

Coleção Soluções de Direito Administrativo

# LEIS COMENTADAS

SÉRIE I – Administração Pública

IRENE PATRÍCIA NOHARA

# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*Capítulo VII da Constituição Federal de 1988*

COORDENAÇÃO

Irene Patrícia Nohara

Fabrcício Motta

Marco Praxedes

VOLUME

THOMSON REUTERS

REVISTA DOS  
TRIBUNAIS

*Diretora de Conteúdo e Operações Editoriais*

**JULIANA MAYUMI ONO**

*Gerente de Conteúdo*

**MÍUSA CRISTINE ROMERA**

*Editorial:* Aline Marchesi da Silva, Diego Garcia Mendonça, Karolina de Albuquerque Araújo e Quenia Becker

*Gerente de Conteúdo Tax:* Vanessa Miranda de M. Pereira

*Direitos Autorais:* Viviane M. C. Carmezim

*Assistente de Conteúdo Editorial:* Juliana Menezes Drumond

*Analista de Projetos:* Camilla Dantara Ventura

*Estagiárias:* Bárbara Baraldi Sabino e Stefanie Lopes Pereira

*Produção Editorial*

*Coordenação*

**ANDRÉIA R. SCHNEIDER NUNES CARVALHAES**

*Especialistas Editoriais:* Gabriele Lais Sant'Anna dos Santos e Maria Angélica Leite

*Analista de Projetos:* Larissa Gonçalves de Moura

*Analistas de Operações Editoriais:* Caroline Vieira, Damares Regina Felício, Danielle Castro de Moraes, Mariana Plastino Andrade, Mayara Macioni Pinto e Patrícia Melhado Navarra

*Analistas de Qualidade Editorial:* Ana Paula Cavalcanti, Fernanda Lessa, Rafael Ribeiro e Thais Pereira

*Estagiárias:* Beatriz Fialho, Tainá Luz Carvalho e Victória Menezes Pereira

*Capa:* Linotec

*Controle de Qualidade da Diagramação:* Carla Lemos

*Equipe de Conteúdo Digital*

*Coordenação*

**MARCELLO ANTONIO MASTROROSA PEDRO**

*Analistas:* Jonatan Souza, Luciano Guimarães, Maria Cristina Lopes Araujo e Rodrigo Araujo

*Gerente de Operações e Produção Gráfica*

**MAURICIO ALVES MONTE**

*Analistas de Produção Gráfica:* Aline Ferrarezi Regis e Jéssica Maria Ferreira Bueno

*Estagiária de Produção Gráfica:* Ana Paula Evangelista

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

---

Nohara, Irene Patrícia

Administração pública : capítulo VII da Constituição Federal de 1988. 2. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. -- (Coleção soluções de direito administrativo : Leis comentadas. Série I : administração pública ; volume 1/ Irene Patrícia Nohara, Fabrício Motta, Marco Praxedes, coordenação)

Bibliografia.

ISBN 978-85-5321-943-8

ISBN da Coleção 978-65-5065-009-4

1. Administração pública - Brasil 2. Brasil - Constituição (1988) 3. Brasil - Servidores públicos 4. Direito administrativo I. Motta, Fabrício. II. Praxedes, Marco. III. Título. IV. Série.

19-30639

CDU-35)

---

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Brasil : Leis comentadas : Administração pública : Direito administrativo 35(81)(094.56)

Cibebe Maria Dias - Bibliotecária - CRB-8/9427

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DA COLEÇÃO .....	5
SOBRE OS COORDENADORES .....	7
SOBRE A AUTORA .....	9
ESTRUTURA DA COLEÇÃO .....	11
INTRODUÇÃO - CONSTITUCIONALIZAÇÃO E TRANSFORMAÇÕES NO DIREITO ADMINISTRATIVO .....	27

