

LUCIANA HELENA MONTEIRO

**A APLICAÇÃO SUPLEMENTAR DA LEI N. 8.112/90 AOS  
SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS**

CURSO DE DIREITO – UniEVANGÉLICA

2022

LUCIANA HELENA MONTEIRO

**A APLICAÇÃO SUPLEMENTAR DA LEI N. 8.112/90 AOS  
SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS**

Monografia apresentada ao Núcleo de Trabalho de Curso da UniEvangélica, como exigência parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Prof. M.e Alessandro Gonçalves da Paixão.

LUCIANA HELENA MONTEIRO

**A APLICAÇÃO SUPLEMENTAR DA LEI N. 8.112/90 AOS  
SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS**

Anápolis, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2022.

Banca Examinadora

---

---

## RESUMO

Levando em consideração a possibilidade de cada ente federativo dispor de normas específicas para os servidores públicos que atuam sob sua competência, o presente estudo busca fazer uma análise comparativa entre a legislação federal que regulamenta o serviço público da União, a Lei estadual que rege os servidores públicos goianos, e o estatuto do servidor público municipal de Anápolis, demonstrando alguns pontos específicos de divergências entre elas, e a efetiva possibilidade de os servidores municipais serem amparados pelas leis maiores. Utilizando o procedimento de pesquisa teórica, bibliográfica, documental e doutrinária o presente estudo demonstrou que a jurisprudência pátria vem entendendo, de forma majoritária, pela possibilidade de aplicação analógica das leis maiores aos servidores municipais, a fim de proporcionar os mesmos benefícios que são auferidos pelos servidores que atuam em âmbito estadual e municipal. No entanto, para pleitear referida possibilidade, a jurisprudência nacional entende que o servidor só terá direito a esta aplicação quando não possuir estatuto próprio, ou quando este for omissivo quanto ao direito que se pleiteia, pois caso a lei específica possua seu próprio regramento acerca do tema, restará incabível a aplicação do poder público.

**Palavras-Chave:** Servidor Público. Estatutos. Aplicação Suplementar.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- FIGURA 1 - Distribuição por faixa etária dos servidores públicos federais.....18
- FIGURA 2 - Quantidade de servidores agrupados por vínculos ao estado de Goiás...21

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>01</b>
<b>CAPÍTULO I – DOS SERVIDORES PÚBLICOS .....</b>	<b>03</b>
1.1 Conceito.....	03
1.2 Classificações.....	05
1.3 Direitos e Deveres.....	09
<b>CAPÍTULO II – NORMAS APLICADAS AO SERVIDORES PÚBLICOS .....</b>	<b>13</b>
2.1 Constituição Federal .....	14
2.2 Lei nº 8.112/90 .....	16
2.3 Lei Ordinária nº 20.756 de 28 de janeiro de 2020.....	20
2.4 Lei Municipal nº 2.073 de 21 de dezembro de 1992.....	21
<b>CAPÍTULO III – DIVERGÊNCIAS LEGISLATIVAS, APLICAÇÃO ANALÓGICA E POSICIONAMENTOS JURISPRUDENCIAIS.....</b>	<b>23</b>
3.1 Dicotomias entre as legislações .....	23
3.2 A analogia no Direito Administrativo.....	28
3.3 Decisões Jurisprudenciais.....	31
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>33</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>35</b>

## **INTRODUÇÃO**

A Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990 é responsável por dispor acerca do Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais. Sendo composta por 253 artigos, esta legislação é composta por disposições preliminares, regulamentações acerca do provimento, vacância, remoção, redistribuição e substituição destes funcionários, direitos e vantagens; regime disciplinar; processo administrativo disciplinar; seguridade social do servidor; contratação temporária de excepcional interesse público, disposições transitórias e finais, dentre outros temas que compõem a estrutura do ofício.

