)

Nepotismo

- Criação de Exceções: impossibilidade

Parágrafo único do art. 1º da Lei 13.145/1997 do Estado de Goiás.(...) A previsão impugnada, ao permitir (excepcionar), relativamente a cargos em comissão ou funções gratificadas, a nomeação, a admissão ou a permanência de até dois parentes das autoridades mencionadas no caput do art. 1º da Lei estadual 13.145/1997 e do cônjuge do chefe do Poder Executivo, além de subverter o intuito moralizador inicial da norma, ofende irremediavelmente a CF. (STF, ADI 3745, 2013)

Nepotismo

• Agente Político: Entendimento INICIAL

"1. Impossibilidade de submissão do reclamante, Secretário Estadual de Transporte, agente político, às hipóteses expressamente elencadas na Súmula Vinculante nº 13, por se tratar de cargo de natureza política. (...)" (STF, Rcl 6650, 2008)

Nepotismo

• Agente Político: Entendimento RECENTE

"Em hipóteses que atinjam ocupantes de cargos políticos, a configuração do nepotismo deve ser analisado caso a caso, a fim de se verificar eventual 'troca de favores' ou fraude a lei. 3. Decisão judicial que anula ato de nomeação para cargo político apenas com fundamento na relação de parentesco (...) diverge do entendimento da Suprema Corte consubstanciado na Súmula Vinculante nº 13." (STF, Rcl 7590, 2014)

Nepotismo

• Agente Político: Decisão Monocrática!

"Estou convencido de que, em linha de princípio, a restrição sumular não se aplica à nomeação para cargos políticos. Ressalvaria apenas as situações de inequívoca falta de razoabilidade, por ausência manifesta de qualificação técnica ou de inidoneidade moral." (Rel. Min. Roberto Barroso, Rcl 17627, 2014)

Nepotismo

- Decisão recente acerca dos Secretários Municipais

"(...) três vedações distintas relativamente à nomeação para cargo em comissão, de confiança ou função gratificada (....) A primeira diz respeito à proibição de designar parente da autoridade nomeante. A segunda concerne a parente de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento. A terceira refere-se ao nepotismo cruzado, mediante designações recíprocas. No mais, o teor do verbete não contém exceção quanto ao cargo de secretário municipal.(STF, 26303, 2017)

Nepotismo

- Presunção de interferência

A incompatibilidade da prática enunciada na Súmula Vinculante nº 13 com o art. 37, caput, da CF/88 não decorre diretamente da existência de relação de parentesco entre pessoa designada e agente político ou servidor público ocupante de cargo em comissão ou função comissionada, mas da presunção de que a escolha para ocupar cargo de direção, chefia ou assessoramento tenha sido direcionada a pessoa com relação de parentesco com alguém que tenha potencial de interferir no processo de seleção.(STF, AgRG no RE 807.383, 2017)

Nepotismo

- Análise casuística

Em hipóteses que atinjam ocupantes de cargos políticos, a configuração do nepotismo deve ser analisado caso a caso, a fim de se verificar eventual "troca de favores" ou fraude a lei. Decisão judicial que anula ato de nomeação para cargo político apenas com fundamento na relação de parentesco estabelecida entre o nomeado e o chefe do Poder Executivo, em todas as esferas da federação, diverge do entendimento da Suprema Corte consubstanciado na Súmula Vinculante 13. (STF, Rcl 7.590, 2014)

Nepotismo

- Necessidade de aprofundamento

Ao editar a Súmula Vinculante nº 13, a Corte não pretendeu esgotar todas as possibilidades de configuração de nepotismo na Administração Pública, dada a impossibilidade de se preverem e de se inserirem, na redação do enunciado, todas as molduras fático-jurídicas reveladas na pluralidade de entes da Federação (...) com as peculiaridades de organização em cada caso (STF, MS 31697, 2014)

Nepotismo

- Reperscussão Geral - Competência municipal

Limites da competência legislativa municipal em matéria de contratação pública e âmbito de incidência da vedação constitucional ao nepotismo (restrita à contratação de mão de obra pela Administração Pública ou extensiva à celebração de contratos administrativos).
(STF, Re 910552, 2018)

Acumulação de funções públicas

- Previsão Constitucional desde 1934

- Inacumulabilidade como REGRA

Decreto – 18 de junho de 1822

"Prohibe a accumulação em uma só pessoa de mais de um emprego, e exige dos funccionarios publicos prova de assiduo exercicio para pagamento dos respectivos vencimentos."

Acumulação de funções públicas

"a inacumulabilidade parece-me, portanto, ser regra a tornar concretos os ***princípios da acessibilidade*** *de todos os habilitados e interessados em particular da gestão da coisa pública e da* ***igualdade de oportunidade*** *de todos em ascender os cargos que compõem os quadros da Administração"* (Carmem Lucia)

Acumulação de funções públicas

- Inacumulabilidade como REGRA

Art. 37, XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:
a) a de dois cargos de professor;
b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

Acumulação de funções públicas

- Funções Públicas
- Não há vedação quanto a atuação na iniciativa privada
- Análise em concreto

"o fundamento da proibição é impedir que o acúmulo de funções públicas faça com que o servidor não execute qualquer delas com a necessária eficiência" (Carvalho Filho, p. 655)

Vedações Específicas

- Compatibilidade de horários
- Regimes de Dedicação Exclusiva
- As peculiaridades dos cargos em comissão
  - Regime integral?
- Necessidade de atentar ao próprio Regime Jurídico

Vedações Específicas – RJU-RN

Art. 131 Ressalvadas as exceções previstas na Constituição, é vedada a acumulação remunerada de cargos, funções e empregos, ainda que temporários, na administração direta ou indireta do Estado, observado, ainda, o disposto nos artigos 70, § 3º e 223.