## COMENTÁRIOS AO CAPÍTULO VII DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA)

CAPÍTULO VII - DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	35
Seção I - Disposições Gerais.....	35
ART. 37.....	35
1. Considerações gerais .....	35
2. Reforma Administrativa e Emenda Constitucional nº 19/1998.....	36
3. Administração Direta e Indireta de qualquer dos Poderes dos entes .....	38
4. Princípios .....	38
5. Legalidade .....	41
6. Impessoalidade .....	45
7. Moralidade .....	46
8. Publicidade.....	49
9. Eficiência.....	51
10. Princípios implícitos na Constituição e expressos em legislação.....	54

<b>ART. 37, I</b> .....	57
1. Cargos, empregos e funções .....	57
2. Princípio constitucional da ampla acessibilidade: na forma da lei .....	58
3. Acessibilidade a brasileiros .....	61
4. Acessibilidade aos estrangeiros, na forma da lei .....	62
<b>ART. 37, II</b> .....	63
1. Investidura em cargo ou emprego público .....	63
2. Aprovação prévia em concurso público.....	65
3. Concurso de provas ou de provas e títulos.....	65
4. De acordo com a natureza ou complexidade: juízo de razoabilidade .....	66
5. Nomeações para cargo em comissão.....	69
<b>ART. 37, III</b> .....	70
1. Prazo de validade do concurso público .....	70
<b>ART. 37, IV</b> .....	71
1. Convocações ou nomeações: regime de prioridade.....	71
2. Nomeação: direito subjetivo ou expectativa de direito?.....	72
3. Carreira: Súmula 685/STF .....	73
<b>ART. 37, V</b> .....	73
1. Funções de confiança .....	73
2. Diferenças em relação ao cargo em comissão.....	74
3. Direção, chefia e assessoramento.....	74
<b>ART. 37, VI</b> .....	75
1. Associação sindical do servidor público.....	75
<b>ART. 37, VII</b> .....	76
1. Direito de greve dos servidores públicos.....	76
2. Greve: “de delito a direito” .....	78
3. Constitucionalidade do desconto dos dias parados .....	78
4. Desafios da regulamentação do direito de greve.....	79
5. Decisões do STF em mandados de injunção em face da ausência de lei específica .....	82
6. Aplicação das regras de dissídio: complexidades e adaptações .....	84

<b>ART. 37, VIII</b> .....	84
1. Pessoas “portadoras” de deficiência .....	84
2. Igualdade e inclusão social .....	86
3. Percentual legal dos cargos e empregos públicos .....	87
4. Definição legal dos critérios de admissão: razoabilidade.....	89
<b>ART. 37, IX</b> .....	90
1. Lei de contratação por tempo determinado.....	90
2. Atendimento a necessidade temporária.....	92
3. Excepcional interesse público.....	93
<b>ART. 37, X</b> .....	94
1. Fixação ou alteração da remuneração dos servidores públicos.....	94
2. Revisão geral anual .....	95
3. Exigência de lei específica de iniciativa privativa.....	96
4. Requisitos da revisão anual geral.....	97
5. Inconstitucionalidade por omissão .....	98
6. Limites à judicialização da pretensão e separação de poderes .....	99
<b>ART. 37, XI</b> .....	100
1. Regime de teto na remuneração e no subsídio de agentes públicos .....	100
2. Abrangência .....	102
3. Limites específicos .....	103
4. Inconstitucionalidade do subteto da Magistratura Estadual (ADI 3854/2007).....	104
<b>ART. 37, XII</b> .....	104
1. Superioridade dos vencimentos do Poder Executivo .....	104
<b>ART. 37, XIII</b> .....	105
1. Vedação de vinculação ou equiparação de espécies remuneratórias.....	105
2. Celetistas da iniciativa privada e empregados públicos de estatais.....	107
3. Controvérsia acerca da associação do art. 37, XIII, da CF com o art. 461 da CLT.....	108
<b>ART. 37, XIV</b> .....	109
1. Vedação de cômputo ou acumulação de acréscimos pecuniários para efeitos dos ulteriores .....	109