Os servidores goianos que atuam em âmbito estadual, por sua vez, são regidos pela Lei Ordinária nº 20.756 de 28 de janeiro de 2020. Em âmbito municipal, os agentes públicos de Anápolis são regidos pela Lei nº 2.073, de 21 de dezembro de 1992, que regulamenta mediante 301 artigos distribuídos em quatro capítulos, a atuação do servidor público municipal. Os capítulos consagrados por este documento consubstanciam disposições preliminares, direitos e vantagens, disposições gerais e disposições finais.

Estes documentos, isto é, tanto a Lei dos funcionários públicos federais, estaduais e municipais, são compostos por uma série de minúcias e detalhes que, ineditamente, mostram-se incompatíveis. Neste cenário, o presente estudo busca evidenciar uma possível aplicação da Lei maior, ou seja, a Lei nº 8.112 à Lei nº 2.073 dos servidores públicos do município de Anápolis.

O tema justifica-se por diversas questões, entre elas o seu inegável aspecto jurídico, social e acadêmico. A relevância jurídica do tema encontra-se na busca pelo conhecimento dos limites federativos estaduais, municipais e distritais,

em paralelo com autonomia federativa, o que se faz de suma importância à Administração Pública nacional.

O presente estudo propõe-se, portanto, a fazer uma análise comparativa entre as legislações mencionadas, demonstrando alguns pontos específicos de divergências entre elas, e a efetiva possibilidade de os servidores municipais serem amparados pela legislação federal.

Para isto, a presente pesquisa será realizada mediante uma abordagem qualitativa, por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental que fará uma compilação dos assuntos mais relevantes á presente proposta. Englobando os mais diversos estudos já realizados acerca do tema, a pesquisa será embasada pelo uso de documentos escritos, como livros, periódicos, revistas, artigos, materiais online, entre outros, bem como, pelos entendimentos jurisprudenciais já firmados pelos tribunais superiores nacionais.



## **CAPÍTULO I – DOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Buscando contextualizar o tema proposto, o primeiro capítulo visa, inicialmente, tecer importantes considerações acerca dos aspectos mais relevantes inerentes ao serviço público no ordenamento jurídico brasileiro. Neste contexto, objetiva-se conceituar o que vem a ser servidor público, discorrer acerca da classificação destes pelo ordenamento jurídico e doutrina pátria, evidenciando as suas formas de contratação e, por fim, demonstrar quais são os principais direitos e deveres a eles inerentes.

### **1.1 Conceito**

Dispõe a Constituição Federal, ao regulamentar os servidores públicos, em seu art. 39 que "os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas" (BRASIL, 1998).

Do trecho narrado pode-se auferir que os servidores públicos são, portanto, pessoas que prestam serviços com vínculo empregatício, à Administração Pública Direta, autarquias e fundações públicas. Ocorre que esta disposição se encontra dentro do capítulo que trata acerca de todos os indivíduos que compõem a Administração Pública, sendo ela direta ou indireta (DI PIETRO, 2017).

Por este motivo muitos autores, como Maria Slyvia Zanella Di Pietro (2017), consideram que a conceituação de servidores públicos engloba também as empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações de direito privado.

Nas palavras de Di Pietro:

[...] servidor público é expressão empregada ora em sentido amplo, para designar todas as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício, ora em sentido menos amplo, que exclui os que prestam serviços às entidades com personalidade jurídica de direito privado. Nenhuma vez a Constituição utiliza o vocábulo funcionário, o que não impede seja este mantido na legislação ordinária (2017, p.730).

Carvalho Filho (2015, p.672), por sua vez, considera como sendo servidor público os indivíduos que, “exercendo com caráter de permanência uma função pública em decorrência de relação de trabalho, integram o quadro funcional das pessoas federativas, das autarquias e das fundações públicas de natureza autárquica”.

Discordando do posicionamento de Maria Slyvia Zanella Di Pietro, dentre outros, Carvalho Filho não considera os empregados das entidades privadas da Administração Indireta como sendo servidores Público, justificando tal posicionamento da seguinte forma:

Sem embargo de respeitáveis opiniões em contrário, não consideramos servidores públicos os empregados das entidades privadas da Administração Indireta, caso das empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado. Todos são sempre regidos pelo regime trabalhista, integrando a categoria profissional a que estiver vinculada a entidade, como a de bancários, economiários, securitários etc. Além do mais, o art. 173, § 1º, da CF estabelece que empresas públicas e sociedades de economia mista devem sujeitar-se às regras de direito privado quanto às obrigações trabalhistas. São, portanto, empregados normais. Por fim, a própria tradição do Direito brasileiro nunca enquadrava tais empregados como servidores públicos, nem em sentido lato (CARVALHO FILHO, 2015, p. 673).

