

PAULO GARCIA CARDOSO

SERVIDORES PÚBLICOS

**FACULDADE DE EDUCAÇÃO SÃO LUIS
NÚCLEO DE APOIO DE SÃO VICENTE
JABOTICABAL – SP
2011**

PAULO GARCIA CARDOSO

SERVIDORES PÚBLICOS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Educação São Luis, como exigência parcial para a conclusão do curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Administrativo.

Orientador: Prof. Emerson Benedito Ferreira

**FACULDADE DE EDUCAÇÃO SÃO LUIS
NÚCLEO DE APOIO DE SÃO VICENTE
JABOTICABAL – SP
2011**

Dedicamos

aos meus pais, pelo apoio incondicional, emocional e material, em todos os momentos da minha vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida, com saúde e paz.

Aos meus pais, Dilma e Alberto, pelo amor, carinho, dedicação e por terem proporcionado uma formação acadêmica e ensinado os valores positivos de um ser humano.

Às colegas de trabalho Maria Cecília Falcone e Cristiane Batista da Silva Cervantes, pelo apoio e incentivo na consecução desta obra.

Às Professoras Rosângela e Roseli (Metodologia Científica), ao professor Robervan Silva de Freitas (Fundamentos do Direito Administrativo), aos professores Aírton e Alex Paixão (Parcerias e Responsabilidades da Administração Pública), e à professora Maria do Carmo Hirochi Coelho (Fundamentos do Direito Administrativo e Processos na Administração Pública), pela atenção e ao Professor Emerson Benedito Ferreira pelas orientações.

Aos colegas de curso de pós-graduação, pela agradável convivência.

RESUMO

O presente estudo enfoca os servidores públicos, os seres humanos que dão vida à função estatal que a lei atribui aos cargos, empregos e funções públicas. São esses agentes públicos a peça fundamental da Administração Pública, porquanto, de nada adiantaria a existência de entidades estatais e seus órgãos públicos, sem a presença da pessoa física que efetivamente cumpre e realiza a atividade administrativa, por excelência. O servidor público é a face concreta, real, da Administração Pública. Abordamos os servidores públicos civis, com seus direitos e deveres, dando ênfase aos servidores públicos civis da União, regidos pela Lei nº 8.112/90, que estabelece o regime jurídico estatutário para os servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional na esfera federal.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1-CONSIDERAÇÕES GERAIS.....	9
1.1 Terminologia.....	9
1.1.1 Agentes Políticos.....	10
1.1.2 Servidores Públicos.....	11
1.1.3 Particulares em Colaboração com o Poder Público.....	12
1.2 Regime Jurídico Único.....	13
2-ORGANIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO.....	16
2.1 Cargo e Função.....	16
2.1.1 Cargo Público.....	16
2.1.2 Função.....	18
2.2 Lotação.....	18
2.3 Criação, Transformação e Extinção de Cargos, Empregos ou Funções Públicas	19
2.4 Provimento de Cargos.....	19
2.5 Posse, Exercício, Estabilidade e Vacância.....	21
3-PRINCIPAIS NORMAS CONSTITUCIONAIS RELATIVAS AO SERVIDOR PÚBLICO.....	24
3.1 Acessibilidade aos cargos, empregos e funções públicas.....	24
3.2 Concurso Público.....	24
3.3 Acumulação de cargos, empregos e funções públicas.....	26
3.4 Remuneração dos Servidores Públicos.....	27
3.5 Aposentadoria dos Servidores Públicos.....	28
4-DIREITOS E DEVERES DO SERVIDOR PÚBLICO.....	32
4.1 Direitos.....	32
4.2 Deveres.....	36
5-RESPONSABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO.....	38
5.1 Responsabilidade Civil.....	38

5.2 Responsabilidade Penal.....	39
5.3 Responsabilidade Administrativa.....	39

CONSIDERAÇÕES

FINAIS.....	41
--------------------	-----------

REFERÊNCIAS.....	43
-------------------------	-----------

INTRODUÇÃO

Neste Trabalho de Conclusão de Curso analisamos o servidor público, especificamente o servidor público civil da União, regido pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (BRASIL, 1990), que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

Teremos oportunidade de observar ao longo deste trabalho, a importância do servidor público dentro da Administração Pública, porquanto é ele que efetivamente realiza os atos administrativos previstos no âmbito do Direito Administrativo, fazendo valer seus mandamentos, tornando o bem coletivo sua principal meta.

Acreditamos que o objetivo desta obra restou plenamente alcançado, mostrando a inserção da figura do servidor público dentro do sistema da Administração Pública Brasileira, em uma visão didática e científica do tema.

A metodologia utilizada para elaboração deste trabalho foi pesquisa bibliográfica.

Nosso estudo está estruturado em cinco capítulos, nos quais serão abordados, no primeiro capítulo, as considerações gerais acerca do tema.

No segundo capítulo, apresentamos a Organização do Serviço Público.

No terceiro, as principais normas constitucionais relacionadas ao servidor público.

No quarto capítulo, os direitos e deveres inerentes aos agentes públicos.

No capítulo final, a responsabilidade do servidor público nos é mostrada em suas três vertentes.

1- CONSIDERAÇÕES GERAIS

1.1 Terminologia

A operacionalização de todos os atos afetos à Administração Pública é realizada efetivamente pelas pessoas físicas vinculadas legalmente com as entidades e órgãos administrativos. A Constituição Federal de 1988 (BRASIL,1988), em seu capítulo VII, seção II, utiliza a expressão “Servidores Públicos”, para designar as pessoas (seres humanos) que prestam serviços, com vínculo trabalhista, para a Administração Pública direta, autarquias e fundações públicas. Já, em sua seção I, a Carta Constitucional de 1988 apresenta normas que incluem na categoria servidores públicos, também as pessoas que prestam serviços às empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações de direito privado. Observamos que, nas seções I e II, de seu capítulo VII, a Constituição Federal atual elenca normas relativas aos servidores públicos civis, que exercem a função pública administrativa, enquanto em sua seção III, no artigo 42, dispõe regra acerca dos servidores públicos militares, servidores estes não explorados no presente trabalho.

Em outros capítulos, a Constituição dispõe sobre outras pessoas, com vínculo de trabalho baseado em lei, que exercem outras funções públicas, não só administrativa, mas legislativa e jurisdicional, além das pessoas que exercem função pública sem vínculo empregatício com o Estado. Notamos assim, a necessidade de utilização de um outro vocábulo, em um sentido mais amplo, para designar as pessoas humanas que prestam serviço ao Estado, com ou sem vínculo empregatício. A doutrina brasileira apresentou assim a expressão agente público, que no entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 243), é a mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos

que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente.

Maria Sylvia Zanella di Pietro (2000, p. 416), conceitua agente público “toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da administração indireta”.

Celso Antonio Bandeira de Mello (2009, pp. 246/250), adotando o magistério de seu pai, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, introduziu três categorias de agentes públicos, a saber:

- 1- agentes políticos;
- 2- servidores públicos;
- 3- particulares em colaboração com o Poder Público.

1.1.1 Agentes Políticos

Aqui, a doutrina apresenta uma divisão. Na visão antiga do Direito Administrativo, encabeçada por Hely Lopes Meirelles (1997, pp. 72/74), agentes políticos são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais.