§ 2º. A acumulação, ainda que lícita, fica condicionada à comprovação da compatibilidade de horários, cuja soma não pode exceder a 60 (sessenta) horas semanais

Jurisprudência - TJRN

Uma decisão no TJRN destacou, mais uma vez, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), na qual se admite, quando há compatibilidade de horários, a acumulação de dois cargos privativos de profissionais de saúde, cuja carga horária seja superior a 60 horas semanais. [de] uma servidora, que exerce os cargos de técnico de enfermagem e outro de auxiliar de enfermagem, um provido pelo Estado do Rio Grande do Norte e outro no Município de Macaíba. A decisão é de caráter liminar. (TJRN)

Vedações Específicas – RJU-RN

Art. 132 O servidor não pode exercer mais de um cargo em comissão ou função de direção, chefia ou assessoramento, nem ser remunerado pela participação, em razão do cargo, em órgão de deliberação coletiva.

Art. 133 O servidor vinculado ao regime desta Lei que acumular, licitamente, dois cargos efetivos, fica de ambos afastados quando investido em cargo em comissão.

Acúmulo de Cargos (art. 37, §10)

• REGRA: possibilidade de acúmulos na inatividade se era possível acumular enquanto era ativo

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ***ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração****.*

Mandato eletivo (art. 38)

- Consignar na ficha funcional: OPÇÃO EXPRESSA!

Art. 38. Ao servidor público (...), no exercício de mandato eletivo,
I - tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, ficará ***afastado de seu cargo****, emprego ou função;*
II - investido no mandato de ***Prefeito****, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado* ***optar pela sua remuneração****;*
III - investido no mandato de ***Vereador****, havendo* ***compatibilidade*** *de horários,* ***perceberá as vantagens de seu cargo****, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;*

Tríplice Acumulação

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROFESSOR. TRIPLA ACUMULAÇÃO DE CARGOS. INVIABILIDADE. TRANSCURSO DE GRANDE PERÍODO DE TEMPO. IRRELEVÂNCIA. DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTÊNCIA.

1. Esta Corte já afirmou ser inviável a tripla acumulação de cargos públicos. Precedentes: RE 141.376 e AI 419.426-AgR.

(STF, Rext 381.204)

Tríplice Acumulação

É inconstitucional o acúmulo de dois cargos de professor e o exercício do mandato de Vereador, ainda que haja compatibilidade de horários, uma vez que a Constituição Federal não admite o tríplice vínculo. (Processo 1162/2016)

Tríplice Acumulação

Se presume a incompatibilidade de horários entre o mandato de Presidente de Câmara Municipal com qualquer outro cargo emprego ou função pública, deste modo, não é possível a acumulação dos mesmos, devendo, o agente político que se encontra nessa situação afastar-se, obrigatoriamente, do vínculo laboral com o Poder Público, sem embargo de poder optar por uma das remunerações (Processo 12121/2005)

Acumulação em PAD

Art. 144 Verificada em processo disciplinar acumulação proibida (artigo 131), e provada a boa-fé, cabe ao servidor optar por um dos cargos.

§ 1º. Provada a má-fé, o servidor perde todos os cargos que acumulava, na administração direta ou indireta do Estado, e é obrigado a restituir o que tiver percebido indevidamente.

§ 2º. Na hipótese do parágrafo anterior, sendo um dos cargos exercido em outro órgão ou entidade, a demissão lhe é comunicada.

Resumindo…

- Regra: inacumulabilidade (cargo, emprego ou função)
- Exceções: exigem horários compatíveis
  - Dois de magistério
  - Um de magistério e um de técnico
  - Dois de profissionais de saúde
- Tópicos específicos
  - Proventos: acúmulo possível da atividade
  - Agentes Políticos e opção de remuneração
  - Possibilidade de acumulação do vereador

Parte VI

Notas Conclusivas

Pontos de Controle Relevantes

- Controle de Frequência
- Documentação Funcional
- Legislação funcional
  - Servidores Efetivos
  - Cargos em comissão
  - Contratos temporários
- Acúmulo de cargos públicos
- SIAI-DP - Inconsistências

Quadro Funcional

- Conceito

"Lamentavelmente, porém, reina o caos nesse controle funcional e frequentemente se tem tido conhecimento do malogro da Administração em identificar os componentes de seu quadro" (Carvalho Filho, p. 604)

Controle de Frequência

- Comprovação do cumprimento da carga horária
- Mecanismos diversos de controle
  - Listas de Frequência
  - Biometria
- Documentos de bastante relevância
  - Instrumentos probatórios

Cadastro Funcional - Necessidade

- Fichas funcionais dos Servidores
  - Documentação completa?
  - Registro dos atos funcionais?



- Quadro funcional
  - Quantitativo?
  - Base legal?



- Lotação dos Servidores?