De forma mais objetiva, Alexandre Mazza (2019, p. 762) conceitua servidor público como "pessoa legalmente investida em cargo público". Para tal, o autor se fundamenta no art. 2º da Lei n. 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais (BRASIL, 1990).

Levando em consideração estas dicotomias doutrinárias, Hely Lopes

Meirelles (2016, p.416) assevera que "o conceito de serviço público é variável e flutua ao sabor das necessidades e contingências políticas, econômicas, sociais e culturais de cada comunidade, em cada momento histórico".

Para conceitua-lo, o autor afirma que "serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado" (MEIRELLES, 2016, p.416).

Considerações realizadas sobre a conceituação dos servidores públicos, o presente estudo passa à análise de sua classificação pelo ordenamento jurídico brasileiro e pela doutrina pátria, levando em consideração a natureza da função pública.

## **1.2 Classificações**

Existem diferentes classificações do serviço público que buscam agrupar os servidores em segmentos bem definidos. O presente tópico se absterá à classificação que leva em consideração a natureza do vínculo jurídico existente entre o Estado e o servidor, assim como a natureza da função, classificando-os em servidores públicos estatutários ou propriamente ditos, empregados públicos ou servidores públicos trabalhistas/celetistas e servidores públicos temporários (MEIRELLES, 2016).

Designa-se como sendo servidores estatutários aqueles "regidos pelas normas legais específicas denominadas de estatutos, sendo ocupantes de cargos públicos" (OLIVO, 2015, p.33). De forma mais ampla, dispõe José dos Santos Carvalho Filho:

Servidores públicos estatutários são aqueles cuja relação jurídica de trabalho é disciplinada por diplomas legais específicos, denominados de estatutos. Nos estatutos estão inscritas todas as regras que incidem sobre a relação jurídica, razão por que nelas se enumeram os direitos e deveres dos servidores e do Estado (2015, p 675).

A principal característica deste regime decorre da pluralidade normativa,

advinda da prerrogativa de cada ente da Federação para organizar e regular as suas relações funcionais. Nas palavras de Luís Carlos Cancellier de Olivo (2015, p.37) “isso significa que, assim como os servidores federais possuem o seu Estatuto próprio, também os servidores estaduais e municipais dispõem de um Estatuto próprio, que disciplina o regime jurídico adotado”.

De forma contrária, os empregados públicos podem ser conceituados como “titulares de emprego público da Administração direta e indireta, sujeitos ao regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho –CLT” (MEIRELLES, 2016, p. 518). Por este motivo são comumente chamados de celetistas.

Discorrendo acerca das particularidades deste regime, e fazendo breve comparação para com os servidores estatutários, Alexandre Mazza assevera:

O regime de emprego público é menos protetivo do que o regime estatutário de cargo público e está constitucionalmente definido como o sistema de contratação a ser utilizado nas pessoas jurídicas de direito privado da Administração indireta, isto é, nas empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações governamentais e consórcios privados. Além das pessoas de direito privado, admite-se contratação por regime de emprego também nas pessoas jurídicas de direito público, desde que para funções materiais subalternas. É possível encontrar também empregados públicos em pessoas jurídicas de direito público contratados antes da Constituição Federal de 1988, quando não havia tanta restrição ao uso do regime de emprego (2019, p.741).

Por fim, os servidores temporários, são aqueles contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, exercendo o encargo, sem estar necessariamente vinculado a cargo ou emprego de ordem pública (DI PIETRO, 2017).

Sua previsão legal encontra-se no art. 37, inciso IX da Constituição Federal de 1988, que dispõe, *in verbis*:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020) (BRASIL, 1988).