Nessa categoria, o saudoso administrativista paulista inclui os Chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal, e seus auxiliares imediatos (Ministros de Estado e Secretários de Estado e de Município), os membros do Poder Legislativo (senadores, deputados e vereadores), os membros do Poder Judiciário (magistrados em geral), os membros do Ministério Público (Procuradores da República, Procuradores da Justiça e Promotores de Justiça), os membros dos Tribunais de Contas e os representantes diplomáticos e, nas sua próprias palavras, as demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho de atribuições governamentais, judiciais ou quase-judiciais, estranhas ao quadro do serviço público.

Já, sob a ótica moderna do Direito Administrativo, adotamos o magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 246), também seguido por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2000, p. 417), no sentido de considerar agentes políticos tão

somente os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, formando a vontade superior do Estado, expondo o conceito de agente político à governo e à sua função política exercida. Para esse eminente administrativista, são agentes políticos apenas os chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal, seus respectivos auxiliares imediatos (Ministros de Estado, Secretários de Estado e de Município), além dos membros do Poder Legislativo (senadores, deputados e vereadores).

1.1.2 Servidores Públicos

Segundo o magistério de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2000, p. 417), servidores públicos, em sentido amplo, são as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos.

Compreendem, pela doutrina moderna do Direito Administrativo, as seguintes espécies:

a) Servidores Estatutários: os dessa categoria estão submetidos a um regime estatutário estabelecido em lei, pela União, Estados-membros e Municípios. Aqui, a relação de trabalho é definida por lei específica, de observância obrigatória pela Administração e pelo servidor (Princípio da Legalidade), pois se trata de norma de ordem pública, cogente, só admitindo alteração se outra lei vier a ser criada;

b) Empregados Públicos: aqui, o regime de trabalho é de natureza contratual (direito privado), sendo tais pessoas contratadas sob o regime da legislação trabalhista (CLT), figurando o Poder Público como empregador. Mas, apesar disso, submetem-se às normas constitucionais referentes a requisitos para a investidura, acumulação de cargos, vencimentos, entre outras previstas no capítulo VII, título III, da Carta Magna. Os servidores das empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações privadas são regidos por este regime trabalhista. Também as empresas de controle governamental que executam atividade econômica de natureza privada são obrigadas a impor este regime a seus empregados, como dispõe o artigo 173, parágrafo 1º, da Constituição Federal;

c) Servidores Temporários: os servidores dessa categoria seguem a regra do artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, que dispõe:

“IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”.

Na esfera federal, a contratação por prazo determinado é disciplinada pela Lei nº 8.745/1993, alterada pela Lei nº 9.849/1999 e pela Lei nº 10.667/2003. O pessoal contratado com base nessa lei não pode ser considerado estatutário, pois o regime a que se submetem é contratual, nem celetista, pois não são regidos pela CLT. Não ocupam cargos na Administração Pública. Então, podemos dizer que as pessoas contratadas para prestar serviço temporário exercem função pública remunerada temporariamente por determinado órgão ou entidade da Administração.

A contratação temporária no âmbito federal não é feita mediante concurso público, e sim por processo seletivo simplificado, amplamente divulgado pelos meios oficiais, sendo tal processo seletivo dispensado na hipótese de ocorrência de calamidade pública e emergência ambiental.

Nos casos de contratação de professor e pesquisador visitante estrangeiro, a Lei nº 8.745/1993, permite a seleção baseada apenas na análise de *curriculum vitae*, desde que tais pessoas possuam notória capacidade técnica ou científica.

Destarte, os servidores desta categoria são contratados para exercer funções temporárias, mediante regime jurídico disciplinado em lei da esfera federal, estadual e municipal.

A extinção do contrato temporário pode ocorrer a pedido do contratado ou, de pleno direito, pelo término do prazo previsto no contrato. Em ambos os casos, o contratado não possui qualquer direito à indenização.

1.1.3 Particulares em Colaboração com o Poder Público

Na doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2000, p. 419), são as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração, podendo fazê-la de maneiras diversas:

a) Delegação do Poder Público: temos com exemplo os empregados das empresas concessionárias e permissionárias de serviço público, os oficiais de serviços cartorários de registro e notariais, os leiloeiros, tradutores e intérpretes públicos. Todos esses profissionais exercem função pública, em seu próprio nome, sem nenhum vínculo trabalhista, sob fiscalização do Poder Público, sendo remunerados por terceiros tomadores de tais serviços;

b) Por requisição, nomeação ou designação: são pessoas que prestam, temporariamente, determinados serviços ao Estado. Tais serviços, nos dizeres de Hely Lopes Meirelles (1997, p. 75), constituem o chamado *múnus público* ou serviços públicos relevantes, de que são exemplos a função de jurado, de mesário eleitoral, de comissário de menores, de presidente ou membro de comissão de estudo ou de julgamento e outros dessa natureza;

c) Gestor de Negócios: são aquelas pessoas que, por sua livre vontade, prestam determinada função pública em casos de emergência, tais como incêndio, epidemias, enchentes, etc.

1.2 Regime Jurídico Único

Em matéria de servidores públicos, nas palavras de Odete Medauar (2010, p. 280), “regime jurídico significa o conjunto de normas referentes aos seus deveres, direitos e demais aspectos da vida funcional. Consiste no ordenamento jurídico que disciplina o vínculo do servidor com a Administração Pública”. Nosso ordenamento institui regime jurídico diferenciado entre os trabalhadores do setor público ocupantes de cargo público e os trabalhadores da iniciativa privada.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), originalmente, em seu artigo 39, *caput*, estabeleceu o regime jurídico único para os servidores públicos civis da Administração Pública direta, autárquica e fundacional.

A redação original do art. 39, *caput*, da Carta Magna, assim dizia:

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.

Na esfera federal, a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (BRASIL, 1990), estabeleceu o regime estatutário como regime jurídico único para os servidores da administração direta, autarquias e fundações públicas. No entendimento de Odete Medauar (2010, p. 281), regime estatutário é aquele em que os direitos, deveres e demais aspectos da vida funcional do servidor estão contidos basicamente numa lei denominada Estatuto, que só pode ser alterado unilateralmente pelo Estado na edição de uma nova lei, respeitados os direitos

adquiridos pelo servidor. O estatuto rege a vida dos servidores ocupantes de cargo público de provimento efetivo, regendo também a dos ocupantes de cargo público em comissão, no que for compatível a esse tipo de cargo.

Cada esfera de governo cria o seu próprio estatuto, respeitando a Constituição Federal, havendo assim o estatuto dos servidores públicos estaduais e municipais, dos servidores das autarquias e das fundações públicas. Em algumas situações, o estatuto é denominado Lei Orgânica, como no caso da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, da Lei Orgânica do Ministério Público, etc.

A emenda constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 (BRASIL, 1988), denominada emenda da Reforma Administrativa, modificou o *caput* do art. 39 da Lei Maior, excluindo a exigência de regime jurídico único do ordenamento. A emenda trouxe o seguinte texto para o *caput* do artigo 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.

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2000, p. 423), com a exclusão da norma constitucional do regime jurídico único, ficou cada esfera de governo com liberdade para adotar regimes jurídicos diversificados, seja o estatutário, seja o contratual, ressalvadas aquelas carreiras institucionalizadas em que a própria Constituição impõe, implicitamente, o regime estatutário, uma vez que seus integrantes ocupem cargos organizados em carreira (Magistratura, Ministério público, Tribunal de Contas, Advocacia Pública, Defensoria Pública e Polícia), além de outros cargos efetivos, cujos ocupantes exerçam atribuições que o legislador venha a definir como atividades exclusivas de Estado, conforme previsto no artigo 247 da Constituição, acrescido pelo artigo 32 da emenda constitucional nº 19/98.

