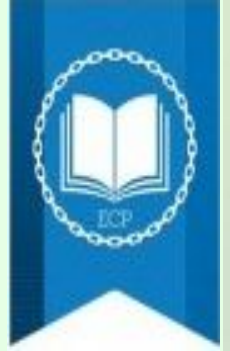




TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS



Somando Conhecimento

PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO DOS JURISDICIONADOS DO ESTADO DO AMAZONAS

Noções Gerais de Administração Pública
Servidores e Agentes Públicos
Direitos e Deveres do Servidor Público
Admissão de Pessoal: Concurso Público, PSS,
Contratação Temporária



ESCOLA DE CONTAS

escoladecontas@tce.am.gov.br
tceamescoladecontas@gmail.com

www.ecp.tce.am.gov.br

SUMÁRIO

1 ELEMENTOS FUNDAMENTAIS DO ESTADO (ESTADO X GOVERNO X POVO X TERRITÓRIO X SOBERANIA)	04
2 CIDADANIA	
2.1 – Desafio.....	04
3 FORMAS DE GOVERNO	05
4 SISTEMAS ATUAIS DE GOVERNO	06
5 DIVISAO DOS PODERES	07
6 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
6.1 Conceitos	09
6.2 Tipos de Administração Pública (Patrimonial, Burocrática e Gerencial)	10
6.3 Evolução Histórica das Reformas Administrativas no Brasil	11
7 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
7.1 Conceitos	12
7.2 Tipos de Planejamento (Estratégico x Tático x Operacional)	12
7.3 Planejamento Orçamentário (Funções alocativa x distributiva x estabilizadora)	13
8 ORGANIZAÇÃO DO ESTADO	
8.1 Conceitos	14
8.2 Adm. Direta e Indireta	15
8.3 Atividades-meio x Atividades-fim	16
9 POLÍTICAS PÚBLICAS	
9.1 Introdução	16
9.2 Tipos de Políticas Públicas (Regulatória x Monetária x Fiscal)	17
10 CONTROLE	17
ADMISSÃO DE PESSOAL	
CONCURSO PÚBLICO, PSS, CONTRATAÇÃO TEMPORARIA	
11 AGENTES PÚBLICOS	
11 Definição de agente público	18
12 SERVIDOR PÚBLICO – ASPECTOS GERAIS	
12.1 Acesso à funções, cargos e empregos públicos	19
12.2 Acessibilidade a brasileiros e estrangeiros	20
12.3 Requisitos para o acesso a cargos e empregos públicos	20
12.4 Cargo público	21
12.5 Cargos em comissão e função de confiança	22
12.6 Empregado público.....	23
12.7 Vedação à acumulação de cargos, funções e empregos públicos	24
13 REMUNERAÇÃO	
13.1 Fixação da remuneração e revisão geral anual	25
13.2 Vedação à vinculação e equiparação de remunerações	27
13.3 Remuneração por subsídio	27
13.4 Vedação à incidência cumulativa de acréscimos pecuniários	28

13.5 Irredutibilidade de vencimentos e subsídios	28
13.6- O regime jurídico único e a extinção de sua obrigatoriedade pela EC 19/1998	29

14 CONCURSO PÚBLICO

14.1 Tipos de concursos	30
14.2 Concurso público em ano eleitoral	30
14.3 Requisitos, exigências e procedimento na realização do concurso	31
14.4 Limite de idade	32
14.5 Prova de títulos	32
14.6 Exceções à regra do concurso público	32
14.7 Exames psicotécnicos	33
14.8 Reserva de vagas para pessoas portadoras de deficiência	33
14.9 Teste físico em concurso público e direito à segunda chamada	33
14.10 Realização de concurso público durante a validade de outro para os mesmos cargos.....	33
14.11 Convocação do candidato aprovado apenas pelo Diário Oficial	34
14.12 Lei que efetiva servidores sem concurso público	34
14.13 Direito à nomeação dos aprovados em concurso público	34

1 OS ELEMENTOS FUNDAMENTAIS DO ESTADO

Por **Estado** entende-se a unidade administrativa de um território. Não existe Estado sem território. O Estado é formado pelo conjunto de instituições públicas que representam, organizam e atendem (ao menos em tese) os anseios da população que habita o seu território. Entre essas instituições, podemos citar o governo, as escolas, as prisões, os hospitais públicos, o exército, dentre outras.

Agora vamos lembrar alguns conceitos importantes!

Governo – Ato ou efeito de administrar, sistema político que dirige um Estado com poder soberano. É a organização necessária para o exercício do poder e leva a população ao cumprimento das normas que estabelece como condição para a convivência social;

Povo – conjunto de habitantes de determinado local. Representa o elemento humano, comum a todas as sociedades;

Território – Extensão de terra que está sob direção de um governo.

O Estado é governado por uma minoria, cuja força provém da combinação do poder econômico (riqueza), político (força) e ideológico (saber). O Estado é a organização político-administrativo-jurídica e detém força para impor normas e exigir seu cumprimento à sociedade civilizada.

Ainda com relação ao Estado, é normal alguns autores lhe atribuir um quarto elemento:

Soberania: Poder absoluto e indivisível de organizar-se e de conduzir-se segundo a vontade livre de seu povo, e de fazer cumprir suas decisões, inclusive pela força, se necessário.

2 CIDADANIA

Este conceito é importante para a administração pública. Ser cidadão é fazer valer seus direitos e cumprir seus deveres.

A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social (DALLARI, 1998, p. 14).

Leia com atenção o texto:

Em sua origem grega, cidadão denominava o habitante da Pólis que exercia a política, ou seja, participante das discussões das questões decisivas à Pólis (organização, funcionamento e ordenamento jurídico). Possuía direitos e deveres.

Eram excluídos os escravos, as mulheres, os velhos e as crianças. Estes não possuíam cidadania. Apenas o cidadão grego participava da democracia. Na época medieval, a cidadania era exercida pelo rei, pelo clero e pela nobreza. As demais classes sociais não possuíam direitos sociais, eram posses do rei.

No Estado moderno, as revoluções sociais tinham por objetivo a busca de direitos para todas as classes sociais. Com o surgimento do capitalismo, continua a divisão de classe social, contudo mais difusa, pois todos são iguais perante à lei.

No Brasil, vivemos num Estado Democrático de Direito, em que exercemos a democracia mediante a participação no debate público e possuímos cidadania.

Vimos, então, que a cidadania, em seus primórdios, era exercida apenas por algumas classes sociais, as que detinham poder. A desigualdade social sempre gerou direitos às classes que detinham o poder. Os excluídos socialmente não possuíam direito a ter direitos.

(*Texto extraído da apostila Educação Fiscal, disponível no site www.fazenda.mg.gov.br em 2005*)

Importante:

Uma pesquisa divulgada pelo IBOPE, em 25-11-03, traz dados preocupantes sobre nossas relações de cidadania:

- 56% dos brasileiros não têm vontade de participar das práticas capazes de influenciar nas políticas públicas.

- 35% nem têm conhecimento do sejam essas práticas

- 26% acham esse assunto “chato demais”

Nem tudo está perdido:

- 44% dos entrevistados manifestaram algum interesse em participar para a melhoria das atividades estatais, e entendem que o poder emana do povo como está previsto na Constituição.

- 54% dos jovens (entre 16 e 24 anos) têm interesse pela coisa pública.

- Esse interesse cai progressivamente à medida que a idade aumenta.

A pesquisa demonstra que os jovens têm “interesse pela coisa pública” De que forma o jovem pode participar para melhorar as condições sociais do País? Para mudar a imagem que os brasileiros têm sobre a política, o que seria necessário fazer?

Curiosidade:

Você sabia que a palavra **cidadão** tem origem no latim e deriva da palavra *Civitas* (*cidade*) e tem relação com a palavra grega *politikos*, aquele que habita na cidade?

Desafio:

1) Relacione alguns exemplos do cotidiano em que essas condições devem prevalecer. Responda à questão: Todas as pessoas tem direito à cidadania de fato?

2) Leia jornais ou noticiários da TV e faça um apanhado de fatos que demonstrem a violação dos direitos do cidadão. Escreva um texto narrando o fato e comentando com suas impressões.

3 FORMAS DE GOVERNO

Aristóteles (384-322 A.C.), filósofo grego, na obra A Política (Politéia) comenta sobre a organização do Estado. Divide as formas de governo em puras e impuras, conforme a autoridade seja exercida, tendo em vista o bem geral ou somente o interesse dos governantes.

As formas puras – São formas boas de governo e todas visam ao bem comum:

- Monarquia: governo bom de uma só pessoa;
- Aristocracia: governo bom de poucas pessoas;
- Democracia (Politéia): governo bom de muitos (o povo no poder).

As formas impuras – São formas más de governo:

- Tirania: corrupção da monarquia, governo mau de um só, visa ao interesse do monarca;
- Oligarquia – corrupção da monarquia, governo mau de poucos, visa ao interesse do grupo dominante;
- Demagogia (Democracia) – corrupção da democracia, governo mau de muitos, visa ao interesse particular da maioria, sem se importar com os demais.

Aristóteles chegou a indicar uma ordem hierárquica entre as formas de governo, distinguindo entre as melhores e piores. A pior forma de governo é a degeneração da melhor, de modo que as degenerações das formas que seguem a melhor são cada vez menos graves.

A classificação de Aristóteles segue a seguinte ordem:

Monarquia, aristocracia, democracia, demagogia, oligarquia e tirania.

4 SISTEMAS ATUAIS DE GOVERNO

Nesta seção, apresentaremos os dois sistemas de governo existentes na democracia.

Parlamentarismo – É o sistema de governo em que o chefe de Estado não é o chefe de Governo. O chefe de Estado ocupa a posição mais alta de representação, não participando das decisões políticas. O chefe de governo é convidado pelo chefe de Estado para compor o governo e aprovado pelo parlamento, recebendo o título de primeiro-ministro (Inglaterra), chanceler (Alemanha) ou presidente do conselho (Espanha). Quando há uma crise, pode o parlamento substituir o chefe de Governo.

No sistema de governo do Parlamentarismo, é necessário ter o apoio da maioria no Poder Legislativo (parlamento) para governar. Quando o governo perde esta maioria, pode o parlamento exigir a dissolução do governo, substituindo-o.

No Parlamentarismo, os membros podem optar entre permanecer no apoio ao chefe de governo, também podem optar por antecipar a eleição do novo chefe de governo.

