

Série sbdp
Direito Público dos
Recursos Humanos
Vol. 2

PROFISSIONALIZAÇÃO E SEGURANÇA JURÍDICA NA FUNÇÃO PÚBLICA

Coordenação:
Carlos Ari Sundfeld
Conrado Tristão

Organização:
Ana Luíza Galil
Anna Carolina Migueis Pereira
Camila Castro Neves
Isabela de Oliveira Parisio
Ricardo Alberto Kanayama



Núcleo de Inovação da
Função Pública - sbdp

Série sbdp
Direito Público dos
Recursos Humanos
Vol. 2

PROFISSIONALIZAÇÃO E SEGURANÇA JURÍDICA NA FUNÇÃO PÚBLICA

Coordenação:
Carlos Ari Sundfeld
Conrado Tristão

Organização:
Ana Luíza Calil,
Anna Carolina Migueis Pereira
Camila Castro Neves
Isabela de Oliveira Parisio
Ricardo Alberto Kanayama



**Núcleo de Inovação da
Função Pública - sbdp**

APRESENTAÇÃO

O debate em torno da modernização do RH do Estado brasileiro, em alta nos dias de hoje, parece ainda carecer de diagnósticos jurídicos mais aprofundados.

A partir dessa percepção, a Sociedade Brasileira de Direito Público (sbdp), por meio de seu Núcleo de Inovação da Função Pública, tem empreendido esforços para produzir e fomentar a produção de pesquisas jurídicas sobre a gestão de pessoas no setor público brasileiro.

Esse é o objetivo da Série sbdp Direito Público dos Recursos Humanos, que, atualmente em seu segundo volume, reúne produções jurídicas sobre temas relevantes dos recursos humanos públicos.

Este segundo volume da série traz pesquisas que discutem profissionalização e segurança jurídica na função pública. São diagnósticos jurídicos que ajudam a informar o debate em torno da modernização do RH do Estado.

Os trabalhos apresentados nesse volume são fruto de outra iniciativa da sbdp, com apoio da Vamos (Fundação Lemann, Instituto Humanize e República.org): o “2º Concurso de Monografias - Direito Público dos Recursos Humanos”.

O concurso contou com a brilhante participação de pesquisadores com variadas formações e provenientes de grandes instituições de ensino de diversos estados. A presente obra traz as monografias que obtiveram os três primeiros lugares no concurso.

Deixamos nossos agradecimentos: à Vamos; ao Grupo Público da FGV Direito SP, na pessoa de sua coordenadora, profa. Juliana Palma; à Escola de Formação Pública da sbdp, na pessoa de sua coordenadora, profa. Mariana Vilella; à equipe do Núcleo de Inovação da Função Pública que participou da organização do “2º Concurso de Monografias - Direito Público dos Recursos Humanos”: Ana Luíza Calil, Anna Carolina Migueis Pereira, Camila Castro Neves, Isabela de Oliveira Parisio e Ricardo Alberto Kanayama; aos professores que participaram da banca avaliadora do concurso: Mariana Avelar, Marina Zago, Patrícia Baptista, Rodrigo Kanayama, Renato Toledo e Wallace Corbo; a Rafael Castro, pela edição da presente obra; e a Vera Monteiro, André Rosilho, Jacintho Arruda Câmara, João Domingos Liandro, Yasser Gabriel e Jolivê Alves da Rocha Filho, por todo o apoio.

Carlos Ari Sundfeld

Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp

Conrado Tristão

Coordenador do Núcleo de Inovação da Função Pública – sbdp

SUMÁRIO

01. APRESENTAÇÃO

02. SUMÁRIO

04. Beatriz Krebs Delboni | Daniella Stefano de Alencar

Segurança jurídica e fundamentação das decisões administrativas: uma análise sobre a complementaridade entre a Lei nº 13.655/2018 e o CPC/2015

38. Nathalia Leone Marco

Profissionalização da gestão pública municipal por meio da criação de carreiras voltadas à gestão governamental: o caso de São Paulo

80. Beatriz Gabrielly de Souza Santiago | Cassio Muhl

Servidor público temporário e o direito ao fundo de garantia por tempo de serviço e férias acrescidas de terço constitucional

Clique no **número da página** para navegar até ela.

A qualquer momento, clique na **parte inferior da página** para voltar até este sumário.

LISTA DE AUTORES

Beatriz Gabrielly de Souza Santiago

Bacharela em Direito pelo Centro Universitário de Várzea Grande (UNIVAG).

Beatriz Krebs Delboni

Bacharela em Direito pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP). Mestra em Direito Processual Civil na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

Cassio Muhl

Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS).

Daniella Stefano de Alencar

Bacharela em Direito pela Universidade de São Paulo (USP).

Nathalia Leone Marco

Especialista em Direito Municipal pela Escola Paulista de Direito (EPD). Bacharela em Direito pela Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU).

Beatriz Krebs Delboni Daniella Stefano de Alencar

Segurança jurídica e fundamentação
das decisões administrativas: uma
análise sobre a complementaridade
entre a Lei nº 13.655/2018 e o CPC/2015



Núcleo de **Inovação** da
Função Pública - sbdp

Segurança jurídica e fundamentação das decisões administrativas: uma análise sobre a complementaridade entre a Lei nº 13.655/2018 e o CPC/2015

Beatriz Krebs Delboni

Daniella Stefano de Alencar

Resumo: Este estudo visa analisar a segurança jurídica e o dever de fundamentação sob a ótica do Direito Administrativo e do Direito Processual Civil, a fim de verificar uma possível relação de complementaridade entre eles. Essa discussão torna-se especialmente relevante em um contexto no qual gestores públicos evitam tomar decisões, por temer o controle rígido das instâncias controladora e judicial. Assim, analisa-se a segurança jurídica sob o viés das alterações trazidas pela Lei nº 13.655/2018, que busca garantir maior confiabilidade, previsibilidade e eficiência às decisões da Administração. Nesse cenário, pretende-se verificar possíveis contribuições do Processo Civil na aplicação de dispositivos abstratos que constam na Lei nº 13.655/2018, especialmente no que toca à motivação das decisões. Diante disso, são trazidos dispositivos da Constituição Federal de 1988 e de leis infraconstitucionais, assim como ensinamentos da doutrina sobre o tema, e julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a título ilustrativo. Dessa forma, busca-se contribuir para o aumento da segurança jurídica na tomada de decisões administrativas, auxiliando tanto os administrados quanto os administradores.

INTRODUÇÃO

Conforme apontado por Cassiano Gomes¹, o Estado tem o dever constitucional de promover “estabilidade nas relações jurídicas, clareza e previsibilidade quanto aos direitos e deveres dos cidadãos, dos servidores públicos e do próprio Estado”. Configura-se, assim, o dever da Administração Pública para com a garantia da segurança jurídica.

A discussão a respeito da segurança jurídica torna-se especialmente relevante no contexto atual, em que a volubilidade das relações interpessoais e institucionais “dão ensejo à produção em larga escala de novas legislações, decisões e regramentos em geral, tendentes a acompanhar o intenso ritmo do mundo globalizado”.² Nessa perspectiva, o contínuo estabelecimento de novos padrões normativos e decisórios faz com que a

¹ GOMES, Cassiano Moraes. **Análise da (in)segurança jurídica nas relações trabalhistas no setor público do Brasil**. 2014. 100f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2014. p. 1.

² CONRADO, Márcio Macêdo. **Impactos da Lei nº 13.655/2018 na atuação dos órgãos de controle e seus reflexos na Administração Pública**. 2019. 85f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Administração de Brasília do Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019. p. 14.

segurança jurídica assuma uma posição de protagonismo, com vistas a atender a uma demanda cada vez maior por estabilidade e previsibilidade das ações estatais.³

De acordo com Márcio Conrado⁴, contemporaneamente, parte-se do pressuposto de que a atuação dos entes estatais, representados por seus órgãos, “repercute no mundo dos fatos, traz consequências, gera expectativas, e não pode ser simplesmente ignorada ao alvedrio de modificações legislativas ou até mesmo decisórias”. Desenha-se aqui, portanto, a necessidade de observância do princípio da segurança jurídica. Ainda nesse sentido, Hely Lopes Meirelles⁵ destaca que:

O princípio da segurança jurídica é considerado como uma das vigas mestras da ordem jurídica, sendo, segundo J. J. Gomes Canotilho um dos subprincípios básicos do próprio conceito do Estado de Direito. Para Almirodo Couto e Silva, um “dos temas mais fascinantes do Direito Público neste século é o **crescimento da importância do princípio da segurança jurídica**, entendido como princípio da boa-fé dos administrados ou da proteção da confiança. A ele está visceralmente ligada a exigência de maior estabilidade das situações jurídicas, mesmo daquelas que na origem apresentam vícios de ilegalidade. A segurança jurídica é geralmente caracterizada como uma das vigas mestras do Estado de Direito. **É ela, ao lado da legalidade, um dos subprincípios integradores do próprio conceito de Estado de Direito**”. (grifos nossos)

Soma-se aos referidos elementos, a recente publicação da Lei nº 13.655/2018, a qual traz disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.⁶ É importante compreender as motivações que levaram ao surgimento do Projeto de Lei (PL nº 349/2015), elaborado pelos juristas Carlos Ari Sundfeld, professor e um dos fundadores da Fundação Getúlio Vargas (FGV), e Floriano Azevedo Marques Neto, professor titular da Universidade de São Paulo (USP), tendo o Projeto sido apresentado pelo senador Antonio Anastasia (PSDB-MG).⁷

Assim, as principais diretrizes que nortearam a proposta de solução legislativa, a fim de minimizar o panorama de insegurança e aprimorar a qualidade jurídica das

³ CONRADO, Márcio Macêdo. **Impactos da Lei nº 13.655/2018 na atuação dos órgãos de controle e seus reflexos na Administração Pública**. 2019. 85f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Administração de Brasília do Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019. p. 14.

⁴ CONRADO, Márcio Macêdo. 2019. p. 15.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes, 2018 apud CONRADO, Márcio Macêdo. **Impactos da Lei nº 13.655/2018 na atuação dos órgãos de controle e seus reflexos na Administração Pública**. 2019. 85f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Administração de Brasília do Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019. p. 15.

⁶ CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. A lei nº 13.655/2018 e seus efeitos para o controle da Administração Pública. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, **Revista Controle**, Fortaleza, v. 17, n. 2, p. 305-333, jul./dez.2019. p. 306.

⁷ CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. 2019. p. 308.

decisões administrativas, foram estabelecidas na obra coletiva *Contratações Públicas e seu Controle*, em seu derradeiro capítulo, de autoria de Carlos Ari Sunfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto.⁸ As cinco grandes diretrizes que estruturam a proposta de solução legislativa apontam⁹:

(1) **impedir que consequências concretas sejam extraídas a partir de normas de alta indeterminação jurídica**, de modo superficial e sem mensurar os efeitos decorrentes; (2) tutelar os atos jurídicos perfeitos, **evitando que novas interpretações em momento futuro leve à revisão de decisões públicas ou responsabilize os gestores que a tomaram**; (3) soluções negociadas podem ser mais efetivas em uma plêiade de casos concretos; (4) aquele que sofrer os efeitos negativos gerados pela existência, demora ou custos de processos deve ser compensado; e (5) os regulamentos, principal fonte de direitos e obrigações, precisam ser editados mediante prévia consulta pública. (grifos nossos)

Vale salientar que, entre seus objetivos, a Lei nº 13.655/2018 visa combater a aplicação de normas de conteúdo altamente indeterminado, sem que sejam consideradas as consequências práticas de sua aplicação.¹⁰ Isso significa que o agente público (administrador, controlador ou julgador) “deverá demonstrar, na própria decisão, que avaliou adequadamente as consequências práticas, e (...) que estava atento a elas”¹¹, conferindo, ao gestor, maior segurança para decidir, a partir da necessidade de uma motivação sólida. Por consequência, evita-se, também, a perpetuação do fenômeno denominado por Fernando Vernalha como “Direito Administrativo do medo”, em que os administradores públicos deixam de decidir por temer o controle rígido das instâncias controladora e judicial.¹² O referido fenômeno pode ser vislumbrado no trecho supracitado, enquanto segunda diretriz estruturante do Projeto de Lei nº 349/2015, qual

⁸ PALMA, Juliana Bonacorsi. A proposta de Lei da Segurança Jurídica na gestão e do controle públicos e as pesquisas acadêmicas. **Sociedade Brasileira de Direito Público**. 2019. Disponível em <<https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/06/LINDB.pdf>> . Acesso em 16/11/2021. p. 5.

⁹ SUNDFELD, Carlos Ari e NETO, Floriano de Azevedo Marques Neto, 2013, p. 278 apud PALMA, Juliana Bonacorsi. A proposta de Lei da Segurança Jurídica na gestão e do controle públicos e as pesquisas acadêmicas. **Sociedade Brasileira de Direito Público**. 2019. Disponível em <<https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/06/LINDB.pdf>> . Acesso em 16/11/2021. p. 5.

¹⁰ Art. 20, Lei nº 13.655. “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”. BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 26 abr. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 14 nov. 2021.

¹¹ CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. A lei nº 13.655/2018 e seus efeitos para o controle da Administração Pública. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, **Revista Controle**, Fortaleza, v. 17, n. 2, p. 305-333, jul./dez.2019. p. 320.

¹² CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. 2019. p. 314.

seja, “(2) tutelar os atos jurídicos perfeitos, evitando que novas interpretações em momento futuro leve à revisão de decisões públicas ou responsabilize os gestores que a tomaram”¹³. De forma semelhante:

Desde a edição da Constituição de 1988, que inspirou um modelo de controle fortemente inibidor da liberdade e da autonomia do gestor público, assistimos a uma crescente ampliação e sofisticação do controle sobre as suas ações. **Decidir sobre o dia a dia da Administração passou a atrair riscos jurídicos de toda a ordem, que podem chegar ao ponto da criminalização da conduta. Sob as garras de todo esse controle, o administrador desistiu de decidir.** Viu seus riscos ampliados e, por um instinto de autoproteção, demarcou suas ações à sua “zona de conforto”. Com isso, instalou-se o que se poderia denominar de crise da ineficiência pelo controle¹⁴. (grifos nossos)

Pode-se afirmar, portanto, que a insegurança jurídica criada na aplicação do Direito no âmbito administrativo acaba por comprometer também a eficiência da Administração Pública¹⁵, vez que os gestores públicos, temendo interpretações diversas do órgão controlador ou judicial, optam por não decidir.

Conforme apontado por Morgana Carvalho¹⁶, “com efeito, muitos agentes públicos, mesmo quando adotam decisões fundamentadas e de boa-fé, são processados pessoalmente, porque o órgão controlador tem opiniões diferentes”. De maneira similar, Marcos Augusto Perez¹⁷ aponta que a excessiva fixação de sanções discricionárias contra as autoridades administrativas, aliadas a uma falta ainda maior de precisão normativa na regulação do processo administrativo decisório, resultam em enorme insegurança jurídica quanto às consequências da tomada de decisões administrativas simples ou complexas.

No mais, é evidente que a insegurança jurídica na seara administrativa obsta não apenas a materialização do princípio da eficiência, como também acarreta elevados custos à sociedade brasileira, a partir da judicialização de questões decorrentes dessa

¹³ SUNDFELD, Carlos Ari e NETO, Floriano de Azevedo Marques Neto, 2013, p. 278 apud PALMA, Juliana Bonacorsi. A proposta de Lei da Segurança Jurídica na gestão e do controle públicos e as pesquisas acadêmicas. **Sociedade Brasileira de Direito Público**. 2019. Disponível em <<https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/06/LINDB.pdf>> . Acesso em 16/11/2021. p. 5.

¹⁴ VERNALHA, Fernando, 2016 apud CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. A lei nº 13.655/2018 e seus efeitos para o controle da Administração Pública. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, **Revista Controle**, Fortaleza, v. 17, n. 2, p. 305-333, jul./dez.2019. p. 314.

¹⁵ GOMES, Cassiano Moraes. **Análise da (in)segurança jurídica nas relações trabalhistas no setor público do Brasil**. 2014. 100f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2014. p. 3.

¹⁶ CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. A lei nº 13.655/2018 e seus efeitos para o controle da Administração Pública. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, **Revista Controle**, Fortaleza, v. 17, n. 2, p. 305-333, jul./dez.2019. p. 314.

¹⁷ PEREZ, Marcos Augusto. Cenário é desolador, mas houve uma boa notícia para o direito administrativo. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 4 jan. 2018. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-jan-04/cenario-desolador-houve-boa-noticia-direito-administrativo>> . Acesso em: 14 nov. 2021.

insegurança. Assim, são mobilizados recursos públicos, especialmente de órgãos do Poder Judiciário, para a resolução das questões, contribuindo também para o aumento da morosidade processual.¹⁸

Sob essa ótica, além das medidas que dizem respeito diretamente à segurança jurídica - como o aumento do ônus argumentativo à instância controladora ou revisora, para invalidar uma decisão¹⁹ -, a Lei nº 13.655/2018 apresenta também medidas de melhoria da qualidade das decisões públicas tomadas pela Administração ou pelos controladores de um modo geral, com vistas a um cenário de maior previsibilidade e certeza na esfera pública.²⁰

A partir disso, torna-se necessário questionar se as alterações trazidas pela Lei nº 13.655/2018 de fato são suficientes para conferir maior segurança jurídica às decisões tomadas por gestores públicos, ou se estas últimas continuam sendo rechaçadas quando revistas pelo Judiciário. Para tanto, optou-se por realizar uma análise comparativa entre os fundamentos exigidos para decisão no processo administrativo, e aqueles exigidos pelo Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), enquanto norma orientadora da lógica decisória no Poder Judiciário. Assim, busca-se observar se, entre as decisões administrativas revistas pelo Judiciário, há a utilização de requisitos do Processo Civil como base para a anulação ou declaração de validade. Assim, pretende-se verificar se a existência de uma relação de complementaridade entre Direito Administrativo e Direito Processual Civil poderia servir de base para conferir maior segurança jurídica ao processo decisório da Administração, bem como à revisão judicial, uma vez que ambas as esferas compartilhariam da mesma lógica decisória.

Diante disso, visa-se à extração de possíveis contribuições do Processo Civil para a lógica decisória da Administração, em consonância com os critérios de interpretação e aplicação previstos pela Lei nº 13.655/2018. Sob essa ótica, buscar-se-á responder a pergunta: “O Direito Processual Civil pode contribuir à garantia de maior segurança jurídica às decisões da Administração Pública, sendo utilizado como baliza prática para a aplicação das diretrizes impostas pela Lei nº 13.655/2018?”

¹⁸ GOMES, Cassiano Moraes. **Análise da (in)segurança jurídica nas relações trabalhistas no setor público do Brasil**. 2014. 100f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2014. p. 3.

¹⁹ PALMA, Juliana Bonacorsi. A proposta de Lei da Segurança Jurídica na gestão e do controle públicos e as pesquisas acadêmicas. **Sociedade Brasileira de Direito Público**. 2019. Disponível em <<https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/06/LINDB.pdf>> . Acesso em 16/11/2021. p. 9.

²⁰ PALMA, Juliana Bonacorsi. 2019. p. 18.