A Lei nº 9.962/2000 (BRASIL, 2000), possibilitou a contratação de empregados públicos (celetistas) no âmbito da administração direta, autarquias e fundações públicas federais.

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal, em liminar parcialmente concedida em 2 de agosto de 2007, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135-4/DF, suspendeu a eficácia do *caput* do artigo 39, modificado pela emenda constitucional nº 19/98, decidindo que a partir dessa data (*ex nunc*), ficou restabelecida a exigência de adoção de regime jurídico único na administração direta, autarquias e fundações

publicas de cada um dos entes federados, restaurando a redação original do *caput* do artigo 39 da Constituição.

Conquanto permaneçam válidas as contratações de empregados públicos para a administração direta, autarquias e fundações públicas federais, realizadas antes de 2 de agosto de 2007, o pessoal admitido para esses órgãos e entidades depois dessa data deve ser todo estatutário, sujeito, assim, à Lei nº 8.112/1990, e não à Lei nº 9.962/2000.

Podemos assim observar, em considerações finais, o caráter eminentemente conceitual do presente capítulo, fornecedor do supedâneo necessário para o correto e bom entendimento dos capítulos posteriores, onde a figura do servidor público civil é explorada detalhadamente.

2- ORGANIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

2.1 Cargo e Função

2.1.1 Cargo Público

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 251), “cargos são as mais simples e indivisíveis unidades de competência a serem expressadas por um agente”. (G.N).

A União, os Estados-membros e os municípios, distribuem suas competências constitucionais através seus respectivos órgãos públicos, que por sua vez, desempenham tais competências na pessoa de seus agentes públicos (pessoas físicas), legalmente investidos em cargos públicos.

Cargo público, na lição de Odete Medauar (2010, p. 276), “é o conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a um servidor, criado por lei, em número certo, com denominação própria, remunerado pelos cofres públicos”.

A Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990), o estatuto dos servidores públicos civis da União, conceitua cargo público em seu artigo 3º, *caput*, e parágrafo único, a saber:

Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.
Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão.

Os cargos públicos podem ser classificados em:

a) Cargo Efetivo: é aquele preenchido com o caráter de permanência para o seu ocupante, dependendo de aprovação em concurso público. Para Odete Medauar (2010, p. 276), ao se nomear alguém para um cargo efetivo, há o

pressuposto de permanência da pessoa no desempenho de suas atribuições, sendo este, portanto, o sentido do termo efetividade. É a nomeação para cargo efetivo que possibilita a aquisição da estabilidade ordinária ou comum, conforme prevê o artigo 41 da Constituição Federal, onde figura o termo *efetivo*. Ainda nas palavras da insigne doutrinadora, não é o concurso público que possibilita a aquisição da estabilidade; é o modo como o cargo é provido, ou seja, o provimento efetivo;

b) Cargo em Comissão: é o cargo de livre nomeação e exoneração, ou seja, independe de aprovação em concurso público, cabendo à autoridade competente escolher seu titular segundo o critério de conveniência e oportunidade. Aqui, vigora o pressuposto de temporariedade no cargo. Observa-se assim, que o provimento de cargo em comissão é sempre feito a título precário, não se adquirindo, em nenhuma hipótese, estabilidade em decorrência do exercício de cargo comissionado, não importa a duração temporal do servidor no cargo. De acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso V, os cargos em comissão serão preenchidos por servidores de carreira (de caráter efetivo) nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinando-se apenas para as atribuições de direção, chefia e assessoramento. Assim, os cargos remanescentes, poderão ser providos por pessoas estranhas ao quadro efetivo.

Os cargos públicos se distribuem em classes e carreiras e, excepcionalmente, são criados cargos isolados.

Denominamos classe ao agrupamento de cargos públicos de mesma denominação e idênticas referências de vencimento. Por exemplo: uma carreira de Delegado de Polícia escalonada em ascendentes classes de delegado, a saber: Delegado de 1ª classe, 2ª classe, 3ª classe até a classe especial.

Denominamos carreira ao conjunto de classes da mesma natureza de trabalho, da mesma profissão ou atividade, escalonadas segundo a responsabilidade, hierarquia de serviço e complexidade das atribuições. Ou seja, é o agrupamento das classes de cargos públicos de mesma denominação.

Denominamos cargo isolado aquele que não se escalona em classes, não sendo, assim, suscetíveis de progressão. Hodiernamente, constituem uma exceção, existindo em um número muito pequeno, porquanto a tendência é a organização de planos de carreira para os servidores, como determina o parágrafo 1º, do artigo 39 da Constituição Federal.

2.1.2 Função

A expressão função, na Constituição Federal atual, designa duas situações específicas:

a) função exercida por servidores temporários: como vimos anteriormente, os servidores públicos temporários não ocupam cargo na Administração Pública, e sim exercem uma função pública remunerada, sendo regidos, na esfera federal, pela Lei nº 8.745/1993;

b) função de natureza permanente, de direção, chefia e assessoramento: O legislador constituinte originário de 1988, criou o instituto da função de confiança, a ser exercida exclusivamente por servidores públicos efetivos, destinadas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2000, p. 422):

Fica explicada a razão de ter o constituinte, no artigo 37, inciso II, exigido concurso público só para a investidura em cargo ou emprego; nos casos de função, a exigência não existe porque os que a exercem ou são contratados temporariamente para atender às necessidades emergentes da Administração, ou são ocupantes de funções de confiança, para as quais não se exige concurso público.

2.2 Lotação

Pela doutrina de Hely Lopes Meirelles (1997, p. 367), lotação compreende o número de servidores que devem ter exercício em cada repartição ou serviço. A lotação pode ser:

a) Numérica ou Básica: corresponde aos cargos e funções atribuídos às várias unidades da Administração Pública;

b) Nominal ou Supletiva: constitui a distribuição nominal dos servidores para cada repartição pública, a fim de preencher as lacunas existentes do quadro numérico.

Somente por lei podem ser criados cargos, empregos e funções públicas, enquanto que por decreto se movimentam (lotam) os servidores, de acordo com a necessidade do serviço.

2.3 Criação, Transformação e Extinção de Cargos, Empregos ou Funções Públicas

A criação, transformação e extinção de cargos, empregos ou funções públicas dentro da Administração Pública obedece o Princípio da Organização Legal do Serviço Público, que exige a edição de lei, a saber:

a) Poder Executivo: lei de iniciativa privativa do Presidente da República, dos Governadores dos Estados e do Distrito Federal e dos Prefeitos Municipais, quando se tratar de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autarquias e fundações públicas, conforme previsão constitucional (art. 61, parágrafo 1º);

b) Poder Judiciário: mediante lei de iniciativa dos Tribunais, no tocante à organização de suas secretarias e serviços auxiliares e dos Juízos que lhes forem vinculados (Constituição Federal, artigo 96, inciso I, alínea “b”);

c) Poder Legislativo: cabe à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, às Assembleias Legislativas e às Câmaras de Vereadores, cada um em sua competência constitucional privativa, dispor sobre a criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços, mediante lei.