Presidencialismo – É o sistema de governo em que o chefe do Poder Executivo é eleito para cumprir um mandato e acumula as funções de chefe de Estado e chefe de governo. Assim, não há dependência com relação ao Poder Legislativo, já que, no Parlamentarismo, o chefe de governo necessita de aprovação parlamentar.

No presidencialismo, é possível governar mesmo sem a ter a maioria no Poder Legislativo.

Assim, enquanto no parlamentarismo o chefe do governo depende da maioria na Câmara para continuar do poder, no presidencialismo o governo é menos dependente e os parlamentares buscam a aproximação, por convicção ideológica ou na esperança de lograr benefício com o Poder Executivo.

No Brasil foi realizado um Plebiscito em 1993 em que o povo escolheu continuar com o regime presidencialista.

5 DIVISÃO DOS PODERES

a organização política dos Estados modernos não consagra a separação absoluta de poderes no sentido em que pretendeu realizá-la a assembleia revolucionária francesa. Há separação de órgãos e especialização de funções, mas também há cooperação entre os órgãos, exatamente para o fim que Montesquieu almejava: para que o poder limite o poder. Assim, a função legislativa é desempenhada principalmente pelo órgão legislativo, o Parlamento, mas o órgão executivo coopera na função, propondo leis, limitando-o e negando a sanção ou vetando as leis. O órgão judiciário igualmente, porque pode declarar a inconstitucionalidade de uma lei. Por sua vez, o Legislativo colabora com o Executivo e limita-o, pois muitos atos deste têm seu foco dependente da aprovação daquele. Além disso, cada órgão exerce, em especial, sua função peculiar, porém não exclusivamente, pois pratica atos que, por sua natureza, pertencem a funções diversas. (SALDANHA, 2006, p.39).

Vamos estudar um pouco mais a divisão do poder, apresentando as principais instâncias de poder que organizam a sociedade civil no Brasil.

PODER LEGISLATIVO – Tem o poder de legislar, ou criar leis. O Poder Legislativo na maioria das repúblicas e monarquias é constituído por um congresso, parlamento, assembleias ou câmaras. Outra atribuição importante dos legisladores é fiscalizar as ações do Poder Executivo.

As leis são elaboradas de forma abstrata, geral e impessoal, pois são feitas para todas as pessoas e não devem atender a interesses ou casos individuais. O Poder Legislativo é o poder-símbolo do regime democrático representativo. A amplitude e diversidade da representação dos diversos segmentos faz do parlamento uma verdadeira síntese da sociedade. É no Legislativo que a sociedade se encontra mais bem espelhada, com presença mais visível no âmbito dos poderes Constituídos para governá-la e protegê-la. Por esta razão, a história do Poder Legislativo encontra-se no centro da história de um país.

PODER EXECUTIVO - É a quem compete a gestão de ações e recursos, visando ao bem comum. É quem tem a responsabilidade por administrar o bem público.

Por isso, quando falamos em administração pública já pensamos nas ações do Poder Executivo. É o poder que tem maior destaque, com volume maior de recursos e maior número de funcionários para atingir os objetivos propostos. Talvez você discorde desta afirmação de que o Poder Executivo é o de maior destaque.

Mas responda sinceramente a esta pergunta: Quem é a pessoa mais importante em seu município? A população pode não conhecer todos os vereadores ou o juiz da cidade, mas certamente conhecerá o prefeito. Assim como a pessoa mais conhecida no país é o presidente da república.

Na administração pública, algumas normas são criadas especificamente visando à gestão e ao controle das atividades administrativas do governo, como é o caso, aqui no Brasil, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/00), que estabelece limites para os gastos públicos e prevê responsabilização do gestor.

PODER JUDICIÁRIO - É o poder que tem o objetivo de julgar, ou seja, fazer justiça.

Está vinculado a dirimir conflitos de interesses ou o julgamento de atos de ocupantes do Poder Legislativo ou Executivo com relação ao cumprimento da legislação. Ao Poder Judiciário

compete o poder de julgar os conflitos que surjam no País em face das leis elaboradas pelo Poder Legislativo. Cabe ao Poder Judiciário aplicar a lei – que é abstrata, genérica e impessoal – a um caso específico que envolva algumas pessoas em um conflito qualquer e decidir, de forma isenta e imparcial, quem tem razão naquela questão.

O processo judicial é o modo por meio do qual o Poder Judiciário exerce a função de solucionar conflitos de interesse. Para resolver os conflitos, o Poder Judiciário se utiliza das leis elaboradas pelo Poder Legislativo, dos costumes vigentes em nossa sociedade e da jurisprudência, isto é, do conjunto de decisões anteriores já emitidas pelo próprio Poder Judiciário, além da doutrina.

São essas as instâncias do Poder Judiciário:

Supremo Tribunal Federal – STF:

É o guardião da Constituição Federal. Tem onze ministros, aprovados pelo Senado e nomeados pelo Presidente da República, com notável saber jurídico. Entre as suas competências, está a de julgar causas de violação da Constituição.

O Conselho Nacional de Justiça é o órgão que controla a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário.

Superior Tribunal de Justiça – STJ:

Cuida da guarda da uniformidade da interpretação das leis federais, harmonizando as decisões dos tribunais regionais federais e dos tribunais estaduais de segunda instância. Também aprecia recursos especiais cabíveis quando contrariadas leis federais. Tem, no mínimo, trinta e três ministros, também nomeados pelo Presidente da República, após aprovação no Senado.

Justiça Federal:

A Justiça Federal é constituída pelos Tribunais Regionais Federais (TRFs) e os Juízes Federais. Julga as ações provenientes dos estados, nas causas em que for parte a União, autarquia ou empresa pública federal. O Conselho da Justiça Federal é o órgão que controla a atuação administrativa e financeira da Justiça Federal.

Justiça do Trabalho:

A Justiça do Trabalho é formada pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST), os Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs) e os Juízes do Trabalho. Julga as causas provenientes das relações de trabalho. O Conselho Superior da Justiça do Trabalho é o órgão que controla a atuação administrativa e financeira da Justiça do Trabalho.

Justiça Eleitoral:

Formada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), os Juízes Eleitorais e as Juntas Eleitorais, a Justiça Eleitoral julga as causas relativas à legislação eleitoral. Além disso, tem o papel de administrar, organizar e normatizar as eleições no país.

Justiça Militar:

É composta pelo Superior Tribunal Militar (STM) e os Tribunais e Juízes Militares. Tem competência para julgar os crimes militares definidos em lei.

Justiça Estadual:

Normalmente, a Justiça Estadual possui duas instâncias: o Tribunal de Justiça (TJ) e os Juízes Estaduais.

As atribuições dos Tribunais de Justiça dos estados estão definidas na Constituição Federal e na Lei de Organização Judiciária dos Estados. Mas, basicamente, apreciam matérias comuns que não se encaixem na competência de justiças federais especializadas.

6 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

6.1 Conceitos

A palavra administração vem do latim *ad* (direção) e *minister* (obediência), ou seja, o administrador dirige obedecendo à vontade de quem o contratou. Assim, o administrador público vai conduzir seu trabalho procurando atender à necessidade da população que o elegeu (obediência ao seu objetivo).

Para ficar mais fácil entender, vamos fazer uma comparação. Acredito que você já ouviu falar de apartamentos com área privada e área comum, mesmo que não more em edifício. A área privada é aquela que será utilizada somente pelos proprietários do imóvel ou por aqueles que eles queiram receber. É uma área reservada. Já a área que será utilizada por todos os que moram no prédio é denominada área comum. É o espaço que todos no prédio poderão utilizar, também chamada área pública. No edifício, os moradores elegem um representante, visando ao bem comum e harmonia entre os moradores, para tratar os conflitos e dar atenção às reclamações, tentando resolver os problemas existentes. Essa pessoa é o síndico, que irá responder por questões relacionadas com o prédio e com sua administração. É verdade que as regras são estabelecidas em reuniões com os moradores, mas cabe ao síndico aplicar as normas estabelecidas. De cada morador será cobrada uma taxa, o condomínio, para custear os serviços que serão prestados e são comuns a todos. É uma forma de administração pública, em que as regras são estabelecidas e devem ser cumpridas, e os bens comuns são geridos visando ao benefício de todos.

É interessante como a simples administração de um prédio possui inúmeras semelhanças com a administração de nosso município, Estado e país.

Em todos os países, qualquer que seja sua forma de governo ou organização política, existe uma administração pública. É a administração pública que permite aos governantes cumprir as funções básicas do governo, de forma a tratar o bem público da melhor maneira possível.

Peter F. Drucker, guru da administração, disse: *“Não existem países desenvolvidos e países subdesenvolvidos, e sim países que sabem administrar a tecnologia e os recursos disponíveis e potenciais, e países que ainda não o sabem”*.

Administração Pública é o planejamento, organização, direção e controle dos serviços públicos, segundo as normas do direito e da moral, visando ao bem comum.

Hely Lopes Meirelles define assim administração pública: *“Administração pública é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”*.

6.2 Tipos de Administração Pública

No plano administrativo, a administração pública burocrática surgiu no século passado juntamente com o Estado liberal, exatamente como forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo. À medida, porém, que o Estado assumia a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais e crescia em dimensão, foi se percebendo que os custos dessa defesa podiam ser mais altos que os benefícios do controle. Por isso, neste século, as práticas burocráticas vêm sendo substituídas por um novo tipo de administração: a administração gerencial.

A reforma do aparelho do Estado não pode ser concebida fora da perspectiva de redefinição do papel do Estado e, portanto, pressupõe o reconhecimento prévio das modificações observadas em suas atribuições ao longo do tempo. Dessa forma, partindo-se de uma perspectiva histórica, verificamos que a administração pública - cujos princípios e características não devem ser confundidos com os da administração das empresas privadas - evoluiu por meio de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial.

Essas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada.

1) Administração Pública Patrimonialista - No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada da *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista se torna uma excrescência inaceitável.

2) Administração Pública Burocrática - Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores de seu desenvolvimento a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese o poder racional legal.

Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre *a priori*. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso, são sempre necessários controles rígidos dos processos, como na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas.

Por outro lado, o controle - a garantia do poder do Estado - transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em consequência, o Estado se volta para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes. Esse defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado se limitava a manter a ordem e a administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade.

3) Administração Pública Gerencial - Emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

A administração pública gerencial constitui avanço e até certo ponto, rompimento com a administração pública burocrática. Isso não significa, entretanto, que negue todos os seus

princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, mesmo flexibilizando, alguns de seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental.

