

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA IX

Nesta aula, aborda-se a conclusão do estudo sobre Administração Pública no âmbito do Direito Constitucional. Restam poucos pontos a serem tratados. Serão analisados ainda alguns parágrafos do artigo 40, sendo que os trechos de natureza eminentemente previdenciária serão reservados para abordagem por especialistas da área. Em seguida, será apresentado o artigo 41, de grande relevância em concursos públicos, finalizando com os artigos 42 e 43, menos frequentemente cobrados, mas igualmente pertinentes ao conteúdo constitucional.

Art. 40. § 9º O tempo de contribuição federal, estadual, distrital ou municipal será contado para fins de aposentadoria, observado o disposto nos §§ 9º e 9º-A do art. 201 [contagem recíproca do tempo de contribuição entre o RGPS e os RPPSs], e o tempo de serviço correspondente será contado para fins de disponibilidade.

Obs.: No § 9º do artigo 40, há uma previsão relevante sobre a contagem recíproca de tempo de contribuição entre os regimes previdenciários. Embora a redação constitucional não seja totalmente clara, a explicação permite compreender adequadamente o conteúdo normativo. Segundo a Constituição, o tempo de contribuição prestado nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal será computado para fins de aposentadoria, conforme os § 9º e 9-A do artigo 201.

Isso significa que há possibilidade de averbação do tempo de contribuição entre diferentes regimes próprios e entre esses e o regime geral de previdência. Por exemplo, se uma pessoa atua durante cinco anos no serviço público municipal, contribuindo para o respectivo regime próprio, e depois exerce função no serviço estadual por mais cinco anos, poderá somar esses períodos ao ingressar, posteriormente, no serviço público federal. Assim, os tempos de contribuição municipal e estadual poderão ser averbados no regime próprio da União.

Dessa forma, o tempo de contribuição entre os diferentes entes federativos é reconhecido de maneira recíproca para fins de aposentadoria, promovendo a contagem integral do tempo de serviço em regimes diversos.

Trata-se da possibilidade de averbação do tempo de contribuição prestado a uma entidade federativa em outra, nos casos em que o servidor ingressa inicialmente no serviço público municipal, posteriormente no estadual e, em seguida, no federal, ou em ordem inversa. O tempo de contribuição em cada esfera pode ser averbado nas demais, caracterizando-se o que se denomina contagem recíproca.

Essa contagem recíproca aplica-se inclusive entre os regimes geral e próprio de previdência. Por exemplo, ao completar 18 anos, um indivíduo pode iniciar atividade na iniciativa privada, contribuindo para o regime geral de previdência. Caso seja aprovado em concurso público

e assume cargo no serviço público estadual três anos depois, poderá averbar esse período de contribuição ao regime geral no regime próprio da entidade federativa.

Desse modo, para fins de aposentadoria, o tempo de contribuição prestado nos âmbitos municipal, estadual, distrital e federal será computado de forma recíproca. Isso assegura a possibilidade de transferência do tempo de contribuição entre os entes federativos, assim como entre o regime geral e os regimes próprios.

A parte final do § 9º do artigo 40 estabelece que o tempo de serviço correspondente será contado para fins de disponibilidade, instituto que será tratado no artigo 41. A disponibilidade, que será aprofundada no Direito Administrativo, representa o afastamento remunerado do servidor, com proventos proporcionais ao tempo de serviço. Assim, o tempo de serviço prestado às entidades federativas também será considerado para esse fim.

Portanto, o tempo de contribuição, representado pelos valores pagos mensalmente para custeio do regime previdenciário, será objeto de contagem recíproca entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como entre o regime geral e os regimes próprios.

O tempo de serviço, correspondente ao período em que o servidor permaneceu em exercício, será considerado para fins de disponibilidade. Ao mudar de cargo entre diferentes entidades federativas, é possível utilizar o tempo de serviço anterior para esse fim.

§ 10 A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.

Obs.: O § 10 do artigo 40 apresenta disposições de grande relevância para concursos públicos, sendo inclusive mais lembrado que o parágrafo anterior. Segundo esse dispositivo, a legislação não poderá estabelecer qualquer forma de contagem fictícia de tempo de contribuição. Ainda que a redação não seja imediatamente clara, seu entendimento é essencial.

Tempo de contribuição fictício refere-se àquele que não corresponde a um período efetivamente trabalhado, sendo, portanto, imaginário. A norma constitucional veda expressamente esse tipo de contagem.