A emenda constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001 (BRASIL, 2010), alterou o texto do artigo 48, inciso X, da Carta Magna, atribuindo competência privativa ao Presidente da República para, mediante decreto, extinguir funções ou cargos públicos vagos. Destarte, com a edição da emenda constitucional nº 32/2001, a extinção de cargo público preenchido somente poderá ser efetivada mediante lei; caso o cargo esteja vago, a competência para sua extinção é privativa do Presidente da República, mediante decreto autônomo.

Na doutrina de Hely Lopes Meirelles (1997, p. 368), as leis de criação, transformação e extinção de cargos, funções ou empregos, ainda que dependam de iniciativa do Poder competente, podem sofrer emendas do Legislativo dentro de sua prerrogativa institucional, desde que não ultrapassem os limites qualitativos e quantitativos da proposta, nem desfigurarem o projeto original.

2.4 Provimento de Cargos

Nas palavras de Odete Medauar (2010, p. 279), ao preenchimento de cargo vago se dá o nome de provimento.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2000, p. 465), “provimento é o ato pelo qual o servidor público é investido no exercício do cargo, emprego ou função”.

Podemos então, conceituar provimento como o ato administrativo por meio do qual são preenchidos os cargos públicos, sejam estes efetivos ou em comissão.

A doutrina e a jurisprudência elencam dois tipos de provimentos:

a) Provimento Originário: é o que vincula inicialmente o servidor com a Administração Pública. É o preenchimento de classe inicial de cargo público não decorrente de qualquer vínculo anterior entre o servidor e a Administração. A única forma de provimento originário compatível com a Constituição é a nomeação;

b) Provimento Derivado: é o que depende de um vínculo anterior do servidor com a Administração Pública. As formas de provimento derivado enumeradas no artigo 8º da Lei nº 8.112/1990 (BRASIL,1990) são a promoção, a readaptação, a reversão, o aproveitamento, a reintegração e a recondução.

A Lei nº 8.112/1990, o Estatuto do Servidores Públicos Civis da União, em seu artigo 8º, apresenta as formas de provimento de cargo público, a saber:

“São formas de provimento de cargo público:

- I- nomeação;
- II- promoção;
- III- (Revogado pela Lei 9.527, de 1997);
- IV- (Revogado pela Lei 9.527, de 1997);
- V-readaptação;
- VI- reversão;
- VII-aproveitamento;
- VIII-reintegração;
- IX-recondução.”

Nomeação é a forma de provimento de cargos efetivos ou em comissão. O cargo de provimento efetivo, para fins de nomeação, depende de aprovação prévia em concurso público. Para o cargo de provimento em comissão, visto a característica de ser um cargo de confiança, não se exige concurso público, podendo recair sobre quem já é integrante da Administração Pública ou sobre pessoa sem qualquer vínculo anterior com o Estado. Como dito anteriormente, a nomeação é a única forma de provimento originário atualmente existente.

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2000, p. 467), promoção é forma de provimento pela qual o servidor passa para cargo de maior grau de responsabilidade e maior complexidade de atribuições, dentro da carreira a que

pertence. Pode-se dizer que promoção é uma forma de provimento pela qual o servidor deixa seu cargo efetivo e ingressa em outro, de classe superior.

Readaptação é forma de provimento por investidura do servidor público com limitações físicas ou mentais em cargo de atribuições e responsabilidade compatíveis com tais limitações devidamente comprovadas em inspeção médica. O novo cargo provido por readaptação deverá ter atribuições afins às do cargo anterior, devendo ser respeitada a habilitação exigida, o nível de escolaridade e a equivalência de vencimentos.

Reversão é o reingresso do servidor aposentado à ativa, no cargo anteriormente ocupado, em face da cessação da aposentadoria por invalidez permanente, declarada de ofício pelo Estado, por junta médica oficial que ateste sua insubsistência ou mesmo a pedido do servidor aposentado por tempo de contribuição, desde que haja interesse da Administração Pública. A reversão é vetada a aposentados que já completaram 70 anos de idade.

Aproveitamento consiste no reingresso do servidor em disponibilidade em cargo de atribuições e vencimentos compatíveis com o que detinha anteriormente. Por disponibilidade, entende-se a condição jurídica em que se encontra o servidor estável em face de determinadas circunstâncias que o impedem de continuar na ativa, como a extinção de seu cargo por lei. Na esfera federal, a partir da publicação do aproveitamento no Diário Oficial da União, o servidor terá 15 dias para entrar em exercício, sob pena de ter sua disponibilidade cassada, salvo por motivo de doença comprovada por junta médica oficial.

Reintegração é o retorno do servidor estável ao cargo anteriormente ocupado, por força de decisão judicial ou administrativa de sua demissão.

Recondução é o retorno do servidor estável ao cargo anteriormente ocupado por inabilitação em estágio probatório relativo a outro cargo ou por reintegração do antigo ocupante desse cargo.

2.5 Posse, Exercício, Estabilidade e Vacância

O artigo 7º da Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990) estabelece que a investidura no cargo público ocorre com a posse.

Posse é o ato administrativo formal e solene que materializa a investidura em cargo público, efetivo ou não. Só há posse nos casos de provimento por nomeação.

O vínculo jurídico existente entre a pessoa nomeada e a Administração Pública se perfaz com a posse. Antes da posse, como esse vínculo ainda não se aperfeiçoou, não se pode utilizar o termo servidor. Só com a posse, o nomeado torna-se servidor. O prazo para o nomeado tomar posse é de 30 dias, improrrogáveis, contados da nomeação ou, no caso de servidor que se encontre em licença nesta data, do término de seu impedimento. Caso isso não ocorra, torna-se sem efeito o ato de nomeação, nos termos do artigo 13, parágrafo 6º, do mesmo diploma.

Exercício é o efetivo desempenho das atribuições do cargo público ou função de confiança, conforme o artigo 15 da Lei nº 8.112/1990. Após a posse, o servidor deverá entrar em efetivo exercício, no prazo máximo de 15 dias, improrrogáveis, sob pena de exoneração.

Estabilidade conforme Diógenes Gasparini (2008, p. 211):

É a garantia constitucional de manutenção do vínculo de permanência no serviço público do servidor nomeado para cargo de provimento efetivo, angariada após o decurso de três anos de efetivo exercício, condicionada a avaliação de desempenho realizada por comissão instituída para esse fim.

Conforme disposição do artigo 41 da Constituição (BRASIL, 2010):

São estáveis após 3 (três) anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

Esse período de 3 anos é chamado de estágio probatório, que tem por objetivo avaliar a aptidão e a capacidade do servidor, para o desempenho das atribuições do cargo de provimento efetivo, para o qual foi nomeado mediante aprovação em concurso público.

Os servidores estáveis poderão perder seus cargos nas seguintes hipóteses previstas no artigo 41, parágrafo 1º, incisos I, II e III, da Carta Magna:

- Sentença judicial transitada em julgado;
- Processo administrativo, sendo assegurada ampla defesa;
- Avaliação de desempenho, sendo assegurada ampla defesa;
- Excesso de quadro, conforme a Constituição Federal de 1988, artigo 169, parágrafos 3º e 4º).

Vacância é o desprovimento ou esvaziamento do cargo público, seja de provimento efetivo ou em comissão. A partir do momento em que o servidor desocupa o cargo, este poderá ser ocupado por outra pessoa. São hipóteses de

vacância: exoneração, demissão, promoção, readaptação, aposentadoria, falecimento e posse em cargo inacumulável.