Na administração pública gerencial a estratégia se volta:

(1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade;

(2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem postos à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; e

(3) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados.

Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos se tornam essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes

6.3 Evolução Histórica das Reformas Administrativas no Brasil

Conheceremos, a seguir, aspectos históricos das reformas administrativas no Brasil.

1936 – Criação do DASP – Departamento Administrativo de Serviço Público;

1964 – Lei no. 4.320 (estabelece Normas Gerais de Direito Financeiro, Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, Municípios e do Distrito Federal; Lei 4.401 (Instituto das Licitações Públicas no Brasil);

1967 – Decreto-Lei no. 200 – Organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para reforma Administrativa; Decreto-Lei no.201 – Dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores;

1986 – Decreto-lei no. 2.300 – Considerado o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos administrativos; Criação do SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira Federal;

1988 – Constituição Federal;

1993 – Lei no. 8.666 – regulamenta o art. 37, inc. XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública;

1995 – Reforma Administrativa. Criação do MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado, responsável pela última Reforma Administrativa Gerencial.

1998 – Emenda Constitucional no.19 – Modifica o regime e dispõe sobre princípios da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal; Projeto Piloto TCU – dando sequência ao

projeto iniciado com a EBAPE/FGV, e outras instituições o TCU desenvolve os primeiros trabalhos de Auditoria de Desempenho Governamental, por meio de projetos-piloto;

2000 – Lei Complementar no. 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; Lei no. 10.028 – Acrescenta os art. 359-A a 359-H, ao Código Penal brasileiro, tipificando os crimes de responsabilidade fiscal praticados contra a Administração Pública; Plano Avança Brasil – Lei do Plano Plurianual, incorpora os projetos e investimentos previstos de realização, segundo os preceitos definidos pela Reforma Administrativa Gerencial;

2001 – Instrução Normativa n. 01/2001 – Define as Normas de Auditoria e Fiscalização, sob a responsabilidade da Secretaria Federal de Controle, jurisdicionada ao Ministério da Fazenda, visando à auditoria dos gastos públicos realizados pelo Governo Federal.

7 PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

7.1 Conceitos

Planejamento é a função da administração que estabelece os objetivos a serem atingidos e também como fazer para alcançar êxito nesta tarefa.

Se planejar é sinônimo de conduzir conscientemente, não existirá então alternativa ao planejamento. Ou planejamos ou somos escravos da circunstância. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo seja ele qual for. (MATUS,1993, p. 14).

Trata-se, pois, de um modelo teórico para a ação futura. Começa com a determinação dos objetivos e detalha os planos necessários para atingi-los da melhor maneira possível. Planejar é definir os objetivos e escolher antecipadamente o melhor curso de ação para alcançá-los. O planejamento define onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que sequência. (CHIAVENATO, 2003, p. 167-168).

7.2 Tipos de Planejamento

Planejamento Estratégico:

É mais abrangente e tem a característica de envolver toda a organização e ser elaborado para um período longo. Por estabelecer objetivos gerais, tem um grau de detalhamento menor. Origina os planejamentos táticos.

É um exemplo do Planejamento estratégico o Plano Plurianual (PPA). Que é uma lei orçamentária elaborada no primeiro ano de mandato com validade até o primeiro ano de mandato da próxima gestão. Assim, o chefe do Poder Executivo em seu primeiro ano de mandato ainda está cumprindo o que foi planejado no PPA da gestão anterior, cumprindo o princípio da continuidade.

As etapas do planejamento estratégico – para obter êxito na implantação do planejamento estratégico, a empresa deve seguir uma série de etapas que assegurem a coerência do processo. Considerando-se que busca partir de uma situação atual para alcançar uma situação

ideal, deve levar em consideração a conjuntura presente, os objetivos que pretende atingir, os recursos de que dispõe para tanto, o ambiente em que se encontra, a estratégia que será adotada para executar a mudança, as formas de mensuração e controle dos resultados, etc. (FERREIRA, 2002, P. 118).

Quando se fala em planejamento estratégico, é comum, em qualquer literatura do gênero, a utilização da ferramenta SWOT do inglês (Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats) que quer dizer: Pontos Fracos, Pontos Fortes, Oportunidades e Ameaças. Ou seja, analisar fatores internos e externos, para a realização do planejamento.

O planejamento estratégico é uma das peças, se não for a principal, da administração estratégica, mas não pode ser confundido com essa. Pois a administração estratégica contém o planejamento estratégico, mas o planejamento não contém a administração. Basta você lembrar que planejamento é só uma parte da administração.

Planejamento Tático:

É o planejamento de médio prazo, geralmente um ano, e se caracteriza por definir metas departamentais. Procura adequar-se e recebe orientação do planejamento estratégico e tem grau de detalhamento maior.

São exemplos de planejamento tático a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA). São leis orçamentárias que estimam a arrecadação e definem onde serão aplicados os recursos.

Planejamento Operacional:

É o planejamento de curto prazo, elaborado para aplicação imediata. Geralmente visa atender a necessidade momentânea, caracteriza-se no planejamento de tarefas ou atividades. Visa atingir aos objetivos propostos no planejamento tático. Segundo SALDANHA (2006, P. 35), o planejamento operacional se utiliza de metas específicas, programas, procedimentos, métodos ou normas.

Na administração pública é comum a elaboração de decretos, portarias ou leis, para o cumprimento das metas previstas no planejamento operacional.

7.3 Funções do Planejamento Orçamentário

O Orçamento Público funciona como um balizador na Economia. Se há elevados investimentos governamentais no Orçamento, provavelmente o número de empregos aumentará, assim como a renda agregada melhorará. Em compensação, um orçamento restrito em investimentos, provocará desemprego, desaceleração da economia, e decréscimo no produto interno bruto.

Entre as funções destacadas no Orçamento Público, aparecem:

Função alocativa – É a oferta bens e serviços públicos que não seriam oferecidos pelo mercado ou seriam em condições ineficientes. Além de criar condições para que bens privados sejam oferecidos no mercado (alguns produtores poderiam se sentir desmotivados devido ao alto risco ou custo), por investimentos ou intervenções, corrigir imperfeições no sistema de mercado (oligopólios ou monopólios) e corrigir os efeitos negativos da produção.

Função distributiva – Tornar a sociedade menos desigual em termos de renda e riqueza, mediante a tributação e transferências financeiras, subsídios, incentivos fiscais, alocação de recursos em camadas mais pobres da população.

Encontrar o equilíbrio neste ponto é difícil, mesmo porque os produtores podem ter resistência à expansão de suas atividades, por ter parte de sua renda redistribuída para terceiros.

Função estabilizadora – ajustar o nível geral de preços, nível de emprego, estabilizar a moeda, mediante instrumentos de política monetária, cambial e fiscal, ou outras medidas de intervenção econômica (controles por leis, limites).

Para Santos (2006), a principal utilização da função estabilizadora dos gastos públicos é refletiva com a política de investimentos do governo:

Em períodos de recessão econômica, tais políticas aumentam os gastos públicos e os investimentos, diretamente ou pelos incentivos à iniciativa privada, com o intuito de inverter o ciclo depressivo da economia de mercado. O Governo intervém de várias formas no mercado. Por intermédio da política fiscal e da política monetária, por exemplo, é possível controlar preços, salários, inflação, impor choques na oferta ou restringir a demanda. (SALDANHA, 2006, p. 79).

8 ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

8.1 Conceitos

A divisão político-administrativa é apresentada na Constituição Federal de 1988:

Art. 18 - A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Antes de continuar, apresento alguns conceitos importantes:

República – Forma de governo em que é eleito um representante para ser o chefe de estado, com característica da eleição periódica deste representante.

Federação - é o nome atribuído à união de Estados diferentes em torno de uma administração única, onde cada um dos Estados federados perde a sua soberania em si, em face de uma soberania de um Estado Federal.

Assim, a administração pública é exercida em cada um dos três níveis, ou seja, a administração pública pode ser Federal, Estadual ou Municipal. Para cada um dos níveis de administração há atribuições gerais e específicas.

Em Nível Federal – É a administração pública realizada pela União, pessoa jurídica de direito público que representa o governo federal.

Em Nível Estadual – Administração pública realizada pelos Estados e o Distrito Federal, pessoas jurídicas de direito público.

Em Nível Municipal – A administração pública realizada pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, constituídos no Município.

CF/88 - Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

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;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Art. 31 - A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 assim estabelece:

Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Na estrutura do Estado brasileiro, o exercício do poder é atribuído a órgãos distintos e independentes, cada qual com uma função, prevendo-se ainda um sistema de controle entre eles, de modo que nenhum possa agir em desacordo com as leis e a Constituição.

Como atribuição típica, o Poder Legislativo elabora leis; o Poder Executivo, administra, ou seja, realiza os fins do Estado, adotando concretamente as políticas para este fim; e o Poder Judiciário soluciona conflitos entre cidadãos, entidades e o Estado.

Vale registrar que o Tribunal de Contas da União, assim como os dos Estados e dos Municípios, não integra a estrutura do Poder Judiciário. Os Tribunais de Contas são órgãos auxiliares e de orientação do Poder Legislativo e sua função é auxiliá-lo no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entes.

8.2 Administração Direta e Indireta

Outra divisão interessante diz respeito à estrutura utilizada por esta administração para a realização dos serviços públicos, que poderá ser de forma direta ou indireta:

a) Administração pública direta ou centralizada: São aquelas que possuem autonomia política, financeira e administrativa. São realizadas diretamente pela estrutura do governo. No âmbito nacional, é o presidente da República auxiliado pelos Ministros de Estado, conforme Art. 76 da Constituição Federal de 1988; Nos estados e distrito federal é o Governador auxiliado pelas Secretarias de Estado.

Nos municípios é o Prefeito e as secretarias municipais. Ou seja, tem vínculo direto com o chefe do Poder Executivo em todos os níveis de governo.

b) Administração pública indireta ou descentralizada: Ocorre quando há uma lei, em que a administração direta delega competências a outras pessoas jurídicas. Possuem autonomia financeira e administrativa, mas não política, estando sempre vinculados ao órgão de Estado que

as criou. São aquelas que a administração direta instituí ou autoriza a criação, para a execução de serviços públicos ou de interesse público. Podem ser Autarquias, Fundações ou Entidades Paraestatais, como empresas públicas, sociedades de economia mista, caracterizando-se como pessoas jurídicas de direito público ou privado e as agências reguladoras.