Historicamente, havia previsões legais que permitiam tal prática. Por exemplo, certas legislações previam que, em determinadas carreiras no âmbito federal, servidores lotados em localidades de difícil provimento teriam seu tempo de contribuição contado em dobro. Essa medida visava incentivar a fixação de profissionais em regiões fronteiriças, como o Norte do país ou áreas próximas à Bolívia e ao Paraguai. Assim, um servidor que permanecesse cinco anos em tais localidades teria, para fins de aposentadoria, contado dez anos de contribuição.

Contudo, essa prática passou a ser vedada. Atualmente, se um servidor trabalhar cinco anos em uma localidade de difícil provimento, somente esse período efetivamente trabalhado poderá ser considerado. Ainda que o local represente um desafio, a Constituição



5m

proíbe qualquer tipo de acréscimo fictício ao tempo de contribuição. O cálculo deve refletir apenas o tempo real de serviço prestado.

Portanto, é fundamental compreender que não se admite, sob nenhuma hipótese, a contagem de tempo de contribuição baseada em critérios imaginários ou fictícios. Apenas o período real de exercício poderá ser considerado para fins previdenciários.

A legislação não poderá, sob nenhuma hipótese, estabelecer qualquer forma de contagem fictícia de tempo de contribuição.



§ 11. Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.

Obs.: Admite-se, portanto, a acumulação de proventos com a remuneração em três situações: com cargos acumuláveis, com cargos em comissão e com cargos eletivos. No entanto, o § 11 estabelece que, mesmo nas hipóteses de acumulação autorizadas, o teto constitucional será aplicado sobre o somatório dos valores recebidos.

Embora haja decisão do Supremo Tribunal Federal, no contexto da acumulação em atividade, que determina a aplicação do teto a cada vínculo isoladamente — e não ao somatório —, tal entendimento não se estende à acumulação de proventos na inatividade. Por isso, para fins de prova de concurso público, deve-se observar a literalidade do § 11: o teto constitucional aplica-se ao total somado, ainda que legalmente acumulado.

§ 12. Além do disposto neste artigo, serão observados, em regime próprio de previdência social, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social.

Obs.: Dessa forma, a Constituição impõe a aplicação supletiva das regras do regime geral nos casos em que o regime próprio não disponha de normatização específica.

Conforme dispõe o § 12 do artigo 40 da Constituição Federal, além das disposições nele previstas, serão observados, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) também no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Dessa forma, quando o RPPS for omissivo em determinado ponto, aplicam-se supletivamente as normas do RGPS.

§ 13. Aplica-se ao agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, inclusive mandato eletivo, ou de emprego público, o Regime Geral de Previdência Social.

Obs.: Essa previsão se justifica pelo fato de esses agentes não serem estatutários, mas sim seletistas, e, portanto, vinculados ao RGPS. O RPPS é destinado exclusivamente aos servidores estatutários.

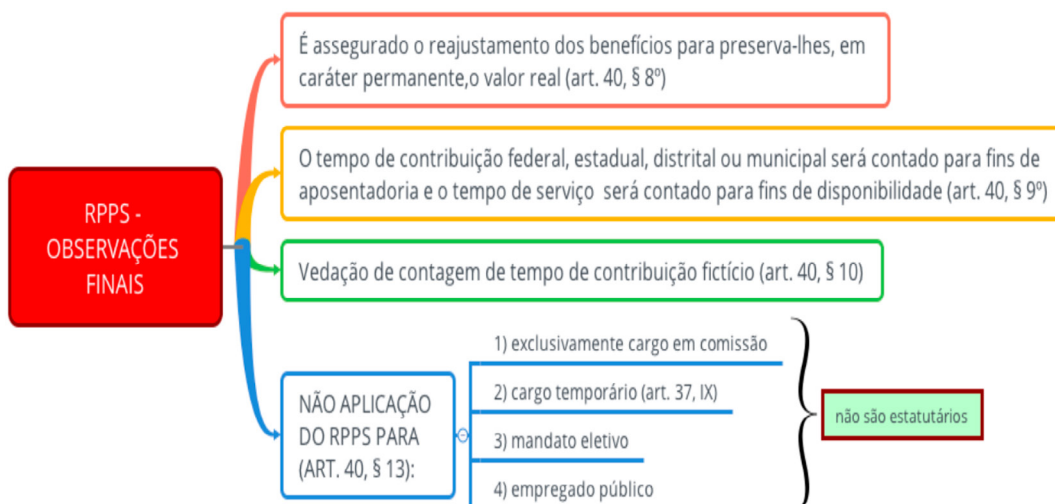
Importa destacar que o termo “exclusivamente” presente no § 13 tem relevância, pois há a possibilidade de um servidor efetivo ocupar, adicionalmente, um cargo em comissão. Nesse caso, por ter vínculo efetivo, permanece submetido ao RPPS. O dispositivo em análise refere-se ao agente que não possui vínculo efetivo, ou seja, que ocupa exclusivamente cargo em comissão, sem ter ingressado por concurso público, sendo, assim, regido pelo RGPS.