Nos casos de promoção, readaptação e recondução (em caso de reprovação em estágio probatório), ocorrem simultaneamente vacância e provimento.

Da leitura do capítulo suso apresentado, notamos o aspecto eminentemente estrutural e técnico do cargo público, com suas classificações, formas de criação, transformação, extinção e preenchimento, além dos institutos da estabilidade e vacância, realçando o lado formal do tema cargo público.

3- PRINCIPAIS NORMAS CONSTITUCIONAIS RELATIVAS AO SERVIDOR PÚBLICO

Será examinado sucintamente no presente trabalho, as principais normas constitucionais atinentes aos servidores públicos civis, previstas nos artigos 37 a 41 (BRASIL, 2010), conquanto outras existam, esparsas no texto constitucional.

3.1 Acessibilidade aos cargos, empregos e funções públicas

O inciso I do artigo 37, na sua redação original, permitia o direito de acesso aos cargos, empregos e funções públicas apenas aos brasileiros natos e naturalizados, que preenchessem os requisitos previstos em lei.

A edição da emenda constitucional nº 19, aos 4 de junho de 1998, deu nova redação ao artigo 37, inciso I, da Carta Maior, acrescentando a possibilidade de estrangeiros, na forma da lei, ocuparem cargos, empregos e funções na Administração Pública.

É o seguinte o teor atual deste inciso:

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;"

3.2 Concurso Público

Nos dizeres do artigo 37, inciso II, com a redação dada pela emenda constitucional nº 19/1998 (BRASIL, 2010):

II- a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a

natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Como observamos, a Constituição Federal de 1988 além de tornar obrigatória a aprovação prévia em concurso público para cargos de provimento efetivo ou empregos da Administração Direta, autarquias e fundações públicas, expandiu essa obrigatoriedade também para as pessoas jurídicas de direito privado da Administração Indireta, ou seja, para o preenchimento de empregos nas empresas públicas e sociedades de economia mista.

A Administração Pública, no entendimento de Hely Lopes Merelles (1997, p. 381) é livre para estabelecer as bases do concurso e os critérios de julgamento, desde que o faça com igualdade para todos os candidatos. É a obediência aqui ao Princípio da Isonomia, uma vez que propicia igual oportunidade de acesso aos cargos e empregos públicos a todos que atendam os requisitos estabelecidos de forma geral e abstrata na lei.

Como já visto anteriormente, a exigência de concurso público está relacionada somente à nomeação para cargos e empregos públicos de provimento efetivo. Não atinge à nomeação para cargos em comissão, que por definição, são de livre nomeação e exoneração, baseados exclusivamente em critérios subjetivos de confiança da autoridade competente.

O inciso III, do artigo 37 da Carta Constitucional (BRASIL, 2010) assim dispõe:

III- o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma única vez, por igual período;

Entende-se por prazo de validade o período durante o qual a Administração Pública poderá nomear ou contratar os aprovados no concurso público. Tal prazo de validade se inicia com a homologação do concurso.

Homologação é o ato administrativo pelo qual a Administração Pública certifica que o procedimento do concurso foi válido e regularmente concluído. A nomeação ou a contratação dos candidatos aprovados só pode ser realizada após a homologação do concurso e dentro de seu prazo de validade.

O artigo 37, em seu inciso IV (BRASIL, 2010), estabelece o seguinte:

IV- durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira.

A Constituição Federal de 1988 não proíbe a abertura de concurso público para determinado cargo ou emprego enquanto ainda esteja dentro do prazo de validade um concurso anteriormente realizado, apenas estabelece prioridade de nomeação aos candidatos aprovados no concurso anterior ainda válido, sobre os aprovados no novo concurso.

No tocante à obrigatoriedade de nomeação ou contratação de candidatos aprovados em concurso público, a orientação da jurisprudência tradicional é a de que a aprovação em concurso público gera simples expectativa de direito à nomeação, mesmo quando o edital do concurso estabelecer o número de vagas que a Administração afirma pretender preencher.

Mas, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, parece ter início a formação de jurisprudência no sentido de reconhecer direito adquirido à nomeação de aprovados e classificados dentro do número de vagas oferecidas no edital dos concursos públicos. Contudo, ainda prevalece em nossos tribunais, a orientação tradicional.

3.3 Acumulação de cargos, empregos e funções públicas

O artigo 37, inciso XVI, da Constituição, alterado pelas emendas constitucionais nº 19, de 4 de junho de 1998 e nº 34, de 13 de dezembro de 2001 (BRASIL, 2010), dispõe acerca da acumulação remunerada de cargos públicos, a saber:

XVI- é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso IX:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais da saúde, com profissões regulamentadas;

O inciso XVII do mesmo dispositivo, alterado pela emenda constitucional nº 19/1998 (BRASIL, 2010), estende a vedação a autarquias, fundações, empresas públicas, sociedade de economia mista, suas subsidiárias e sociedades controladas, direta ou indiretamente pelo Poder Público.

A Lei nº 9.527/1997 (BRASIL, 1997), incluiu um parágrafo terceiro ao artigo 118 da Lei nº 8.112/1990, para considerar proibida a acumulação de vencimento de cargo ou emprego público efetivo com proventos da inatividade, salvo quando os cargos de que decorram essas remunerações forem acumuláveis na atividade.

3.4 Remuneração dos Servidores Públicos

A Constituição de 1988 (BRASIL, 2010) apresenta 2 (dois) tipos de sistemas remuneratórios aos serviços prestados pelo servidor público:

a) Sistema de Remuneração, para todos os níveis de governo, elaborados em Planos de Carreira, em que o salário do servidor compreende uma parte fixa, representada pelo padrão fixado em lei (vencimento básico), e uma parte variável, de natureza variada, denominada vantagem pecuniária, compreendendo basicamente os adicionais, gratificações e verbas indenizatórias. A soma do vencimento básico com a vantagem pecuniária recebe o nome de remuneração. Tal sistema é o tradicionalmente utilizado.

b) Sistema de Subsídio, que apresenta como característica fundamental, o fato de ser representado por parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. São obrigatoriamente remunerados pelo regime de subsídio:

- os agentes políticos: Chefes do Poder Executivo, Deputados, Senadores, Vereadores, Ministros de Estado, Secretários de Governos estaduais e municipais;
- os seguintes servidores públicos: membros da Magistratura, membros do Ministério Público, Ministros dos Tribunais de Contas, os integrantes das carreiras pertencentes à Advocacia Geral da União, da Defensoria Pública, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal e os servidores públicos policiais.

Facultativamente, podem ser remunerados por subsídio os servidores públicos organizados em carreira, desde que lei federal, estadual ou municipal assim o disponha, conforme a carreira tratada.

A Constituição, em seu artigo 37, inciso XIII (BRASIL, 2010), veda a vinculação ou equiparação de vencimentos para efeito de remuneração de pessoal do serviço público.

O inciso XV do artigo 37, em sua nova redação dada pela emenda constitucional nº 19/1998, estabelece que o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV do artigo 37 e nos artigos 39, parágrafo 4º, 150, II, 153, III, e 153, parágrafo 2º, I. Tais ressalvas permitem a redução da retribuição pecuniária, podendo surgir questionamentos de servidores ativos e inativos em relação ao direito adquirido aos valores pecuniários que já vinham percebendo em valores maiores aos dos limites estabelecidos pelas ressalvas.