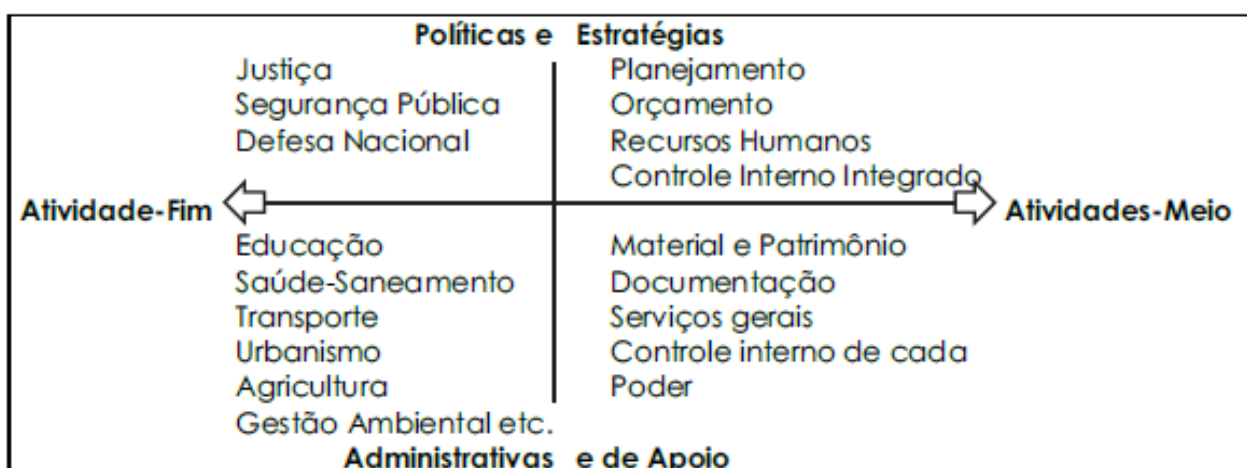
8.3 Atividades-Meio X Atividades-Fim

Para atingir a plena satisfação das necessidades da população, a administração pública é dividida, segundo as atividades que exerce, em:

Atividades-Meio:

Envolvem o próprio papel do Estado e sua estrutura para atender às necessidades da população.

Atividades-Fim: Estão voltadas para o efetivo atendimento das demandas da população. Observe o quadro abaixo:



Fonte: SILVA. 2004.

9 POLÍTICAS PÚBLICAS

9.1 Introdução

As frases de Aristóteles são conhecidas por todos:

“O homem é um animal político”;
“Política é a arte de governar os povos”.

Em compensação, Lao-Tsé (século VII a.C.), filósofo chinês, fez a seguinte citação:

A política dos governantes sábios consiste em esvaziar a mente dos homens e encher-lhes o estômago. Um povo que sabe demais é difícil de governar. Aqueles que julgam promover o bem-estar de uma nação, espalhando nela a instrução, enganam-se e arruinam a nação. Manter o povo na ignorância: eis o caminho da salvação.

Leia a frase de Lao-Tsé, escrita no século VII a.C.

“Um povo que sabe demais é difícil de governar”.

9.2 Tipos De Políticas

Política Fiscal - envolve a administração e a geração de receitas. Além do cumprimento de metas e objetivos governamentais no orçamento, é utilizada para a alocação, distribuição de recursos e estabilização da economia. É possível, com a política fiscal, aumentar a renda e o PIB, e aquecer a economia, com melhor distribuição de renda.

Política Regulatória - envolve o uso de medidas legais como decretos, leis, portarias, expedidas como alternativa para alocar, distribuir os recursos e estabilizar a economia. Com o uso das normas, diversas condutas podem ser banidas, como a criação de monopólios, cartéis, práticas abusivas, aumento da poluição, entre outras

Política Monetária – envolve o controle da oferta de moeda, da taxa de juros e do crédito em geral, para efeito de estabilização da economia e influência na decisão de produtores e consumidores. Com a política monetária, pode-se controlar a inflação, preços, restringir a demanda, entre outros.

10 CONTROLE

A falta de controle nos gastos governamentais cria a possibilidade de mau uso dos recursos públicos.

Controle é a função administrativa que visa a assegurar se o que foi planejado, organizado e dirigido realmente cumpriu os objetivos pretendidos. O controle é constituído por quatro fases: estabelecimento de critérios ou padrões, observação do desempenho, comparação do desempenho com o padrão estabelecido e ação corretiva para eliminar os desvios ou variações. Quanto à sua abrangência, o controle pode ocorrer em três níveis: estratégico, tático e operacional. (CHIAVENATO, 2003, p. 176-178).

A Constituição Federal nos trouxe inovações na Administração Pública, especialmente na área de controle. A Lei de Responsabilidade Fiscal – LC no. 101/2000 - apresenta mecanismos para planejamento e controle mais rigorosos. Há clara preocupação na transparência das contas públicas, que deveria ser de conhecimento de toda a população. Infelizmente falta conhecimento ao povo.

CF/88, Art. 74 - Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Existem vários critérios para a classificação do controle.

Com relação ao órgão que o exerce, o controle pode ser administrativo, legislativo ou judicial.

Quanto ao momento em que se efetua, pode ser prévio, concomitante ou posterior. Exemplo de controle prévio é a previsão constitucional de necessidade de autorização ou aprovação prévia do Congresso Nacional para determinados atos do Poder Executivo (art. 49, II, III, XV, XVI e XVII; art. 52, III, IV e V). Exemplo de controle concomitante é o acompanhamento da execução orçamentária pelo sistema de auditoria. Exemplo de controle posterior é a anulação de um ato administrativo ilegal ou a prestação de contas dos recursos já utilizados.

O controle ainda pode ser interno ou externo. É interno o controle que cada um dos poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes. É externo o controle exercido por um dos poderes sobre o outro, como também o controle da Administração Direta sobre a Indireta.

A Constituição Federal prevê o controle externo a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 71) e o controle interno que cada poder exercerá sobre seus próprios atos (arts. 70 e 74). No artigo 74, é prevista a responsabilidade solidária dos responsáveis pelo controle quando, ao tomarem conhecimento de irregularidade, deixarem de dar ciência ao Tribunal de Contas.

O controle ainda pode ser de legalidade ou de mérito. O primeiro pode ser exercido pelos três poderes, enquanto o segundo cabe à própria Administração.

(<http://www.ite.edu.br/apostilas/Controle>)

O fundamento do controle interno na Administração Pública Brasileira está no artigo 76 da Lei 4.320/64, o qual estabelece que o Poder Executivo exercerá os três tipos de controle da execução orçamentária:

1) legalidade dos atos que resultem da arrecadação da receita ou da realização da despesa, do nascimento ou da extinção de direitos e obrigações;

2) a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; e 3) o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviço

11 AGENTES PÚBLICOS

11.1 Definição de agente público

O Estado, para atender ao interesse coletivo, desempenha inúmeras atividades, através dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (CF/88: art. 2º).

Tais funções – executiva, legislativa e judiciária – são exercidas por pessoas físicas, os chamados agentes públicos. Sem o auxílio dessas pessoas físicas, o Estado, por ser uma criação jurídica, não contaria com meios próprios para manifestar sua vontade, e, assim, concretizar, dia a dia, ações e atividades voltadas a satisfazer as necessidades da coletividade que representa.

Agentes públicos são pessoas físicas que atuam em nome do Poder Público. É expressão bastante ampla para designar aqueles que servem ao Poder Público como instrumentos de sua vontade e ação.

Daremos, portanto, o nome de agente público a todas as pessoas físicas que participam, de forma permanente ou transitória, da atividade do Estado.

A definição de agente público não se limita àquele que exerce função executiva, que é, como vimos no início, apenas uma das funções estatais. Todas as outras, praticadas pelo Legislativo e Judiciário, também são exercidas por pessoas chamadas de agentes públicos, como por exemplo, vereadores, deputados, juízes, procuradores, servidores, dentre outros.

Qual a utilidade e importância da definição de agente público? Longe de ser uma questão meramente doutrinária, a definição do agente público é importante, por exemplo, para tornar possível identificar quem se submeterá ao controle a cargo do Legislativo, das Cortes de Contas e do Judiciário¹, e atribuir responsabilidade civil ao Estado para reparar danos causados a terceiros, quando for o caso.

Para melhor compreensão, vejamos a seguinte situação hipotética.

Uma pessoa é detida e levada para delegacia policial. Lá, morre após ser ferida acidentalmente por arma de fogo por policial militar. A mãe da vítima atribui ao Estado a responsabilidade pelo acontecido e, conseqüentemente, pede indenização por dano moral e material. É possível conceder reparação financeira à mãe? Sim. É função do estado zelar pela integridade física e moral do preso sob sua custódia. É o que garante o artigo 5º, inciso III, da CF/88, quando prevê que “ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante.”

A Constituição Brasileira, no artigo 37, parágrafo 6º, atribui ao Estado o dever de responder pelos danos que seus agentes, nessa condição, causarem a terceiros.

Logo, a mãe da vítima falecida na delegacia de polícia, que se encontrava sob a custódia de uma gente público, alvejada, ainda que acidentalmente por um policial militar, tem direito ao pagamento de um valor até a data em que a vítima alcançaria a provável idade de 65 anos (dano material), além do dano moral causado pelo abalo sofrido pela mãe com a perda do filho.

12 SERVIDOR PÚBLICO

Compreendido que o Estado necessita de pessoas para desenvolver atividades em prol do interesse público, é importante, agora, conhecermos a categoria dentre os agentes públicos que apresenta a maior quantidade de integrantes, a dos servidores públicos.

Servidor público é aquele que mantém com o Estado uma relação profissional e recebe, a cada período trabalhado, remuneração correspondente. É titular de cargo público efetivo, no qual é investido em caráter permanente após alcançar aprovação em concurso público, ou de cargo comissionado, que, por ser de livre nomeação e exoneração, independe de prévia aprovação em concurso.

12.1 Acesso à funções, cargos e empregos públicos

Vimos que o Estado necessita de pessoas físicas para desempenhar as funções que lhes são próprias. E como se dá o acesso, isto é, o ingresso dessas pessoas na Administração Pública?

A Constituição Brasileira, nos cinco primeiros incisos do artigo 37, apresenta regras referentes ao acesso a cargos, empregos e funções da Administração Pública.