O mesmo raciocínio aplica-se aos ocupantes de cargos temporários, contratados por prazo determinado para atender à necessidade de excepcional interesse público, como nos casos de agentes de endemias contratados em situações emergenciais. Nesses casos, por se tratar de contrato temporário, e não de vínculo estatutário, o regime aplicável também é o RGPS.

Além disso, o § 13 inclui os empregados públicos, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), os quais, por força da legislação, também estão vinculados ao RGPS. Assim, como todos os ocupantes desses vínculos não são servidores estatutários, a eles se aplica, necessariamente, o regime geral.

Portanto, os §§ 12 e 13 do artigo 40 da Constituição tratam, respectivamente, da aplicação supletiva das normas do RGPS ao RPPS e da vinculação obrigatória de determinadas categorias de servidores ao RGPS, por não possuírem vínculo efetivo com a administração pública.

Se a questão abordar o conteúdo do **caput** do artigo 40 até o **§ 13**, é essencial compreender o que está disposto na Constituição Federal. Em Direito Previdenciário e em Direito Administrativo, o aprofundamento será feito com base em legislação específica e aspectos complementares, os quais serão abordados pelos respectivos professores. No âmbito do Direito Constitucional, basta a compreensão das informações resumidas conforme a seguir:



O **caput** do artigo 40 estabelece as normas gerais do regime próprio de previdência social para os servidores públicos titulares de cargos efetivos.

O **§ 8º** assegura o reajustamento dos benefícios mantidos pelo regime próprio de forma permanente, a fim de preservar, em caráter permanente, o valor real desses benefícios.

O **§ 9º** trata da contagem recíproca de tempo de contribuição entre os regimes previdenciários, estabelecendo que o tempo de contribuição nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal será computado para fins de aposentadoria. Assim, caso um servidor inicie sua carreira no serviço público municipal por cinco anos, depois migre para o Estado por mais cinco anos e, em seguida, ingresse no serviço público federal, poderá averbar todo o tempo anterior no regime próprio da União. Essa contagem recíproca também é aplicável entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), desde que respeitadas as regras legais. O tempo de serviço, por sua vez, será considerado para fins de **disponibilidade**.

O **§ 10** veda expressamente qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício, ou seja, que não corresponda ao tempo efetivamente trabalhado. Por exemplo, não é possível estabelecer, por meio de lei, que o servidor que trabalhou em local de difícil provimento tenha seu tempo de contribuição contado em dobro. Ainda que a intenção seja incentivar a permanência em regiões remotas, a Constituição não admite a contagem fictícia. Se o servidor permaneceu dez anos, serão computados apenas dez anos de contribuição, sem acréscimos imaginários.

O **§ 13** determina que os ocupantes exclusivamente de cargos em comissão, os titulares de cargos temporários, os detentores de mandato eletivo e os empregados públicos devem ser vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, uma vez que não possuem vínculo estatutário. Como esses vínculos são de natureza celetista ou contratual, não se submetem ao regime próprio, mas sim ao RGPS, administrado pelo INSS.

Em síntese, os parágrafos de maior relevância para fins de concurso, entre o **§ 8º** e o **§ 13**, tratam de temas como preservação do valor dos benefícios, contagem recíproca, proibição de contagem fictícia e a vinculação ao RGPS de determinados vínculos não estatutários. A partir do **§ 14** até o **§ 22**, o conteúdo pertence exclusivamente ao Direito Previdenciário.

ESTABILIDADE

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

Obs.: O primeiro passo consiste em compreender os requisitos necessários para que o servidor público efetivo adquira estabilidade. O caput do artigo 41 estabelece que são estáveis. Após três anos de efetivo exercício, os servidores nomeados para cargo



de provimento efetivo. Ressalte-se que anteriormente o prazo era de dois anos, informação que por vezes é apresentada equivocadamente em provas. Atualmente, são exigidos três anos de estágio probatório.

A estabilidade aplica-se exclusivamente ao servidor nomeado para cargo de provimento efetivo, ou seja, aquele que foi aprovado previamente em concurso público de provas ou de provas e títulos. Não se aplica àquele que ocupa cargo temporário, o qual, por estar sujeito ao regime geral de previdência, não adquire estabilidade.

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

Portanto, para alcançar a estabilidade, é necessário observar quatro requisitos:

1. Aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos;
2. Investidura em cargo de provimento efetivo;
3. Cumprimento de três anos de estágio probatório;
4. Submissão e aprovação em avaliação especial de desempenho.

Somente após o cumprimento integral desses procedimentos é que o servidor será considerado estável no serviço público.