Como exemplo de tais ressalvas, temos o inciso XI do artigo 37 da Carta Maior (BRASIL, 2010), que dispõe sobre o teto remuneratório do serviço público, apresentando a seguinte disposição:

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

A fixação de um limite salarial máximo para o serviço público tem a intenção de impedir a existência de servidores percebendo valores pecuniários absurdamente elevados, incompatíveis com a realidade brasileira.

3.5 Aposentadoria dos Servidores Públicos

Aposentadoria, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2000, p. 446) “é o direito à inatividade remunerada, assegurado ao servidor público em caso de

invalidez, idade ou requisitos conjugados de tempo de exercício no serviço público e no cargo, idade mínima e tempo de contribuição”.

A Constituição, em seu artigo 40, *caput*, trata do regime de previdência social aplicável ao servidor titular de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios, incluídas as respectivas autarquias e fundações.

Tal regime de previdência é diferente do regime geral a que estão sujeitos os trabalhadores da iniciativa privada regidos pela CLT, dos trabalhadores autônomos e outros, além dos servidores ocupantes de cargo em comissão, cargo temporário e emprego público.

O regime de previdência social dos servidores públicos efetivos é denominado próprio. Este regime tem caráter contributivo e solidário. Para ter direito à aposentadoria só será computado o tempo de efetiva contribuição do beneficiário. Devem contribuir para o sistema o ente público, os servidores ativos e inativos e os pensionistas, conforme o disposto no artigo 40, *caput*.

Ao servidor de cargo em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração, bem como ao servidor temporário e ao empregado público, conforme disposição do parágrafo 13, do artigo 40, aplica-se o regime geral de previdência social, ou seja, o mesmo regime previdenciário dos trabalhadores da iniciativa privada.

Os dispositivos do artigo 40 da Constituição foram bastantes alterados em relação á sua redação original, com a promulgação da emenda constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998 e 41, de 19 de dezembro de 2003, trazendo profundas modificações ao sistema.

A Constituição Federal, na redação do parágrafo 1º e seus incisos, do artigo 40, alterada pela emendas constitucionais nºs 20/1998, e 41/2003 (BRASIL, 2010), apresenta as modalidades de aposentadoria do regime próprio dos servidores públicos efetivos:

Parágrafo 1º. Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos parágrafos 3º e 17:

I – por **invalidez permanente**, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente de serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei; (grifo nosso)

II – **compulsoriamente**, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição; (grifo nosso)

III – **voluntariamente**, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições: (grifo nosso)

- a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;
- b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.”

Quanto aos proventos da aposentadoria, que vem a ser a remuneração pecuniária recebida pelo aposentado, o parágrafo 3º do artigo 40, com a redação dada pela emenda nº 41/2003, determina que seu cálculo, na ocasião da concessão, considere as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam o artigo 40 e o artigo 201, na forma da lei. Esta regra representa o fim da aposentadoria com proventos integrais para o servidor estatutário. Os proventos não mais corresponderão ao valor da última remuneração do servidor. Seu valor será uma média calculada com base nas remunerações sobre as quais o servidor contribuiu ao longo de sua vida profissional, cabendo à lei determinar quantos anos serão considerados para essa média.

Além de extinguir a aposentadoria com proventos integrais, a emenda constitucional nº 41/2003, acabou com a regra anterior que assegurava paridade entre os proventos de aposentadoria e pensão e a remuneração do cargo recebida pelos servidores ativos, prevendo atualmente, segundo o parágrafo 8º do artigo 40 da Carta Maior, apenas o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

É vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência próprio dos servidores estatutários, ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis previstos na Constituição.

O parágrafo 14 do artigo 40, alterado pela emenda constitucional nº 20/1998, prevê a possibilidade dos entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) fixarem, para o valor das aposentadorias e pensões dos servidores sujeitos ao regime próprio, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral da previdência social, desde que, obrigatoriamente, criem regime de previdência complementar para tais servidores.

O parágrafo 15, complementando o anterior, estabelece que esse regime de previdência complementar será instituído por lei ordinária de iniciativa do respectivo Poder Executivo. Estabelece ainda, que o regime de previdência complementar dos servidores ocupantes de cargos efetivos ficará a cargo de entidades fechadas de

previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

O parágrafo 16 do artigo 40, introduzido pela emenda nº 20/1998, garante que o servidor que tenha ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar somente a ele estará sujeito se prévia e expressamente formalizar opção nesse sentido.

Nas palavras de Odete Medauar (2010, p. 301):

Quando se vai implantar um novo regime em matéria de pessoal da Administração, há normas que disciplinam a situação de quem já poderia exercer direitos segundo o regime antigo, pois preencheu totalmente os requisitos para exercê-los e ainda não o fizeram. Por vezes, as regras de transição também cuidam da situação daqueles que preencheram parcialmente os requisitos elencados no sistema antigo.

No presente trabalho, não analisaremos as regras de transição acerca do tema, por acreditarmos que seriam, devido sua complexidade e extensão, matéria para monografia específica. Limitaremos-nos somente a elencar as regras de transição possíveis, a saber:

- servidor que preencheu todos os requisitos para aposentadoria pelo regime anterior;
- servidor já aposentado;
- servidor que tenha ingressado em cargo efetivo até a data da publicação da emenda constitucional nº 20/1998;
- servidor que tenha ingressado em cargo efetivo até a data da publicação da emenda constitucional nº 41/2003.

Como visto, preocupamo-nos em abordar no capítulo em tela as questões constitucionais mais relevantes ao servidor público civil, notadamente sua remuneração e os direitos inerentes à aposentadoria, após anos de labuta e dedicação ao serviço público.

4 DIREITOS E DEVERES DO SERVIDOR PÚBLICO

Os direitos e deveres do servidor público estão expostos, em grande parte, na Constituição Federal. Entretanto, não há impedimento jurídico para que outros direitos sejam outorgados pela legislação infraconstitucional, mais especificamente, nos estatutos dos servidores públicos civis.

4.1 Direitos

Dentre os direitos temos: férias, licenças, afastamentos, vencimentos ou remuneração e demais vantagens pecuniárias, aposentadoria, entre outros, sendo alguns já comentados nos capítulos anteriores.

O artigo 49 do estatuto do servidor público civil da União, Lei nº 8.112/90, estabelece que, além da remuneração, poderão ser pagas ao servidor as seguintes vantagens pecuniárias:

- **INDENIZAÇÕES:** A Lei nº 8.112/90, em seu artigo 51, assegura indenizações aos servidores. São elas:

- a) Ajuda de Custo: destinada a compensar os gastos que o servidor terá com a instalação em novo domicílio (transporte do servidor e sua família), desde que, no interesse do serviço, tenha de mudar de domicílio em caráter permanente. Presente nos artigos 53 ao 57 da Lei nº 8.112/90;
- b) Diárias: Previsto nos artigos 58 e 59 do estatuto do servidor público civil da União, são vantagens pecuniárias destinadas a compensar os gastos do servidor com locomoção urbana, pousada e alimentação, nos casos de afastamento da repartição, em caráter eventual, para outro ponto do território nacional ou do exterior;

- c) Transporte: destinado a compensar gastos do servidor com a utilização de meio próprio de locomoção para a execução de serviços externos à repartição (artigo 60 da Lei nº 8.112/90);
- d) Auxílio-Moradia: A subseção IV, do capítulo II, do Título III da Lei nº 8.112/90, dispõe sobre o auxílio-moradia, que vem a ser a compensação dos gastos do servidor com aluguel ou serviços de hotelaria, nas hipóteses de servidor requisitado a ocupar cargo em comissão ou função de confiança de direção e assessoramento superior, cargo de natureza especial, cargo de ministro de Estado ou equivalentes, com mudança de residência.