Documentos Funcionais

- Pastas contendo informações básicas
  - Documentação Pessoal
  - Histórico funcional do servidor
  - Férias, Licenças, Promoções

- Acervo documental ordenado (Resolução nº 008/2012)

- Inexistência de documentos?
  - Comissões de transição de gestão

Legislação Funcional

- Dimensionamento da força de trabalho
- Planejamento: Ordenar o Quadro Funcional

- Criação dos Cargos
  - Nomenclatura
  - Quantitativo
  - Atribuições
  - Remuneração
  - Vantagens Diversas
  - Carga Horária

Servidores Efetivos

- Ingresso por Concurso Público
  - Estabilizados por força do art. 19 do ADCT
- Atribuições compatíveis e previstas em lei
  - Desvio de função
- Cumprimento da legislação remuneratória
  - Inconsistências em pagamentos

Cargos em Comissão

- Livre nomeação e exoneração
- Direção, Chefia e Assessoramento
  - Atribuições Compatíveis
- Quantitativo
  - Proporcionalidade e razoabilidade

Contratos Temporários

- Situações de EXCEPCIONAL interesse público
  - Adequação a realidade
  - Motivação da Contratação
- Possibilidade de realização de Processo Seletivo
- Temporalidade: Determinada
  - Impossibilidade, em regra, de reiteração

Acúmulos de Cargos

- Regra constitucional de inacumulabilidade
  - Exceções previstas na própria Constituição
- Dificuldade de aferição
  - Exigência de declaração: Controle Interno
- Atuação do TCE: Remessa de Ofícios
  - Notificação do servidor: oportunizar defesa

SIAI-DP: Inconsistências

- **Formais**
  - Intempestividade das remessas
    - Caráter pedagógico
  - Equívocos de Cadastros
    - Possibilidade de Retificações

- **Materiais**
  - Dados incondizentes com a realidade
    - Confronto com outras bases de dados
    - Punição por eventuais fraudes

Diretoria de Despesa com Pessoal

- Sistemas informatizados: Novas versões

- Atuações seletivas e pedagógicas
  - Ofícios para o Controle Interno
  - Produção de Cartilhas Orientativas
  - Criação de Ferramentas de apoio

- Busca de diálogo com o jurisdicionado

Em síntese...


Gestão Funcional Ordenada
Melhor Planejamento Orçamentário
Eficiência da Administração

Obrigado pela atenção!