A fim de responder a esse questionamento, a análise aqui tecida será dividida em quatro tópicos, somados à conclusão. Assim, em um primeiro momento, será analisada a segurança jurídica na gestão pública e, em específico, os fundamentos para a tomada de decisões trazidos pela Lei nº 13.655/2018. A seguir, será traçado um estudo comparativo entre os requisitos previstos no CPC/2015 para embasamento de decisões judiciais, e os critérios norteadores de decidibilidade na seara administrativa. Visa-se, assim, trazer elementos que possam respaldar a aplicação supletiva do Processo Civil ao âmbito administrativo. Em um terceiro momento, buscar-se-á a análise *in concreto* da motivação trazida pelo Judiciário na manutenção ou anulação de decisões administrativas, a fim de verificar se a lógica trazida pelo Poder Judiciário de fato se utiliza de critérios do Direito Processual Civil, que faltam às decisões da Administração. Nesse contexto, optou-se por analisar, a título ilustrativo, decisões de procedimentos disciplinares, tendo em vista sua relevância na seara de Direito Público dos Recursos Humanos, e as graves consequências às quais os servidores podem ser submetidos, tornando evidente o perigo da insegurança jurídica nos referidos procedimentos. Por fim, será traçado um panorama de possíveis contribuições do Direito Processual Civil, como norteador prático das diretrizes abstratas trazidas pela Lei nº 13.655/2018, a fim de concretizar o princípio da segurança jurídica na gestão pública.

1. SEGURANÇA JURÍDICA NA GESTÃO PÚBLICA E A TOMADA DE DECISÕES, DE ACORDO COM A LEI Nº 13.655/2018

Com vistas à promoção da segurança jurídica, a Lei nº 13.655/2018 alterou o conteúdo do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), o qual traz normas consideradas “de sobredireito”, estabelecendo novas diretrizes para a aplicação do Direito Público²¹.

A fim de compreender as alterações trazidas pela Lei nº 13.655/2018, é fundamental analisar o contexto que inspirou o surgimento do referido texto legislativo. Conforme apontado por Carvalho²², a “Lei da Segurança Jurídica” - como ficou

²¹ BERNARDES, Flávio Couto; FONSECA, Vinícius Simões Borges Espinheira. O Sistema Tributário Nacional e a Lei nº 13.655/2018: a contradição entre a exigência de segurança jurídica e a introdução do consequencialismo econômico na aplicação do Direito Tributário. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 64, n. 3, p. 193-212, mar. 2020. ISSN 2236-7284. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/66896/40431>>. Acesso em: 22 nov. 2021. doi:<http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v64i3.66896>. p. 195.

²² CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. As alterações da LINDB e o controle externo da Administração Pública. **Tribunal de Contas da União**. V Encontro Nacional da Rede de Controle da Gestão Pública. Edição Bahia - 2019. 19 e 20 de setembro de 2019, Salvador, Bahia. Disponível em

conhecida a Lei nº 13.655/2018 - procura superar o cenário de descrença na jurisdição administrativa, o qual foi responsável por criar um quadro de *paralisia decisória* na esfera pública²³. Sob essa perspectiva, gestores públicos devem decidir, mas temem ser pessoalmente responsabilizados por atos e contratos por eles assinados. Assim, diante do receio de que instâncias controladoras apresentem interpretação distinta daquela havida pelos gestores, estes preferem não decidir, levando a um enorme prejuízo à eficiência administrativa.

Temem serem pessoalmente responsabilizados porque o controlador teve uma interpretação distinta da sua e, assim, reputou a decisão como um ato ilícito. Receiam ter de enfrentar inquéritos administrativos, serem questionados, prestarem esclarecimentos, serem constrangidos a assinar termos de ajustamento de gestão ou termos de ajustamento de conduta, figurarem no polo passivo de ações civis públicas de improbidade administrativa, virarem autoridades coatoras, lidarem com processos administrativos disciplinares, não fazerem jus aos benefícios da categoria e serem retaliados entre seus pares.²⁴

Nessa perspectiva, a Lei nº 13.655/2018 possui como objetivos: (i) garantir maior confiabilidade, segurança jurídica e eficiência às decisões da Administração Pública; (ii) buscar maior racionalidade nas decisões administrativas; (iii) dar maior previsibilidade às condutas da Administração Pública.²⁵ Para tanto, a Lei da Segurança Jurídica acrescentou onze artigos à LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - Decreto-Lei nº 4.657/1942), entre seus artigos 20 e 30 - tendo sido o artigo 25 integralmente vetado.

Os artigos 20, 21 e 22 estabelecem que as decisões “da Administração Pública, do Poder Judiciário e dos Tribunais de Contas devem considerar as consequências práticas, jurídicas e administrativas, não se baseando apenas em valores jurídicos abstratos”²⁶. Assim, objetiva-se a avaliação da situação real e das consequências práticas

²³ <<https://portal.tcu.gov.br/data/files/6F/01/CB/32/9C0BD610BC4E04D6E18818A8/2%20pela%20manha%20Morgana%20-%20palestra%20lindb%202020.09.19%20REDE.pdf>> . Acesso em 20 nov. 2021. p. 6.

²⁴ PALMA, Juliana Bonacorsi. A proposta de Lei da Segurança Jurídica na gestão e do controle públicos e as pesquisas acadêmicas. **Sociedade Brasileira de Direito Público**. 2019. Disponível em <<https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/06/LINDB.pdf>> . Acesso em 16/11/2021. p. 12.

²⁵ PALMA, Juliana Bonacorsi. 2019. p. 12.

²⁶ CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. As alterações da LINDB e o controle externo da Administração Pública. **Tribunal de Contas da União**. V Encontro Nacional da Rede de Controle da Gestão Pública. Edição Bahia - 2019. 19 e 20 de setembro de 2019, Salvador, Bahia. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/data/files/6F/01/CB/32/9C0BD610BC4E04D6E18818A8/2%20pela%20manha%20Morgana%20-%20palestra%20lindb%202020.09.19%20REDE.pdf>> . Acesso em 20 nov. 2021. p. 7.

²⁶ CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. A lei nº 13.655/2018 e seus efeitos para o controle da Administração Pública. **Tribunal de Contas do Estado do Ceará, Revista Controle**, Fortaleza, v. 17, n. 2, p. 305-333, jul./dez.2019. p. 320.

do ato, aplicando-se o princípio da razoabilidade e o princípio da realidade ao direito administrativo.²⁷

O agente público deve ser responsável e atento às possíveis consequências prejudiciais de suas decisões. **Essa conexão com a realidade e com as consequências práticas não impede que as decisões sejam adotadas com base em princípios, mas exige que estes sejam articulados na prática, e que estejam aderidos ao caso**, vedando-se as motivações decisórias vazias, retóricas ou principiológicas abstratas, sem análise dos fatos concretos e de seus impactos²⁸. (grifos nossos)

Em outras palavras, a Lei da Segurança Jurídica não é contrária à aplicação de princípios ou de conceitos jurídicos indeterminados, mas traz uma exigência quanto ao modo como são empregados²⁹, qual seja, a reflexão quanto às consequências práticas da decisão.

Outro artigo da Lei nº 13.655/2018 que merece destaque é o de número 28, o qual dispõe que o agente público somente responderá por suas decisões e opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro³⁰. Evita-se, assim, que o gestor seja punido por mera divergência interpretativa. Em outras palavras, não será punido o agente público por ter uma interpretação da lei ou do fato diversa da considerada correta por quem o controla, a não ser que constitua erro grosseiro evidente ou que tenha agido o gestor com dolo³¹. Destaca-se que não deve ser considerada como “erro grosseiro” a decisão que for baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificada, em orientação geral “ou, ainda, em interpretação razoável, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita por órgãos de controle ou judiciais”³².

²⁷ CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. A lei nº 13.655/2018 e seus efeitos para o controle da Administração Pública. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, **Revista Controle**, Fortaleza, v. 17, n. 2, p. 305-333, jul./dez.2019. p. 320.

²⁸ CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. 2019. p. 320.

²⁹ PALMA, Juliana Bonacorsi. A proposta de Lei da Segurança Jurídica na gestão e do controle públicos e as pesquisas acadêmicas. **Sociedade Brasileira de Direito Público**. 2019. Disponível em <<https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/06/LINDB.pdf>> . Acesso em 16/11/2021. p. 11.

³⁰ Art. 28, Lei nº 13.655. “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.”. BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 26 abr. 2018b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 14 nov. 2021.

³¹ CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. A lei nº 13.655/2018 e seus efeitos para o controle da Administração Pública. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, **Revista Controle**, Fortaleza, v. 17, n. 2, p. 305-333, jul./dez.2019. p. 324.

³² CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. 2019. p. 324.

Ademais, o artigo 28 da LINDB, acrescido pela Lei nº 13.655/2018, traz também o efeito de inversão e ampliação do ônus de fundamentação para o controlador, que deverá demonstrar, por meio de provas concretas, a intenção do agente público de malferir a probidade administrativa, maculando o ato por ele praticado.³³

Observa-se, assim, que a Lei nº 13.655/2018, especialmente em seus artigos 20, 21 e 28, colabora para a superação do já mencionado “Direito Administrativo do medo”³⁴, garantindo maior segurança aos servidores para inovarem na gestão pública, seja na implementação de políticas públicas, ou mesmo na reorganização de atribuições entre entidades, desde que presente a justificativa para essa alocação. Com isso, incrementalmente, a gestão pública torna-se melhor.³⁵

A partir desse novo cenário, trazido pela Lei nº 13.655/2018, busca-se concretizar o princípio da segurança jurídica na esfera administrativa, princípio delineado por José Afonso da Silva, como a associação de “condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida”.³⁶

No entanto, é inegável que a Lei da Segurança Jurídica foi alvo de diversas críticas, sendo uma delas bastante relevante para a análise aqui traçada. A crítica em questão diz respeito à baixa densidade normativa e alta densidade axiológica da Lei nº 13.655/2018, “o que resultaria numa insuficiente força cogente, tornando-a um adereço e não um componente essencial”.³⁷ De fato, o referido texto normativo apresenta diversos termos de conteúdo semântico aberto e expressões abstratas, aproximando-se de uma norma principiológica. Dessa forma, a partir do momento em que constituem objeto da LINDB a interpretação e aplicação das próprias normas³⁸, e compreendendo-se o Direito

³³ CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. A lei nº 13.655/2018 e seus efeitos para o controle da Administração Pública. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, **Revista Controle**, Fortaleza, v. 17, n. 2, p. 305-333, jul./dez.2019. p. 325.

³⁴ CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. 2019. p. 314.

³⁵ PALMA, Juliana Bonacorsi. A proposta de Lei da Segurança Jurídica na gestão e do controle públicos e as pesquisas acadêmicas. **Sociedade Brasileira de Direito Público**. 2019. Disponível em <<https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/06/LINDB.pdf>> . Acesso em 16/11/2021. p. 11.

³⁶ SILVA, José Afonso da, 2014, p. 436 apud SILVEIRA, Eduardo Maia da. **O Tribunal de Contas da União e nova lei da segurança jurídica (lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018) - Análise sobre a aplicação da norma pela corte de contas entre janeiro de 2019 e dezembro de 2020**. 2021. 121f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2021. Disponível em <<https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/3169>>. Acesso em 20 nov. 2021. p. 13.

³⁷ CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. A lei nº 13.655/2018 e seus efeitos para o controle da Administração Pública. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, **Revista Controle**, Fortaleza, v. 17, n. 2, p. 305-333, jul./dez.2019. p. 317.

³⁸ MAFFINI, Rafael.; HEINEN, Juliano. Análise acerca da aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (na redação dada pela Lei 13.655/2018) no que concerne à interpretação de normas de

como elemento estruturante da sociedade³⁹, surge a necessidade de adoção de mecanismos suplementares para nortear a aplicação das regras estabelecidas, em abstrato, pela Lei nº 13.655/2018. É nesse contexto que a adoção das regras do Direito Processual Civil pode trazer importantes contribuições para a atividade decisória, como será visto adiante.

2. O DEVER DE FUNDAMENTAÇÃO SOB A ÓTICA DO DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Este tópico analisa, por um lado, os elementos oriundos do Direito Processual Civil utilizados para embasar as decisões judiciais e, por outro lado, os critérios usados no âmbito do Direito Administrativo para justificar a atividade decisória.

Inicialmente, o art. 93, inciso IX, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) dispõe que todas as decisões do Poder Judiciário serão fundamentadas, sob pena de nulidade. O CPC/2015, por sua vez, reproduz o dever constitucional de fundamentação em seu art. 11, *caput*: “Todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade”.

Como apontam Olavo de Oliveira Neto, Elias Marques de Medeiros Neto e Patrícia Elias Cozzolino de Oliveira, existe o chamado “princípio da fundamentação das decisões judiciais”⁴⁰. Os autores destacam uma evolução no papel do magistrado, que era visto antigamente como a “boca da lei”⁴¹, apenas declarando a vontade do texto legal, sem liberdade de raciocínio.

Com o passar do tempo, entretanto, o juiz assume outras funções, deixando de apenas solucionar controvérsias para realizar uma atividade valorativa, ligada à implementação de valores constitucionais e preenchimento de normas fundadas em conceitos indeterminados.⁴²

direito público: operações interpretativas e princípios gerais de direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 277, n. 3, p. 247–278, 2018. DOI: 10.12660/rda.v277.2018.77683. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77683>. Acesso em: 23 nov. 2021. p. 250.

³⁹ CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. A lei nº 13.655/2018 e seus efeitos para o controle da Administração Pública. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, **Revista Controle**, Fortaleza, v. 17, n. 2, p. 305-333, jul./dez.2019. p. 318.

⁴⁰ OLIVEIRA NETO, Olavo de; MEDEIROS NETO, Elias Marques de; OLIVEIRA, Patrícia Elias Cozzolino de. **Curso de Direito Processual Civil: Volume 3 – Tutela executiva e tutela recursal**. São Paulo: Editora Verbatim, 2018. P. 97.

⁴¹ OLIVEIRA NETO, Olavo de; MEDEIROS NETO, Elias Marques de; OLIVEIRA, Patrícia Elias Cozzolino de. 2018. P. 97.

⁴² OLIVEIRA NETO, Olavo de; MEDEIROS NETO, Elias Marques de; OLIVEIRA, Patrícia Elias Cozzolino de. 2018. P. 101.

Ainda segundo Oliveira Neto, Medeiros Neto e Cozzolino de Oliveira, o novo papel do magistrado faz com que ele abandone seu papel de “ser inanimado”, que apenas replica o exato conteúdo da lei. Isso faz com que a fundamentação da decisão judicial adquira especial relevância:

Se antes bastava justificar a razão pela qual aplicava ou não uma determinada norma no plano meramente jurídico, agora a operação tornou-se mais trabalhosa, na medida em que há de acrescentar, à sua antiga tarefa, a tarefa de justificar a opção por um ou outro valor utilizado no preenchimento das normas de conceitos não determinados. Pense-se, por exemplo, que ao julgar um conflito entre vizinhos bastaria ao magistrado aplicar as normas civis pertinentes à espécie e que agora, em sua nova tarefa, deverá fazê-lo segundo a *função social da propriedade*, o que implica justificar quais são os limites desta norma de conteúdo fluido.⁴³

Oliveira Neto, Medeiros Neto e Cozzolino de Oliveira também chamam atenção para o fato de que a fundamentação da decisão serve não apenas para as partes, mas para a sociedade como um todo, permitindo um maior controle e legitimação do processo decisório, assim como o prestígio aos valores constitucionais.⁴⁴

Em sentido semelhante, Cândido Rangel Dinamarco, Gustavo Henrique Righi Ivahy Badaró e Bruno Vasconcelos Carrilho Lopes também ressaltam que a motivação das decisões judiciais não é apenas uma garantia das partes.⁴⁵ Pelo contrário, os autores chamam atenção para a “função política” da motivação, que tem como destinatários a nação como um todo e a opinião popular:

A exigência de motivação das decisões judiciárias serve portanto a três ordens de destinatários, que são (a) as partes, para dar consistência aos recursos que possam interpor e para orientar a realização da liquidação de sentença (CPC, art. 509, § 4º); b) aos órgãos superiores da Magistratura, para aferirem o acerto ou erro das decisões recorridas; c) à sociedade como um todo, para a formação de seu juízo sobre a legitimidade ou ilegitimidade das decisões tomadas pelo Poder Judiciário.⁴⁶

Nessa linha de raciocínio, chama-se atenção para o art. 489, inciso II, do CPC/2015, que inclui como elemento essencial da sentença a fundamentação,

⁴³ OLIVEIRA NETO, Olavo de; MEDEIROS NETO, Elias Marques de; OLIVEIRA, Patrícia Elias Cozzolino de. 2018. P. 101-102.

⁴⁴ OLIVEIRA NETO, Olavo de; MEDEIROS NETO, Elias Marques de; OLIVEIRA, Patrícia Elias Cozzolino de. 2018. P. 102-104.

⁴⁵ DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria Geral do Processo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2020. P. 99.

⁴⁶ DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. 2020. P. 99.

especificando aquilo que **não** pode ser considerado como fundamento em seu parágrafo 1º.

Maria Lucia Lins Conceição entende que esse dispositivo traz “parâmetros para que se possa reputar completa e válida a fundamentação”, cuja inobservância leva, em regra, à nulidade da decisão.⁴⁷ Além disso, a autora entende que se trata de um rol meramente exemplificativo.⁴⁸

Assim, segundo o parágrafo 1º do art. 489, não é fundamentada a decisão judicial que: I) apenas indique, reproduza ou parafraseie ato normativo, sem explicar sua relação com o que está sendo decidido; II) empregue conceitos jurídicos indeterminados, também sem relacioná-los com o caso concreto; III) invoque motivos que se prestariam a justificar qualquer decisão; IV) não enfrente todos os argumentos trazidos ao processo, capazes de, em tese, infirmar a conclusão do julgador; V) limite-se à invocação de precedente ou enunciado de súmula sem identificar seus fundamentos determinantes ou demonstrar seu cabimento no caso concreto; VI) deixe de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de diferenciação ou superação de entendimento.

Ao discorrer sobre o art. 489, Humberto Theodoro Júnior, assim como Conceição⁴⁹, entende que o parágrafo 1º corresponde a um rol meramente exemplificativo⁵⁰. Além disso, ele afirma que esse comando vale não apenas para sentenças, mas para decisões interlocutórias e acórdãos.

Nas palavras do autor, o CPC/2015 “(...) foi severo e minucioso na repulsa à tolerância com que os tribunais vinham compactuando com verdadeiros simulacros de fundamentação, em largo uso na praxe dos juízos de primeiro grau e nos tribunais superiores”.⁵¹ Não basta, portanto, que haja uma simples fundamentação: ela deve ser adequada, sob pena de descumprir o texto constitucional.

A partir dessas considerações, é possível dizer que as situações descritas no parágrafo 1º auxiliam o magistrado na sua tarefa de fundamentar. A despeito de não ser

⁴⁷ CONCEIÇÃO, Maria Lucia Lins. In: TUCCI, José Rogério Cruz e; FERREIRA FILHO, Manoel Caetano; APRIGLIANO, Ricardo de Carvalho; DOTTI, Rogéria Fagundes. **Código de Processo Civil Anotado**. OAB Paraná, 2019. P. 812-813.

⁴⁸ CONCEIÇÃO, Maria Lucia Lins. In: TUCCI, José Rogério Cruz e; FERREIRA FILHO, Manoel Caetano; APRIGLIANO, Ricardo de Carvalho; DOTTI, Rogéria Fagundes. 2019. P. 814.

⁴⁹ CONCEIÇÃO, Maria Lucia Lins. In: TUCCI, José Rogério Cruz e; FERREIRA FILHO, Manoel Caetano; APRIGLIANO, Ricardo de Carvalho; DOTTI, Rogéria Fagundes. 2019. P. 814.

⁵⁰ THEODORO JR., Humberto. **Novo Código de Processo Civil Anotado**, 20ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. P. 1220.

⁵¹ THEODORO JR., Humberto. 2016. P. 1220.

taxativo (isto é, de comportar outras hipóteses não expressas na lei processual, a depender do caso), ele fornece uma espécie de guia.