¹ O controle do judiciário possui fundamento constitucional e está determinado no artigo 5º, XXXV, da CF/88, que proíbe a lei de excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito. O Judiciário também controla a Administração Pública, anulando suas condutas equivocadas e determinando o Poder Público indenizar os prejudicados, quando for o caso.

12.2 Acessibilidade a brasileiros e estrangeiros

O inciso I do artigo 37 da Constituição Federal teve sua redação alterada pela EC 19/98, que acrescentou a possibilidade de estrangeiros, na forma da lei, ocuparem cargos, empregos e funções públicas na administração. Eis a redação do inciso I:

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.**

O estrangeiro passou a ter acesso a cargo, emprego e funções públicas só a partir da redação trazida pela EC 19/98? Não. Antes da chegada da EC 19/98, a EC 11/96 já havia modificado o artigo 207 da Constituição, que cuida do tema Educação, para permitir às Universidades e instituições de pesquisa científica e tecnológica admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, **na forma da lei.**

O amplo acesso de estrangeiros a cargos, empregos e funções públicas – antes limitado às funções de professor, técnico e cientista - não ocorreu imediatamente a partir da Emenda Constitucional n. 19/98. Em razão de sua eficácia depender de lei, o ingresso no serviço público somente será possível após a elaboração de lei trazendo a disciplina e requisitos necessários.

Já há no Município de São Paulo lei que discipline o acesso de brasileiros e estrangeiros aos cargos, funções e empregos públicos na Administração Municipal. É a lei n. 13.404, de 8 de agosto de 2002. Como requisito para ocupar cargo, emprego ou função pública, a Lei exige comprovar residência permanente no território brasileiro e visto permanente, dentre outras condições.

A dependência de lei para disciplinar o acesso no serviço público por estrangeiro aplica-se apenas àqueles residentes no Brasil? Não! A exigência de lei alcança também os que não são residentes no país. O acesso a cargos, empregos ou funções públicas em repartições brasileiras no exterior também só será possível após a edição da lei indicada no inciso I do artigo 37.

Para os brasileiros natos e naturalizados, basta o atendimento aos requisitos da lei para que se tenha a possibilidade de acesso aos cargos, empregos e funções públicas.

Vale lembrar, por fim, que a Constituição, no artigo 12, §3º, aponta cargos privativos de brasileiro nato, tais como: Presidente, Vice-Presidente da República, Presidente da Câmara dos Deputados, presidente do Senado Federal, Ministro do Supremo Tribunal Federal, carreira diplomática, oficial das forças armadas, Ministros de Estado da Defesa. Em nenhuma hipótese, esses cargos podem ser ocupados por brasileiros naturalizados e por estrangeiros.

12.3 Requisitos para o acesso a cargos e empregos públicos

O inciso I do artigo 37 da Constituição veda, ainda, no que se refere ao ingresso no serviço público, o estabelecimento de exigências ou condições pelos editais de concursos públicos que não tenham previsão em lei.

Por força da proibição de condicionar o acesso no serviço público ao atendimento de requisitos não previstos em lei, a Administração não poderá estabelecer em edital critérios para participar do concurso, e menos ainda para o ingresso dos aprovados, com fundamento em portarias e regulamentos. Apenas a Lei poderá impor condições para o preenchimento de cargos, empregos ou funções. Para melhor compreensão, vamos analisar as seguintes situações fáticas.

O Estado Belezura abriu concurso público através do Edital n. 001/2015, para preenchimento do cargo Policial Militar. O Edital estabeleceu, como um dos requisitos para inscrição no concurso público, altura mínima de 1,65, embora o estatuto dos policiais militares nada disponha a esse respeito.

O requisito da altura mínima foi previsto na Lei estadual n. 109, de 16 de março de 2015, publicada apenas 5 dias antes da nomeação dos aprovados, em 21 de março de 2015. Tal exigência era possível nos termos do artigo 37, I, da CF/88?

Em outro concurso público, o Estado Belezura exigiu, para o exercício do cargo de médico da Polícia Militar, que o candidato fosse jovem e apresentasse vigor físico. Era possível o edital prever essa exigência?

E se o Estado Belezura, por ocasião do concurso público para preencher o cargo de datilógrafo em penitenciária de mulheres, exigir pessoas do sexo feminino, o estabelecimento desse requisito constituirá discriminação ilegal?

A jurisprudência, com base no princípio da razoabilidade, tem admitido como válidas exigências que, à primeira vista, pareceriam discriminatórias ou ofensivas ao princípio da igualdade, como as que limitam a acessibilidade a certos cargos em razão da idade, sexo, condições mínimas de capacidade mental e física, dentre outras, desde que tais exigências sejam compatíveis com as atribuições do cargo.

12.4 Cargo Público

A Constituição Brasileira tornou obrigatória a aprovação prévia em concurso público, que será adiante melhor estudado, para o acesso a quaisquer cargos ou empregos na administração direta e indireta, inclusive para empregos nas empresas públicas e sociedades de economia mista², pessoas jurídicas de direito privado que integram a administração indireta.

Antes de ocupar um cargo ou emprego, deve o interessado ser aprovado em concurso, que é o meio técnico de que dispõe a Administração para selecionar aquele, entenda-se pessoa física, que desempenhará as funções (atribuições) públicas. É o que diz o artigo 37, II, da Constituição Brasileira ao prever depender de aprovação prévia em concurso público a investidura em cargo ou emprego público.

E o que é cargo público?

Para o desempenho de ações voltadas ao atendimento do interesse público, o Estado precisa organizar-se, isto é, criar uma estrutura mínima formada por diversos órgãos dotados de competência própria. É o caso, por exemplo, das Secretarias de Educação e Saúde, cujos nomes já revelam o interesse público – educação e saúde – perseguido por cada uma delas.

Cada órgão, para exercer sua competência, conta com determinado número de cargos com tarefas a serem executadas pelo servidor que os ocupa.

Podemos definir cargo público como o conjunto de atribuições (tarefas) e responsabilidades definidas em lei, com nome certo, remuneração específica e ocupado por servidor, ou seja, por pessoa física previamente aprovada em concurso público.

À vista do provimento depender de prévia aprovação em concurso público, é possível enquadrar servidor em cargo diverso daquele para o qual foi aprovado? Vejamos a seguinte situação.

O Estado Belezura elaborou novo Plano de Cargos da Secretaria de Educação. Transformou o cargo de Datilógrafo em Analista de Planejamento, com funções e nível de escolaridade diverso do cargo extinto (Datilógrafo). À vista da redação do artigo 37, II, da

² As empresas públicas e as sociedades de economia mista têm como objetivo a prática de uma atividade empresarial ou, em determinadas situações, a prestação de serviço público. Como exemplo de empresa pública, temos os Correios, a Caixa Econômica Federal, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Como sociedade de economia mista, temos o Banco do Brasil e a Petrobrás. O Estado opta por criar tais empresas para possibilitar o exercício de certa atividade de seu interesse com maior flexibilidade. Embora constituam pessoas de direito público privado, certas normas de direito público incidem sobre elas, como a exigência de concurso para ingresso de seus empregados (CF: art. 37,III).

CF/88, pergunta-se: é possível tal enquadramento? Na eventual impossibilidade, será permitido ao servidor incorporar os vencimentos do cargo de Analista de Planejamentos?

O artigo 37, II, da Constituição é claro ao determinar que qualquer investidura em cargo ou emprego público dependerá de prévia aprovação em concurso público. Embora já investido no serviço público, se o servidor ou empregado pretender exercer outras atividades diversas daquelas próprias do seu cargo ou emprego público, deverá prestar outro concurso.

12.5 Cargos em comissão e função de confiança

Além do cargo público efetivo, que é preenchido por pessoa aprovada previamente em concurso público, há o cargo em comissão.

De acordo com o artigo 37, II, da CF/88, o preenchimento do cargo em comissão independe de prévia aprovação em concurso público por ser de livre nomeação e exoneração.

Mais adiante, no inciso V, do artigo 37 da CF/88, vê-se que os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei.

Diversamente do cargo efetivo, onde, a rigor, há requisitos previstos em lei para o seu preenchimento, não há requisitos legais a serem atendidos pelos ocupantes de cargos em comissão. Isso, todavia, não autoriza a escolha de pessoa sem aptidões profissionais, já que exercerá funções de direção, chefia e assessoramento.

São, ainda, características do cargo em comissão a transitoriedade e precariedade. A relação estabelecida entre a autoridade que nomeou e o servidor comissionado é baseada na confiança. A permanência no serviço público se dará enquanto essa confiança perdurar; desaparecida, a mesma autoridade que nomeou poderá exonerar o servidor sem sequer motivar, isto é, sem indicar as razões determinantes da dispensa.

Uma vez que todo o cargo – efetivo ou em comissão – deve possuir um conjunto de atribuições (tarefas), podemos concluir não existir cargo sem função; mas, nos termos do artigo 37, V, da Constituição Federal, podem existir funções sem um cargo específico correspondente, como é o caso das funções de confiança.

As funções de confiança, apesar de livre nomeação e exoneração, devem recair, obrigatoriamente, sobre servidor ocupante de cargo efetivo, conforme regra introduzida pela Emenda Constitucional n. 19/98, e apenas para atender atribuições de direção, chefia e assessoramento e que exijam relação de confiança entre o servidor nomeado e autoridade pública.

Podemos então concluir que cargos destinados à prática de atividades simples e rotineiras devem ser preenchidos por servidores previamente aprovados em concurso público, na forma do artigo 37, II, da Constituição.

Vejamos as seguintes situações:

- 1) A Câmara municipal de Bonito criou 20 cargos em comissão de assistente técnico, que se destinavam ao “desempenho de atividades rotineiras da Administração”. A criação do cargo comissionado de Assistente Técnico atende ao disposto no artigo 37, V, da CF/88, que prevê cargos em comissão somente para o desempenho das atribuições de chefia, direção e assessoramento?
- 2) A Assembleia legislativa de Belezura criou cargos em comissão, de sorte que, dos 67 cargos que passariam a existir ao todo na Assembleia, 42 seriam cargos em comissão, e apenas cargos efetivos. É possível a criação de cargos em comissão em número superior aos efetivos, nos termos do artigo 37, II, da CF?
- 3) O governador de Belezura nomeou as filhas Maria e Joana para a Secretaria de Trabalho e Bem-estar Social e para a Casa Civil, respectivamente, a irmã Sebastiana para a Secretaria de

Educação e os sobrinhos José e João para as Secretarias de Gestão Estratégica e Administração e de Saúde, respectivamente, sem possuir os nomeados qualificação profissional, curricular ou técnica que justifique a sua escolha. O Ministério Público Estadual notificou o governador para dispensar os parentes nomeados. Em resposta, o governador disse que:

a) não se aplica a Súmula vinculante n. 13, já que as nomeações não se destinaram a cargos em comissão de direção, chefia ou assessoramento.

b) se basearam as nomeações no critério da confiança existente entre o governador e os familiares nomeados.