<b>ART. 37, XV</b> .....	110
1. Irredutibilidade de subsídio e vencimentos .....	110
2. Interpretação do STF: irredutibilidade nominal .....	111
3. Conversão de regime contratual em estatutário.....	112
4. Ressalvas que excepcionam a estrita irredutibilidade .....	113
<b>ART. 37, XVI</b> .....	114
1. Vedação de acumulação remunerada de cargos públicos .....	115
2. Hipóteses permitidas pela Constituição .....	115
3. Acúmulo de cargos de professor.....	115
4. Professor com cargo técnico ou científico.....	117
5. Profissionais da saúde, com profissões regulamentadas .....	117
6. PAD Sumário de Acumulação Ilegal de Cargos .....	118
<b>ART. 37, XVII</b> .....	119
1. Abrangência da proibição de acumular .....	119
<b>ART. 37, XVIII</b> .....	119
1. Precedência da administração fazendária e seus servidores fiscais .....	119
<b>ART. 37, XIX</b> .....	121
1. Entes da Administração Indireta .....	121
2. Administração Indireta, consórcios e paraestatais.....	123
3. Lei específica para a criação ou autorização para a instituição.....	125
4. Simetria para extinção: divergência .....	125
<b>ART. 37, XX</b> .....	126
1. Autorização legislativa para criação de subsidiárias da Administração Indireta ....	126
2. Restrições ao regime jurídico das subsidiárias .....	127
3. Autorização legislativa de participação da Administração Indireta em empresa privada .....	128
<b>ART. 37, XXI</b> .....	129
1. Regra da licitação .....	129
2. Exceções de casos especificados em lei.....	132
3. Regime legal.....	132
4. Obras, serviços, compras e alienações .....	134

5. Igualdade de condições aos concorrentes.....	134
6. Exigências de qualificação indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.....	136
<b>ART. 37, XXII</b> .....	137
1. Recursos prioritários para as atividades das administrações tributárias .....	137
2. Exercidas por servidores de carreiras específicas.....	138
3. Atuação de forma integrada, na forma da lei ou convênio.....	139
<b>ART. 37, § 1º</b> .....	140
1. Impessoalidade na publicidade dos órgãos públicos .....	140
2. Caráter educativo, informativo ou de orientação social.....	142
3. Nomes, símbolos ou imagens utilizados para promoção pessoal.....	142
<b>ART. 37, § 2º</b> .....	144
1. Regras constitucionais do concurso público.....	144
2. Nulidade do ato .....	144
3. Punição da autoridade responsável, nos termos da lei.....	146
<b>ART. 37, § 3º, I, II, III</b> .....	147
1. Disciplina legal da participação do usuário na Administração Pública .....	147
<b>ART. 37, § 4º</b> .....	152
1. Improbidade administrativa .....	152
2. Sanções previstas na Constituição.....	153
3. Sem prejuízo da ação penal cabível .....	153
4. Discussão da possibilidade de cumulação da improbidade com crime de responsabilidade .....	154
<b>ART. 37, § 5º</b> .....	156
1. Prazos legais de prescrição de ilícitos que causem prejuízos ao erário.....	156
2. Ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento .....	157
<b>ART. 37, § 6º</b> .....	158
1. Responsabilidade extracontratual do Estado .....	158
2. Pessoas que respondem objetivamente.....	159
3. Dano.....	159