Cabe destacar que o instituto da estabilidade não se confunde com o da vitaliciedade. A estabilidade aplica-se à maioria dos servidores públicos e exige os requisitos acima mencionados, enquanto a vitaliciedade é conferida a determinados cargos, como os de magistrado e membro do Ministério Público, e segue regras distintas.

Por fim, ainda que estável, o servidor poderá perder o cargo, o que evidencia uma diferença fundamental em relação à vitaliciedade. Os requisitos para a perda do cargo do servidor estável são menos rigorosos do que aqueles aplicáveis ao servidor vitalício, cuja exoneração somente é possível mediante sentença judicial transitada em julgado.

No caso da estabilidade, existe a possibilidade de perda do cargo mediante avaliação periódica de desempenho. Quando não houver o cumprimento das atividades de forma satisfatória e forem observadas as regras estabelecidas em lei complementar, a avaliação negativa poderá ensejar a exoneração. A ideia de que a aprovação em concurso público garante permanência irrestrita, sem necessidade de desempenho adequado, é equivocada. O servidor público estável deve cumprir metas e exercer suas funções de maneira eficiente, sob pena de perda do cargo.

A possibilidade de perda do cargo na estabilidade é menos rigorosa do que na vitaliciedade, na qual essa perda somente ocorre por meio de sentença judicial transitada em julgado. Essa distinção reforça a diferença substancial entre os dois institutos.

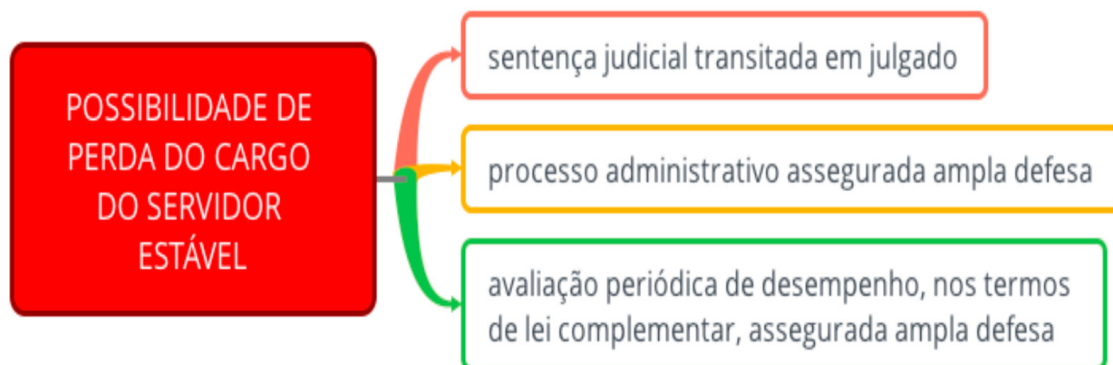
Art. 41, § 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

- I. em virtude de sentença judicial transitada em julgado;
- II. mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;



25m

III. mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.



Portanto, o servidor estável pode, sim, perder o cargo, conforme essas três hipóteses constitucionais. A estabilidade, adquirida após três anos de efetivo exercício em estágio probatório, destina-se ao servidor aprovado em concurso público, investido em cargo de provimento efetivo e submetido à avaliação especial de desempenho. Contudo, essa condição não representa garantia absoluta de permanência, sendo necessária a dedicação e o cumprimento das obrigações funcionais.

A perda do cargo também pode decorrer de processo administrativo disciplinar, no qual é assegurada ampla defesa. Nesse caso, pode-se aplicar a penalidade máxima, que é a demissão, como previsto no Direito Administrativo. Adicionalmente, havendo lei complementar específica, a reprovação na avaliação periódica de desempenho poderá resultar na exoneração. Assim, o servidor estável, mesmo após adquirir esse status, permanece submetido a mecanismos de controle e responsabilização por sua atuação no serviço público.

Deve-se assegurar, em qualquer hipótese, a ampla defesa, conforme determinação expressa da própria Constituição Federal. Nos processos judiciais e administrativos, tal garantia está prevista no **art. 5º, inciso LV**, segundo o qual "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes".

Assim, para que ocorra a exoneração decorrente de avaliação periódica de desempenho, torna-se imprescindível a submissão do servidor a processo administrativo, no qual deve ser garantido o exercício pleno da ampla defesa.

Este material foi elaborado pela equipe pedagógica do Gran Concursos, de acordo com a aula preparada e ministrada pelo professor Luciano Pereira Dutra.

A presente gravação tem como objetivo auxiliar no acompanhamento e na revisão do conteúdo ministrado na videoaula. Não recomendamos a substituição do estudo em vídeo pela leitura exclusiva deste material.