Sob a ótica administrativa, cabe retomar o texto da LINDB. Nesse sentido, o seu art. 20, parágrafo único, dispõe que:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Portanto, pela leitura do dispositivo, observa-se que o dever de motivar não é exclusivo da esfera judicial.

Ademais, deve-se observar a Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. O art. 50 do referido diploma traz o dever de motivação dos atos administrativos, dispondo que deve haver indicação dos fatos e fundamentos jurídicos quando os atos: I) negarem, limitarem ou afetarem direitos ou interesses; impuserem ou agravarem deveres, encargos ou sanções; decidirem processos administrativos de concurso ou seleção pública; dispensarem ou declararem a inexigibilidade de processo licitatório; decidirem recursos administrativos; decorrerem de reexame de ofício; deixarem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou divergirem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; e importarem em anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

Ainda, o parágrafo 1º do art. 50, da Lei 9.784/99, impõe que a motivação seja “explícita, clara e congruente” - todos conceitos jurídicos indeterminados -, o que pode incluir a concordância com pareceres, informações, decisões ou propostas anteriores. O parágrafo 2º também coloca que, na solução de vários assuntos da mesma natureza, é possível a utilização de meio mecânico de reprodução de fundamentos, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

A partir da leitura desses dispositivos, observa-se desde logo que tanto o Direito Processual Civil quanto o Direito Administrativo tratam do dever de motivação, mas com algumas peculiaridades. Um exemplo disso é a possibilidade de atos administrativos fundados em pareceres e a reprodução mecânica de fundamentos para solucionar assuntos da mesma natureza, previsões inexistentes no CPC/2015.

Isso poderia significar que a fundamentação administrativa é mais ampla do que a judicial? Há outros elementos que poderiam ser usados? Ainda que sejam lógicas distintas, é possível usar o art. 489 como parâmetro interpretativo para delimitar se uma decisão administrativa é ou não fundamentada? Dito de outro modo, é possível conciliar a lógica judicial com a administrativa?

Nesse contexto, é fundamental destacar o art. 15, do CPC/2015, o qual aponta que “na ausência de normas que regulem **processos** eleitorais, trabalhistas ou **administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente**”. Este ponto será retomado no item 4 deste estudo.

No mais, Daniela Juliano Silva destaca que⁵²

não apenas os **princípios e regras gerais do novo CPC (...) têm aplicação no processo administrativo**, tendo também aplicação as regras sobre o início do processo, legitimidade ativa, impedimentos e suspeições, forma, tempo e lugar dos atos do processo, comunicação dos atos, dentre outros, que **deverão ser interpretadas supletiva ou subsidiariamente com a legislação administrativa posta**.(grifos nossos)

Conforme destaca a autora, o CPC/2015 traz uma nova racionalidade para o processo administrativo, que deve ser interpretado sistematicamente, submetendo-se às inovações da lei processual, e com maior amplitude semântica. Silva aponta que, com o tempo, isso pode aumentar a confiança nas decisões administrativas.⁵³

3. PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES CONTRA AGENTES PÚBLICOS: ANÁLISE DE DECISÕES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Os procedimentos disciplinares representam, na jurisdição administrativa, uma área bastante sensível para o gestor público, trazendo diversos riscos e prejuízos à Administração, caso a segurança jurídica não seja observada. Conforme apontado por Léo da Silva Alves⁵⁴,

⁵² SILVA, Daniela Juliano. 2017. p. 17.

⁵³ SILVA, Daniela Juliano. 2017. p. 17

⁵⁴ ALVES, Léo da Silva, 2004, p. 220 apud BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral**. Manual de procedimentos administrativos disciplinares do TSE. 2. ed. Brasília: TSE/SGI, 2007. Disponível em <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/manual_procedimentos_administrativos/manualprocedimentosadministrativos.pdf>. Acesso em 21 nov. 2021. p. 67.

No processo administrativo disciplinar, podemos encontrar várias situações de risco em potencial, que exigem cautela da administração pública. Um expediente mal conduzido, com avaliação equivocada do mérito ou com **ausência de segurança jurídica**, pode conduzir o poder público a uma aventura, ou absolvendo um servidor verdadeiramente faltoso e, assim, patrocinando a impunidade; ou, no outro extremo, **condenando alguém sem garantias, levando o processo ao plano judicial**, onde, anos depois, acaba fulminado. Nesta hipótese, a reintegração do funcionário, com todas as vantagens, transforma-se em uma dívida imprópria, pesada, debitada na conta do contribuinte. Acaba sendo este o verdadeiramente penalizado no processo.

Aponta o autor, ainda, que uma das preocupações centrais da comissão processante, ao final de seus trabalhos, deve ser a segurança jurídica⁵⁵. Dessa forma, resta claro que a garantia dessa segurança, ao longo dos procedimentos administrativos disciplinares, é fundamental não apenas para uma boa gestão de recursos humanos na Administração Pública e para evitar riscos de condenações irrazoáveis, mas também para evitar um enorme prejuízo à sociedade, com o pagamento de todos os vencimentos mensais e demais vantagens do servidor reintegrado, desde a data do ato expulsório⁵⁶.

Por esse motivo, optou-se aqui por utilizar o procedimento administrativo disciplinar como eixo ilustrativo, a fim de verificar, em decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP), se parâmetros da Lei nº 13.655/2018 e do Direito Processual Civil são levados em consideração na manutenção ou anulação de atos administrativos. Destaca-se que a presença de tópicos do Processo Civil, nas decisões judiciais, será analisada sob o viés de complementaridade em relação à Lei da Segurança Jurídica. Ter-se-á, assim, um indício de que a aplicação de ambos os textos legislativos, em decisões administrativas, de fato iria de encontro à segurança jurídica, vez que seria adotada a mesma lógica decisória tanto na esfera administrativa, quanto em eventual revisão de validade, feita a posteriori pelo Judiciário. Em outras palavras, ter-se-ia a aplicação, em ambas as esferas, de contribuições do CPC/2015 de forma complementar à Lei nº 13.655/2018, assegurando, portanto, a adoção da mesma base lógica-normativa nas searas Administrativa e Judicial.

Nesse sentido, observa-se, a título exemplificativo, o seguinte julgado do TJ-SP:

⁵⁵ BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral**. Manual de procedimentos administrativos disciplinares do TSE. 2. ed. Brasília: TSE/SGI, 2007. Disponível em <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/manual_procedimentos_administrativos/manualprocedimentosadministrativos.pdf>. Acesso em 21 nov. 2021. p. 66.

⁵⁶ BRASIL. **Controladoria-Geral da União (CGU)**. Manual de processo Administrativo disciplinar. Brasília: 2021. Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64869/6/Manual_PAD_2021_1.pdf>. Acesso em 21 nov. 2021. p. 112.

APELAÇÃO - Ação declaratória - Servidor público Municipal - Pleito que visa à **anulação do processo administrativo que culminou em sua demissão, com a consequente reintegração ao cargo e a condenação da ré no pagamento dos salários desde a data de sua demissão e indenização por danos morais** - Autor que foi acusado de ter desviado em proveito próprio combustível que servia para abastecer trator que movimentava bomba d'água - Sentença de improcedência - **Poder Judiciário que não pode adentrar no mérito do exame administrativo - Ausência de ilegalidade do processo administrativo** - Servidor absolvido na esfera penal por insuficiência probatória (art. 386, VII, do CPP) - Absolvição que não gera efeitos na esfera administrativa - Sentença mantida - Recurso desprovido. (TJ-SP, Apl nº1000482-04.2020.8.26.0042, Relator Des. Eduardo Gouvêa, DJ 22/11/2021).

No referido julgado, merece destaque o trecho que sustenta: “o Poder Judiciário não é instância revisora ou recursal em decisões proferidas no âmbito de processos administrativo-disciplinares, velando tão somente pela sua legalidade”⁵⁷. O relator cita, ainda, entendimento de Hely Lopes Meirelles, segundo o qual⁵⁸:

Permitido é ao Poder Judiciário examinar o processo administrativo disciplinar para verificar se a sanção imposta é legítima à luz do devido processo legal material, e se a apuração da infração atendeu ao devido procedimento legal. Essa verificação importa conhecer os motivos da punição e saber se foram atendidas as formalidades procedimentais essenciais (...). O Poder Judiciário pode, se provocado, examinar os motivos e o conteúdo do ato de demissão, para julgar se ele é, ou não, legítimo frente à lei e aos seus princípios, em especial aos da proporcionalidade e razoabilidade. Em suma, o que se nega ao Judiciário é o poder de substituir ou modificar penalidade disciplinar a pretexto de fazer justiça, pois, ou a punição é legal, e deve ser confirmada, ou é ilegal, e há que ser anulada; inadmissível é a substituição da discricionariedade legítima do administrador por arbítrio ilegítimo do Juiz. (grifos nossos)

Vislumbra-se, aqui, a presença de duas diretrizes postas pela Lei da Segurança Jurídica, quais sejam, aquelas previstas nos artigos 22, §1º e 30 da LINDB. Nesse sentido, o art. 22, §1º dispõe que decisões acerca da regularidade de conduta ou validade de ato

⁵⁷ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 1000482-04.2020.8.26.0042. Relator Des. Eduardo Gouvêa. 7ª Câmara de Direito Público. Data do julgamento: 22/11/2021. Data de publicação: 22/11/2021. Disponível em <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=15209080&cdForo=0>>. Acesso em 23 nov. 2021. p. 4.

⁵⁸ MEIRELLES, Hely Lopes, 2014, p. 789/790, 803/804 apud SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 1000482-04.2020.8.26.0042. Relator Des. Eduardo Gouvêa. 7ª Câmara de Direito Público. Data do julgamento: 22/11/2021. Data de publicação: 22/11/2021. Disponível em <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=15209080&cdForo=0>>. Acesso em 23 nov. 2021. p. 4-5.

ou processo devem considerar as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente⁵⁹.

Dessa forma, configura-se um dos limites à atuação do Judiciário na revisão da validade de decisões administrativas: deve o Poder Judiciário considerar as circunstâncias de atuação do agente, sem esvaziar-lhe a competência quanto ao mérito administrativo e à dosimetria das sanções. Nesse sentido, cabe ao magistrado analisar os aspectos formais do procedimento administrativo, e examinar os motivos e conteúdos do ato apenas para verificar sua legitimidade. Ele não deve, porém, adentrar no mérito do exame administrativo, substituindo ou modificando a penalidade disciplinar, conforme indicado pela ementa supracitada.

Já o artigo 30 da LINDB, incluído pela Lei nº 13.655/2018, dispõe que “as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas”⁶⁰. Estabelece-se, aqui, o princípio da estabilização institucional das decisões⁶¹. Logo, o entendimento havido no julgado em destaque corrobora exatamente para essa estabilização, vez que o magistrado não adentra em mérito administrativo e, portanto, confere segurança e aceitabilidade à decisão da Administração, a partir do momento em que resta ausente qualquer ilegalidade no procedimento administrativo. Por consequência, a decisão proferida respeita as circunstâncias que condicionaram a atuação do agente - em conformidade também com o art. 22, §1º, da LINDB, já mencionado.

Ademais, vale trazer um segundo exemplo jurisprudencial complementar ao primeiro, também do TJ-SP:

⁵⁹ Art. 22, §1º. Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 26 abr. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 14 nov. 2021.

⁶⁰ BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 26 abr. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 14 nov. 2021.

⁶¹ MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB: O dever público de incrementar a segurança jurídica. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 243-274, nov. 2018. Disponível em <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77657>>. Acesso em 15 nov. 2021. p. 247.

APELAÇÃO CÍVEL / REEXAME NECESSÁRIO. ATO ADMINISTRATIVO. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. EXONERAÇÃO. Sentença que julgou **procedente a demanda, para declarar a nulidade do ato de exoneração do autor** e para condenar o réu a promover-lhe a reintegração ao cargo, com o pagamento das vantagens pecuniárias devidas desde o ato de exoneração. Pretensão do réu à reforma.

1. Inépcia recursal. Ataque aos fundamentos da sentença não configurado. Ausência de impugnação específica. **Violação ao princípio da dialeticidade. Inteligência do art. 1.010, III, do CPC.** Não conhecimento da apelação.

2. Análise do reexame necessário. Ato de exoneração fundamentado no “término do contrato de trabalho”. **Ocorrência de vício de motivação, uma vez que a natureza do contrato firmado é de prazo indeterminado.** Ademais, violação ao art. 198 da CF e aos arts. 10 e 16 da Lei nº 11.350/2006, normas estas que serviram de fundamento expresso para a contratação, nos termos do Edital nº 01/2010. Reconhecida a nulidade do ato administrativo, deve o recorrido ser **reintegrado ao cargo**, com o recebimento de todas as vantagens pecuniárias devidas pelo tempo de afastamento. **Sentença mantida. Recurso de apelação não conhecido;** reexame necessário desprovido. (Apl/Remessa necessária nº 0000258-40.2017.8.26.0058. Relator Des. Heloísa Martins Mimessi, DJ 11/11/2021). (grifos nossos)

No julgado em destaque, observa-se a adoção de dispositivo do CPC/2015 para verificação de requisitos formais de admissibilidade recursal. Ademais, o vício de motivação apontado, responsável por gerar a nulidade do ato administrativo, remete à concepção de fundamentação da decisão prevista no art. 489, §1º do CPC/2015, especificamente em seu inciso IV, vez que a decisão administrativa não enfrentou o fato de que a natureza do contrato firmado era a prazo indeterminado, o que acabou por infirmar a decisão adotada pelo gestor. Há, ainda, correspondência com o art. 50, da Lei 9.784/99, o qual aponta que os atos administrativos deverão ser motivados quando afetem direitos ou interesses (inciso I) ou imponham sanções (inciso II). Logo, o vício de motivação apontado pela esfera Judiciária, compromete tanto o art. 489, §1º, inciso IV do CPC/2015, quanto o art. 50, incisos I e II da Lei nº 9.784/99.

No mais, o referido acórdão também está em consonância com os artigos 20 e 21 da LINDB, e com a doutrina trazida no primeiro exemplo (Apl nº1000482-04.2020.8.26.0042), posto que o julgado considera as consequências práticas da decisão, indicando o dever de reintegrar o servidor exonerado, com o recebimento de todas as vantagens pecuniárias devidas pelo tempo de afastamento. Ademais, a sentença - mantida pelo acórdão - não se propõe a substituir ou modificar penalidade disciplinar, mas apenas declara a decisão administrativa nula frente a vício de motivação, estando em harmonia, portanto, com o conteúdo doutrinário postulado no primeiro julgado aqui apresentado.

Como terceiro exemplo jurisprudencial, tem-se

AÇÃO DE ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO, REINTEGRAÇÃO DE CARGO E INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. COISA JULGADA. INOCORRÊNCIA. Extinção do processo afastada. Professor de Educação Básica Infantil demitido pela prática de infração funcional, decorrendo de denúncia de abuso sexual contra menor. Absolvição em sede de revisão criminal pelo E. 5º Grupo de Direito Criminal desta Corte, com o reconhecimento inexistência do fato. **Repercussão na esfera administrativa. Admissibilidade.** O servidor apenado administrativamente com a demissão tem direito a ser reintegrado ao cargo público que ocupava, na hipótese em que tenha sido absolvido em processo criminal no qual analisados os mesmos fatos que ensejaram a instauração do PAD, quando naquele se comprovou a inexistência do fato. Inteligência do artigo 136 da Constituição do Estado de São Paulo e artigo 236-A da Lei nº 1.729, de 30 de dezembro de 1968 (Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de São Bernardo do Campo). **Precedentes do Colendo STJ e deste E. Tribunal.** INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. Reparação devida. Comprovação dos transtornos psicológicos em decorrência das acusações de crime sexual, além do sofrimento de ser réu em ação penal, e consequente demissão a bem do serviço público, por crime que não existiu. Responsabilidade civil da Municipalidade caracterizada. Recurso provido para desconstituir a r. sentença de extinção (artigo 1.013, § 3º, I, do CPC), e julgar procedente a ação. (Apl nº 1009296-88.2020.8.26.0564, Rel. Des. Moacir Peres, DJ 9/11/2021). (grifos nossos)

No caso em comento, além do acórdão se ater à análise da legitimidade da decisão administrativa, a adoção de precedentes do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do próprio TJ-SP vai de encontro ao art. 24, da Lei da Segurança Jurídica, o qual aponta⁶²:

Art. 24, Lei nº 13.655/2018. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. (grifos nossos)

Nesse sentido, depreende-se que a jurisprudência judicial é considerada “orientação geral” pela Lei nº 13.655/2018, de modo que a aplicação de precedentes na revisão judicial de atos administrativos vai de encontro à prevalência da segurança jurídica. Há, ainda, adequação ao art. 489, §1º, inciso V, do CPC/2015, o qual estabelece, a *contrario sensu*, que se considera fundamentada a decisão judicial que invoca

⁶² BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, 26 abr. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 14 nov. 2021.

precedente identificando seus fundamentos determinantes e demonstrando que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos. Logo, a decisão em análise, ao trazer julgados do próprio Tribunal e do STJ, e ao indicar como esses julgados se aproximam do caso em tela, estabelece consonância tanto com o art. 24 da Lei nº 13.655/2018, quanto com o art. 489, §1º, inciso V, do CPC/2015.

Por fim, destaca-se o seguinte julgado:

APELAÇÃO. AÇÃO ANULATÓRIA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO MEDIATO. CERCEAMENTO DE DEFESA. Inocorrência. A parte pretende renovar a produção de prova oral. O acolhimento da contradita não prejudicou o ato processual porquanto a testemunha arrolada pela parte autora foi ouvida na qualidade de informante do juízo. **Inutilidade do meio de prova para formar convencimento sobre a matéria controvertida. Inteligência dos artigos 139, II e 370 do CPC. Os meios de prova produzidos reúnem informações que determinaram convicção segura sobre a matéria controvertida. Rejeição da objeção. **CONTROLE JURISDICIONAL.** Objeto da ação. Anulação do ato administrativo. Causa de pedir informa a falta de higidez do processo administrativo que determinou a exoneração do servidor. **Delimitação da atividade cognitiva compreende o atendimento do devido processo legal.** Controvérsia gravita em torno da observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa no âmbito do processo administrativo. **A extensão do controle jurisdicional sobre os atos administrativos está circunscrita à análise de sua legitimidade, limitando-se a dizer o direito no caso concreto, sem, contudo, invadir a seara administrativa.** Cognição sobre a higidez do processo administrativo em relação às exigências legais. **Não compete ao Poder Judiciário avaliar as provas produzidas ou a justiça da decisão proferida no processo administrativo. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. Regularidade do processo que determinou a exoneração do servidor municipal.** Marcha processual sob o domínio da ampla defesa e do contraditório. Efetiva e concreta participação do servidor durante o processo administrativo, com apresentação de defesa, ampla cognição sobre os meios de prova produzidos e abertura de contraditório para alegações finais. Procedimento administrativo encerrado com parecer da Comissão Processante e chancelado pelo prefeito. Hipótese em que o servidor foi considerado desprovido de aptidão mínima para prosseguir no exercício do cargo de motorista sem a exposição da segurança dos conduzidos. O ato exoneratório fundamenta-se na prática de falta grave, ausência de equilíbrio emocional e capacidade de contornar dissabores da vida cotidiana, desrespeito à hierarquia, insubordinação, desídia e indisciplina do servidor. No período de 4 meses em que estava em exercício o funcionário já havia sido suspenso por 3 dias e, nem mesmo o apenamento anterior teve o condão de inibir nova prática de falta grave enquanto ainda se encontrava em estágio probatório. Sentença de improcedência mantida. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO. (Apl. nº 0001720-59.2020.8.26.0597, Rel. Des. José Maria Câmara Junior, DJ 10/08/2021). (grifos nossos)**

Novamente, aqui, há o reconhecimento, pelo Poder Judiciário, da limitação imposta à análise de atos administrativos; análise essa que deve se ater à legitimidade do processo administrativo, sem, contudo, invadir a esfera administrativa. No mais, faz-se uso do CPC/2015 como balizador de decisões referentes à produção de provas. Nesse

sentido, são apontados os artigos 139, inciso II, e 370, os quais se referem, respectivamente, à duração razoável do processo e à determinação, pelo juiz, das provas necessárias ao julgamento do mérito.