Segundo Carvalho Filho (2015, p. 676) “a própria leitura do texto constitucional demonstra o caráter de excepcionalidade de tais agentes. Entretanto, admitido o seu recrutamento na forma da lei, serão eles considerados como integrantes da categoria geral dos servidores públicos”.

Meirelles (2016, p. 520) assevera que esta contratação “só pode ser por tempo determinado e com a finalidade de atender à necessidade temporária de excepcional interesse público”. No mais, “a lei deve prever os casos de contratação temporária de forma específica, não se admitindo hipóteses abrangentes ou genéricas”.

Sob este aspecto de serviço temporário destoa também a forma de contratação do servidor, que passa a ser analisada a seguir.

### 2.2.1 Formas de Contratação

Os regimes mais comuns de contratação dos serviços públicos são o estatutário, ou de cargo público, e o celetista, ou de emprego público, sendo as duas formas amplamente classificadas e conceituadas no tópico anterior. Conforme dispõe a Constituição Federal Brasileira de 1988, a forma de contratação de ambos os regimes se dá por meio concurso públicos. *In verbis*:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1988).

No entanto, enquanto “os servidores estatutários são selecionados por

concurso público para ocupar cargos públicos, tendo vinculação de natureza estatutária não contratual, e adquirem estabilidade após se sujeitarem a um estágio probatório” (MAZZA 2019, p,739), os empregados públicos “ingressam por meio de concurso público para ocupar empregos públicos, tendo uma vinculação contratual com o Estado regida pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT” (MAZZA, 2019, p.741).

Viu-se, também, que excepcionalmente a Administração Pública pode contratar servidores públicos temporários. A contratação destes serviços também prescinde de concurso público, mas deve ser feito por processo seletivo simplificado, conforme dispõe o art. 3º da Lei nº 8.745 de 09 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (BRASIL, 1993).

No entanto, conforme assevera Alexandre Mazza (2019, p. 737), “nos casos de calamidade pública ou emergência ambiental o processo seletivo simplificado é dispensado”. Além desta hipótese de dispensa, existe uma forma de contratação de servidor público que não prescinde de concurso, qual seja, aos cargos por comissão.

Discorrendo acerca dos cargos em comissão, ou comissionados, Alexandre Mazza assevera:

Conhecidos popularmente como cargos de confiança, os cargos em comissão ou comissionados estão reservados a atribuições de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da CF). Qualquer outra atribuição de função a comissionados – e que não envolva direção, chefia ou assessoramento – deve ser considerada como inconstitucional. O regime jurídico dos ocupantes de cargos em comissão vem parcialmente disciplinado, no âmbito federal, pela Lei n. 8.112/90 – o Estatuto do Servidor Público. Tais cargos são acessíveis sem concurso público, mas providos por nomeação política. De igual modo, a exoneração é ad nutum, podendo os comissionados ser desligados do cargo imotivadamente, sem necessidade de garantir contraditório, ampla defesa e direito ao devido processo legal (2019, p.735).

Mediante o exposto é possível auferir que, em regra, os servidores públicos só poderão ser contratados mediante a candidatura e posterior aprovação

em concurso público. No entanto, existem exceções que relativizam essa regra geral e torna possível, tanto a existência de uma forma mais simples de concurso, ou seja, pelo processo seletivo facilitado, quanto a possibilidade de dispensa de concurso público, como nos casos de calamidade pública ou cargos em comissão.

### 1.3 Direitos e Deveres

A Constituição Federal de 1988, no tópico em que aborda especificamente o serviço público, detalha alguns dos direitos que são inerentes aos servidores. Nas palavras de Alexandra Passaia e Tatiane Candida dos Santos Menezes:

De modo geral, pode-se dizer que os servidores públicos têm os mesmos direitos reconhecidos aos cidadãos, porque cidadãos também o são, apenas com certas restrições exigidas para o desempenho da função. Com a Constituição de 1988 gozam dos seguintes direitos assegurados aos trabalhadores do setor privado: salário mínimo garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável; décimo terceiro salário; remuneração do trabalho noturno superior ao diurno; salário família para os dependentes; jornada de trabalho não superior a oito horas diária e quarenta e quatro semanais, repouso semanal remunerado; remuneração extraordinária superior, no mínimo, em cinquenta por cento a do normal; gozo de férias anuais remunerada com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal; licença a gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com duração de cento e vinte dias; licença paternidade, nos termos fixados em lei; proteção do mercado de trabalho da mulher; redução de riscos inerentes ao trabalho; proibição de diferença de salários, idade, cor ou estado civil (2012, p. 3).