Victor Rafael Fernandes Alves

Coordenador de Despesa com Pessoal

Diretoria de Despesa com Pessoal

3642-7398

Parte VII

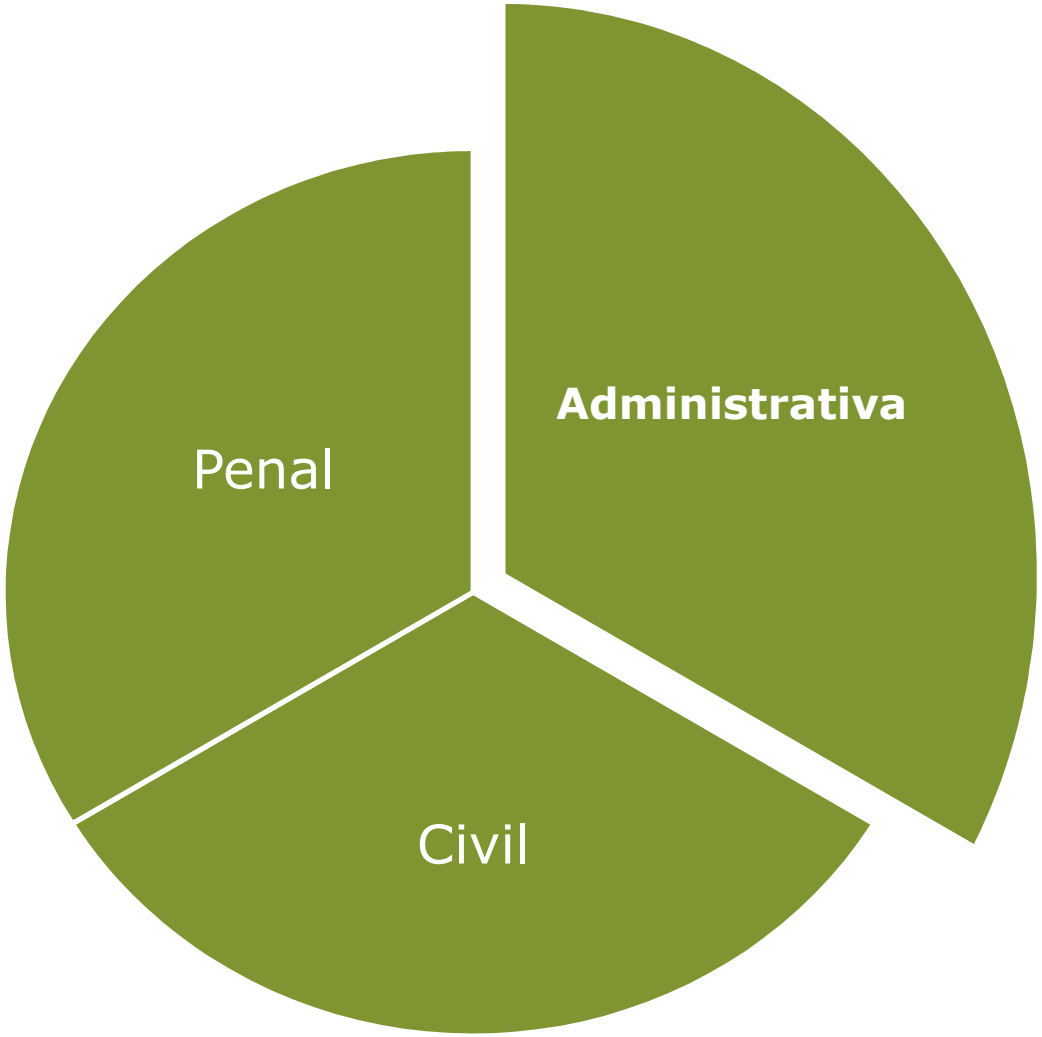
Processo Administrativo

Roteiro Geral

- Responsabilização do Servidor Público
- Noções de Processo Administrativo
- Princípios do Processo Administrativo
- Processos Disciplinares

Responsabilização do Servidor

RJU-RN, Art. 134 O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições



Responsabilização do Servidor

- Princípio da Independência das esferas

RJU, Art. 125. As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si.

Exceção!

Absolvição penal negando a autoria ou afirmando a inexistência do fato

Responsabilização do Servidor

- Responsabilidade Civil
  - Prejuízo Material
    - Reparação de dano
    - Culpa Civil (Responsabilidade Subjetiva)

- Responsabilidade Penal
  - Crimes e contravenções
    - Crimes contra a Administração Pública (Arts. 312 a 326 CP)
    - Poder Judiciário
    - Inquérito Policial e Ministério Público

Responsabilização do Servidor

- Responsabilidade Administrativa
  - Infração Administrativa
  - As condutas são abertas (adequação punitiva - proporcionalidade)
  - Improbidade Administrativa (Lei Ordinária Federal nº 8.429/92)
  - Processo no Tribunal de Contas (Lei Complementar Estadual nº 464/2012)
  - Processo Administrativo

Independência entre os processos

O TCU, em sede de tomada de contas especial, não se vincula ao resultado de processo administrativo disciplinar - PAD, tendo em vista a independência entre as instâncias e os objetos sobre os quais se debruçam as acusações tanto no âmbito disciplinar quanto no de apuração de responsabilidade por dano ao erário. (MS 27867 AgR/DF, rel. Min. Dias Toffoli, 18.9.2012. (MS-27867)

Independência entre os processos

Não há necessidade de aguardar-se o trânsito em julgado da ação por improbidade administrativa para que seja editado o ato de demissão. (MS 15.848/DF, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/04/2013, DJe 16/08/2013)

Independência entre os processos

Não deve ser paralisado o curso de processo administrativo disciplinar apenas em função de ajuizamento de ação penal destinada a apurar criminalmente os mesmos fatos investigados administrativamente (MS 18.090-DF, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 8/5/2013.)

Princípio da Autotutela

Súmula 473-STF - A administração pode **anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais**, porque deles não se originam direitos; ou **revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade**, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Princípio da Autotutela

Asseverou-se que a prerrogativa de a Administração Pública controlar seus próprios atos não dispensaria a observância dos postulados supramencionados em âmbito administrativo. (RMS 31661/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, 10.12.2013. (RMS-31661)

Legislação

- Lei Ordinária Federal nº 9.784/99
  - Aplicação subsidiária
- Lei Complementar Estadual nº 303/2005
- Competência dos entes para legislar

Noções Gerais

"Série de atos coordenados para a realização dos fins estatais." (Di Pietro, p. 676)

"instrumento que formaliza a sequência ordenada de atos e de atividades do Estado e dos particulares a fim de ser produzida uma vontade final da Administração" (Carvalho Filho, p. 961)

Noções Gerais

- Processos Estatais
  - Elaborar Leis: Processo Legislativo
  - Aplicar Leis: Processo Judicial e Administrativo

- Processo Administrativo
  - Di Pietro: Técnico (de expediente) ou Jurídico
  - Carvalho : Não litigiosos e litigiosos (judicialiformes)

Princípios Gerais

- Ampla defesa e Contraditório
- Oficialidade
- Informalismo procedimental
- Motivação
- Verdade Material
- Publicidade

Ampla defesa e Contraditório

CF, Art. 5º, LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

- Ampla defesa: possibilidades abertas de manifestação
- Contraditório: bilateralidade da oitiva

Ampla defesa e Contraditório

Lei nº 9.784/99, art. 2º, X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;

- Presença de Advogado:
- Súmula 343 do STJ

SV nº 5 do STF: A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição.