- GRATIFICAÇÕES: atualmente a Lei nº 8.112/90 expõe as seguintes gratificações ao servidor:

- a) Retribuição por exercício de cargo em comissão ou função de confiança (art. 62): constitui a contraprestação pecuniária percebida pelo servidor ocupante de cargo em comissão ou função de confiança, não se incorporando à remuneração ou ao provento do servidor;
- b) Gratificação Natalina (arts. 63 a 66): trata-se do 13º salário. Corresponde a 1/12 da remuneração do mês de dezembro, proporcional ao número de meses de exercício no respectivo ano;
- c) Gratificação por encargo de curso ou concurso (art. 76-A): devida ao servidor que, em caráter eventual, exercer as atividades elencadas nos incisos I ao IV do *caput* do artigo 76-A, dentre as quais atuar como instrutor em curso de formação ou participar da preparação de concurso público.

- ADICIONAIS: o artigo 61 da Lei nº 8.112/90, enumera os seguinte adicionais para os servidores públicos civis federais:

- a) Adicional por atividades insalubres, perigosas ou penosas (arts. 68 a 72): os servidores que exercerem com habitualidade trabalhos em condições insalubres ou em constante contato com substâncias radioativas ou tóxicas (químicas ou biológicas) ou que impõem risco de morte, terão direito a receber adicional calculado sobre o vencimento de seu cargo;
- b) Adicional por prestação de serviço extraordinário (arts. 73 a 74): o trabalho extraordinário deve ser entendido como excepcional, limitado

a duas horas por jornada, para atender situações temporárias demandantes de trabalho adicional do servidor, remunerado com acréscimo de 50% sobre o valor da hora normal de trabalho;

- c) Adicional por hora noturna (art. 75): entende-se por trabalho noturno aquele exercido em horário compreendido entre as 22 horas de um dia e as 5 horas do dia seguinte, tendo um acréscimo de 25% sobre o valor da hora convencional. A hora noturna corresponde a 52 minutos e 30 segundos;
- d) Férias e adicional de férias (art. 76): a Carta magna assegura ao servidor o gozo de férias anuais remuneradas, com pelo menos um terço a mais do que o salário normal. Esse acréscimo de 1/3 nas férias é denominado no estatuto de adicional de férias, correspondente a 1/3 da remuneração do período de férias.

O estatuto dos servidores públicos civis da União estabelece também, nos seus artigos 81 e 82, as seguintes licenças para o servidor:

- Licença por motivo de doença em pessoa da família (art. 83): o servidor poderá afastar-se em licença por motivo de doença de familiares (cônjuge/companheiro, filhos, dependentes econômicos). Seu prazo é de até 30 (trinta) dias, prorrogáveis por mais 30 (trinta), com remuneração e, se necessário, por mais 90 (noventa), sem remuneração;

- Licença por motivo de afastamento de cônjuge ou companheiro (art. 84): permite que o servidor se afaste do serviço, sem remuneração, para acompanhar cônjuge ou companheiro deslocado para outro local dentro do território nacional, para o exterior ou para o exercício de mandato eletivo dos poderes Executivo e Legislativo, não tendo prazo determinado;

- Licença para o serviço militar (art. 85): assegurada ao servidor convocado para exercer o serviço militar, sendo esse afastamento remunerado. Finda a licença, o servidor deverá reassumir seu cargo em até 30 (trinta) dias, sem remuneração;

- Licença para atividade política (art. 86): no período compreendido entre a escolha em convenção partidária até a véspera da inscrição na Justiça Eleitoral, a licença será sem remuneração. A partir do registro na Justiça Eleitoral ao décimo dias após o pleito, o servidor gozará da licença para atividade política, remunerada por até 3 (três) meses;

- Licença para capacitação (art. 87): a cada cinco anos de efetivo exercício, o servidor faz jus à licença capacitação, concedida no interesse da Administração, por até 3 (três) meses, sem prejuízo de sua remuneração, para aprimoramento profissional;

- Licença para tratar de interesses particulares (art. 91): o servidor público estável poderá gozar dessa licença, sem remuneração, por até 3 anos, para tratar de interesses particulares, concedida a critério da Administração;

- Licença para o desempenho de mandato classista (art. 92): o servidor eleito para diretoria de sindicato, conselho de fiscalização profissional, associação classista, federação, confederação, gerência ou administração de cooperativa de servidores, poderá afastar-se do exercício de suas funções, sem remuneração, pelo prazo equivalente ao tempo do mandato, prorrogável uma única vez, em caso de reeleição.

Além das vantagens pecuniárias e licenças, a Lei nº 8.112/90, em seus artigos 93 a 96, prevê os seguintes casos de afastamento para o servidor federal:

- Afastamento para servir a outro órgão ou entidade (art. 93): configura a cessão de servidores públicos para outros órgãos ou entidades dos três poderes dos entes federativos (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios), para o exercício de cargos em comissão ou função de confiança, assim como para outras hipóteses previstas em lei;

- Afastamento para o exercício de mandato eletivo (art. 94): o servidor público investido em mandato eletivo deve ser afastado do cargo. Tal afastamento é obrigatório para os mandatos federais, estaduais, distritais e de prefeito, e no caso de servidor eleito vereador, havendo compatibilidade de horários, poderá existir a acumulação do mandato eletivo. Inexistindo compatibilidade de horários, o afastamento também é obrigatório;

- Afastamento para estudo ou missão no exterior (arts. 95 e 96): o servidor poderá ausentar-se do país para estudo ou missão oficial somente se obtiver autorização do presidente da República, do Presidente da Câmara dos deputados, do Presidente do Senado Federal ou do Presidente do Supremo Tribunal Federal. Essa ausência não poderá ser superior a 4 (quatro) anos e, com o retorno do servidor, somente após decorrido igual período será permitida nova ausência;

- Afastamento por concessões (art. 97): o servidor efetivo poderá afastar-se 1 (um) dia de seu serviço para doação de sangue; 2 (dois) dias para alistamento

eleitoral e 8 (oito) dias consecutivos em razão de casamento ou falecimento do cônjuge, companheiro, pais, madrasta ou padrasto, filhos, enteados, menor sob sua guarda ou tutela e irmãos.

4.2 Deveres

Os deveres a que estão submetidos os servidores públicos civis da União são representados, dentre outros: zelo, lealdade, legalidade, obedecer a ordens, presteza, representar contra ilegalidade, economia, sigilo sobre assunto da repartição, assiduidade, pontualidade e urbanidade. O descumprimento desses deveres enseja punição disciplinar.