De forma mais específica, a Lei nº 8112 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, traz um capítulo próprio ao qual intitula 'Direitos e Vantagens', que são inerentes ao servidor público federal (BRASIL, 1990).

Neste tópico encontram-se regulamentadas questões referentes a remuneração e seus respectivos vencimentos, compondo a parte dos 'Direitos', bem como sobre indenizações, gratificações e adicionais, que integram a parte das 'Vantagens'. As indenizações previstas englobam a ajuda de custo, diárias e indenização de transporte (BRASIL, 1990).

Já as gratificações e os adicionais são compostas pela retribuição por exercício de função de direção, chefia e assessoramento, ratificação natalina, adicional por Tempo de serviço, adicionais de insalubridade, periculosidade ou atividades penosas, adicional por serviço extraordinário, adicional noturno e adicional de férias (BRASIL, 1990).

O documento dispõe, ainda fazendo referência aos direitos do servidor público federal, sobre os direitos inerentes a férias, licenças, afastamentos, concessões, tempo de serviço, direito de petição e encargo de curso ou concurso (BRASIL).

No que tange aos deveres dos funcionários públicos, Alexandra Passaia e Tatiane Candida dos Santos Menezes (2012, p.7) asseveram que existem “duas espécies de deveres funcionais: os gerais, que se aplicam a todos os servidores, e os especiais, que obrigam a determinadas classes ou em razão de determinadas funções”.

Inicialmente, como sendo os principais deveres de todo servidor público, pode-se destacar a obrigatória observância dos princípios da administração pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Isto é, todo servidor deve agir de acordo com a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Passaia e Menezes destacam, ainda, o dever de lealdade, obediência, conduta ética, assiduidade, sigilo, probidade, boa conduta e proibição de intermediação, que deve ser observado por todo servidor público no exercício de sua função. Neste sentido, asseveram que o servidor deve:

Exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo; observar as normas legais e regulamentos; cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais; atender com presteza o público em geral; levar ao conhecimento da autoridade superior irregularidade de que tiver conhecimento em razão do cargo que ocupa e zelar pela economia do material e pela conservação do patrimônio público (2012, p.13).

A Lei nº 8112/1990 também estabelece alguns deveres a serem



observados pelos servidores públicos federais. *In verbis*, dispõe o documento legal, em seu art. 116 que são deveres do servidor:

- I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;
  - II - ser leal às instituições a que servir;
  - III - observar as normas legais e regulamentares;
  - IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;
  - V - atender com presteza:
    - a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo;
    - b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal;
    - c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.
  - ~~VI - levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo;~~
  - VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração; (Redação dada pela Lei nº 12.527, de 2011)
  - VII - zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público;
  - VIII - guardar sigilo sobre assunto da repartição;
  - IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;
  - X - ser assíduo e pontual ao serviço;
  - XI - tratar com urbanidade as pessoas;
  - XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.
- Parágrafo único. A representação de que trata o inciso XII será encaminhada pela via hierárquica e apreciada pela autoridade superior àquela contra a qual é formulada, assegurando-se ao representando ampla defesa (BRASIL, 1990).

Referido diploma legal normatiza, ainda, algumas proibições que são inerentes ao servidor público, destacando-se entre elas a vedação ao acúmulo de cargos públicos. Também são normatizadas as responsabilidades do servidor federal e as eventuais penalidades aplicáveis a eles quando não observarem os deveres, responsabilidades e proibições que lhe são inerentes no exercício de suas funções (BRASIL, 1990).