Ampla defesa e Contraditório

"Conforme já assentado pela decisão ora agravada, tendo sido o recorrente omisso quanto à apresentação de defesa, a comissão processante cuidou de nomear, em substituição ao advogado oficiante no feito, um defensor dativo, a fim de que fosse sanada tal omissão. (...) Assim, ao contrário do afirmado pelo recorrente, não houve cerceamento de defesa. Ademais, o fato de a defesa final ter sido realizada por bacharel em direito, em vez de advogado inscrito na OAB, não viola o texto constitucional, (...) (STF, RE 570496 , 2012)

Ampla defesa e Contraditório

- Possibilidade de indeferimento de testemunhas

2. No caso, a comissão processante motivou apropriadamente a rejeição ao pedido de produção de prova testemunhal feito pela impetrante, ao assinalar que o depoimento requerido pela servidora era prescindível à conclusão da investigação, pois não existia conotação política na acusação feita contra a servidora, o pedido foi formulado de forma extemporânea e pelo fato de o nome da testemunha arrolada, parlamentar federal, nunca antes ter sido citado pela defesa da impetrante. (STJ, MS 8290, 2008)

Oficialidade

- Pode ser instaurado de ofício ou a pedido
- Administração Pública impulsiona o Processo
- Sem prejuízo de atuação do particular

LCE 303, Art. 57, parágrafo único. Não sendo atendida a intimação, poderá a autoridade competente, se entender relevante a matéria, suprir de ofício a omissão, não se eximindo de proferir a decisão.

Instaurar, instruir e revisar!

Informalismo Procedimental

- As formas não são rígidas
- Atendimento da finalidade pública

LCE 303, Art. 30, § 1º É vedada à Administração Pública a recusa imotivada de recebimento de documentos, devendo o servidor orientar o interessado quanto ao suprimento de eventuais falhas.

Informalismo Procedimental

"A necessidade de maior formalismo existe nos processos que envolvem interesses dos particulares, como é o caso dos processos de licitação, disciplinar e tributário. Nesses casos, confrontam-se, de um lado, o interesse público, a exigir formais mais simples e rápidas para a solução dos processo, e de outro, o interesse particular, que requer formais mais rígidas, para evitar o arbítrio e a ofensa a seus direitos individuais". (Di pietro, p. 685)

Informalismo Procedimental

"não pode o informalismo servir de pretexto ao desleixo, com os administradores fazendo tramitar o processo sem a devida numeração, com falta de folhas, com rasuras suspeitas, enfim, sem os elementos mínimos que possam denotar o zelo e a atenção dos órgãos administrativos para os fins do processo. Só assim o processo administrativo pode oferecer segurança e credibilidade aos administrados. Fora daí, o feito seria absolutamente inócuo.(Gasparini, p. 601)

Motivação

- Circunstâncias de fato e de direito que fundamentam a decisão

LCE 303, Art. 12. A motivação explicitará os fundamentos que justifiquem a edição do ato, especialmente a regra de competência, a adequação entre o motivo de fato e de direito e a finalidade objetivada.

Motivação

- Motivação *aliunde*

  LCE 303, Art. 12, § 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, integrarão o ato administrativo.

- Reprodução de Motivação

LCE 303, Art. 12, § 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos administrados.

Verdade Material

- Maior importância ao que aconteceu de fato
- Relação com Princípio da Oficialidade

"o próprio administrador pode buscar as provas para chegar à sua conclusão e para que o processo administrativo sirva realmente para alcançar a verdade incontestável, e não apenas a que ressai de um procedimento meramente formal (...) o próprio administrador vai à busca de documentos, comparece a locais, inspeciona bens, colhe depoimentos e, afinal, adota realmente todas as providências que possam conduzi-lo a uma conclusão baseada na verdade material ou real" (Carvalho Filho, p. 969)

Publicidade

- Divulgação Oficial dos atos da Administração
- Portal da transparência; Diário Oficial; Boletins
- Acesso ao Processo

LCE 303, Art. 19. Os atos administrativos produzidos por escrito deverão indicar a data e o local de sua edição, bem como a identificação funcional e a assinatura da autoridade responsável.

Possibilidade de Assinatura eletrônica!

Publicidade

- Restritibilidade
  - Sigilo (CF, art. 5º, XXXIII)
  - Intimidade ou interesse social (CF, art. 5º, LX)

LCE 303, Art. 64. Os interessados têm direito à vista do processo e a obter certidões ou cópias reprográficas dos dados e documentos que o integram, ressalvados os dados e documentos de terceiros protegidos por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem.

Lei Complementar Estadual nº 303

Art. 6º Nos atos e processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atendimento a fins de interesse geral, (...)

II - objetividade no atendimento do interesse público (...)

III - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

IV - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição Federal;

Lei Complementar Estadual nº 303

V - adequação entre meios e fins, (...)

VI - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

VII - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados, sobretudo nos processos concorrenciais;

VIII - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

Lei Complementar Estadual nº 303

IX - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;

X - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;

XI - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;

XII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o fim público a que se dirige, vedada a aplicação retroativa de nova interpretação, (...)

Processos “Disciplinares”

- Sindicância
- Processo Administrativo Disciplinar
- Processo Sumário (RJU União)

Necessidade de análise do Regime Jurídico!

Medida acauteladora

RJU-RN, Art. 157 Como medida cautelar e a fim de que o servidor não venha a influir na apuração da irregularidade, a autoridade instauradora do processo disciplinar pode determinar o seu afastamento do exercício do cargo, pelo prazo de até 60 (sessenta) dias, sem prejuízo da remuneração, ressalvado o disposto no artigo 48, I.

Parágrafo único. O afastamento pode ser prorrogado por igual prazo, findo o qual cessam os seus efeitos, ainda que não concluído o processo.

Processos “Disciplinares”

RJU-RN, Art. 154 A autoridade administrativa que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração, mediante sindicância ou processo administrativo.