A vedação ao nepotismo (nomeação de parentes, consanguíneos ou por afinidade, para cargos em comissão e funções de confiança), embora não dependa de lei, já que tal proibição decorre dos princípios expressos no artigo 37, *caput*, da Constituição, os quais são dotados de eficácia imediata, consta da Súmula Vinculante n. 13, cuja redação é:

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.

O Supremo Tribunal Federal (Rcl 12.478/RJ), apesar de entender que, em regra, a vedação ao nepotismo não se refere à nomeação para cargos políticos³ – Secretário e Ministro de Estado, por exemplo – já decidiu que se demonstrada que a nomeação se deu exclusivamente por causa do parentesco – o nomeado não apresenta qualificação profissional, curricular ou técnico capaz de justificar a escolha – o nepotismo pode ser reconhecido e, assim, anular a nomeação.

12.6 Empregado público

Os empregados públicos são pessoas físicas que se vinculam à Administração através de contrato de trabalho regido pela Consolidação das Leis do Trabalho e, com relação ao regime previdenciário, são vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, o INSS.

A Administração, ao contratar pessoal por meio da CLT, assume a condição de empregador e, assim, submete-se a princípios e regras próprias do direito do trabalho, com todas as características que lhe são peculiares.

Não poderá o Estado-membro e o Município criar norma trabalhista de aplicação somente aos seus empregados, ainda que de forma consensual, sob pena de nulidade. É que por força do artigo 22, I, da Constituição Federal, somente a União conta com competência para legislar sobre direito do trabalho. Nenhum outro Estado-membro, Distrito Federal ou Município poderá elaborar lei a respeito de matéria trabalhista.

Apesar da natureza celetista, a relação entre a Administração e o empregado público sofre a influência de certas normas constitucionais, dentre as quais: a) os empregados são recrutados pela Administração Pública através de concurso, nos termos do artigo 37, II, da CF/88; b) a

³ Cargo político é aquele ocupado por Secretários de Estado, por membros da magistratura, do Ministério Público, Governador, entre outros.

remuneração é protegida pela regra da irredutibilidade dos vencimentos; c) vedada a acumulação remunerada de cargos e empregos públicos, entre outras.

12.7 Vedação à acumulação de cargos, funções e empregos públicos

A vedação à acumulação remunerada de cargos, empregos públicos e funções atinge a Administração direta e a indireta, esta composta pelas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas, conforme redação contida no artigo 37, XVI e XVII, da Constituição.

Apesar de vedada a acumulação remunerada de cargos, empregos e funções, a Constituição excepciona algumas situações, desde que haja compatibilidade de horários:

- ✓ Dois de professor;
- ✓ Um cargo de professor e um cargo técnico ou científico;
- ✓ Dois cargos ou empregos privativos na área da saúde, desde que sejam profissões regulamentadas.

A maior dificuldade está em definir o que vem a ser cargo técnico, para fins de acumulação constitucional de cargos.

Quando os cargos acumulados exigem formação de nível superior, a questão é pacífica. A jurisprudência já reconhece em favor dos cargos de nível superior a natureza técnica ou científica. A dificuldade reside na hipótese dos cargos acumulados exigirem apenas formação em ensino médio em determinada área do conhecimento, como contabilidade, agronomia, entre outras. Estariam tais situações protegidas pela ressalva contida no artigo 37, XVI, que permite a acumulação de cargos públicos?

Em se tratando de cargos de nível médio, com atribuições integrantes de carreiras regulamentadas, como o técnico de contabilidade, técnico de laboratório e técnico de enfermagem, por exemplo, é possível a acumulação remunerada.

Vejamos a seguinte situação:

O Beltrano de Tal ocupa, junto ao Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Belezura, o cargo de Escriturário, que pode ser preenchido por quem completou o ensino fundamental, para o exercício de funções eminentemente burocráticas. Ocupa, ainda, perante a Secretaria de Educação, o cargo de Professor. Não há incompatibilidade de horários. É possível essa acumulação?

O fato de o cargo ocupado exigir apenas nível médio de ensino, por si só, não exclui o caráter técnico da atividade, pois a norma constitucional não exige formação superior para tal caracterização. Para determinar se certo cargo apresenta ou não natureza técnica é indispensável identificar as atividades desenvolvidas. Se forem burocráticas, isto é, rotineiras e passíveis de serem exercidas por qualquer pessoa, independentemente de habilitação específica, não será considerado cargo técnico ou científico passível de acumulação.

Identificada a acumulação ilícita de cargos, empregos ou funções públicas, a autoridade administrativa pode, de imediato, bloquear os vencimentos do servidor? Não! Embora a

Administração possa rever seus atos para, identificada a irregularidade, torna-lo sem efeito⁴, deve, sob pena de cometer arbitrariedade, garantir ao servidor oportunidade de defesa.

Agora, vejamos outra hipótese:

O Beltrano de Tal, aposentado no cargo de Professor à custa do regime geral de previdência social (INSS), assume o cargo de Escriturário no Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Belezura. Considerando encontrar-se o servidor aposentado em um dos cargos e no outro em exercício regular, é possível a acumulação dos proventos com a remuneração?

Aposentado o servidor, a sua remuneração passa a ser chamada de *proventos*.

A EC 20/98 acrescentou o §10 ao artigo 37 da Constituição, com a seguinte redação:

§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.

Da leitura desse inciso, são extraídas as seguintes conclusões:

✓ A proibição de acumular proventos e remuneração só se aplica àqueles aposentados pelo regime próprio de previdência dos servidores públicos e militares;

✓ Não é proibida a acumulação de proventos do regime próprio de previdência dos servidores públicos com a remuneração decorrente de;

- a) Cargos acumuláveis;
- b) Cargos em comissão; e
- c) Cargos eletivos.

A remuneração pelo exercício de cargo em comissão ou de cargo eletivo pode ser acumulada com proventos recebidos à conta do regime próprio de previdência dos servidores estatutários, seja qual for o cargo em que o servidor tenha se aposentado, isto é, não precisa se enquadrar em uma das exceções trazidas pelo artigo 37, XVI, da Constituição.

13 REMUNERAÇÃO

13.1. Fixação da remuneração e revisão geral anual

O servidor público, por prestar serviços de forma permanente e profissional em favor do Poder Público, recebe, a cada período trabalho, remuneração.

Remuneração é o resultado obtido com a soma do vencimento do cargo público e das vantagens pecuniárias estabelecidas em lei.

As vantagens pecuniárias são classificadas em duas categorias:

- a) adicionais, e
- b) gratificações. Os adicionais e as gratificações compõem a remuneração do servidor público.

⁴ Súmula STF 346: A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. Súmula 473: 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.

As indenizações, cuja finalidade é restituir o servidor por gastos realizados em razão do exercício das atribuições do cargo público – ausentar-se, por exemplo, da repartição pública por necessidade de serviço – não compõem a remuneração.

Não tem aqui relevância distinguir adicional de gratificação. Tanto faz chamar adicional por tempo de serviço ou de gratificação de tempo de serviço, de adicional de insalubridade ou gratificação de insalubridade. O importante é verificar a ocorrência da situação que, prevista em lei específica, autoriza o seu pagamento. A denominação pouco importa.

Vejamos o que prevê o texto constitucional.

O inciso X do artigo 37 da Constituição Brasileira foi alterado pela EC 19/98, passando a ter a seguinte redação:

X – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o §4º do artigo 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.

De acordo com o inciso X do artigo 37 somente por lei específica a remuneração poderá ser fixada ou alterada. Cada mudança na remuneração de qualquer cargo dependerá da elaboração de lei ordinária para tratar especificamente do assunto.

Certos de que só lei específica poderá fixar ou alterar a remuneração, quem será a autoridade competente para propor a elaboração de lei em Tabatinga?

a) Em se tratando de cargos do Poder Executivo Municipal, a iniciativa é do Prefeito;

b) Em se tratando de cargos do Poder Legislativo Municipal, a iniciativa é da própria casa legislativa.

Se a Câmara Municipal, em projeto de lei de sua iniciativa, decidir elevar a remuneração dos servidores públicos municipais do Poder Executivo e, após votação, enviar ao Prefeito a lei para sanção, que a sanciona e confirma o aumento de lei decidido pelo Legislativo, poderá a sanção sanar o vício de iniciativa? O Supremo Tribunal Federal, na ADI 2.147/SP, Rel. Min. Maurício Correia, j. 3.9.2003, já decidiu que a sanção não retira o vício de iniciativa por entender que a usurpação de competência é insanável.

É possível o Prefeito de certa cidade encaminhar projeto de lei à Câmara Municipal local para reajustar a remuneração de seus servidores em 4,95% e, durante a sessão parlamentar, aprovar lei com reajuste de 12,5% em razão da proposta de um Vereador?

Em razão da separação dos Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – não poderá o Legislativo, através de emenda parlamentar, elevar o índice de reajuste ou a remuneração prevista no projeto de lei encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo (CF/88: art. 2º).

E a revisão geral, o que vem a ser?

Na parte final do inciso X do artigo 37, é garantida aos servidores públicos revisão geral anual de sua remuneração, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

O objetivo da revisão geral é recompor o poder aquisitivo da remuneração do servidor diminuído com o aumento do custo de vida.

O Governador de Belezura encaminhou para a Assembleia Legislativa proposta de Lei para fixar 1% de reajuste para todos os servidores do Estado, a partir de 1º de janeiro de 2015. Durante a sessão parlamentar, Deputado propôs incluir, no lugar de “servidores do Estado”, a expressão “servidores do Poder Executivo”. Essa proposta de alteração encontra fundamento no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal?

A alteração limitou a revisão salarial apenas em favor dos servidores do Poder Executivo, enquanto que o projeto remetido pelo Executivo previa a concessão de 1% de reajuste para todos os servidores.

A iniciativa de propor projeto de lei para elevar ou fixar a remuneração dos servidores públicos deve ser a mesma para propor o seu reajuste, conforme entendimento extraído do inciso X do artigo 37 da Constituição.