Nota-se, portanto, que o ordenamento jurídico brasileiro dispõe de "uma série de deveres aos servidores públicos como requisitos para o bom desempenho de seus encargos e regular funcionamento dos serviços públicos (PASSAIA, MENEZES, 2012, p.11).

A necessidade desta regulamentação justifica-se pela relevância social

dos trabalhos prestados por eles e da necessidade de observância dos preceitos basilares à Administração Pública, conferindo-lhe a seriedade necessária para o desempenho de sua função administrativa social.

No entanto, aos servidores públicos também são inerentes diversos benefícios, hábeis a tornar os cargos e empregos extremamente desejados por grande parte da população. Motivo pelo qual a concorrência nos concursos públicos se mantém sempre em níveis altos, requerendo muito esforço e determinação para ingressar no sistema.

## **CAPÍTULO II – NORMAS APLICADAS AO SERVIDORES PÚBLICOS**

Conforme exposto anteriormente, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 tece algumas importantes considerações acerca do serviço público, começando pela conceituação de servidor como toda a pessoa que presta serviço com vínculo empregatício à Administração Pública direta, autárquica e fundacional.

Além do mais, a CF/88 é responsável por estabelecer que cada ente que compõe a federação, ou seja, a União, os Estados, Os Municípios e o Distrito Federal são competentes no âmbito de sua jurisdição para regular "o regime jurídico e os planos de carreira para os servidores da Administração Pública direta, das autarquias e das fundações públicas" (BRASIL, 1988).

Isto quer dizer que cada um dos entes federados tem competência para elaborar o seu próprio Estatuto dos Servidores Públicos, aplicável aos seus respectivos entes integrantes da Administração, estando esta hipótese regulamentada no art. 39 da Constituição Federal de 1988.

Frente esta constatação, o presente capítulo busca conhecer quais as normas aplicadas aos servidores públicos em âmbito federal, assim como na Lei Estatual e Municipal que formaliza o serviço público tanto no estado goiano, como um todo, quanto no município de Anápolis.

Para dar início a esta análise aprofundada, indispensável se faz conhecer as principais disposições constitucionais acerca do serviço público, visto que estas devem ser observadas no momento de confecção das demais normas, sejam elas

federais, estaduais ou municipais, acerca do serviço público operado sob a competência destes entes federados.

## **2.1 Constituição Federal**

A Constituição Federal de 1988, maior diploma legal inserido dentro do rol legislativo do Estado brasileiro, traz considerações de relevância suprema ao serviço público no país. Por este motivo, o presente estudo passa à análise integralizada de alguns pontos considerados de grande relevância para a elucidação do tema proposto.

Inicialmente, a CF/88 garante ao servidor público civil o direito à livre associação sindical, nos termos de seu art. 37, inciso VI. Já o inciso XIV do mesmo artigo é responsável por normatizar que "os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores" (BRASIL, 1988).

Em seu parágrafo treze, o art. 37 concede ao servidor público efetivo o direito de ser readaptado em cargos que atendam suas novas atribuições, caso ocorra alguma limitação em sua capacidade física ou mental, por tempo determinado ou indeterminado superveniente à nomeação, devendo este perceber a mesma margem salarial do cargo anterior. Como requisito para esta readaptação a CF exige apenas que o servidor possua habilitação e nível de escolaridade exigidos para o cargo de destino (BRASIL, 1988).

Mais à frente, em seu art. 38, a Constituição Federal traz importantes disposições que se aplicam aos servidores públicos, sejam eles da administração direta, autárquica ou fundacional, quando em exercício de mandato eletivo. Os incisos afirmam que se referido mandato se der na espera estadual, federal ou distrital, será necessário o afastamento do cargo, emprego ou função anteriormente exercida (BRASIL, 1988).

Já no caso da investidura ao cargo de prefeito, este deverá ser afastado da função anterior, sendo-lhe facultada sua remuneração. O vereador, por sua vez,

poderá perceber os valores de ambos cargos caso haja compatibilidade de horários para exercício de suas funções, caso contrário também poderá optar pela remuneração (BRASIL, 1988).