- Sindicância
  - Investigativa/preparatória
  - Punitiva/contraditória/acusatória

Processos “Disciplinares”

RJU-RN, Art. 156. Sempre que o ilícito praticado pelo servidor ensejar a imposição de penalidade de suspensão por mais de 30 (trinta) dias, de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou destituição de cargo em comissão, será obrigatória a instauração de processo disciplinar.

Sindicância

- Investigação prévia quando não há elementos suficientes para a instauração de PAD

- Caráter inquisitório
  - Não requer contraditório ou ampla defesa

- Apuratório: Colheita de indícios
  - Infração
  - Autoria
  - Elemento subjetivo

Sindicância

- Prévia ao PAD?

"2. Nos termos do entendimento do Superior Tribunal de Justiça, a Sindicância de que trata o art. 143 da Lei n.º 8.112/1990 constitui mero procedimento preparatório do Processo Administrativo Disciplinar, sendo, pois, dispensável, se existirem elementos suficientes para embasar a instauração do processo, como ocorrera in casu. (STJ, MS 8020)

Sindicância

RJU-RN, Art. 155 A sindicância é instaurada como preliminar do processo administrativo disciplinar, para confirmação da irregularidade e indicação do seu autor, ou como fundamento para a aplicação de penalidade de advertência ou de suspensão até 30 (trinta) dias.

§ 1º. Ao servidor indiciado na sindicância é assegurado o direito de oferecer defesa escrita, no prazo de 05 (cinco) dias (...)

§ 2º. O prazo para a conclusão da sindicância não deve exceder a 30 (trinta) dias, podendo ser prorrogado por igual período, a critério da autoridade superior..

Processo Administrativo Disciplinar

RJU-RN, Art. 158 O processo disciplinar destina-se à apuração da responsabilidade de servidor público por infração praticada no exercício de suas atribuições ou com estas relacionadas.

Processo Administrativo Disciplinar

- Obrigatório para pena de demissão de servidor estável (art. 41, CF)
- Apuração da irregularidade é Poder-Dever (autotutela)
- Princípios
  - Contraditório, ampla defesa
  - Adequação Punitiva (proporcionalidade)
  - Motivação (instrução)

Processo Administrativo Disciplinar

- Comissão de três servidores estáveis
  - Podem receber gratificação à critério da Administração
- Não podem participar da comissão
  - Parentes até o 3º grau
  - Servidor inferior em hierarquia
- Prazo de 60 dias prorrogáveis

Excesso de prazo do PAD

O excesso de prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar não gera, por si só, qualquer nulidade no feito, desde que não haja prejuízo para o acusado. Isso porque não se configura nulidade sem prejuízo.

Precedentes citados: MS 16.815-DF, Primeira Seção, DJe 18/4/2012; MS 15.810-DF, Primeira Seção, DJe 30/3/2012. RMS 33.628-PE, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 2/4/2013

Fases do PAD

- Instauração
- Inquérito Administrativo
  - Instrução
  - Defesa
  - Relatório
- Julgamento

Instauração

- Início do processo
- De ofício (oficialidade) ou a pedido de interessado
- Publicação do ato que constituir a comissão
- Indicação dos elementos relacionados à infração
- Autoridade Instauradora pode determinar afastamento do servidor para não influir na apuração da irregularidade
  - 60 dias remunerados prorrogáveis, salvo malversação

Instauração

RJU-RN, Art. 160. A Comissão exercerá suas atividades com independência e imparcialidade, assegurado o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da administração.

Parágrafo único. As reuniões e as audiências das comissões terão caráter reservado.

Instauração

RJU-RN, Art. 162 O prazo para a conclusão do processo disciplinar não deve exceder a 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por igual prazo, quando as circunstâncias o exigirem.

§ 1º. Sempre que necessário, a comissão dedica tempo integral aos seus trabalhos, ficando seus membros dispensados do ponto, até a entrega do relatório final.

§ 2º. As reuniões da comissão são registradas em atas que devem detalhar as deliberações adotadas. m atas que deverão detalhar as deliberações adotadas

Portaria de instauração não precisa ser minuciosa

"ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE DEMISSÃO. COMPETÊNCIA PARA APLICAÇÃO DA PENALIDADE. COMPETÊNCIA PARA INSTAURAÇÃO DO PAD.

Não se impõe, na fase inaugural, a minuciosa descrição do suposto ilícito praticado por cada servidor e o enquadramento legal da condutas, o que somente se torna indispensável no final da instrução por ocasião do indiciamento do servidor, a fim de propiciar o exercício das garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Ademais, **o processo administrativo disciplinar, quando da sua instauração, não está adstrito a fatos previamente determinados**. Se, no curso do processo, a tríade processante encontrar indícios de que um servidor perpetrou alguma outra irregularidade, este fato pode ser investigado dentro do mesmo processo disciplinar, desde que haja conexão com o tema principal da investigação."

(MS 17.053/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11/09/2013, DJe 18/09/2013)

Alteração/ampliação da capitulação do PAD

"É desnecessário apresentar-se maiores considerações acerca da tipificação inicial das condutas investigadas pela comissão, pois "**O indiciado se defende dos fatos que lhe são imputados e não de sua classificação legal**, de sorte que a posterior alteração da capitulação legal da conduta, não tem o condão de inquinar de nulidade o Processo Administrativo Disciplinar; a descrição dos fatos ocorridos, desde que feita de modo a viabilizar a defesa do acusado, afasta a alegação de ofensa ao princípio da ampla defesa.