Diante disso, pode-se afirmar que o Poder Judiciário, ao analisar atos administrativos, deve ater-se à estrita observância da legitimidade do ato, não adentrando na análise de mérito administrativo. Ademais, as decisões judiciais atendem ao disposto na Lei nº 13.655/2018, a partir do momento em que consideram as circunstâncias que condicionaram a atuação do agente público, permitem a estabilização institucional de decisões, desde que legítimas, e utilizam a jurisprudência do próprio tribunal ou de tribunais superiores como “orientação geral” (conforme art. 22, §1º, art. 30 e art. 24 da Lei da Segurança Jurídica, respectivamente). Ademais, observa-se que o CPC/2015 é utilizado tanto na validação da lógica decisória administrativa, conforme apontado na segunda ementa trazida, a qual indicou vício de motivação - ideia intimamente relacionada ao art. 489, §1º do CPC/2015 -, como também é utilizado em decisões interlocutórias na revisão de atos administrativos, como é o caso da produção de provas, exposto no última ementa.

Logo, é possível observar que a Lei nº 13.655/2018 e o CPC/2015 servem de base à lógica decisória em processos de anulação ou de declaração de validade de atos administrativos, sendo a compreensão sobre essa aplicação conjunta elemento essencial na garantia da segurança jurídica.

4. POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES DO DIREITO PROCESSUAL CIVIL E A GARANTIA DE MAIOR SEGURANÇA JURÍDICA NA TOMADA DE DECISÕES PELA ADMINISTRAÇÃO

A fim de analisar as possíveis contribuições do Processo Civil na tomada de decisões, primeiramente deve-se retomar o art. 15 do CPC/2015, o qual, conforme previamente indicado, dispõe que na ausência de normas que regulem processos administrativos, as disposições do CPC/2015 serão aplicadas supletiva e subsidiariamente. Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero afirmam que isso indica que a disciplina processual civil apresenta um caráter geral ou transetorial.⁶³

⁶³ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. P. 178.

Fabio Guidi Tabosa Pessoa, a despeito de traçar críticas quanto aos termos usados pelo dispositivo (“supletiva e subsidiariamente”, pouco usuais no âmbito do Direito Processual Civil), entende que se trata de uma previsão positiva⁶⁴. Isso porque, de modo geral, a disciplina processual é limitada em processos administrativos, por exemplo. Além disso, o art. 15 permite que as inovações ocorridas no processo civil sejam levadas a outras áreas.

Por sua vez, Cassio Scarpinella Bueno entende que o caráter supletivo refere-se à complementaridade das normas e preenchimento de lacunas, enquanto o caráter subsidiário diz respeito à contribuição e ao auxílio da lei processual para compreender as outras normas.⁶⁵

Tratando especificamente da aplicação do CPC/2015 ao processo administrativo, Luis Manuel Fonseca Pires menciona a existência de “microssistemas do devido processo legal”⁶⁶, que se ligam por meio do contraditório e da ampla defesa. Segundo o autor, seria mais apropriado tratar de processos administrativos no plural, tendo em vista que há leis da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, todos entes com autonomia para editar suas próprias normas procedimentais, em observância ao art. 18 da CF/1988.

Pires ressalta que os microssistemas de cada ente federativo não apresentam densidade normativa apta a solucionar todas as situações jurídicas. Nos termos do autor: “(...) a diversidade de situações jurídicas enfrentada pela Administração Pública, ora provocada, ora em cumprimento de um poder-dever, revela que à míude as leis de processos administrativos não são suficientes ao enfrentamento de circunstâncias concretas que demandam resolução”⁶⁷.

Somada à falta de normas suficientes para regular todas as situações do mundo concreto, a legislação administrativa também traz muitos conceitos jurídicos indeterminados, o que aumenta a necessidade de motivação das decisões.

Como apontam Marinoni, Arenhart e Mitidiero, é comum que o legislador empregue intencionalmente termos vagos (entendidos também como conceitos jurídicos indeterminados, cláusulas gerais, regras abertas, conceitos-válvula, entre outros). Quando

⁶⁴ PESSOA, Fabio Guidi Tabosa.. *In*: BUENO, Cassio Scarpinella (coord.). **Comentários ao Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 2017. P. 207.

⁶⁵ BUENO, Cassio Scarpinella. **Novo Código de Processo Civil Anotado**, 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. P. 83.

⁶⁶ PIRES, Luis Manuel Fonseca.*In*: BUENO, Cassio Scarpinella (coord.). **Comentários ao Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 2017. P. 208.

⁶⁷ PIRES, Luis Manuel Fonseca. *In*: BUENO, Cassio Scarpinella (coord.). 2017. P. 209.

isso ocorre, o magistrado não pode simplesmente invocar o termo, sem qualquer explicação sobre seu cabimento no caso concreto.⁶⁸

Segundo os autores: “(...) toda vez que se invocar em juízo um termo vago é preciso mostrar com qual significado ele é empregado, por que razão serve para disciplina do caso concreto e quais os efeitos jurídicos que dele são extraídos”.⁶⁹ O mesmo raciocínio pode ser aplicado ao Direito Administrativo, ou seja, assim como o juiz deve relacionar o conceito jurídico indeterminado ao caso concreto, o administrador também deve fazê-lo.

Nesse sentido, a atribuição de significado a termos jurídicos abertos é especialmente relevante ao se considerar os dispositivos trazidos pela Lei nº 13.655/2018. Logo, tendo em vista uma das principais críticas tecidas contra o referido texto normativo, e já mencionada no tópico 1 da presente pesquisa - qual seja, a baixa densidade normativa e alta densidade axiológica da Lei da Segurança Jurídica -, a valoração de conceitos jurídicos indeterminados, para sua aplicação no caso concreto, é elemento indispensável no processo decisório administrativo.

É nesse cenário que o Direito Processual Civil pode oferecer importantes contribuições à segurança jurídica na seara administrativa, uma vez que oferece balizas práticas para a aplicação dos dispositivos abstratos trazidos pela Lei nº 13.655/2018. Isso pôde ser observado, ao longo da presente análise, tanto por meio da revisão bibliográfica trazida, quanto por meio dos exemplos jurisprudenciais expostos no tópico 3. Nesse sentido, a relação de complementaridade entre o Processo Civil e a jurisdição administrativa se justifica a partir da insuficiência normativa da Administração para enfrentar todas as situações jurídicas que a ela se apresentam, conforme indicado por Luis Manuel Fonseca Pires. E mais, essa mesma relação de complementaridade se manifesta, de forma mais evidente, na exigência de motivação dos atos administrativos imposta pelo art. 50, da Lei 9.784/99. Dessa forma, observa-se que a noção de motivação em muito se apoia naquela trazida pelo art. 489, §1º do CPC/2015, sendo utilizada pelo Judiciário como norteador na revisão de validade de decisões administrativas, conforme visto neste estudo, em especial na Apelação nº 0000258-40.2017.8.26.0058.

Logo, a partir do momento em que (i) a densidade normativa do processo administrativo não é suficiente para trazer soluções a todos os cenários possíveis, e (ii)

⁶⁸ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. P. 591.

⁶⁹ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. 2015. P. 591.

cabe ao administrador valorar normas de conceitos indeterminados, a fim de aplicá-las ao caso concreto, pode-se afirmar que a adoção de dispositivos do CPC/2015 se apresenta como importante ferramenta no processo decisório administrativo, a fim de respaldar a aplicação da Lei nº 13.655/2018.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, verifica-se que o dever de fundamentar as decisões judiciais tem amparo constitucional, conforme se depreende do art. 93, inciso IX, da CF/1988. Este dispositivo é replicado no art. 11, *caput*, do CPC/2015, reforçando sua importância. Já na esfera administrativa, a fundamentação encontra destaque no art. 50 da Lei 9.784/99 e no art. 20 da LINDB, por exemplo.

Ao lado desse dever, observa-se que a legislação brasileira traz uma série de conceitos jurídicos indeterminados. Nesse sentido, a despeito de a Lei 13.655/2018 ter sido editada com vistas a superar o cenário de insegurança jurídica, ela também apresenta termos vagos.

Essa falta de clareza do texto legal afeta não apenas os administrados - provocando insegurança jurídica, judicialização excessiva de questões e mobilização de recursos públicos, entre outros -, mas o próprio administrador, cujas decisões podem sofrer controle de validade pelo Poder Judiciário.

Somado a isso, observa-se que a Administração Pública enfrenta uma grande diversidade de situações práticas, sendo que as leis dos entes federativos não são suficientes para abranger todas essas variáveis.

A partir disso, aponta-se a necessidade de aprofundar o estudo sobre o dever de fundamentação no âmbito administrativo, sobretudo a partir dos parâmetros que já são utilizados no Processo Civil. Nesse contexto, destaca-se o art. 489, parágrafo 1º, do CPC/2015, que elenca expressamente exemplos de decisões não fundamentadas.

Dessa forma, conclui-se que o Direito Processual Civil pode servir como baliza para a aplicação das diretrizes da Lei 13.655/2018, de forma a conferir maior segurança jurídica às decisões da Administração Pública. Apesar de não se confundirem - tendo em vista que as decisões administrativas podem fazer uso de elementos não previstos às decisões judiciais, como pareceres e reprodução mecânica em alguns casos -, é possível reconhecer uma relação de complementaridade entre as lógicas administrativa e judicial, sobretudo por força do art. 15 do CPC/2015.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERNARDES, Flávio Couto; FONSECA, Vinícius Simões Borges Espinheira. O Sistema Tributário Nacional e a Lei nº 13.655/2018: a contradição entre a exigência de segurança jurídica e a introdução do consequencialismo econômico na aplicação do Direito Tributário. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 64, n. 3, p. 193-212, mar. 2020. ISSN 2236-7284. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/66896/40431>>. Acesso em: 22 nov. 2021. doi:<http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v64i3.66896>.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Manual de processo Administrativo disciplinar**. Brasília: 2021. Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64869/6/Manual_PAD_2021_1.pdf>. Acesso em 21 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 26 abr. 2018. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 14 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Manual de procedimentos administrativos disciplinares do TSE**. 2. ed. Brasília: TSE/SGI, 2007. Disponível em <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/manual_procedimentos_administrativos/manualprocedimentosadministrativos.pdf>. Acesso em 21 nov. 2021.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Novo Código de Processo Civil Anotado**, 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. A lei nº 13.655/2018 e seus efeitos para o controle da Administração Pública. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, **Revista Controle**, Fortaleza, v. 17, n. 2, p. 305-333, jul./dez.2019.

CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. As alterações da LINDB e o controle externo da Administração Pública. **Tribunal de Contas da União**. V Encontro Nacional da Rede de Controle da Gestão Pública. Edição Bahia - 2019. 19 e 20 de setembro de 2019, Salvador, Bahia. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/data/files/6F/01/CB/32/9C0BD610BC4E04D6E18818A8/2%20pela%20manha%20Morgana%20-%20palestra%20lindb%2020.09.19%20REDE.pdf> > . Acesso em 20 nov. 2021.

CONCEIÇÃO, Maria Lucia Lins. *In*: TUCCI, José Rogério Cruz e; FERREIRA FILHO, Manoel Caetano; APRIGLIANO, Ricardo de Carvalho; DOTTI, Rogéria Fagundes. **Código de Processo Civil Anotado**. OAB Paraná, 2019.

CONRADO, Márcio Macêdo. **Impactos da Lei nº 13.655/2018 na atuação dos órgãos de controle e seus reflexos na Administração Pública**. 2019. 85f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Administração de Brasília do Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019.

DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria Geral do Processo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2020

GOMES, Cassiano Moraes. **Análise da (in)segurança jurídica nas relações trabalhistas no setor público do Brasil**. 2014. 100f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2014.

MAFFINI, Rafael.; HEINEN, Juliano. Análise acerca da aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (na redação dada pela Lei 13.655/2018) no que concerne à interpretação de normas de direito público: operações interpretativas e princípios gerais de direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 277, n. 3, p. 247–278, 2018. DOI: 10.12660/rda.v277.2018.77683. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77683>. Acesso em: 23 nov. 2021.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB: O dever público de incrementar a segurança jurídica. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 243-274, nov. 2018. Disponível em <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77657>>. Acesso em 15 nov. 2021.

OLIVEIRA NETO, Olavo de; MEDEIROS NETO, Elias Marques de; OLIVEIRA, Patrícia Elias Cozzolino de. **Curso de Direito Processual Civil: Volume 3 – Tutela executiva e tutela recursal**. São Paulo: Editora Verbatim, 2018.

PALMA, Juliana Bonacorsi. A proposta de Lei da Segurança Jurídica na gestão e do controle públicos e as pesquisas acadêmicas. **Sociedade Brasileira de Direito Público**. 2019. Disponível em <<https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/06/LINDB.pdf>> . Acesso em 16/11/2021.

PEREZ, Marcos Augusto. Cenário é desolador, mas houve uma boa notícia para o direito administrativo. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 4 jan. 2018. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-jan-04/cenario-desolador-houve-boa-noticia-direito-administrativo>> . Acesso em: 14 nov. 2021.

PESSOA, Fabio Guidi Tabosa. *In*: BUENO, Cassio Scarpinella (coord.). **Comentários ao Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 2017.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. *In*: BUENO, Cassio Scarpinella (coord.). **Comentários ao Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 2017.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 0001720-59.2020.8.26.0597, Rel. Des. José Maria Câmara Junior, **Diário da Justiça Eletrônico**: 10/08/2021. Disponível em

<<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=14903060&cdForo=0>>. Acesso em 23 nov. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 1000482-04.2020.8.26.0042. Relator Des. Eduardo Gouvêa. 7ª Câmara de Direito Público. **Diário da Justiça Eletrônico**: 22/11/2021. Disponível em <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=15209080&cdForo=0>>. Acesso em 23 nov. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 1009296-88.2020.8.26.0564, Rel. Des. Moacir Peres, **Diário da Justiça Eletrônico**: 9/11/2021. Disponível em <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=15171741&cdForo=0>>. Acesso em 23 nov. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível/Remessa necessária nº 0000258-40.2017.8.26.0058. Relator Des. Heloísa Martins Mimessi, **Diário da Justiça Eletrônico**: 11/11/2021. Disponível em <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=15180887&cdForo=0>>. Acesso em 23 de nov. 2021.

SILVA, Daniela Juliano. Aplicação supletiva e subsidiária do Código de Processo Civil aos processos administrativos e seus reflexos na jurisdição administrativa. **Revista CEJ**, v. 21, n. 71, p. 7-18, jan./abr. 2017. Disponível em <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-CEJ_n.71.01.pdf>. Acesso em 20 nov. 2021.

SILVA, José Afonso da, 2014, p. 436 *apud* SILVEIRA, Eduardo Maia da. **O Tribunal de Contas da União e nova lei da segurança jurídica (lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018) - Análise sobre a aplicação da norma pela corte de contas entre janeiro de 2019 e dezembro de 2020**. 2021. 121f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto

Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2021. Disponível em <<https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/3169>>. Acesso em 20 nov. 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari e NETO, Floriano de Azevedo Marques Neto, 2013, p. 278 *apud* PALMA, Juliana Bonacorsi. A proposta de Lei da Segurança Jurídica na gestão e do controle públicos e as pesquisas acadêmicas. **Sociedade Brasileira de Direito Público**. 2019. Disponível em <<https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/06/LINDB.pdf>>. Acesso em 16/11/2021.

THEODORO JR., Humberto. **Novo Código de Processo Civil Anotado**, 20^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

VERNALHA, Fernando, 2016 *apud* CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. A lei nº 13.655/2018 e seus efeitos para o controle da Administração Pública. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, **Revista Controle**, Fortaleza, v. 17, n. 2, p. 305-333, jul./dez.2019

Nathalia Leone Marco

Profissionalização da gestão pública municipal por meio da criação de carreiras voltadas à gestão governamental: o caso de São Paulo



Núcleo de **Inovação** da
Função Pública - sbdp

Profissionalização da gestão pública municipal por meio da criação de carreiras voltadas à gestão governamental: o caso de São Paulo

Nathalia Leone Marco

Resumo: Este estudo objetiva demonstrar a importância da criação, por via de concurso público, de carreira voltada à gestão governamental para a condução das políticas públicas no Poder Executivo municipal. Com o preenchimento desses cargos por meio de concurso público, assegura-se a continuidade das políticas, em detrimento da fragilidade dos cargos em comissão, dado o seu caráter precário e temporário. O enfoque é dado para a carreira de Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental, instituída pela Prefeitura de São Paulo no ano de 2015, tendo os primeiros membros iniciado o exercício no ano seguinte. Atualmente, a carreira é responsável pela implementação e monitoramento de diversos projetos relevantes para o Município de São Paulo. O estudo é baseado nas legislações que regem a carreira e na atuação prática desses profissionais na Prefeitura de São Paulo.

Palavras-chave: Município. Gestão governamental. Políticas públicas.

Introdução

Enfrentar os desafios da gestão pública não é tarefa fácil aos gestores municipais, que precisam ter ao seu lado um corpo técnico qualificado para orientá-los a respeito dos melhores rumos a seguir na condução das políticas públicas.

A despeito da permissão constitucional para o preenchimento dos cargos em comissão nas hipóteses de direção, chefia e assessoramento, é aconselhável que o Chefe do Executivo municipal conte com técnicos especializados, preferencialmente escolhidos por meio de concurso público de provas e títulos e organizados em carreira. Além da profissionalização da gestão pública que se obtém com o preenchimento dos cargos por concurso público, garante-se a continuidade das políticas públicas entre as inevitáveis trocas entre gestões.

No Governo Federal esse cenário já é realidade desde 1989, com a criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental -EPPGG-, instituída pela Lei federal n. 7.834/89. No Governo do Estado de São Paulo, a Lei Complementar 1.034/2008 criou a carreira de Especialista em Políticas Públicas – EPP. Outros Estados brasileiros também disciplinaram a carreira, como Minas Gerais, que foi a primeira experiência brasileira, Rio de Janeiro e Pernambuco.

Para a melhoria da gestão pública municipal, é recomendável que esse tipo de carreira exista, sendo que a maior cidade da América Latina iniciou sua experiência no ano de 2015, recebendo os primeiros profissionais aprovados via concurso público no ano

seguinte. A atuação dos Analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental - APPGG objetiva a melhoria da gestão pública e a eficiência na execução das políticas públicas, sendo que os resultados de sua atuação já são muito relevantes para a administração paulistana, como será analisado neste estudo.

Gestão pública municipal

Com a promulgação da Constituição de 1988, o Município ganha atribuições próprias, como consequência da sua elevação a ente federativo. O artigo 30 da Constituição lista essas atribuições, que giram em torno, principalmente, dos assuntos de interesse local.

O atendimento dessa lista de atribuições do Município à população consubstancia-se nas chamadas políticas públicas municipais. De modo bem simplificado, políticas públicas são o conjunto de ações exercidas pelo Poder Público para atingir um objetivo determinado, tendo em vista o atendimento ao interesse público.

Conforme mencionado por Arthur Sanchez Badin, as políticas públicas, enquanto programas de Estado, decorrem de escolha a respeito de fins e meios. Em um cenário de escassez de recursos, essas escolhas são feitas por um juízo de ponderação e escolha de prioridades.¹

Dependem da discricionariedade do Chefe do Executivo, que passa pelo conceito da reserva do possível: as necessidades humanas são ilimitadas, ao passo que os recursos públicos são escassos. Então, dentro da escala de prioridades eleitas pelo Prefeito, serão realizadas as políticas públicas julgadas convenientes e oportunas, sempre na tentativa de se alcançar a eficiência na gestão pública.