4. Nexo de causalidade .....	160
5. Agentes .....	160
6. Atuação “nessa qualidade” .....	161
7. Terceiros .....	162
8. Direito de regresso contra o responsável.....	163
9. Nos casos de dolo ou culpa e determinações da LINDB .....	164
<b>ART. 37, § 7º.....</b>	<b>165</b>
1. Acesso a informações privilegiadas.....	165
2. Requisitos e restrições legais .....	166
<b>ART. 37, § 8º, I, II, III .....</b>	<b>167</b>
1. Reforma Administrativa: tentativa de flexibilização da gestão.....	167
2. Contrato de gestão .....	169
3. Lei que trate de sua duração, dos controles e da remuneração .....	170
4. Limitações jurídicas da ampliação da autonomia gerencial na Administração Pública .....	171
<b>ART. 37, § 9º.....</b>	<b>172</b>
1. Teto remuneratório às estatais e suas subsidiárias que recebam recursos públicos.....	172
2. Despesas de pessoal e de custeio em geral .....	172
<b>ART. 37, § 10.....</b>	<b>174</b>
1. Vedação de percepção de aposentadoria própria com remuneração .....	174
2. Exceções .....	176
<b>ART. 37, § 11.....</b>	<b>177</b>
1. Parcelas de caráter indenizatório excluídas do teto remuneratório.....	177
<b>ART. 37, § 12.....</b>	<b>178</b>
1. Facultatividade de fixação de limite único de subsídio nos Estados e no DF....	178
<b>ART. 38.....</b>	<b>179</b>
1. Exercício de mandato eletivo por servidores públicos .....	179
2. Discussão aberta: Vice-Prefeito.....	180
3. Cômputo do tempo de serviço e benefícios.....	180



<b>Seção II – Dos servidores públicos .....</b>	<b>180</b>
1. Restrição da abrangência pela EC nº 18/1998 .....	180
<b>ART. 39.....</b>	<b>181</b>
1. Regime jurídico único .....	181
2. Problemas jurídicos relacionados com o regime único e complexidades da jurisprudência .....	184
<b>ART. 39, § 1º, I, II, III .....</b>	<b>187</b>
1. Fixação do padrão do sistema remuneratório .....	187
2. Extinção da previsão de isonomia de vencimentos e Súmula 339/STF .....	188
<b>ART. 39, § 2º.....</b>	<b>190</b>
1. Escolas de governo: União, Estados e Distrito Federal.....	190
2. Formação e aperfeiçoamento dos servidores.....	192
3. Participação nos cursos: requisito para promoção.....	192
4. Celebração facultativa de convênios ou contratos entre os entes .....	193
<b>ART. 39, § 3º.....</b>	<b>194</b>
1. Direitos dos trabalhadores reconhecidos aos servidores ocupantes de cargo.....	194
2. Requisitos legais diferenciados de admissão a cargo .....	195
<b>ART. 39, § 4º.....</b>	<b>196</b>
1. Remuneração por subsídio .....	196
<b>ART. 39, § 5º.....</b>	<b>197</b>
1. Lei e fixação de relação entre maior e menor remuneração.....	197
<b>ART. 39, § 6º.....</b>	<b>198</b>
1. Publicação anual dos valores percebidos em cargos ou empregos .....	198
<b>ART. 39, § 7º.....</b>	<b>199</b>
1. Lei e aplicação de economias para melhorias no serviço público .....	200
<b>ART. 39, § 8º.....</b>	<b>200</b>
1. Facultatividade da remuneração por subsídio para servidores.....	200
<b>ART. 40.....</b>	<b>200</b>
1. Regime Próprio de Previdência Social.....	201

2. Abrangência: servidores titulares de cargos efetivos.....	202
3. Caráter contributivo .....	203
4. Caráter solidário: Emenda nº 41/2003.....	204
5. Servidores: ativos, inativos e pensionistas .....	205
6. Equilíbrio financeiro e atuarial .....	205
ART. 40, § 1º.....	207
1. Aposentadorias dos servidores titulares de cargos efetivos .....	207
ART. 40, I.....	207
1. Aposentadoria por invalidez .....	207
ART. 40, II .....	209
1. Aposentadoria compulsória.....	209
ART. 40, III.....	210
1. Aposentadoria voluntária.....	210
ART. 40, § 2º .....	212
1. Não superação dos proventos à remuneração .....	212
ART. 40, § 3º .....	212
1. Cálculo dos proventos.....	212
ART. 40, § 4º.....	213
1. Critérios e requisitos diferenciados.....	213
ART. 40, § 5º .....	214
1. Aposentadoria de professores de educação infantil e ensino fundamental e médio .....	214
ART. 40, § 6º .....	216
1. Percepção de mais de uma aposentadoria em regime próprio.....	216
ART. 40, § 7º.....	216
1. Pensão por morte.....	216
ART. 40, § 8º.....	219
1. Reajuste de benefícios.....	219