(MS 14.045/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 14/04/2010, DJe 29/04/2010)"

PAD por denúncia anônima

(...)jurisprudência do STJ no sentido de que **não há ilegalidade na instauração de processo administrativo com fundamento em denúncia anônima**, por conta do poder-dever de autotutela imposto à Administração e, por via de consequência, ao administrador público. Precedentes: EDcl no REsp 1.096.274/RJ, Sexta Turma, Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJe 5/2/2013; MS 15.517/DF, Primeira Seção, Min. Benedito Gonçalves, Dje 18/2/2011; REsp 867.666/DF, Quinta Turma, Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 25/5/2009; MS 12.385/DF, Terceira Seção, Min. Paulo Gallotti, DJe 5/9/2008."

Inquérito

"O inqúérito administrativo é a segunda fase do Processo Administrativo Disciplinar, que abarca toda a realização do procedimento em respeito ao contraditório e à ampla defesa. O inquérito se divide em três momentos diferentes, quais sejam, a instrução probatória, citação do acusado com abertura de prazo e oportunização de defesa, bem como a elaboração de relatório pela comissão do processo" (Matheus Carvalho, p. 1153)

Instrução

- Fase de investigação necessária à tomada de decisão
- Ônus da prova
- Possibilidade de intimações: prestação de informações; apresentação de provas
- Tomada de depoimentos, acareações, investigações, diligências cabíveis, utilização de técnicos, peritos
- Acompanhamento da prova pelo interessado: arrolar e reinquirir testemunhas, produzir provas e contraprovas, formular quesitos em perícia.

- Indiciação do servidor
  - Fatos imputados, provas consideradas

Prova Emprestada

UTILIZAÇÃO, EM PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR, DE PROVA EMPRESTADA VALIDAMENTE PRODUZIDA EM PROCESSO CRIMINAL.

É possível a utilização, em processo administrativo disciplinar, de prova emprestada validamente produzida em processo criminal, independentemente do trânsito em julgado da sentença penal condenatória. (RMS 33.628-PE, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 2/4/2013)

Defesa

- Pode apresentar as razões e requerer novas provas
- Prazo de 10 dias prorrogável (mais de um indiciado: 20 dias)
- Súmula Vinculante nº 5, STF: A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição.
- Lugar incerto e não sabido: publicação em edital
- Permanecer revelia: Defensor Dativo (servidor)

Relatório

- Relatório conclusivo
  - Inocência ou Responsabilidade
- Se responsável a comissão aponta
  - Dispositivo legal ou regulamentar transgredido
  - circunstâncias agravantes ou atenuantes
- Peça informativa-opinativa
  - Informa sobre o processo
  - Opina sobre decisão (não vinculante!)

Desnecessidade de Intimação do Interessado após relatório final

Não é obrigatória a intimação do interessado para apresentar alegações finais após o relatório final de processo administrativo disciplinar. Isso porque não existe previsão legal nesse sentido. Precedentes citados: RMS 33.701-SC, Primeira Turma, DJe 10/6/2011; e MS 13.498-DF, Terceira Seção, DJe 2/6/2011. MS 18.090-DF, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 8/5/2013.

Decisão

- Autoridade competente (quem instaurou o PAD)
- Prazo de 20 dias
- Ato Administrativo
- Julgamento de acordo com as provas dos autos
  - Se de acordo: acata o relatório
  - Pode agravar a penalidade, abrandar ou isentar o servidor de acordo com as provas

INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA

Deve ser aplicada a **penalidade de demissão** ao servidor público federal que **obtiver proveito econômico indevido em razão do cargo, independentemente do valor auferido**. Isso porque **não incide, na esfera administrativa - ao contrário do que se tem na esfera penal -, o princípio da insignificância quando constatada falta disciplinar prevista no art. 132 da Lei 8.112/1990**. Dessa forma, o proveito econômico recebido pelo servidor é irrelevante para a aplicação da penalidade administrativa de demissão, razão pela qual é despiciendo falar, nessa hipótese, em falta de razoabilidade ou proporcionalidade da pena. Conclui-se, então, que o ato de demissão é vinculado, cabendo unicamente ao administrador aplicar a penalidade prevista. MS 18.090-DF, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 8/5/2013.

Processo Sumário (RJU União)

- Processo Administrativo Disciplinar Sumário
  - Acumulação de cargos públicos
  - Abandono de cargo
  - Inassiduidade habitual

Elementos mais objetivos de aferição!

Celeridade Processual!

Acumulação de cargos públicos

Art. 133. Detectada a qualquer tempo a acumulação ilegal de cargos, (...) notificará o servidor, por intermédio de sua chefia imediata, para apresentar opção no prazo improrrogável de dez dias, contados da data da ciência e, na hipótese de omissão, adotará procedimento sumário para a sua apuração e regularização imediata, cujo processo administrativo disciplinar se desenvolverá nas seguintes fases:

Acumulação de cargos públicos

- Fases

I - instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão, a ser composta por dois servidores estáveis, e simultaneamente indicar a autoria e a materialidade da transgressão objeto da apuração;

II - instrução sumária, que compreende indiciação, defesa e relatório;

III - julgamento.