As escolhas do representante eleito são, essencialmente, políticas. Contudo, a gestão propriamente dita das políticas públicas é feita pela burocracia existente no poder público, como lembra Nelson Nery Costa². O Prefeito lidera as ações a serem feitas em prol dos munícipes, mas a elaboração, execução, monitoramento e avaliação dessas políticas devem ser feitos por corpo técnico qualificado.

Na brilhante lição de Hely Lopes Meirelles, percebe-se que a figura do Prefeito tem caráter político, mas é conveniente que ele conte com um *staff* técnico para poder

¹ BADIN, Arthur Sanchez. **Controle judicial das políticas públicas**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 12.

² COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 374.

auxiliá-lo e também para supervisionar as atividades da Prefeitura, sem que isso implique em restrição de sua liberdade político-administrativa.³

Cabe também ao Município instituir e arrecadar os tributos de sua competência, organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, promover o ordenamento territorial, entre outras atribuições, todas melhor detalhadas na Lei Orgânica respectiva.

Percebe-se que a ação do governo é responsável pela qualidade de vida das pessoas, havendo uma relação direta entre qualidade da gestão e qualidade de vida das pessoas. Organizações bem administradas e administradores qualificados são recursos sociais importantes.⁴

Nesse sentido, para haver uma boa gestão pública, é necessário capitanear para a Prefeitura mão de obra qualificada, com alta formação técnica e sensível aos desafios públicos que serão enfrentados.

O concurso público como meio eficaz para o preenchimento de cargos voltados à gestão governamental

A burocracia, tal como definida por Max Weber, é o corpo de servidores públicos que se encontram incumbidos de funções específicas, hierárquicas e diferenciadas, responsáveis pela gestão de políticas públicas.⁵

Antonio Maximiano e Irene Nohara advertem que as reformas administrativas ocorridas na década de 90 não abandonaram os princípios da burocracia, como o profissionalismo e impessoalidade, mas buscaram reforçá-los no modelo da administração gerencial, galgado na eficiência. Também tentaram corrigir disfunções da burocracia.⁶

Entende-se que esse corpo técnico qualificado para a gestão das políticas públicas é encontrado por meio de um importante instrumento consagrado na Constituição de 1988, o concurso público.

Previsto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, o concurso é o meio mais eficaz para se alcançar os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade

³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 18.ed. atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 753.

⁴ MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. **Gestão pública: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2017, p. 43.

⁵ COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 374.

⁶ MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. **Gestão pública: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2017, p. 131.

e isonomia. Isso porque, por meio dele, é escolhido, com participação ampla, o candidato que mais se mostrou habilitado ao cargo, sem favoritismos ou protecionismos.

Esse fato traz mais segurança na execução das atividades do servidor público⁷. Após ser aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos e, posteriormente, aprovado em avaliação especial de desempenho, após três anos de efetivo exercício no cargo, o servidor adquire a estabilidade.

A estabilidade não se trata de benesse concedida ao servidor público, que pode, inclusive, perder seu cargo em situações excepcionais previstas na Constituição. Ela é uma garantia da própria sociedade, que será servida por um agente ocupante de cargo efetivo que não possui relação alguma com a autoridade que o nomeou, estando menos sujeito a ordens arbitrárias.

Uma das exceções ao princípio do concurso público é a nomeação para cargos em comissão, que são de livre nomeação e exoneração, limitados às funções de direção, chefia e assessoramento. Essa nomeação pressupõe relação de confiança entre a autoridade nomeante e a pessoa nomeada. Por não envolver concurso público, o servidor não adquire estabilidade, podendo ser exonerado a qualquer tempo.

Essa relação precária impacta de modo direto as políticas públicas municipais. Não raro, encontra-se servidores acumulando para si conhecimentos que, com uma “canetada”, são dissipados. Setores inteiros de uma Prefeitura podem ser ocupados por servidores detentores de cargo em comissão que, ao serem exonerados, levam consigo os conhecimentos adquiridos e não permitem a boa continuidade das políticas públicas.

Nessa toada, desde 2017 a Controladoria Geral do Município de São Paulo gerencia, semestralmente, o Índice de Integridade, consistente numa ferramenta de avaliação de desempenho dos diversos órgãos da administração municipal direta no tocante aos esforços para aumento da integridade⁸.

O índice é formado por nove indicadores, sendo um deles o de cargos comissionados, que reflete as porcentagens de funcionários comissionados puros em relação à quantidade de funcionários efetivos de cada órgão. Frisa-se que a Meta 75 do

⁷ CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 5.ed. Salvador: JusPODIVM, 2018, p. 799.

⁸ Para saber mais:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/Manual_indice_integridade_junho_2021_publicado_17_06_2021.pdf.

atual Programa de Metas da Prefeitura de São Paulo é a de “alcançar 7,37 pontos no Índice de Integridade da Administração Direta”.⁹

O Supremo Tribunal Federal reafirmou em 2018¹⁰, em sede de repercussão geral, a sua jurisprudência no sentido de que a criação de cargos em comissão somente é válida para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, baseada na confiança entre autoridade nomeante e nomeado, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais. Além disso, deve haver proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar. As atribuições devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

É justamente por esse motivo que a profissionalização da gestão pública deve se alicerçar no concurso público. Ocupantes de cargo em comissão – os comissionados puros – não podem exercer atividades burocráticas, técnicas ou operacionais. Dessa forma, podem apenas ser os chefes do corpo técnico que atuará na gestão pública ou então assessorar esse mesmo corpo técnico em suas atividades.

É claro que as pessoas que ocupam cargo em comissão devem ter capacidade técnica e exercerem com primor suas atribuições, porém, são recursos que estarão na administração por um tempo determinado, tempo este que estará sempre ao arbítrio do dirigente do órgão naquele período.

A direção das políticas públicas pode mudar com a troca de governantes, o que normalmente acaba ocorrendo, e é nesta oportunidade que o corpo de servidores efetivos será ainda mais necessário para manter a memória institucional do órgão, apontando os erros e acertos das gestões passadas e orientando o novo dirigente no processo de tomada de decisão.

Como decorrência lógica do exposto até aqui, deduz-se que o parecer técnico não poderá ser lavrado exclusivamente por servidores ocupantes de cargos em comissão, sem que um servidor ocupante de cargo efetivo também o assine. Se o parecer manifesta uma posição técnica do órgão ou departamento, seria inconstitucional a sua lavratura sem

⁹ Para saber mais:

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/SEPEP/arquivos/pdm-versao-final-participativa.pdf>.

¹⁰ STF, RE 1041210 RG, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 27/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019.

um servidor de carreira, uma vez que ao ocupante de cargo em comissão é vedado o exercício de funções técnicas.

É importante verificar, mais uma vez, o que ocorre na prática em detrimento dos formalismos que podem falsear uma realidade. Muitas vezes, o cargo pode ser denominado “assessor”, o que daria uma aparência de legalidade; mas, na prática, aquele servidor acaba desempenhando serviços eminentemente técnicos e burocráticos, isso quando não acaba se tornando assessor de um assessor. É preciso uma atenção especial a essas situações, para se evitar a burla ao princípio do concurso público.

Também é necessário que os órgãos municipais averiguem, conforme bem pontuado pelo STF, a devida proporcionalidade entre a quantidade de servidores comissionados e efetivos e as necessidades que tais cargos visam suprir. A partir disso, percebe-se a impossibilidade de existir setores compostos exclusivamente por servidores comissionados ou então que tenham em sua composição mais comissionados do que efetivos. Isso faz com que o departamento fique altamente fragilizado: com uma simples decisão política, ele pode desaparecer, uma vez que os ocupantes dos cargos são demissíveis *ad nutum*.

A respeito dessa profissionalização que a gestão pública requer, salienta-se que está em tramitação na Câmara dos Deputados uma Proposta de Emenda à Constituição – PEC 317/17-, que objetiva tornar obrigatória a instituição, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de carreiras especializadas em gestão governamental. O relator da proposta votou pela sua admissibilidade, em julho de 2019.¹¹

Enquanto – infelizmente- ainda não há essa obrigatoriedade de instituição de carreira voltada à gestão governamental, ainda mais em âmbito municipal, verifica-se que alguns Municípios tomaram a dianteira e instituíram a carreira em seus territórios, a exemplo do Município de São Paulo.

O caso do Município de São Paulo

Em São Paulo, a Lei municipal n. 16.193/15 criou o Quadro dos Profissionais de Gestão Governamental – QPGG, composto pelas carreiras de Auditor Municipal de Controle Interno e de Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental – APPGG - sendo este último responsável pela “implementação, supervisão, coordenação, execução, monitoramento e avaliação de projetos, atividades e políticas públicas da Administração

¹¹ Para saber mais:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2132888>.

Direta e Indireta da Prefeitura do Município de São Paulo” (art. 10). O §2º do mesmo artigo é incisivo ao afirmar que as atribuições desses profissionais têm natureza de atividade exclusiva de Estado.

No mesmo ano, a Prefeitura de São Paulo realizou um concorrido concurso público com diversas fases para o preenchimento de 200 vagas na carreira de APPGG, com um total de aproximadamente 18.000 inscritos. As provas foram compostas por questões das mais variadas matérias, exigindo um conhecimento multidisciplinar, tais como raciocínio lógico, português, gestão governamental, políticas públicas e economia. Os aprovados nas fases objetiva e discursiva, após a análise dos títulos, foram submetidos à etapa eliminatória e classificatória do curso de formação. O curso teve duração de cerca de dez dias, nos quais os aprovados cursaram aulas com temas pertinentes ao cargo e, ao final, foram submetidos a uma prova de caráter eliminatório e classificatório para averiguar o aprendizado do conteúdo do curso.

Foram aprovados profissionais das mais diversas formações acadêmicas: advogados, economistas, engenheiros, administradores públicos, gestores de políticas públicas etc. Essa diversidade de formações é o que deixa a carreira de APPGG mais rica e colabora com o exercício transversal e descentralizado de seus membros.

O Decreto municipal n. 57.012/16 regulamentou a Lei n. 16.193/15, disciplinando de forma mais minuciosa a carreira. Os Analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental são requisitados pelas Secretarias Municipais por meio do Plano de Atuação Institucional, documento por meio do qual o órgão interessado expõe seus principais desafios de gestão a serem enfrentados e quais serão as contribuições desses profissionais para os seus projetos estratégicos. A partir da alocação do Analista no órgão, abre-se um prazo para que o mesmo pactue com a sua chefia imediata o seu Plano de Trabalho Individual, documento que individualizará a atuação do Analista naquele órgão, com prazos semestrais para o cumprimento das tarefas pactuadas. A Portaria da Secretaria Municipal de Gestão nº 12 de 2 de fevereiro de 2018 regulamentou essa questão.

Todo esse processo é acompanhado de perto pela Gestão da Carreira APPGG, ligada à Divisão de Apoio à Gestão Governamental, da Secretaria Executiva de Gestão. A Gestão da Carreira normalmente é composta por um Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental, assessores e estagiários, que acompanham a atuação dos Analistas em exercício por meio de reuniões semestrais. Também são responsáveis pela alocação e realocação dos Analistas e pela elaboração de estudos e organização de eventos relacionados à carreira, como as capacitações.

Nessa linha, a Portaria da Secretaria Municipal de Gestão n. 38 de 5 de abril de 2017 regulamenta o Programa Permanente de Aperfeiçoamento Profissional para fins de promoção, aprimoramento de competências e desempenho profissional dos integrantes da Carreira de Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental - APPGG, promovido e/ou executado pela Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo - EMASP. O Programa é composto por trilhas de aprendizagem, nas quais está inserida, por exemplo, a gestão de pessoas no setor público, prevendo a oferta de cursos e atividades de aperfeiçoamento, tais como palestras e oficinas, aos membros da carreira.

A atuação desses profissionais acontece de forma descentralizada. O órgão gestor da carreira é a Secretaria Municipal de Gestão (atualmente denominada Secretaria Executiva de Gestão), que determina a alocação dos analistas nos mais diversos órgãos da Administração Pública Municipal, o que garante a mobilidade e a atuação descentralizada da carreira.

A recente Portaria da Secretaria de Governo Municipal n. 13 de 9 de março de 2021 instituiu as temáticas prioritárias para alocação de Analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental - APPGG no exercício descentralizado da carreira.

A alocação desses profissionais será realizada, prioritariamente, para atuação nas seguintes temáticas: Elaboração do Programa de Metas 2021-2024 e do Planejamento Orçamentário (LOA 2022 e PPA 2022-2025); estruturação, implementação e avaliação de políticas públicas prioritárias e projetos prioritários visando reestruturação de processos e ganho de eficiência em atividades-meio.

Em mais de cinco anos de carreira, os resultados da atuação já são relevantes. Os Analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental atuam nas mais diversas frentes: gestão de projetos, racionalização de processos, modernização da gestão pública, orçamento público, entre outros. Lista-se, neste estudo, algumas de suas contribuições para o Município de São Paulo:

a) Elaboração e monitoramento do Programa de Metas

O Programa de Metas está previsto no artigo 69-A da Lei Orgânica do Município de São Paulo:

Art. 69-A. O Prefeito, eleito ou reeleito, apresentará o Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, que conterá as prioridades: as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico. (Incluído pela Emenda nº 30/2008)

§ 1º O Programa de Metas será amplamente divulgado, por meio eletrônico, pela mídia impressa, radiofônica e televisiva e publicado no Diário Oficial da Cidade no dia imediatamente seguinte ao do término do prazo a que se refere o "caput" deste artigo. (Incluído pela Emenda nº 30/2008)

§ 2º O Poder Executivo promoverá, dentro de trinta dias após o término do prazo a que se refere este artigo, o debate público sobre o Programa de Metas mediante audiências públicas gerais, temáticas e regionais, inclusive nas Subprefeituras. (Incluído pela Emenda nº 30/2008)

§ 3º O Poder Executivo divulgará semestralmente os indicadores de desempenho relativos à execução dos diversos itens do Programa de Metas. (Incluído pela Emenda nº 30/2008)

§ 4º O Prefeito poderá proceder a alterações programáticas no Programa de Metas sempre em conformidade com a lei do Plano Diretor Estratégico, justificando-as por escrito e divulgando-as amplamente pelos meios de comunicação previstos neste artigo. (Incluído pela Emenda nº 30/2008)

§ 5º Os indicadores de desempenho serão elaborados e fixados conforme os seguintes critérios: (Incluído pela Emenda nº 30/2008)

a) promoção do desenvolvimento ambientalmente, socialmente e economicamente sustentável; (Incluído pela Emenda nº 30/2008)

b) inclusão social, com redução das desigualdades regionais e sociais; (Incluído pela Emenda nº 30/2008)

c) atendimento das funções sociais da cidade com melhoria da qualidade de vida urbana; (Incluído pela Emenda nº 30/2008)

d) promoção do cumprimento da função social da propriedade; (Incluído pela Emenda nº 30/2008)

e) promoção e defesa dos direitos fundamentais individuais e sociais de toda pessoa humana; (Incluído pela Emenda nº 30/2008)

f) promoção de meio ambiente ecologicamente equilibrado e combate à poluição sob todas as suas formas; (Incluído pela Emenda nº 30/2008)

g) universalização do atendimento dos serviços públicos municipais com observância das condições de regularidade; continuidade; eficiência, rapidez e cortesia no atendimento ao cidadão; segurança; atualidade com as melhores técnicas, métodos, processos e equipamentos; e modicidade das tarifas e preços públicos que considerem diferentemente as condições econômicas da população. (Incluído pela Emenda nº 30/2008)

§ 6º Ao final de cada ano, o Prefeito divulgará o relatório da execução do Programa de Metas, o qual será disponibilizado integralmente pelos meios de comunicação previstos neste artigo. (Incluído pela Emenda nº 30/2008)

Os APPGG trabalham para a elaboração e o monitoramento do Programa de Metas desde a edição de 2017. Atualmente, no Programa de Metas 2021-2024, esses profissionais ficam alocados na Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias – SEPEP-, vinculada à Secretaria de Governo, sendo responsáveis por conduzir o processo de elaboração e monitoramento deste importante documento para o

Município, o que inclui a realização de diversas audiências públicas e a sistematização de seus resultados, além da divulgação dos balanços.

Somado aos APPGG que atuam diretamente na Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias, destaca-se o fato da atuação conjunta e articulada com os APPGG alocados nas diversas Secretarias responsáveis pelas metas, numa verdadeira atuação em rede.

b) Elaboração das peças orçamentárias

Muitos membros da carreira estão alocados na Secretaria da Fazenda, contribuindo para a elaboração das principais peças orçamentárias - Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual -, uma árdua tarefa quando se pensa em uma cidade com as dimensões de São Paulo. Muitos deles, inclusive, ocupam cargos de chefia, com atuações na Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal e na Subsecretaria do Tesouro Municipal.

c) Auxílio na gestão das Escolas de Governo

O Município de São Paulo possui várias escolas de governo, sendo que algumas delas contam com algum APPGG. Lista-se dois exemplos. A Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo – EMASP - capacita os servidores e a sociedade civil em quatro eixos: Gestão de Pessoas e Habilidades Interpessoais, Planejamento, Gestão e Políticas Públicas, Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação e Gestão de Contratos e Licitação. A direção da Escola conta com um APPGG para auxiliá-la em suas atividades.

Já o Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Município – CEJUR -, tem como uma de suas atribuições promover o aperfeiçoamento dos Procuradores do Município e a capacitação e o aperfeiçoamento dos demais servidores municipais em matérias relevantes ao exercício funcional, sendo a Escola Superior de Direito Público Municipal vinculada a ele, conforme previsão do Decreto nº 50.931/09. O Centro de Estudos conta com a participação de um APPGG que auxilia na condução dos principais projetos, tais como a implementação da própria Escola Superior e também o Programa de Residência Jurídica, recém criado pela Lei municipal n. 17.673/21, no qual o CEJUR concentra um papel extremamente relevante para a formação desses ingressantes.

d) Governo Aberto

As iniciativas de Governo Aberto visam, de forma resumida, o aumento da transparência e da participação social. A São Paulo Aberta foi instituída no Município

pelo Decreto n. 54.794/14. Atualmente, o tema é tratado pela Secretaria Executiva de Relações Institucionais, que conta com a participação de membros da carreira de APPGG.

Para a implementação das políticas de Governo Aberto, é necessária uma forte articulação inter e intragovernamental, envolvendo o Poder Público e sociedade civil, trabalho que é conduzido por meio do Comitê Intersecretarial de Governo Aberto da Cidade de São Paulo, o CIGA-SP.

Uma das ações é o Programa Agentes de Governo Aberto, que capacita a sociedade civil por meio da agenda de governo aberto, levando para o território da cidade de São Paulo as iniciativas de transparência, participação social, inovação e integridade. Esse programa foi premiado no Fórum de Inovação Social no Setor Público, reconhecido como prática governamental replicável pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), pelo Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP) e finalista na categoria de Inovação em serviços e políticas públicas no 3º Premia Sampa 2018.¹²

e) Primeira Infância

De acordo com a Lei municipal n. 16.710/17, as políticas públicas para a primeira infância são instrumentos por meio dos quais o Município assegura o atendimento dos direitos da criança na primeira infância, com vistas ao seu desenvolvimento integral, considerando-a como cidadão de direitos. Considera-se primeira infância o período que abrange os primeiros seis anos completos ou setenta e dois meses de vida da criança.