13.2 Vedação à vinculação e equiparação de remunerações.

O inciso XIII do artigo 37 da Constituição Federal proíbe vinculações e equiparações entre as remunerações pagas no serviço público.

XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público.

Equiparar remunerações significa dizer, na lei, que certo cargo terá remuneração igual à de outro cargo. Não há equiparação quando uma lei prevê dois cargos diferentes e estabelece a mesma remuneração para ambos. Para não caracterizar equiparação, basta a lei não determinar que a remuneração de dois cargos devam ser iguais.

Já vincular remunerações significa estabelecer, na lei, índices, fórmulas ou critérios automáticos de reajuste, a exemplo da escolha de um índice de inflação ou quando se condiciona o reajuste ao aumento da arrecadação de receitas.

Encontra amparo na Constitucional lei estadual que vincula o reajuste dos vencimentos dos servidores públicos do Poder Judiciário estadual ao aumento da arrecadação do ICMS?

Além da vinculação à arrecadação do ICMS afrontar a regra constitucional que veda atrelar a remuneração do servidor público a índices ou fórmulas de reajustamento automático, viola, ainda, a regra contida no artigo 167, IV, da Constituição, que proíbe vincular a receita de impostos a despesas.

E, se no lugar de atrelar o aumento à arrecadação do ICMS, a proposta de emenda parlamentar fosse para vincular a remuneração a reajuste automático, vinculado, por exemplo, ao aumento do salário mínimo?

O artigo 7º, inciso IV, da Constituição proíbe vincular a remuneração do servidor público ao salário mínimo. A utilização do salário mínimo como fator de reajuste automático da remuneração retira do Chefe do Poder Executivo a competência para decidir sobre o reajuste de seus servidores, pois seus salários estariam vinculados à índice determinado pela União.

E se o servidor, que recebia abono para complementar o valor do seu vencimento até atingir o salário mínimo, passa, em função do risco da atividade que exerce, a ter direito à gratificação de risco de vida criada recentemente por lei estadual, terá direito a calcular a vantagem de 10% sobre o vencimento acrescido do abono?

A remuneração total do servidor não pode ser inferior ao salário mínimo, conforme assegura o inciso IV, artigo 7º da Constituição Federal. A incidência de vantagem sobre abono, criado para complementar a remuneração do servidor que recebe abaixo do salário mínimo, desrespeita o inciso IV do artigo 7º, que proíbe a vinculação do salário mínimo para qualquer fim.

13.3 Remuneração por subsídio

Além da remuneração, a Constituição Federal prevê a figura do subsídio como tipo remuneratório. Essa inovação foi trazida ao texto constitucional pela EC 19/98.

E o que é subsídio?

É o valor pago em parcela única, proibido o acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, para o pagamento de certas categorias profissionais existentes na Administração Pública.

De acordo com a Constituição Federal, o subsídio é aplicado nos seguintes termos:

- a) Obrigatório: para agentes políticos, tais como o Prefeito, Governador, Presidente, deputados, senadores, secretários estaduais e municipais, juízes e desembargadores, membros do Ministério Público, conselheiros dos Tribunais de contas, etc. (CF/88: art. 39, §4º e art. 135).
- b) Obrigatório: para alguns servidores públicos, tais como Defensores Públicos, Procuradores dos Estados, servidores das polícias Federal, Civil, militar e corpo de bombeiro (CF: art. 144, §8º)
- c) Facultativo: para os demais servidores públicos organizados em carreira⁵. Por que facultativo? Porque os servidores públicos, normalmente organizados em carreira, sofrem várias progressões ao longo de sua carreira funcional e, por isso, acumulam diversas vantagens pecuniárias ao longo de sua vida funcional, o que não ocorrerá se forem remunerados por subsídio.

13.4 Vedação à incidência cumulativa de acréscimos pecuniários

O inciso XIV do artigo 37 da Constituição estabelece regra que busca evitar remunerações extremamente elevadas no serviço público, os conhecidos “marajás”.

Essa vedação, trazida pela EC 19/98, trouxe a seguinte redação ao inciso XIV do artigo 37:

XIV – os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores.

Para melhor compreensão, vejamos o seguinte exemplo:

O servidor Fulano de Tal recebe vencimento no valor de R\$1000,00 e, em razão do desempenho de uma função gratificada, recebe mais R\$600,00. Posteriormente, em razão do desempenho de uma atividade em área insalubre, passa a ter direito a adicional de insalubridade no percentual de 20%. Pela aplicação da regra prevista no inciso XIV do artigo 37, o cálculo dos 20% deverá incidir sobre R\$1.600,00 ou sobre o vencimento de R\$1.000,00?

Antes da regra do inciso XIV, artigo 37 da Constituição, era comum que servidor, depois de exercer por certo tempo uma função gratificada, incorporava o valor dela ao seu vencimento e, vindo a exercer outra função gratificada, recebia esta última calculada sobre o valor do vencimento já acrescido da função anterior, proporcionando, assim, reiteradas incidências cumulativas. A partir da nova regra trazida pela EC 19/98 não mais se admite a incidência de uma vantagem sobre outra.

13.5 Irredutibilidade de vencimentos e subsídios

O inciso XV do artigo 37 da Constituição estabelece a irredutibilidade de vencimentos e subsídios, cuja redação é a seguinte:

⁵ Carreira é o conjunto de cargos agrupados e escalonados em classes de mesmo nome, referência de vencimento e atribuições, podendo-se citar os casos de Professor I, referência 7, Professor II, referência 14.

XV – o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, §4º, 150, II, 153, III, e 153, §2º, I;

A principal questão refere-se ao alcance da irredutibilidade. Será que se refere às parcelas ou à totalidade da remuneração? O Supremo Tribunal Federal, com competência para dar a última palavra a respeito do assunto, já decidiu que a proteção contida no inciso XV do artigo 37 refere-se à totalidade da remuneração e não sobre o valor de suas parcelas.

Portanto, nada impede que uma lei modifique a composição da remuneração de um cargo público, extinguindo ou reduzindo gratificações, ou alterando a maneira de calculá-los, desde que o valor final da remuneração seja mantido.

O servidor Fulano de Tal recebe vencimento no valor de R\$1000,00 e, em razão do desempenho de uma função, recebe mais R\$600,00. Posteriormente, em razão do desempenho de uma atividade em área insalubre, passa a ter direito a adicional de insalubridade no percentual de 20%. A Secretaria Municipal de Saúde, órgão a que se encontrava vinculado o servidor, calculou os 20% sobre R\$1600,00. Identificado que o cálculo violava a regra do inciso XIV do artigo 37, que proíbe o cálculo cumulativo de vantagens pecuniárias, alterou a remuneração do servidor, diminuindo-a. Ao invés de incidir sobre R\$1600,00, o percentual de 20% foi calculado sobre R\$1000,00. Contrariado, o servidor ingressou na Justiça para manter o cálculo anterior sob o argumento de que a redução sofrida violava a regra da irredutibilidade de vencimentos. É pertinente a contrariedade do servidor?

A irredutibilidade de vencimentos não protege o cálculo equivocado de gratificações. Identificado o cálculo de vantagem pecuniária em desacordo com o inciso XIV do artigo 37, deve a Administração Pública refazê-lo, não podendo o servidor valer-se da irredutibilidade de vencimentos.

13.6 O regime jurídico e a extinção de sua obrigatoriedade pela EC 19/98

Originalmente, o artigo 39 da Constituição estabelecia a obrigação de adotar, por parte de cada ente da Federação – União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal – um só regime jurídico aplicável aos servidores públicos.

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

Com a EC 19/98, o artigo 39 sofreu modificação para retirar a obrigatoriedade do estabelecimento de um único regime jurídico para todo o funcionalismo de cada ente político.

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

A modificação trazida pela EC 19/98 ao artigo 39 teve sua eficácia suspensa a partir de agosto de 2007 por decisão do Supremo Tribunal Federal, já que a Câmara dos Deputados não observou o procedimento legislativo previsto no artigo 60, §2º da Constituição, que determina a aprovação de emenda constitucional em dois turnos (ADI 2135/DF).

Com a suspensão da nova redação dada ao artigo 39, a anterior foi reestabelecida.

O Supremo Tribunal Federal, em respeito à legislação publicada a partir da alteração trazida pela EC 19/98, isto é, em 1998, quando foi abolida a obrigatoriedade dos entes políticos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios - de manter regime jurídico único, decidiu que a suspensão teria efeito apenas a partir de 2007, ano em que decidiu suspender a eficácia da nova redação dada ao artigo 39, permanecendo válida a legislação publicada no período de 1998 a 2007.

14 CONCURSO PÚBLICO

14.1 Tipos de concurso

A Constituição Federal, no artigo 37, II, prevê que o ingresso em cargo ou emprego público depende de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos.

Dois são os tipos de concurso público: de provas e de provas e títulos. A escolha por qualquer deles fica a critério da Administração Pública, observada a complexidade das atribuições do cargo ou emprego público. Quanto mais complexa, mais razoável será optar pelo concurso de provas e títulos, já que a titulação, além da nota obtida na prova, contribui para demonstrar que, quanto mais título possuir o candidato, melhor será o seu desempenho no exercício da atividade pública.

14.2 Concurso público em ano eleitoral

À Administração cabe estabelecer as regras e condições em que ocorrerá o concurso público, desde que amparadas em lei. Mas antes de adotar qualquer providência para a sua realização, é importante verificar eventual impedimento decorrente da legislação em vigor. A lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, ao cuidar da admissão de pessoal em ano eleitoral, prevê no artigo 21, parágrafo único:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

(...)

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no artigo 20.

O parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal não impede a investidura do servidor, a concessão de reajuste ou a criação de vantagens pecuniárias, desde que tenha havido aumento de receita ou a diminuição da despesa com exonerações ou demissões de pessoal. Em havendo a compensação do aumento da despesa por algumas dessas formas, não haverá ilegalidade.

O objetivo da norma é evitar que o governante, no fim de mandato, pratique atos que aumentem a despesa com pessoal, comprometendo o orçamento e deixando para o seu sucessor a tarefa de adotar medidas para controlar o gasto público.

Além da vedação contida na Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei n. 9.504/97 (Lei das Eleições), no artigo 73, V⁶, impede nomear, contratar ou

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

- a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;
- b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;
- c) nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;
- d) admitir servidor público nos três meses que antecedem a disputa eleitoral e até a posse dos candidatos eleitos. A lei não impede a realização do concurso. A vedação é para nomear o servidor.