São as seguintes as formas de punição disciplinar estabelecidas no artigo 127 da Lei nº 8.112/90, que antes de aplicadas, passarão pela instauração do devido processo legal administrativo, assegurado ao servidor ampla defesa e contraditório:

- Advertência: penalidade mais branda, aplicada ao servidor que praticar qualquer uma das condutas definidas no art. 117, I ao VIII e XIX. Prescreve em 180 dias. O registro da advertência será cancelado em 3 (três) anos. O procedimento disciplinar adequado para apurar a falta, oferecer o direito de manifestação do acusado e promover o devido julgamento é a sindicância;

- Suspensão: penalidade mais severa que a advertência, utilizada nas faltas graves que não acarretem demissão. Não poderá exceder a 90 (noventa) dias, o afastamento do servidor sem remuneração. O artigo 117, XVII e XVIII, elenca as irregularidades punidas com suspensão. Quando a pena de suspensão não exceder 30 (trinta) dias, o procedimento disciplinar adequado é a sindicância. Quando a suspensão exceder 30 (trinta) dias, o procedimento adequado será o processo administrativo disciplinar. A suspensão pode ser convertida em multa, no valor de 50% por dia de remuneração;

- Demissão: penalidade mais rigorosa de punição, aplicada somente nos casos previstos nos artigos 117, IX ao XVI e 132. Prescreve em 5 (cinco) anos. O procedimento adequado será o processo administrativo disciplinar, no entanto, nas hipóteses de acúmulo de cargos, empregos ou funções públicas, abandono de cargo ou inassiduidade habitual, o procedimento adequado será o rito sumário;

- Cassação de disponibilidade ou aposentadoria: aplicada nos mesmos casos acarretadores de demissão, com a ressalva de ser a punição adequada aos servidores aposentados ou em disponibilidade que, na atividade, praticaram irregularidades sujeitas à pena de demissão;

- Destituição de cargo em comissão ou função de confiança: aplicação punitiva reservada aos servidores detentores de cargos em comissão ou função de confiança.

Do mesmo modo que o trabalhador do setor privado, vimos neste capítulo que o servidor público civil também possui uma gama de direitos amparados por lei em relação ao seu trabalho, assim como, uma ampla lista de deveres que devem ser obedecidos em razão do exercício de um cargo público.

5 – RESPONSABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO

Na lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2000, p. 472), “o servidor público sujeita-se à responsabilidade civil, penal e administrativa decorrente do cargo, emprego ou função. Por outras palavras, ele pode praticar atos ilícitos no âmbito civil, penal e administrativo”.

5.1 Responsabilidade Civil

Nas palavras de Odete Medauar (2010, p. 313), se for responsabilizado civilmente, o servidor deverá reparar dano que, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, tenha causado à Administração. O dano pode originar-se de conduta ou omissão que lese diretamente o patrimônio público (por exemplo, equipamentos e materiais perdidos, deteriorados ou quebrados) ou redundem em prejuízos a terceiros, pago pelos cofres públicos.

Observamos assim, que o dano causado pelo servidor público na esfera civil é de ordem patrimonial, apresentando duas situações:

a) caso o dano seja causado ao Estado - Administração, a responsabilidade é apurada pela própria Administração Pública, através do processo administrativo, respeitadas todas as garantias de defesa ao agente público previstas na Constituição Federal e os procedimentos previstos nas leis estatutárias;

b) caso o dano seja causado a terceiros, aplica-se a norma prevista no artigo 37, parágrafo 6º, da Carta Magna, na qual as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de

regresso da Administração Pública contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. É o que a doutrina civilista denomina de responsabilidade objetiva.

5.2 Responsabilidade Penal

O servidor público responde penalmente quando pratica as condutas tipificadas na legislação como crime ou contravenção.

A maioria dos crimes praticados contra a Administração Pública se encontra no Código Penal, nos artigos 312 a 326 e 359-A a 359-H (BRASIL,1940) sendo denominados de crimes funcionais.

Existem também leis federais esparsas tipificando outras condutas praticadas pelos servidores públicos qualificadas como crime, por exemplo, a Lei nº 4.898/65 (Lei do abuso de autoridade) e Lei nº 8666/93 (Lei de Licitações).

5.3 Responsabilidade Administrativa

No magistério de Hely Lopes Meirelles (1997, p. 421), responsabilidade administrativa do servidor público é a que resulta da violação de normas internas da Administração pelo servidor sujeito ao estatuto e disposições complementares estabelecidas em lei, decreto ou qualquer outro provimento regulamentar da função pública. A falta funcional gera o ilícito administrativo e dá ensejo à aplicação de pena disciplinar, pelo superior hierárquico, no devido processo legal.

Não existe com relação ao ilícito administrativo a mesma tipicidade que caracteriza o ilícito penal. A maior parte dos ilícitos administrativos não é definida precisamente; a lei estatutária, em regra, limita-se a falar em falta de cumprimento dos deveres funcionais atribuídos ao servidor, sendo poucas as infrações administrativas definidas como ilícitas.

Destarte, a Administração Pública dispõe de discricionariedade para determinar, diante da fluidez da lei, se um ato administrativo praticado pelo agente público é considerado ilícito.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2000, p. 474) leciona que é precisamente essa discricionariedade que exige a precisa motivação da penalidade imposta, para demonstrar a adequação entre a infração e a pena escolhida e impedir o arbítrio da Administração.

Da presente exposição, concluímos que a carga de responsabilidade acometida à pessoa que assume um cargo público é muito grande, obrigando o servidor a uma constante atenção e denodo em relação ao cumprimento de seus atos administrativos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como já visto na introdução deste trabalho, buscou-se analisar a figura do servidor público dentro da Administração Pública Brasileira, enfocando fundamentalmente a figura do servidor público civil da União.

No capítulo 1, apresentamos a visão da doutrina administrativista brasileira acerca do conceito jurídico de servidor público, como uma das espécies da categoria agente público.

Mostramos, no capítulo 2, a organização do serviço público brasileiro, no aspecto subjetivo, com as características essenciais dos cargos, empregos e funções públicas, suas formas de criação, transformação e extinção, além das formas de provimento dos cargos.

O capítulo 3 é reservado para as principais normas existentes na Constituição Federal de 1988 referentes ao servidor público civil.

Os direitos e deveres do servidor público federal é exposto no capítulo 4.

Por fim, no capítulo 5, ilustramos as responsabilidades a que o servidor público civil está sujeito, nas esferas civil, penal e administrativa.

Acreditamos ter alcançado o objetivo primordial do trabalho, ou seja, dar uma visão simples, didática e atualizada do tema, respeitando sempre o rigor científico em nossa exposição.

Não tivemos a presunção de esgotar o assunto, longe disso, muito ainda há a ser explorado nessa seara, porquanto o tema é palpitante e dá margem a monografias específicas sobre cada capítulo abordado.

Esperamos, sinceramente, que esta obra faça as pessoas refletirem o quão importante é o trabalho dessa valorosa e laboriosa classe de trabalhadores

denominada servidor público, tão desprestigiada pela sociedade, que ainda se apóia em estereótipos para difamar toda uma categoria profissional.

REFERÊNCIAS

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2010.

_____, **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Publicada no DOU de 12.12.90.

_____, **Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997**. Altera dispositivos das Leis nºs 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.460, de 17 de setembro de 1992, e 2.180, de 5 de fevereiro de 1954, e dá outras providências. Publicada no DOU de 11.12.97.

_____, **Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000**. Disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Publicada no DOU de 23.2.2000.

_____, **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Institui o Código Penal Brasileiro. Publicado na CLBR de 1940.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12ª Edição. São Paulo: Atlas, 2000.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 13ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2008.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 14ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22ª Edição. São Paulo: Malheiros, 1997.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2009.