O Decreto municipal n. 58.294/18 regulamentou a Lei Municipal da Primeira Infância e instituiu o Comitê Gestor Intersetorial da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância. Por sua vez, o Decreto municipal n. 58.514/18 institui o Plano Municipal pela Primeira Infância 2018-2030. Todo esse processo conta com o apoio de um membro da carreira de APPGG.

f) Desenvolvimento Institucional

A Prefeitura de São Paulo conta com uma coordenadoria responsável pela modelagem, pesquisa e formulação de propostas para a estruturação dos órgãos municipais. Trata-se da Coordenadoria de Gestão de Desenvolvimento Institucional – COGEDI. Assim que houve as primeiras nomeações para o cargo de APPGG, foi

¹² Fonte:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/governo_aberto_na_cidade_de_sao_paulo/index.php?p=253369.

solicitada a alocação de um membro para a área, o que foi muito benéfico, dada a fragilidade da coordenadoria, composta, em sua maioria, por comissionados puros. Esse dado é extremamente relevante uma vez que COGEDI emite pareceres técnicos, o que reclama, desse modo, a presença de servidores efetivos. Ao longo dos anos de carreira, alguns APPGG passaram pelo setor, o que acabou fortalecendo a área e a memória institucional.

g) Saúde

Entre as inúmeras frentes que os APPGG alocados na Secretaria Municipal da Saúde atuam, destaca-se a participação na elaboração do Plano Municipal de Saúde, importante instrumento de planejamento para definir e implementar as iniciativas da saúde para o quadriênio. O Plano estabelece diretrizes, objetivos e metas de médio prazo, que orientam as ações que serão executadas. Sua elaboração ocorre no primeiro ano de cada gestão, devendo estar em conformidade com os demais instrumentos de planejamento, especialmente o Plano Plurianual e o Programa de Metas.¹³

h) Projetos de Urbanismo

A Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento conta e já contou com o trabalho dos APPGG em alguns dos seus principais projetos, dois quais lista-se dois.

O primeiro é o projeto *Ligue os Pontos*, que promove o desenvolvimento sustentável do território rural e aprimora suas relações com o meio urbano a partir dos diversos pontos envolvidos na Cadeia da Agricultura. Com ele, a cidade de São Paulo foi vencedora do prêmio *Mayors Challenge 2016*, promovido pela *Bloomberg Philanthropies*, que premiou iniciativas inovadoras em políticas públicas nas cidades da América Latina e do Caribe.¹⁴

Também pode-se citar as melhorias promovidas na Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade – CEPEUC. Com o auxílio do APPGG, foi possível reformular alguns normativos, tais como a troca de informações com a Secretaria da Fazenda sobre os imóveis incidentes em IPTU progressivo no tempo e também a realização de estudos sobre as alternativas para imóveis constantes em 5ª alíquota de IPTU progressivo no tempo.

i) Gestão de pessoas

¹³ Fonte:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/aceso_a_informacao/index.php?p=284332

¹⁴ Fonte: <https://ligueospontos.prefeitura.sp.gov.br/projeto/>.

A Coordenadoria de Gestão de Pessoas – COGEP-, da Secretaria Executiva de Gestão, também conta com a força de trabalho dos APPGG. Destaca-se dois projetos grandiosos relacionados à área: a aprovação da Lei 17.673/21, que dispõe sobre os Programas de Residência Jurídica e em Gestão Pública e a implementação do regime permanente de teletrabalho, nos moldes do Decreto n. 59.755/20.

j) Gestão da carreira APPGG

Conforme mencionado anteriormente, a carreira de APPGG é gerida, atualmente, pela Divisão de apoio à gestão governamental, inserida na Coordenação de Gestão Governamental – CGEGOV, da Secretaria Executiva de Gestão. Nela, conta-se sempre com a presença de, ao menos, um membro da carreira de APPGG, responsável por conduzir a alocação dos colegas e, também, pelo contínuo acompanhamento na carreira.

O setor conduz reuniões semestrais com os membros da carreira, coletando dados a respeito da atuação e das expectativas em relação às atividades. Também semestralmente ocorrem as avaliações do período, nas quais o APPGG se auto avalia e também é avaliado por sua chefia imediata. Por fim, a Divisão de apoio à gestão governamental também faz sua avaliação.

Um relevante produto entregue pela área foi o Repositório Digital, página na qual concentram-se informações relevantes sobre a atuação dos membros da carreira, tais como os Planos de Trabalho e os documentos produzidos durante o exercício nas diversas Secretarias.

Conclusão

Tentou-se demonstrar, por meio deste estudo, a necessidade e importância de o Poder Executivo municipal prover, por meio de concurso público, o preenchimento de cargos voltados à gestão governamental e políticas públicas.

Por mais que seja permitido o preenchimento dos cargos em comissão nos casos previstos na Constituição, é muito importante que a gestão pública seja profissionalizada por meio de carreira específica e permanentemente capacitada pelo ente federativo, para a boa continuidade na gestão das políticas públicas.

Espera-se que a PEC 317/17 prospere e seja obrigatória a instituição, em todos os níveis da federação, de carreira voltada à gestão governamental, principalmente quando se pensa no âmbito municipal.

A carreira já foi disciplinada em alguns municípios brasileiros, com destaque para São Paulo. Os primeiros membros iniciaram o exercício no ano de 2016 e os resultados de suas atuações já são palpáveis e relevantes, o que fortaleceu a gestão pública paulistana.

É importante que os Municípios criem carreiras semelhantes e que esses profissionais, cujo grau de capacidade técnica é muito elevado, sejam valorizados e o concurso para a carreira ocorra em uma periodicidade adequada, para não se correr o risco de ocorrer o esvaziamento dos quadros desses profissionais.

É claro que o fortalecimento de uma carreira relativamente nova levará ainda um bom tempo a ocorrer. Todavia, percebe-se que quando o Poder Executivo investe em um corpo técnico permanente e qualificado, por meio de concurso público, a gestão pública municipal é aprimorada e, conseqüentemente, o interesse público é atendido com eficiência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BADIN, Arthur Sanchez. **Controle judicial das políticas públicas**. São Paulo: Malheiros, 2013.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 5.ed. Salvador: JusPODIVM, 2018.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. **Gestão pública: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 18.ed. atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2017.

Beatriz Gabrielly de Souza Santiago Cassio Muhl

Servidor público temporário e o direito
ao fundo de garantia por tempo de
serviço e férias acrescidas de terço
constitucional



Núcleo de **Inovação** da
Função Pública - sbdp

Servidor público temporário e o direito ao fundo de garantia por tempo de serviço e férias acrescidas de terço constitucional

Beatriz Gabrielly de Souza Santiago

Cassio Muhl

Resumo: O presente trabalho diz respeito ao direito do servidor público temporário do Estado de Mato Grosso regido pela Lei Complementar Estadual nº 600/2017 que dispõe sobre a contratação por tempo determinado pelo Poder Executivo do Estado de Mato Grosso para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal e do inciso VI do art. 129 da Constituição Estadual. O servidor que foi contratado por prazo determinado para exercer funções urgentes e provisórias na Administração Pública, tem direito a receber 8% (oito por cento) de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e férias acrescidas de terço constitucional, quando comprovado renovações sucessivas e ininterruptas no seu contrato de trabalho, motivo este que descaracteriza a natureza jurídica inicial no presente contrato. Foi utilizado nesse artigo pesquisas de casos análogos e julgados recentes não só do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso como de outros Estados que decidiram de acordo com jurisprudências acerca desse tema pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça.

Palavras-chave: Servidor Público. Contrato Temporário. Direito ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Direito a Férias. Estado de Mato Grosso.

1- INTRODUÇÃO

Esse artigo tem como estudo o direito do servidor público temporário do Estado de Mato Grosso ao depósito do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e as Férias acrescidas de Terço Constitucional quando identificado renovações sucessivas e ininterruptas no seu contrato de trabalho para com a Administração Pública. Neste artigo será abordado nos tópicos que seguem: o conceito de Servidor Público e seu ingresso na Administração Pública; o conceito de contrato temporário a luz da Constituição Federal e da Lei específica; a realidade desses contratos temporários no cotidiano do servidor público temporário para com a Administração Pública; ainda, o direito do servidor contratado ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; o direito do servidor contratado as Férias acrescidas de terço constitucional e; as decisões de Tribunais de Justiça do Estado de Mato Grosso e de alguns outros Estados do Brasil acerca desse tema contendo

julgados recentes de acordo com entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

Esse assunto foi escolhido devido inúmeros contratos jurídicos-administrativos temporários perderem sua natureza jurídica por conta das renovações sucessivas e ininterruptas realizadas pela Administração Pública sendo então, considerados meros contratos de natureza trabalhista. E devido a descaracterização desses contratos, a Administração Pública deixa de fornecer os direitos basilares elencados na própria Constituição Federal a esses servidores públicos contratados temporariamente, quais sejam o recebimento do Fundo de Garantia por Tempo de serviço e as férias acrescidas de terço constitucional pelo tempo de labor.

Foi utilizado nesse artigo pesquisas de casos análogos e julgados recentes não só do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso como de outros Estados que decidiram de acordo com jurisprudências acerca desse tema pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça.

2- SERVIDOR PÚBLICO E OS TIPOS DE INGRESSO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Servidor público é todo aquele funcionário empregado de uma administração estatal e o seu pagamento provém da arrecadação pública de impostos onde, geralmente seu ingresso é por meio de concurso público.

Para Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2008) a expressão “agente público” aborda um sentido amplo pois engloba todos os indivíduos que exerce uma função pública, a qualquer título, seja ela renumerada ou gratuita, transitória ou permanente, e/ou política ou meramente administrativa, como condição de prepostos do Estado.

Já para Maria Sylvia Zanella de Pietro (2019), agente público: “(...) é toda pessoa que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta”.

Nesse sentido, o agente público pode ser considerado aquele que presta serviços à Administração Pública, mas principalmente que seu ingresso se dê por meio de concurso público.

O concurso público é um processo seletivo que permite o acesso a emprego ou cargo público de modo amplo e democrático. É um procedimento impessoal onde é assegurada a igualdade de oportunidades a todos os interessados em concorrer para

exercer as atribuições oferecidas pelo Estado, a quem incumbirá identificar e selecionar os mais adequados mediante critérios objetivos.

Com origem na China, o concurso público, em seu histórico, consistia em oficiais militares que, após três anos de serviço, se submetiam a novos testes físicos onde o resultado determinava se eram promovidos ou dispensados. Com o surgimento das avaliações escritas, o recrutamento passou a ser mais elaborado, com diferentes níveis de exames, mas sempre com o propósito de prover ao Estado homens mais capacitados.

No Brasil o concurso público é um vestibular que avalia a competência dos candidatos que concorrem entre si a um cargo efetivo em uma entidade pública, em outras palavras, Helly Lopes Meirelles (2010) diz que “Pelo princípio da competição os candidatos procuram alcançar a melhor classificação de modo que tenham condições de ingressarem no serviço público”, ou seja, pelo concurso afastam-se os ineptos e apaniguados dos cargos e empregos públicos.

Agora, em se tratando do procedimento, para que os concursos públicos sejam realizados, é necessário que se identifique um *déficit* na quantidade de servidores públicos em determinado órgão ou repartição pública para que, comprovada necessidade, seja aberto um novo certame onde os concursos costumam ser preparados por uma empresa especializada.

A Constituição Federal prevê em seu artigo 37, inciso II (Brasil, 1998) a possibilidade desse ingresso na Administração Pública, respeitando o ideal de uma sociedade justa, sobre a matéria, leciona a jurista Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019): “Estados e Municípios que queiram contratar servidores temporários com base no artigo 37, IX, têm que estabelecer, por suas próprias leis, as hipóteses em que essa contratação é possível e o regime jurídico em que a mesma se dará”.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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;

Dessa maneira, os concursos públicos são realizados geralmente em duas etapas sendo elas: de provas ou de provas e títulos.

No entanto, o concurso público difere do processo seletivo e do contrato temporário.

Os processos seletivos, também denominados de processo seletivo simplificado, são seleções pertinentes a cargos ou funções não efetivas nem permanentes que visam atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Esses processos não são dotados da mesma objetividade dos concursos públicos pois, diferente do exposto na Carta Constitucional, estes terão validade específica de acordo com os cargos elencados na Lei nº 8.745 de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do Art. 37 da Constituição Federal.

No artigo 2º desta Lei (Brasil, 1993) está um rol taxativo dos cargos em que a Administração Pública considera necessidade temporária:

Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:
I - Assistência a situações de calamidade pública;
II - Assistência a emergências em saúde pública;
III - realização de recenseamentos e outras pesquisas de natureza estatística efetuadas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;
IV - Admissão de professor substituto e professor visitante;
V - Admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro;
VI - Atividades: (...)

Ademais, no artigo 4º desta Lei, dispõe dos prazos máximos a serem seguidos de acordo com os cargos elencados no artigo 2º.

Já no artigo 12 do mesmo dispositivo, disciplinam os meios de término do contrato, quais sejam:

Art. 12. O contrato firmado de acordo com esta lei extinguir-se-á, sem direito a indenizações:
I - Pelo término do prazo contratual;
II - Por iniciativa do contratado.
III - pela extinção ou conclusão do projeto, definidos pelo contratante, nos casos da alínea *h* do inciso VI do art. 2º.

Na contratação de pessoal por tempo determinado, ou seja, por meio de contrato temporário, esta modalidade de contratação visa atender as necessidades extraordinárias da Administração Pública em que o interesse público exigir, de modo que essa hipótese deve ser proposta em situações cujas demandas de serviços sejam incompatíveis com a contratação de pessoal permanente.

Dessa forma, após um breve conceito histórico do que é servidor público e os tipos de ingresso da pessoa física na Administração Pública, que ocorrem por meio de

concurso público ou processo seletivo simplificado, o abordado a seguir será a exceção desse ingresso no serviço público, qual seja, o servidor público contratado por prazo determinado para prestar serviços na Administração Pública, em específico os servidores do Estado de Mato Grosso, regidos pela Lei Complementar Estadual nº 600/2017 que dispõe sobre a contratação por tempo determinado pelo Poder Executivo do Estado de Mato Grosso para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal e do inciso VI do art. 129 da Constituição Estadual.

3- O CONTRATO TEMPORÁRIO

O contrato temporário é a possibilidade de a Administração Pública fazer uma contratação por tempo determinado para atender as necessidades temporárias e excepcionais do interesse público.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2006), o contrato temporário que a Administração Pública faz: “(...) trata-se de ensejar suprimento de pessoal perante contingências que desgarrem da normalidade das situações e presumam admissões apenas provisórias, demandadas em circunstâncias incomuns, cujo atendimento reclama satisfação imediata e temporária”.

Nesse sentido, a possibilidade de ocorrer essas contratações por tempo determinado está disposto na Constituição Federal em seu artigo 37, inciso IX (Brasil, 1988), de forma que só é possível ter contratos temporários para suprir necessidades no Estado se houver lei específica de cada Ente Político regulamentando prazos, cargos, remunerações, entre outras disposições. Segue fragmento do artigo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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

Dessa forma, o constituinte disciplina que aos servidores contratados cabe à lei específica regulamentar disposições sobre os cargos e funções, por meio de relação jurídica própria estabelecida em razão das autonomias políticas, no caso a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que podem estabelecer o regime jurídico não

contratual para os titulares desses cargos, sendo o regime de contratação na categoria especial.

No que se refere ao regime jurídico dos contratos temporários, assim expõe para Odete Medauar (2007) que: “(...) o contrato poderá ser regido pela CLT ou a própria lei estabelecerá o regime jurídico, podendo até determinar a aplicação a tais servidores, de preceitos do estatuto correspondente”.

À vista disso, entende-se que os regimes de contratações podem ser estatutários, para servidores efetivos; celetistas, se empregados públicos; ou regime especial, como é o caso dos servidores públicos temporários.

Portanto, além da lei específica sobre a contratação temporária, é possível aplicar regras de outros regimes nos casos em que a lei específica não solucionar determinado assunto, portanto, o regime jurídico dos servidores temporários é o Administrativo Especial, ou seja, uma relação jurídico-administrativa, onde a prescrição de todos os seus direitos e deveres pelo tempo que laborarem em determinado órgão público estará subordinada ao Poder Público.

3.1- LEI COMPLEMENTAR DO ESTADO DE MATO GROSSO, QUE DISPÕE ACERCA DA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA

Historicamente, a primeira Lei que disciplinou acerca da contratação temporária foi a Lei Complementar nº 04 de 15 de outubro de 1990, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos da Administração Direta das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais do Estado de Mato Grosso, onde regulamenta o Estatuto dos servidores públicos da administração direta, das autarquias e das fundações do Estado de Mato Grosso criadas e mantidas pelo Poder Público.

Na referida Lei há um capítulo único que trata da Contratação Temporária de Excepcional Interesse Público, localizado no título VII, que possui 4 artigos, dos quais 3 foram revogados pela atual Lei do regime de contratação temporária.

Acerca desses artigos, há um único artigo que ainda vigora na Lei Complementar nº 04/90, qual seja: “Art. 263 Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, poderão ser efetuadas contratações de pessoal por tempo determinado.”, de forma que os artigos 264 ao 266 foram revogados pela atual Lei que elenca acerca da contratação temporária no Estado de Mato Grosso, isto é, a Lei Complementar nº 600/17 que dispõe sobre a contratação por tempo determinado pelo

Poder Executivo do Estado de Mato Grosso para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal e do inciso VI do art. 129 da Constituição Estadual.

Com a necessidade temporária e excepcional do interesse público no Estado de Mato Grosso foi necessário instituir uma Lei Complementar mais específica para que os servidores públicos temporários tivessem seus direitos e deveres assegurados em lei própria, dessa forma, houve a revogação da Lei Complementar nº 04/90 pela Lei Complementar nº 600/17 onde, esta última regulamenta, em 24 artigos, condições e prazos para efetuar as contratações do pessoal por tempo determinado.

Nesse sentido, o artigo 2º da Lei Complementar nº 600/17 traz um rol taxativo do que o interesse público do Estado de Mato Grosso considera como sendo uma necessidade temporária e excepcional:

- Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:
- I - Assistência a emergências em saúde pública, inclusive surtos epidemiológicos;
 - II - Realização de recenseamentos;
 - III - assistência a situações de calamidade pública;
 - IV - Admissão de professores substitutos ou professores visitantes, inclusive estrangeiros, pela:
 - a) Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT;
 - b) Secretaria de Estado de Educação, Esporte e Lazer - SEDUC;
 - V - Admissão de professores auxiliares pela Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação - SECITEC;
 - VI - Atendimento de situações motivadamente urgentes, decorrentes de decisão judicial;
 - VII - atividades técnicas não permanentes do órgão ou entidade pública contratante que resultem na expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, para atuar exclusivamente no âmbito de projetos com prazo de duração determinado, inclusive aqueles resultantes de acordo, convênio ou contrato celebrado com organismos internacionais ou com órgãos do governo federal, estaduais ou municipais, desde que haja, em seu desempenho, subordinação do contratado ao órgão ou entidade pública;
 - VIII - contratação para substituir servidor efetivo que esteja afastado de seu cargo por prazo igual ou superior a 3 (três) meses, em decorrência de nomeação para o exercício de cargo comissionado ou função gratificada, licença à gestante, licença médica, capacitação e vacância, excetuada a previsão contida no inciso IV deste artigo, desde que justificada a necessidade da contratação temporária e a impossibilidade de realização de concurso público em tempo hábil;
 - IX - Atividades de vigilância e inspeção, relacionadas à defesa agropecuária, no âmbito da Secretaria de Estado de Agricultura Familiar e Assuntos Fundiários - SEAF, bem como as entidades a ela vinculadas, para atendimento de situações emergenciais ligadas ao comércio de produtos de origem animal ou vegetal, ou de iminente risco à saúde animal, vegetal ou humana;
 - X - Atividades técnicas especializadas de tecnologia da informação, de comunicação e de revisão de processos de trabalho, que não se caracterizem como atividades permanentes do respectivo órgão ou entidade;
 - XI - combate a emergências ambientais, na hipótese de declaração justificada pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA da existência de emergência ambiental;

- XII - prestação de serviços essenciais ou urgentes, caso as vagas ofertadas em concurso público não tenham sido completamente preenchidas;
- XIII - atividades operacionais sazonais específicas que visem atender a projetos de pesquisa;
- XIV - atividades de conciliação e mediação para atender as demandas temáticas temporárias previstas no art. 14, § 2º, da Lei Complementar nº 111, de 1º de julho de 2002;
- XV - Demandas temáticas temporárias das câmaras de mediação de outros órgãos e entidades que o Poder Executivo se obrigar a cooperar;
- XVI - atividades técnicas especializadas necessárias à implantação de órgãos ou entidades ou decorrentes de novas atribuições definidas para organizações existentes ou de aumento transitório no volume de trabalho, que não possam ser atendidas mediante a aplicação do art. 93 da Lei Complementar nº 04, de 15 de outubro de 1990;
- XVII - prestação de serviços sazonais ou urgentes, abrangendo a área meio dos órgãos que compõem o sistema educacional, necessários à formulação, acompanhamento e fiscalização de projetos e obras tendentes ao aperfeiçoamento da rede pública estadual de educação;
- XVIII - prestação de serviços sazonais ou urgentes, abrangendo a área meio da educação superior, necessários à formulação, acompanhamento e fiscalização de projetos e obras tendentes ao aperfeiçoamento da Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT.