Mas a lei traz algumas ressalvas. Dentre elas, está a que permite nomear se a homologação do concurso tiver ocorrido até três meses antes do pleito.

14.3 Requisitos, exigências e procedimento na realização do concurso

Já vimos que o edital do concurso público não poderá conter exigências não previstas em lei. Decretos e portarias não são a via adequada para fixar requisitos e exigências.

Alguns aspectos devem ser observados por ocasião da elaboração e publicação do edital, a saber:

- a) Quanto à publicação: deve haver período razoável para a inscrição, isto é, entre a publicação do edital e o último dia destinado ao encerramento das inscrições, com o objetivo de garantir ampla divulgação e maior número de inscrições e, conseqüentemente, maior competitividade entre os interessados.
- b) Quanto ao conteúdo do edital:
 - b.1) Indicar o número de cargos ou empregos a serem preenchidos;
 - b.2) As atribuições definidas em lei referentes ao exercício do cargo ou emprego;
 - b.3) A escolaridade exigida para cada cargo ou emprego;
 - b.4) Remuneração ou subsídio previsto em lei;
 - b.5) Se concurso de provas e títulos, indicação do valor atribuído a cada questão, como também dos títulos admitidos e o respectivo valor. Como essa valoração não conta com previsão em lei, fica a critério da Administração a sua fixação, desde que respeitados os princípios da impessoalidade e isonomia;
 - b.6) A nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;
 - b.7) A transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

- b.8) número de vagas reservadas a portadores de deficiência (CF: artigo 37, VIII);
- b.9) datas, locais e horários de realização das provas. Caso ainda não definidas, deverão constar do edital a indicação do momento e forma de sua divulgação aos candidatos;
- b.10) conteúdo programático das provas e a indicação do número de provas.
- b.11) prazo de validade do concurso, que pode ser de até dois anos, prorrogáveis por igual período (CF: art. 37, II).

b.12) indicação das fases do concurso. As provas são realizadas em várias fases, que são eliminatórias, sendo que só poderá se submeter à fase subsequente aquele que alcançar aprovação na fase anterior;

A Administração pode, enquanto não concluído e homologado o concurso público, retificar e alterar as condições do concurso constantes do edital, desde que assegure a publicidade necessária para dar conhecimento aos candidatos.

14.4 Limite de idade

O critério limite de idade só pode ser fixado no edital se houver previsão em lei.

O edital do concurso não poderá restringir o que a lei não assim não fez. O estabelecimento de limite de idade para inscrição em concurso público, embora possa ser justificado pelas atribuições do cargo, como é o caso do policial militar, só poderá ser exigido em edital de concurso se existir expressa referência em lei.

14.5 Prova de títulos

A prova de títulos é tema que causa bastante conflito, pois, a depender dos tipos de títulos exigidos, comete afronta aos princípios da isonomia, impessoalidade e da moralidade.

A pontuação de tempo de serviço prestado ao Poder Público pelo candidato fere o princípio da isonomia, impessoalidade e da moralidade. Garante a quem presta ou prestou serviço público tratamento diferenciado e privilegiado.

É possível verificar em alguns concursos, com atribuição de pontos por títulos em favor de candidato com tempo prévio de serviço público, que a prova objetiva de conhecimentos específicos e necessários para o exercício do cargo acabam sendo relegadas a segundo plano, não representando tanto valor em razão do elevado número de pontos atribuídos aos títulos.

Devido ao caráter discricionário na eleição e pontuação atribuída aos títulos, a razoabilidade do gestor público é indispensável para avaliar a adequação e pertinência do título com o exercício das funções atribuídas ao cargo.

14.6 Exceções à regra do concurso público

Em regra, o ingresso no serviço público depende de prévia aprovação em concurso; mas, como toda regra, há exceções. É o caso, por exemplo, da contratação temporária, prevista no artigo 37, inciso IX, da Constituição, que admite, por tempo certo e em situações extraordinárias, recrutar pessoal para desempenhar função de excepcional interesse público.

O servidor temporário não ocupa cargo, até por que este só pode ser ocupado após a realização de concurso público. O temporário - desvinculado de qualquer cargo ou emprego público - exerce apenas função, ou seja, tarefas no interesse da coletividade.

A dispensa da realização de concurso somente poderá acontecer com a demonstração de que sua realização comprometeria os serviços prestados e, conseqüentemente, o interesse público.

Para evitar que a Administração Pública venha contratar temporário sem garantir a todos a mesma oportunidade de ser recrutado, deve ser realizado processo seletivo simplificado. A Lei de cada Estado-membro, da União, do Distrito Federal e dos Municípios deverá disciplinar as circunstâncias em que se dará a contratação temporária.

Outra situação que excepciona o concurso público é a admissão de pessoal para cargo de confiança, desde que destinados a assessoramento e direção superior, como já foi visto por aqui.

Acaso a Administração admita servidor público sem observar a regra do concurso – exceto quando configurada situação transitória e excepcional ou para cargo em comissão – o

gestor responsável poderá ser responsabilizado por improbidade administrativa (Lei n. 8.429/92), uma vez que há flagrante desrespeito aos princípios da isonomia e da impessoalidade.

14.7 Exames psicotécnicos

O edital pode exigir exame psicotécnico como uma das fases obrigatórias do concurso, desde que encontre previsão em lei.

O exame não pode ser realizado segundo critérios subjetivos, a exemplo da entrevista que se dá segundo critérios subjetivos do avaliador, e sem a possibilidade de revisão, isto é, de recorrer.

O mais razoável seria exigir o exame psicotécnico para o ingresso no cargo ou emprego público da mesma forma que se dá com o exame médico, que é utilizado apenas para avaliar o estado físico e mental do candidato a ser empossado no cargo.

14.8 Reserva de vagas para pessoas portadoras de deficiência

O inciso VIII do artigo 37 da Constituição de 1988 prevê:

“VIII – a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão.”

A lei de cada ente político – União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios – deverá fixar um percentual de vagas reservado para preenchimento por candidatos portadores de deficiência.

A regra é conceder tratamento isonômico a todos eventuais interessados em concorrer a um cargo ou emprego público. A exceção é a reserva de vaga em favor dos portadores de deficiência.

Por isso que, se há duas vagas disponíveis, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que não cabe reservar qualquer uma delas em favor do portador de deficiência, sob pena de elevar indevidamente os percentuais legalmente estabelecidos.

A União, na Lei n. 8.112/90, fixou em vinte por cento o limite máximo de vagas a serem reservadas. Em havendo só a disponibilidade de duas, a reserva uma delas para os deficientes importaria em assegurar 50% das vagas existentes, o que excederia e muito o percentual definido, que é de 20%.

Embora a Constituição determine reservar vagas para portadores de deficiência física, essas deverão ser compatíveis com as atribuições do cargo.

14.9 Teste físico em concurso público

O candidato em concurso público não tem direito à prova de segunda chamada nos testes de aptidão física em razão de circunstâncias psicológicas e fisiológicas temporárias que o impeçam de participar.

O Supremo Tribunal Federal⁶ entende que o direito à prova de segunda chamada nos testes de aptidão física em razão de situações pessoais do candidato somente é possível se houver previsão no edital assegurando essa possibilidade.

14.10. Realização de concurso público durante a validade de outro para os mesmos cargos

⁶ STF. Plenário. RE 630733/df, REL. Min. Gilmar Mendes, 15.05.2013

A Constituição Federal não impede a abertura de novo concurso durante o prazo de validade do anterior, que pode ser de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período (CF; art. 37, III); porém, expressamente, garante aos candidatos aprovados na seleção anterior a prioridade na sua nomeação perante aqueles que vierem a ser aprovados no novo concurso (CF; art. 37, IV).

A garantia de prioridade de nomeação é válida para todos os candidatos aprovados, independentemente se dentro do número de vagas disponíveis à época do concurso? Não. O Supremo Tribunal Federal, ao enfrentar essa questão, decidiu que a prioridade de nomeação somente é possível em favor daqueles aprovados dentro do número de vagas existentes à época do concurso e ainda durante o seu prazo de validade, que pode ser fixado em até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período.

Já houve situação em que a Administração optou por contratar temporariamente professor mesmo durante a vigência de concurso para o provimento efetivo de professor, com candidatos aprovados aguardando a nomeação. Tal procedimento não encontra respaldo na Constituição.

O desrespeito à ordem de classificação ou o preenchimento dos cargos – seja por candidatos aprovados em concursos posteriores, seja por contratação temporária – se acontecido dentro do prazo de validade do concurso, viola a norma prevista no artigo 37, IV da CF/88.

14.11 Convocação do candidato aprovado apenas pelo Diário Oficial

As decisões do Superior Tribunal de Justiça, em especial a proferida no RMS 37.227-RS, REL. Min. Mauro Campbell Marques, entendem violar o princípio da publicidade a convocação do candidato aprovado apenas pelo Diário Oficial. Se o edital do concurso obriga o candidato a manter endereço atualizado e número telefônico, é porque pretende comunicar-se através de contato pessoal, seja por correspondência ou pela via telefônica.

E a comunicação pessoal torna-se mais obrigatória se a Administração demora tempo considerável para chamar o candidato aprovado, a exemplo daquele classificado fora do número de vagas inicialmente disponíveis, que é convocado para tomar posse devido à criação de cargo novo ou à vacância de cargo já existente.

14.12 Lei que efetiva servidores sem concurso público

Desde a Constituição de 1988, por força do artigo 37, II, o preenchimento de cargo ou emprego público depende de prévia aprovação em concurso público. As exceções a essa regra estão expressamente previstas na Constituição. É o caso do servidor comissionado e temporário.

Assim sendo, lei elaborada para efetivar sem concurso servidor em cargo público, isto é, para atribuir cargo a pessoa previamente não aprovada em concurso, fere a regra prevista no artigo 37, II, da Constituição, que exige prévia aprovação em concurso.

14.13 Direito à nomeação dos aprovados em concurso público

As decisões do Superior Tribunal de Justiça⁷ firmaram entendimento no sentido de que o candidato aprovado em concurso dentro do número de vagas previstas no edital tem direito à nomeação. Já não estará a Administração obrigada a nomear se o surgimento de nova vaga decorrer de criação de novos cargos por lei ou pela vacância (aposentadoria, falecimento, demissão ou exoneração do servidor).

E-mail: escoladecontas@tce.am.gov Tel: (92) 3301-8154

⁷ RE 598.099/MS