Acumulação de cargos públicos

§ 2o A comissão lavrará, até três dias após a publicação do ato que a constituiu, termo de indiciação (...), bem como promoverá a citação pessoal do servidor indiciado, ou por intermédio de sua chefia imediata, para, no prazo de cinco dias, apresentar defesa escrita, assegurando-se-lhe vista do processo (...)

§ 3o Apresentada a defesa, a comissão elaborará relatório conclusivo quanto à inocência ou à responsabilidade do servidor (...), opinará sobre a licitude da acumulação em exame, indicará o respectivo dispositivo legal e remeterá o processo à autoridade instauradora, para julgamento.

Acumulação de cargos públicos

§ 4o No prazo de cinco dias, contados do recebimento do processo, a autoridade julgadora proferirá a sua decisão, (...)

§ 5o A opção pelo servidor até o último dia de prazo para defesa configurará sua boa-fé, hipótese em que se converterá automaticamente em pedido de exoneração do outro cargo.

Acumulação de cargos públicos

§ 6o Caracterizada a acumulação ilegal e provada a má-fé, aplicar-se-á a pena de demissão, destituição ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade em relação aos cargos, empregos ou funções públicas em regime de acumulação ilegal, hipótese em que os órgãos ou entidades de vinculação serão comunicados

§ 7o O prazo para a conclusão (...) não excederá trinta dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por até quinze dias, quando as circunstâncias o exigirem.

Abandono e Inassiduidade

Art. 138. Configura abandono de cargo a ausência intencional do servidor ao serviço por mais de trinta dias consecutivos.

Art. 139. Entende-se por inassiduidade habitual a falta ao serviço, sem causa justificada, por sessenta dias, interpoladamente, durante o período de doze meses.

Abandono e Inassiduidade

- Adoção de procedimento sumário

- Indicar materialidade: períodos de ausência

"após a apresentação da defesa a comissão elaborará relatório conclusivo quanto à inocência ou à responsabilidade do servidor, em que resumirá as peças principais dos autos, indicará o respectivo dispositivo legal, opinará, na hipótese de abandono de cargo, sobre a intencionalidade da ausência ao serviço superior a trinta dias e remeterá o processo à autoridade instauradora para julgamento"

Recurso

- Pode ser revisto a qualquer tempo, a pedido, ou de ofício, quando surgirem **fatos novos ou circunstâncias relevantes** (inocência ou inadequação da penalidade)

- Controle de legalidade pelo Judiciário

Punições

- Advertência
- Suspensão
- Demissão
- Destituição de cargo em comissão ou função comissionada
- Cassação de aposentadoria ou disponibilidade

Advertência

- Natureza: leve
- Para servidor: Efetivo e não efetivo
- Hipóteses de Infração: descumprimento do art. 130, inc. I a III e V a VIII
- Prazo de Prescrição: 180 dias;
- Instrumento de Apuração: Sindicância

Advertência

- Autoridade competente para aplicar: chefe da repartição ou outras autoridades previstas em regulamento
- Cancelamento do Registro de assentamento: 3 anos de efetivo exercício, caso o servidor não tenha praticado nova infração disciplinar no período.
- Principal consequência: Penalidade de Suspensão, no caso de reincidência no período de 3 anos.

Suspensão

- Natureza grave
- Servidor efetivo
- Hipóteses de Infração: as mesmas de advertência, no caso de reincidência.
- Prazo de Prescrição: 2 anos (contados do conhecimento do fato, denúncia formal)
- Instrumento de Apuração:
  - Sindicância, para um máximo de 30 dias.
  - Processo Administrativo Disciplinar (PAD) nos demais casos.

Suspensão

- Autoridade competente para aplicar:
  - até 30 dias – chefe da repartição ou outras autoridades previstas em regulamento.
  - Mais de 30 dias, autoridade superior à chefia imediata.
- Cancelamento do Registro de assentamento: após 5 anos.
- Principal consequência: suspensão da contagem do tempo de serviço; cancelamento da remuneração.
- Limite máximo de 90 dias.
- Havendo conveniência, poderá ser convertida em multa na base de 50% por dia de vencimento ou remuneração. Nesse caso, o servidor deverá permanecer em atividade.

Demissão

- Natureza: Gravíssima
- Para servidor: efetivo
- Hipóteses de Infração: art. 132, Improbidade Administrativa.
- Prazo de Prescrição: 5 anos;
- Instrumento de Apuração: PAD

Demissão

- Autoridade competente para aplicar: Os Chefes de Poder, por assim dizer.
- Registro em Assentamento: Sim.
- Cancelamento do Registro: não haverá.
- Principal consequência: quando ocorrer no caso de "a bem do serviço público" (hipóteses dos inc. IX, XIII a XV e XVIII do art. 130) impedem o servidor de retornar ao serviço público por 5 anos.
- Não cabe Princípio da Insignificância.

Punições

- Cassação da aposentadoria ou da disponibilidade
  - Aplica-se ao inativo que tenha praticado, na atividade, falta punível com demissão.

- Destituição de cargo em comissão
  - Aplicada nos casos de fatos puníveis com suspensão ou demissão.

Obrigado pela atenção!

Victor Rafael Fernandes Alves

Coordenador de Despesa com Pessoal

Diretoria de Despesa com Pessoal

3642-7398