No artigo 10 do mesmo dispositivo legal determina o que, obrigatoriamente, precisa conter nos contratos dos servidores públicos temporários para que estes sejam válidos, segue:

- Art. 10 Os contratos de pessoal por tempo determinado deverão obrigatoriamente conter:
- I - A qualificação das partes;
 - II - A descrição do objeto e seus elementos característicos;
 - III - o valor da remuneração do contratado;
 - IV - A data de início da prestação de serviços;
 - V - O prazo mínimo e máximo de vigência;
 - VI - A específica dotação orçamentária pela qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
 - VII - os direitos e as responsabilidades das partes;
 - VIII - as penalidades em caso de descumprimento;
 - IX - Os casos de rescisão;
 - X - A cláusula que declare competente o foro da sede do órgão/entidade para dirimir qualquer questão contratual.

Ademais, atribuem -se aos cargos excepcionais, as seguintes remunerações e o prazo máximo para cada cargo os valores descritos nos artigos 11 e 12 da Lei Complementar nº 600/17, segue:

- Art. 11 As contratações de pessoal por tempo determinado observarão o prazo máximo de:
- I - 06 (seis) meses, nas hipóteses previstas nos incisos I, III, IX, XI e XIII do art. 2º desta Lei Complementar;
 - II - 12 (doze) meses, nas hipóteses previstas nos incisos II, IV, V, VI e VIII do art. 2º; nos incisos I, II e IV do art. 4º e no art. 6º desta Lei Complementar;
 - III - 24 (vinte e quatro) meses, nas hipóteses previstas nos incisos X, XIV, XV, XVI, XVII e XVIII do art. 2º e no art. 3º para professor visitante estrangeiro e pesquisador estrangeiro;

IV - 36 (trinta e seis) meses, nos casos dos incisos VII e XII do art. 2º desta Lei Complementar.

Art. 12 A remuneração do pessoal contratado nos termos desta Lei Complementar será:

I - Nas situações previstas nos incisos I, II, III, IV, alínea "a", V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII e XVIII do art. 2º, em valor igual ao do subsídio inicial constante dos planos de carreira do órgão ou entidade contratante, para servidores que desempenhem função semelhante, ou, não existindo semelhança, a condições do mercado de trabalho;

II - No caso do art. 2º, inciso IV, alínea "b", em importância igual a:

a) 100% (cem por cento) do subsídio das classes A e B da série de classes do cargo de professor, de acordo com sua habilitação, calculada por hora de trabalho, tendo por base o nível inicial;

b) 60% (sessenta por cento) do subsídio da classe A da série de classes do cargo de professor, calculada por hora de trabalho, tendo por base o nível inicial, na hipótese de os contratados não preencherem os requisitos exigidos para enquadramento nas classes A e B;

III - nos casos dos arts. 3º, 4º e 6º, em importância igual ao subsídio previsto para o nível inicial da classe correspondente à sua titulação.

Ainda, de acordo com essa Lei Complementar específica, em seu artigo 14, estabelece quais são as hipóteses de extinção do contrato temporário, segue:

Art. 14 O contrato firmado de acordo com esta Lei Complementar extinguir-se-á sem direito à indenização, na hipótese:

I - De término pelo fim do prazo contratual;

II - De rescisão por iniciativa do contratado;

III - de rescisão por iniciativa da Administração Pública.

Dessa forma, a Lei Complementar nº 600/2017, está em conformidade com o que preleciona a Constituição Federal, no artigo 37, inciso IX, acerca da criação de uma lei específica que regula a criação e dá outras disposições sobre a contratação por tempo determinado pelo Poder Executivo quando em caráter excepcional.

4- O SERVIDOR TEMPORÁRIO QUE LABORA PARA O ESTADO DE MATO GROSSO A LUZ DA LEI COMPLEMENTAR Nº 600/2017

Após breve síntese da Lei Complementar nº 600/2017 vigente no Estado de Mato Grosso para contratação temporária de excepcional interesse público e alguns apontamentos acerca do disposto em artigos específicos da referida Lei, será abordado agora a realidade dos contratos por prazo determinado firmados entre o servidor temporário e o Estado de Mato Grosso.

A regra disposta no artigo 37, inciso IX da Constituição Federal para contratação de pessoas para laborarem para Administração Pública é a realização de concurso público e, como exceção à regra, tem-se a possibilidade da contratação por tempo determinado

que deve atender as necessidades temporárias e excepcionais do interesse público sendo estas elencadas em Lei específica.

Muitas vezes, devido temporalidade de cargo específico, escassez de recursos para realizar concurso público ou, numa suposta tentativa de economia, o Ente Público opta por não realizar o processo de seleção para cargos permanentes, a fim de suprir a mão de obra que necessita por meio dos contratos temporários de forma constante, ensejando assim as renovações sucessivas dos contratos por tempo determinado de cargos como: professores, garis, motoristas, dentistas, serventes, secretárias escolares, entre outros cargos.

Ou seja, o contrato que, em tese tem prazo para término, é renovado várias e várias vezes sob alegação de excepcional interesse público, tornando-se um vínculo contratual sem possuir de fato um prazo para o término com a Administração Pública, ferindo assim o que disposto na Constituição Federal, afinal quem pode ter vínculo estável e permanente com o Ente Público é o servidor concursado, que é quem detém estabilidade adquirida por meio de concurso público.

Nota-se que, em se tratando de contratos temporários regidos pela Lei Complementar nº 600/17, nos cargos elencados no artigo 2º desta Lei, o órgão público que firma contrato excepcional com pessoa física, extrapola os limites previstos no artigo 11 do mesmo dispositivo, gerando assim a descaracterização do contrato com regimento jurídico-administrativo pelo de natureza contratual, devido renovações sucessivas e ininterruptas desses contratos, dessa forma sendo devido o pagamento de 8% de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço mais férias acrescidas de terço constitucional sob a remuneração do servidor contratado.

A descaracterização gera uma ilegalidade nos contratos temporários por conta das reiteradas contratações e prorrogações contínuas que a Administração Pública faz com o servidor público temporário.

A título de exemplo, em alguns cargos os servidores são contratados para laborarem inicialmente por menos de 11 meses e após, são dispensados sendo contratados novamente no próximo exercício anual para laborarem por mais tempo que o permitido em lei. Fato este que acontece por vários anos consecutivos ficando evidente a não observância do prazo máximo disposto no artigo 11 da Lei Complementar nº 600/17, isto é: entre 12 meses a 2 anos a depender dos cargos descritos no artigo 2 da referida lei, caracterizando assim as renovações sucessivas, ensejando assim o desvirtuamento da contratação temporária.

Diante disso, os servidores quando contratados novamente, continuam a exercer as mesmas funções que as estipuladas no início do contrato, gerando assim a ininterrupção desses contratos, porém com vínculos diferentes.

Essas renovações sucessivas e ininterruptas desvirtuam a contratação temporária, de modo que esses servidores temporários deixam de se encontrar em posição de exceção do regulamentado na Lei Geral, nº 8.745 de 9 de dezembro de 1993 e na Lei Complementar, nº 600 de 19 de dezembro de 2017.

Logo, após demonstrado que houve renovações sucessivas e ininterruptas no contrato de trabalho do servidor temporário e mediante sentença transitada em julgado, deve ser estendido os direitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e das férias acrescidas de terço constitucional, reservados no artigo 7º, incisos VIII e XVII e 39, §3º da Constituição Federal dos trabalhadores aos servidores temporários, segue dispositivos mencionados:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

III - fundo de garantia do tempo de serviço;

(...)

VIII - décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;

(...)

XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;

(...)

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.

(...)

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

Trata-se, portanto, da extensão de direitos dos trabalhadores aos servidores públicos contratados para atender necessidade temporária e excepcional da Administração Pública quando reconhecido o desvirtuamento de seus contratos devido renovações sucessivas e ininterruptas.

5- DO DIREITO AO FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço é um direito fundamental em âmbito social de todo trabalhador garantido pelo artigo 7º da Constituição Federal. Este Fundo foi idealizado como regime alternativo à estabilidade no emprego, assegurado pelo artigo

157, inciso XII, da Constituição Federal de 1946 e, posteriormente regulada pelos artigos 492 a 500 da Consolidação das Leis Trabalhistas.

Para Eduardo Gabriel Saad (1991), as contribuições previdenciárias como as contribuições ao FGTS são espécies do gênero contribuições sociais. No entanto, para o Ministro Sidney Sanches, o FGTS não é tributo, mas direito social do empregado, garantido pela Constituição Federal. Nesse último entendimento, o FGTS tem natureza trabalhista e social, não se aplicando as normas de prescrição e decadência relativas aos tributos.

Sabendo disso, o servidor público contratado por prazo determinado, quando identificado em seus contratos de trabalho a existência de renovações sucessivas e ininterruptas, terá seu contrato descaracterizado da natureza inicial devendo os contratos que ensejam a descaracterização serem declarados nulos, nos termos do artigo 37, §2º da Constituição Federal (Brasil, 1988), assim sendo considerado um contrato de prestações de serviço onde o servidor fará jus aos direitos inerentes dos servidores públicos efetivos quais sejam, direito ao recebimento de 8% ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e as férias acrescidas de terço constitucional sob a remuneração do servidor, respeitando o prazo prescricional de 05 anos contra a Fazenda Pública disposto no Decreto nº 20.910/32.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) § 2º A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

Quando identificado um contrato temporário com essa peculiaridade, o servidor público temporário contratado pelo Estado de Mato Grosso poderá ingressar com ação de cobrança em face do contratante para obter seus direitos.

De forma que o ônus da comprovação da regularidade dos recolhimentos dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço será do empregador, nos termos da Súmula n 461 do Tribunal Superior do Trabalho: “É do empregador o ônus da prova em relação à regularidade dos depósitos do FGTS, pois o pagamento é fato extintivo do direito do autor (art. 373, II, do CPC de 2015)”.

Nesse sentido, o Egrégio Tribunal de Justiça de Mato Grosso, ao analisar casos análogos que tratam das prorrogações sucessivas na contratação de servidor por tempo determinado, entendeu que no atendimento de excepcional interesse público de necessidade temporária será desnaturalizada a relação jurídico-administrativa

anteriormente firmada com o Estado, ensejando assim a declaração de nulidade do contrato, senão vejamos decisão de 2018 pela Desembargadora MARIA EROTIDES KNEIP BARANJAK:

RECURSOS DE APELAÇÃO CÍVEL C/C REEXAME NECESSÁRIO DE SENTENÇA - RECLAMAÇÃO TRABALHISTA - CONTRATOS TEMPORÁRIOS - SERVIDOR MÉDICO - NULIDADE - DESNATURAÇÃO DA RELAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA - GARANTIA APENAS DO FGTS - ARTIGO 19-A DA LEI Nº 8036/90 - DANO MORAL - IMPOSSIBILIDADE - CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS - DESCABIMENTO DA MULTA PREVISTA NA CLT - RECURSO DO MUNICÍPIO DESPROVIDO - APELO DO AUTOR TAMBÉM DESPROVIDO - SENTENÇA PARCIALMENTE RETIFICADA QUANTO AO JUROS E CORREÇÃO MONETÁRIA.1. As prorrogações sucessivas na contratação de servidor por tempo determinado, no atendimento de excepcional interesse público de necessidade temporária, desnatura a relação jurídico-administrativa anteriormente firmada, ensejando a declaração de nulidade do contrato. 2. O Supremo Tribunal Federal, no RE 596.478, reconheceu a constitucionalidade do artigo 19-A da Lei 8.036/1990, sendo “devido o depósito do FGTS na conta vinculada do trabalhador cujo contrato de trabalho seja declarado nulo nas hipóteses previstas no art. 37, § 2º, da Constituição Federal, quando mantido o direito ao salário”.3. Sendo nula a relação estabelecida entre o Apelante e a Administração Pública, nenhum efeito jurídico é capaz de gerar, salvo saldo de salário e depósito de FGTS, conforme julgamento pelo STF do mérito da repercussão geral no Recurso Extraordinário nº 765320, não havendo que se falar em recebimento de verbas relacionadas aos direitos sociais, tais como férias e décimo terceiro4. A simples afirmação do Autor de que teve rescindido contrato de trabalho, sucessivamente renovado, após o ingresso na Justiça, não é suficiente para comprovar abalo moral, notadamente pela ciência da natureza precária do contrato, ao qual estava submetido.5. Enquanto não solvida a questão submetida à Repercussão Geral, no pleno do STF, no Recurso Extraordinário nº 870.947/SE, de Relatoria do Ministro Luiz Fux, que analisará justamente, a validade jurídico-constitucional da correção monetária, aplicar-se-á o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) desde a data em que cada parcela deveria ter sido paga, até o advento da Lei nº 11.960, de 29 de junho de 2009, que deu nova redação ao artigo 1º-F da Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997, quando passarão a incidir os índices oficiais de remuneração básica (TR).6. Apelo municipal desprovido. 7. Recurso de Apelação do servidor também desprovido. 8. Sentença retificada em parte quanto aos juros e correção monetária, nos termos acima expostos. (Apelação / Remessa Necessária 58899/2014, DESA. MARIA EROTIDES KNEIP BARANJAK, PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO, Julgado em 19/03/2018, publicado no DJE 09/05/2018).

Uma vez declarada a nulidade do contrato do servidor público temporário onde laborou em funções de caráter permanente devido renovações sucessivas, passa então a ser devido o depósito do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, conforme disposto no artigo 19-A da Lei Federal nº 8.036 de 11 de maio de 1990 (Brasil, 1990), que dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, que assim estabelece:

Art. 19-A. É devido o depósito do FGTS na conta vinculada do trabalhador cujo contrato de trabalho seja declarado nulo nas hipóteses previstas no art. 37, § 2o, da Constituição Federal, quando mantido o direito ao salário.

Parágrafo único. O saldo existente em conta vinculada, oriundo de contrato declarado nulo até 28 de julho de 2001, nas condições do caput, que não tenha

sido levantado até essa data, será liberado ao trabalhador a partir do mês de agosto de 2002.

Ainda, nesse sentido, de acordo com o voto do Ministro Alexandre de Moraes acerca do tema:

“[...]os servidores temporários não fazem jus aos direitos garantidos para os servidores efetivos, porém, excepcionalmente em duas situações, os servidores temporários também farão jus: nas hipóteses em que há previsão legal e/ou contratual ou em caso de desvirtuamento da contratação temporária.”

Dessa forma, mesmo em contratos nulos, o trabalhador terá direito a contraprestação compactuada, em relação ao número de horas trabalhadas respeitando o valor da hora do salário-mínimo, conforme disciplina súmula nº 363 do Tribunal Superior do Trabalho.

Em decisões do Superior Tribunal de Justiça é cristalino o entendimento no sentido de que mesmo em se tratando de contrato nulo por ofensa ao disposto no artigo 37, inciso II da Constituição Federal, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço deve ser recolhido durante todo o período de vigência do contrato de trabalho, seguem jurisprudências de casos análogos:

EMENTA: SERVIDOR PÚBLICO CONTRATADO SEM CONCURSO PÚBLICO. NULIDADE DO CONTRATO DE TRABALHO. DIREITO AO LEVANTAMENTO DOS SALDOS DO FGTS. INEXISTÊNCIA. 1. A declaração de nulidade de contrato de trabalho, por inobservância do art. 37, II, da CF/88 (ausência de concurso público), gera efeitos ex nunc, resultando para o empregado o direito ao recebimento dos salários e dos valores existentes nas contas vinculadas ao FGTS em seu nome. 2. O empregado não concorre diretamente para a prática de ato ilícito cometido pelo empregador, quando o contrata sem concurso público, afrontando o art. 37, II, da CF. 3. Aplicação do princípio da boa-fé e da primazia da realidade. 4. Precedente: Resp. 284.250/GO, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros. 5. Recurso improvido. (STJ - RECURSO ESPECIAL Nº 326.676 - GO (2001/0077165-4))

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA - CONTRATO DE TRABALHO. COM EMPRESA PÚBLICA, CONSIDERADO NULO, POR INOBSERVÂNCIA DA REGRA DO ART. 37, II, DA CF - LIBERAÇÃO DO SALDO DA CONTAVINCULADA, DO FGTS, EM DECORRÊNCIA DA NULIDADE DO CONTRATO - CIRCUNSTÂNCIA QUE CARACTERIZA DISPENSA COM CULPA RECÍPROCA - POSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. Importa em culpa recíproca a dispensa do empregado em virtude de anulação de contrato de trabalho junto a empresa pública, celebrado com infração ao art. 37, II, da CF. Ainda que se declare nulo o contrato, o empregado despedido por tal circunstância faz jus à movimentação de sua conta vinculada do FGTS, nos termos do art. 20, I, da Lei nº 8.036/90.” (STJ - RECURSO ESPECIAL Nº 284.250 - GO (2000/0108805-0)).

EMENTA – 1. Pedido de levantamento dos depósitos da conta vinculada do FGTS por titular cujo contrato de trabalho, firmado com o Município de Mossoró - RN, foi declarado nulo posteriormente. 2. O TST tem entendimento consolidado no sentido de que, nos casos de contrato declarado nulo por falta de concurso público, fica ressalvado o direito a salário pelo serviço prestado,

sob pena de enriquecimento ilícito por parte do empregador. Se é devido o pagamento de salário, conseqüentemente nasce para o ente público a obrigação de proceder ao depósito na conta vinculada do empregado (art. 15 da Lei 8.036/90). 3. O STJ, equiparando a hipótese de nulidade do contrato de trabalho à demissão do trabalhador decorrente de culpa recíproca, tem considerado devida à liberação do saldo da conta vinculada do STJ. Situação que foi positivada posteriormente com o advento da MP 2.164-41/2001, que inseriu os arts. 19-A e 20, II na Lei 8.036/90. 4. Ressalva do direito da CEF de reaver, em ação própria os valores indevidamente devolvidos ao Município de Mossoró (Resp. 724.289/RN). 5. Recurso especial improvido.” (STJ, RESP 731505/RN, 2005/0037522-7).