<b>ART. 40, § 9º</b> .....	220
1. Tempo de contribuição e de serviço: contagem e efeitos .....	220
<b>ART. 40, § 10</b> .....	221
1. Vedação do estabelecimento legal de contagem fictício.....	221
<b>ART. 40, § 11</b> .....	221
1. Aplicação do teto aos proventos .....	222
<b>ART. 40, § 12</b> .....	222
1. Requisitos e critérios do RGPS .....	222
<b>ART. 40, § 13</b> .....	223
1. Aplicação do RGPS entre servidores.....	223
<b>ART. 40, § 14</b> .....	223
1. Limite máximo de aposentadorias e pensões e previdência complementar .....	223
<b>ART. 40, § 15</b> .....	224
1. Previdência complementar .....	224
<b>ART. 40, § 16</b> .....	225
1. Opção pela previdência complementar .....	225
<b>ART. 40, § 17</b> .....	225
1. Atualização dos valores na forma da lei .....	225
<b>ART. 40, § 18</b> .....	225
1. Contribuição dos inativos.....	226
<b>ART. 40, § 19</b> .....	227
1. Abono de permanência.....	227
<b>ART. 40, § 20</b> .....	228
1. Unidade de regime próprio e uniformização da unidade gestora .....	228
<b>ART. 40, § 21</b> .....	229
1. Contribuição de inativo portador de doença incapacitante .....	229
<b>ART. 41</b> .....	230
1. Estabilidade.....	230

<b>ART. 41, § 1º</b> .....	233
1. Hipóteses legais de perda do cargo estável.....	233
<b>ART. 41, I</b> .....	235
1. Sentença judicial transitada em julgado .....	235
<b>ART. 41, II</b> .....	235
1. Processo administrativo em que seja assegurada ampla defesa .....	235
<b>ART. 41, III</b> .....	238
1. Procedimento especial de avaliação periódica de desempenho.....	238
2. Lei complementar .....	239
3. Assegurada ampla defesa .....	240
<b>ART. 41, § 2º</b> .....	241
1. Decorrências da estabilidade.....	241
2. Reintegração .....	241
3. Recondição .....	242
<b>ART. 41, § 3º</b> .....	243
1. Disponibilidade .....	243
2. Aproveitamento.....	243
<b>ART. 41, § 4º</b> .....	244
1. Avaliação especial de desempenho: para aquisição de estabilidade .....	244
2. Comissão instituída para esta finalidade.....	245
<b>Seção III – Dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios</b> .....	246
<b>ART. 42</b> .....	246
1. Nova denominação pela EC nº 18/1998.....	246
2. Militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios .....	247
3. Polícias Militares e Corpo de Bombeiros Militares.....	247
4. Hierarquia e disciplina .....	248
<b>ART. 42, § 1º</b> .....	249
1. Disposições aplicáveis.....	249
<b>ART. 42, § 2º</b> .....	251
1. Lei específica para os pensionistas de tais militares.....	251

ART. 42, § 3º.....	251
1. Acumulação de cargos pelos militares.....	251
<b>Seção IV – Das Regiões.....</b>	<b>252</b>
ART. 43.....	252
1. Questão regional.....	252
2. Articulação da União em um complexo geoeconômico e social.....	254
ART. 43, § 1º.....	255
1. Lei complementar.....	255
ART. 43, § 2º.....	256
1. Incentivos regionais.....	256
ART. 43, § 3º.....	257
1. Irrigação e fontes de água nas áreas secas de baixa renda.....	257
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>259</b>
<b>CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL PROMULGADA EM 05.10.1988.....</b>	<b>263</b>