Destarte, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço é devido ao servidor público que teve seu contrato desvirtuado devido renovações sucessivas e ininterruptas pela Administração Pública, devendo ser declarado nulo, e o valor a ser depositado incidirá sobre o valor das remunerações percebidas pelo servidor em seu período de labor, uma vez que o contrato perdeu o objeto de atendimento à necessidade temporária e excepcional do interesse público.

6- DO DIREITO AS FÉRIAS E TERÇO CONSTITUCIONAL

O servidor público temporário que teve seu contrato declarado nulo devido descaracterização da natureza jurídica por conta das renovações sucessivas e ininterruptas, tem direito ao recebimento da retribuição pecuniária pelo trabalho prestado à Administração Pública, o que configura uma garantia constitucional assegurado no artigo 7º da Constituição Federal, tendo em vista que não se admite a prestação de serviço sem que haja contraprestação, sob pena de ser configurado enriquecimento ilícito da Administração Pública.

As verbas salariais, referentes às férias, acrescidas do respectivo adicional (1/3) e décimo terceiro salário são direitos sociais assegurados pela Constituição Federal a todo trabalhador, seja ele urbano ou rural, temporário ou efetivo. Assim, os servidores contratados pela Administração Pública com base no IX, do art. 37, da Constituição Federal (contrato temporário) possuem o direito ao recebimento das referidas verbas salariais, conforme art. 7º, VIII e XVII, e art. 39, § 3º da Lei Maior.

A renovação sucessiva do contrato administrativo, descaracteriza o caráter excepcional, bem como a temporalidade da contratação, requisitos, estes, necessários para justificar o ato administrativo. Desse modo, diante da caracterização de sucessiva renovação de contrato administrativo, resta configurada a violação ao caráter excepcional desse tipo de contrato.

Nesse sentido, O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o tema 551 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário e fixou a seguinte tese:

Servidores temporários não fazem jus a décimo terceiro salário e férias remuneradas acrescidas do terço constitucional, salvo (I) expressa previsão legal e/ou contratual em sentido contrário, ou (II) comprovado desvirtuamento da contratação temporária pela Administração Pública, em razão de sucessivas e reiteradas renovações e/ou prorrogações". E, no caso, restou reconhecida o desvirtuamento da contratação, haja vista as sucessivas prorrogações e a inexistência de qualquer prova de situação excepcional que justifique a contratação temporária por todo o período do contrato.

Á vista disso, as verbas de ordem constitucional e social, isto é o pagamento das férias proporcionais de todo o período aquisito, respeitando o prazo prescricional de 05 anos contra a Fazenda Pública disposto no Decreto nº 20.910/32, no contrato de trabalho do servidor temporário acrescidas de terço constitucional, são inafastáveis aos servidores públicos temporários que tiveram seu contrato nulo devido renovações sucessivas e ininterruptas que descaracterizaram a natureza jurídica inicial, nesse sentido o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso reconheceu tal direito:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – REEXAME NECESSÁRIO – RECURSOS DE APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE COBRANÇA DE NATUREZA TRABALHISTA – CONTRATO TEMPORÁRIO – NULIDADE – DIREITOS CONSTITUCIONAIS TRABALHISTAS MÍNIMOS – DIREITO AO RECEBIMENTO DE PARCELAS REFERENTES A DESCANSO SEMANAL REMUNERADO NÃO CONFIGURADO – DIREITO AO DEPÓSITO DO FGTS E VERBAS CONSTITUCIONAIS – APLICAÇÃO DO ART. 19-A, DA LEI Nº 8.036/90 – ENTENDIMENTO CONSOLIDADO DO STJ e STF –CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS MORATÓRIOS – RECURSO NÃO PROVIDO – SENTENÇA RETIFICADA EM PARTE. As normas da CLT não se aplicam quando a relação de trabalho é dada por vínculo administrativo; todavia, as verbas de ordem constitucional são inafastáveis, por isso o servidor contratado faz jus ao recebimento de saldo de salário, férias e décimo-terceiro. (...) (Apelação / Remessa Necessária 85302/2016, DESA. MARIA APARECIDA RIBEIRO, PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO, Julgado em 17/04/2017, publicado no DJE 27/04/2017)

Diante da inobservância da finalidade do contrato por tempo determinado, haja vista as renovações sucessivas ocorridas num curto período de tempo, evidencia-se que a contratação visou suprir a necessidade de mão de obra habitual e não eventual, desrespeitando a norma constitucional acerca do preenchimento dos cargos públicos mediante concurso público, tornando tais instrumentos nulos, o que torna possível que o servidor temporário faça jus ao recebimento de férias acrescidas de terço constitucional.

7- DECISÕES DE TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO E DE OUTROS ESTADOS ACERCA DO DIREITO DO SERVIDOR TEMPORÁRIO AO RECEBIMENTO DE FGTS E FÉRIAS

Com base em casos análogos identificados no Estado de Mato Grosso, devido renovações sucessivas e ininterruptas que ensejaram a nulidade da contratação temporária de servidores com a Administração Pública, o próprio Tribunal de Justiça de Mato Grosso decidiu a favor do recebimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e das férias acrescidas de terço constitucional de vários contratos que foram reconhecidas as desvirtuação da natureza jurídica contratual, como se vê em julgados recentes tanto deste Tribunal quanto do Tribunal do Rio Grande do Norte, entre outros Tribunais do Brasil esse é o entendimento que se segue:

EMENTA: CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL EM AÇÃO ORDINÁRIA DE COBRANÇA. CONTRATAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE SERVIDOR POR TEMPO DETERMINADO. CONTRATO PRECÁRIO. PRETENSÃO DE RECEBIMENTO DE INDENIZAÇÃO DO FGTS E RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA NO PERÍODO LABORADO. DECLARAÇÃO DE NULIDADE CONTRATUAL NO PRÓPRIO JULGADO. DIREITO DA AUTORA APENAS À PERCEPÇÃO DAS VERBAS RELATIVAS AO FGTS. INCIDÊNCIA DO ART. 19-A DA LEI Nº 8.036/90. ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DESTA CORTE ESTADUAL. SENTENÇA QUE MERECE REFORMA. JUROS MORATÓRIOS CALCULADOS COM BASE NO ÍNDICE OFICIAL DE REMUNERAÇÃO BÁSICA E JUROS APLICADOS À CADERNETA DE POUPANÇA, NOS TERMOS DO ART. 1º-F DA LEI Nº 9.494/97, COM REDAÇÃO DA LEI Nº 11.960/09, A PARTIR DA CITAÇÃO - CORREÇÃO MONETÁRIA A SER CALCULADA COM BASE NA TR, DESDE A DATA DA CONDENAÇÃO ATÉ 25/03/2015, DATA A PARTIR DA QUAL DEVE SER CALCULADA UTILIZANDO-SE O ÍNDICE DE PREÇOS AO CONSUMIDOR AMPLO ESPECIAL (IPCA-E) APELO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

- É nula a contratação de pessoal pela Administração Pública sem a observância de prévia aprovação em concurso público, razão pela qual não gera quaisquer efeitos jurídicos válidos em relação aos empregados contratados precariamente, ressalvadas as verbas salariais e o levantamento dos depósitos de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço". (TJ-RN - Apelação Cível nº 2014.020332-4. 1ª Câmara Cível. Rel. Des. Cornélio Alves, j. 23/02/2017).

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. NULIDADE DA SENTENÇA POR CERCEAMENTO DE DEFESA. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. POSSIBILIDADE NO CASO CONCRETO. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SEM CONCURSO. MUNICÍPIO DE MONTE ALEGRE. CONTRATO DE TRABALHO TEMPORÁRIO. PRORROGAÇÃO IRREGULAR. DESCARACTERIZAÇÃO. FÉRIAS. ABONO DE FÉRIAS. DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO. INDEFERIMENTO NA ORIGEM. QUESTÃO DECIDIDA EM REGIME DE REPERCUSSÃO GERAL NO STF. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO". (TJ-RN- Apelação Cível n. 2016.004591-7. 3ª Câmara Cível. Rel. Des. Amaury Moura Sobrinho, j. 04/10/2016).

Recurso Inominado: 1021733-35.2019.8.11.0041
 Origem: JUIZADO ESPECIAL DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE CUIABÁ/MT
 Recorrente: MUNICIPIO DE CUIABÁ

Recorrido: MARIO MARCIO REVELES PEREIRA
Juíza Relatora: LAMISSE RODER FEGURI ALVES CORRÊA
Data do Julgamento: 08/06/2021

EMENTA:

RECURSO INOMINADO. AÇÃO DE COBRANÇA. SERVIDOR MUNICIPAL. CONTRATO TEMPORÁRIO. RENOVAÇÕES SUCESSIVAS. NULIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 37, II, E § 2.º DA CF/88. DIREITO ÀS VERBAS CONSTITUCIONAIS. FÉRIAS E TERÇO CONSTITUCIONAL DEVIDAMENTE PAGOS PELO MUNICÍPIO. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

1. Trata-se de ação de cobrança, em que o Recorrente MARIO MARCIO REVELES PEREIRA pretende o recebimento do depósito do FGTS, terço de férias e décimo terceiro com base na remuneração integral, acrescido de valor recebido a título de “mensalinho”, em razão da nulidade dos contratos temporários que tiveram renovações sucessivas entre 1999 a 2019.

2. Inobservada a finalidade do contrato por tempo determinado, haja vista as renovações sucessivas ocorridas num curto período de tempo, evidencia-se que a contratação visou suprir a necessidade de mão de obra habitual e não eventual, desrespeitando a norma constitucional acerca do preenchimento dos cargos públicos mediante concurso público, tornando tais instrumentos nulos.

3. O servidor público estadual contratado temporariamente faz jus a percepção de férias remuneradas acrescidas de 1/3 (um terço) constitucional, além de décimo terceiro salário baseado em sua remuneração integral, uma vez que os direitos sociais são para ele estendidos, nos termos do art. 39, § 3.º, da CRFB/88.

4. É desnecessária a análise de questões que não foram objeto do recurso, porquanto não devolvidas à apreciação em segundo grau e, portanto, preclusas. No presente caso, desnecessário o exame do direito a percepção do FGTS e décimo terceiro, visto que esta discussão não foi incluída na peça recursal, a qual se limita ao reconhecimento da quitação das férias e 1/3 constitucional.

5. Juntada de holerite que demonstra a quitação das férias e terço constitucional no período pretendido pelo Recorrido.

6. Sentença parcialmente reformada.

7. Recurso conhecido e parcialmente provido.

(N.U 1021733-35.2019.8.11.0041, TURMA RECURSAL CÍVEL, LAMISSE RODER FEGURI ALVES CORREA, Turma Recursal Única, Julgado em 08/06/2021, publicado no DJE 10/06/2021).

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – REEXAME NECESSÁRIO – RECURSOS DE APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE COBRANÇA DE NATUREZA TRABALHISTA – CONTRATO TEMPORÁRIO – NULIDADE – DIREITOS CONSTITUCIONAIS TRABALHISTAS MÍNIMOS – DIREITO AO RECEBIMENTO DE PARCELAS REFERENTES A DESCANSO SEMANAL REMUNERADO NÃO CONFIGURADO – DIREITO AO DEPÓSITO DO FGTS E VERBAS CONSTITUCIONAIS – APLICAÇÃO DO ART. 19-A, DA LEI Nº 8.036/90 – ENTENDIMENTO CONSOLIDADO DO STJ e STF –CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS MORATÓRIOS – RECURSO NÃO PROVIDO – SENTENÇA RETIFICADA EM PARTE. As normas da CLT não se aplicam quando a relação de trabalho é dada por vínculo administrativo; todavia, as verbas de ordem constitucional são inafastáveis, por isso o servidor contratado faz jus ao recebimento de saldo de salário, férias e décimo-terceiro. (...) (Apelação / Remessa Necessária 85302/2016, DESA. MARIA APARECIDA RIBEIRO, PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO, Julgado em 17/04/2017, publicado no DJE 27/04/2017)

Esses são os entendimentos recentes que devem ser adotados em consonância com o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça e em todo o Estado de

Mato Grosso quando se tratar de servidores públicos temporários que obtiveram renovações sucessivas e ininterruptas em seus contratos pelo prazo superior ao disposto no artigo 11 da Lei Complementar nº 600/17.

8- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se com o presente artigo que quando o Estado de Mato Grosso renova os contratos temporários por mais tempo que o previsto na Lei Complementar nº 600/17, fica descaracterizado a natureza jurídica inicial, passando a ser considerado um contrato de trabalho para prestação de serviços, sendo necessário ser declarado nulo por conter vício de legalidade, de forma que o servidor contrato fará jus aos direitos inerentes a todo trabalhador regido pela CLT.

Assim sendo, os servidores públicos contratados por tempo determinado quando regidos pela Lei Complementar nº 600/17, para prestarem serviços temporários e excepcionais para o Estado de Mato Grosso, têm direito ao recebimento das férias acrescidas de terço constitucional e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, quando comprovado renovações sucessivas e ininterruptas em seus contratos de trabalhos, podendo estes ingressarem com ação de cobrança contra o Ente Público que os remunera com objetivo de ser reconhecido a nulidade do seu contrato e a condenação por meio de sentença transitada em julgado ao pagamento dessas verbas, respeitando o prazo prescricional de 05 anos contra a Fazenda Pública disposto no Decreto nº 20.910/32.

Portanto, é dever do Estado de Mato Grosso cumprir com o disposto na Lei Complementar nº 600/17, contratando servidores apenas para casos realmente excepcionais e, quando necessário do preenchimento de cargos não excepcionais, tais como: professores, técnicos em enfermagem, cuidadores de alunos especiais, etc., preferível que seja realizado por meio de concursos públicos, a fim de elidir a irregularidade e ilegalidade que vem ocorrendo no Estado de Mato Grosso com o objetivo de economizar dinheiro aos cofres públicos quando deixa de fornecer os direitos sociais a todo trabalhador.

9- REFERÊNCIAS

A prescrição nos depósitos do FGTS. **JUS**, nov. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/33924/a-prescricao-nos-depositos-do-fgts>>; Acesso em 16 out. 2021.

ALEXANDRINO, Marcelo/ PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. São Paulo:16. ed. rev. e atual. Método 2008. p. 124. Acesso em 16 out. 2021.

BASTOS, Agnaldo. Quando é permitido a contratação temporária por excepcional interesse público? **Advocacia dos concursos**, 11 jan. 2021. Disponível em: <<https://concursos.adv.br/contratacao-temporaria-excepcional-interesse-publico/>>; Acesso em 24 set. 2021.

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>; Acesso em 23 set. 2021.

BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR Nº 04, DE 15 DE OUTUBRO DE 1990**. Estatuto dos servidores públicos do Estado de Mato Grosso. Disponível em: <<http://app1.sefaz.mt.gov.br/0425762E005567C5/250A3B130089C1CC042572ED0051D0A1/F30BBDEE7F310A2E042567BD006CE603>> Acesso em 23 set. 2021.

BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR Nº 600, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2017**. Contratação por tempo determinado pelo Estado de Mato Grosso. Disponível em: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/legislacao/LeiComplEstadual.nsf/9733a1d3f5bb1ab384256710004d4754/97c9b60fe2226c64842581fc005698e3?OpenDocument#_e9h2ki8239t610j259I2ksl21a8g4t9p06oo30b108h2i0c9p4124a>; Acesso em 24 set. 2021.

BRASIL. **LEI FEDERAL Nº 8.036, DE 11 DE MAIO DE 1990**. FGTS. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18036consol.htm>; Acesso em 24 set. 2021.

BRASIL. **LEI Nº 8745, DE 09 DE DEZEMBRO DE 1993**. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8745-9-dezembro-1993-363171-norma-actualizada-pl.html>>; Acesso em 23 set. 2021.

Breve histórico. **Gov.br**, 15 mai. 2015. Disponível em: <<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/fgts/breve-historico-do-fgts>>; Acesso em 24 set. 2021.

Concurso público e como funciona: saiba todos os detalhes! **G7 jurídico**, dez. 2020. Disponível em: <<https://blog.g7juridico.com.br/concurso-publico-e-como-funciona/>>; Acesso em 23 set. 2021.

Contratos temporários na administração pública. Brasil **Escola**. Disponível em: <<https://monografias.brasilescola.uol.com.br/direito/contratos-temporarios-na-administracao-publica.htm>>; Acesso em 24 set. 2021.

Delgado, Mauricio Godinho **Curso de direito do trabalho** / Mauricio Godinho Delgado. — 4. ed. — São Paulo: LTr, 2005. Acesso em 16 out. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Jurídico Atlas, 2004. p.431. Acesso em 16 out. 2021.

Diário de Justiça do Estado de Mato Grosso. **DJMT**, 01 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.escavador.com/diarios/637269/DJMT/tribunal-de-justica/2018-03-01?page=63>>; Acesso em 24 set. 2021.

Excepcionalmente servidores públicos temporários podem ser equiparados a servidores efetivos decide STF. **Schiefler Advocacia**, 08 jun. 2020. Disponível em: <<https://schiefler.adv.br/excepcionalmente-servidores-publicos-temporarios-podem-ser-equiparados-a-servidores-efetivos-decide-stf/>>; Acesso em 24 set. 2021.

FGTS e seus cotistas. **JUS**, ago. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/41959/fgts-e-seus-cotistas>>; Acesso em 16 out. 2021.

Jurisprudências, **Jusbrasil**, 2020. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/>>; Acesso em 24 set. 2021.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 11^o Edição revista e atualizada, 2007, pág. 270. Acesso em 16 out. 2021.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. Malheiros: São Paulo, 2010, p. 462. Acesso em 16 out. 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 21 Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2006, p. 270. Acesso em 16 out. 2021.

NEGREIROS, Regina Coeli Araújo. **ÉTHOS, EDUCAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO**: Uma tríade basilar na construção de uma sociedade saudável. TCC (Especialização em Gestão Pública). Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba – IFPB. João Pessoa, 2014.

O concurso público no ordenamento jurídico. **GenJurídico**, 08 dez. 2015. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2015/12/08/o-concurso-publico-no-ordenamento-juridico/#_ftnref2>; Acesso em 08 out. 2021.

O direito dos servidores públicos temporários ao FGTS e demais verbas trabalhistas. **Jusbrasil**, 11 mar. 2017. Disponível em: <<https://ramonfaverio.jusbrasil.com.br/artigos/437345288/o-direito-dos-servidores-publicos-temporarios-ao-fgts-e-demais-verbas-trabalhistas>>; Acesso em 24 set. 2021.

PIETRO, Maria Sylvia Zanela Di. **Direito Administrativo**, 19.^a ed., Ed. Atlas, p. 512. Acesso em 24 set. 2021.

SAAD, Eduardo Gabriel. **Comentários à Lei do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço**, 1991, pág. 363. Acesso em 16 out. 2021.

Tribunal Superior do Trabalho, Súmula nº 461. **TST**, 2016. Disponível em: <https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_451_600.htm#SUM-461>; Acesso em 24 set. 2021.

WADY, Ariane Fucci. Qual o regime jurídico dos servidores contratados por tempo determinado? **Jusbrasil**, 02 set. 2008. Disponível em:<

<https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/103385/qual-o-regime-juridico-dos-servidores-contratados-por-tempo-determinado-ariane-fucci-wady>>; Acesso em 24 set. 2021.

Série sbdp
Direito Público dos
Recursos Humanos
Vol. 2

PROFISSIONALIZAÇÃO E SEGURANÇA JURÍDICA NA FUNÇÃO PÚBLICA

Coordenação:
Carlos Ari Sundfeld
Conrado Tristão

Organização:
Ana Luíza Galil
Anna Carolina Migueis Pereira
Camila Castro Neves
Isabela de Oliveira Parisio
Ricardo Alberto Kanayama



Núcleo de Inovação da
Função Pública - sbdp