No mais, os incisos que compõem o art. 38 afirmam que quando houver necessário afastamento de cargo para cumprimento de mandato eletivo, deverá ser contado o tempo de serviço, exceto para promoção por merecimento, e " na hipótese de ser segurado de regime próprio de previdência social, permanecerá filiado a esse regime, no ente federativo de origem" (BRASIL, 1988, online).

Dos artigos 39 ao 41 a Constituição Federal traz algumas normatizações específicas aos servidores públicos. Em suma, Hubner (2020) elenca alguns dos principais pontos normatizados pela Carta Magna no que tange ao serviço público, entre eles o direito ao recebimento de:

[...] salário mínimo; 13º salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria; remuneração do trabalho noturno superior à do diurno; salário-família, pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda, nos termos da lei; jornada de trabalho de 8 horas diárias e 44 semanais, facultada a compensação de horários; repouso semanal remunerado; horas extras remuneradas em 50% férias acrescidas de 1/3 constitucional; licença maternidade; licença paternidade; proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos; redução dos riscos do trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança; proibição de diferença de salários, de exercício de funções e critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil; regime de previdência diferenciado; estabilidade após 3 anos de efetivo exercício (2020, online).

Existem ainda outras importantes disposições constitucionais que regulamentam o serviço público no país e se fazem de conhecimento imprescindível, pois mesmo que os entes federados possuam autonomia para criar normas aos servidores públicos que atuem no âmbito de suas competências, sempre será necessário observar as regras constitucionais que operam com soberania em todas as esferas do Estado Federado.

Vale ressaltar que apesar desta liberalidade que possuem os entes federados para constituírem o regime jurídico único e planos de carreira para os servidores, as leis que disponham sobre "servidores públicos da União e Territórios,

seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria" (BRASIL, 1988, *online*), são de iniciativa privativa do Presidente da República, conforme prevê a Constituição Federal de 1988.

No entanto, essa se faz uma questão problemática na prática, conforme elucida José dos Santos Carvalho Filho:

Acresce destacar, ainda, que constitui competência privativa do Chefe do Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, c, da CF, a iniciativa de lei que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos, inclusive provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Frequentemente, porém, as Casas Legislativas usurpam esse poder de iniciativa reservado ao Chefe do Executivo, quer através de leis (com veto do Executivo), quer através de Constituições estaduais, regulando inúmeros aspectos próprios do regime estatutário, como aposentadoria, remuneração, vantagens pecuniárias etc., o que tem dado ensejo a várias decisões dos Tribunais Superiores que, acertadamente, declaram a inconstitucionalidade, direta ou incidentalmente, de tais atos por ofensa ao aludido mandamento (2015, p.678).

Partindo de todo conteúdo exposto até o presente momento, o estudo passa agora a analisar individualmente algumas das legislações inerentes aos servidores públicos que se fazem mais relevantes ao objetivo proposto, começando pela Lei dos Servidores Públicos Federais, seguido pela norma responsável por tutelar o assunto no Estado de Goiás, assim como, no Município de Anápolis.

## **2.2 Lei nº 8.112/90**

Em âmbito federal a Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990 é o documento legal responsável por dispor "sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais" (BRASIL, 1990, *online*).

Este documento legal conta com 250 artigos que se encontram divididos pelos seguintes títulos: Disposições Preliminares; Provimento, Vacância, Remoção, Redistribuição e Substituição; Direitos e Vantagens; Regime Disciplinar; Processo Administrativo Disciplinar; Seguridade Social do Servidor; Contratação Temporária de Excepcional Interesse Público; Disposições Transitórias e Finais (BRASIL, 1990).

Um dos pontos mais relevantes desta Lei encontra-se em sua adoção do regime estatutário de serviço, ou seja, aquele responsável por contratar servidores que irão atuar "pela Administração Direta, isto é, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como pelas pessoas jurídicas de direito público da Administração Indireta, como autarquias, fundações públicas e associações públicas" (MAZZA, 2016, p. 593).

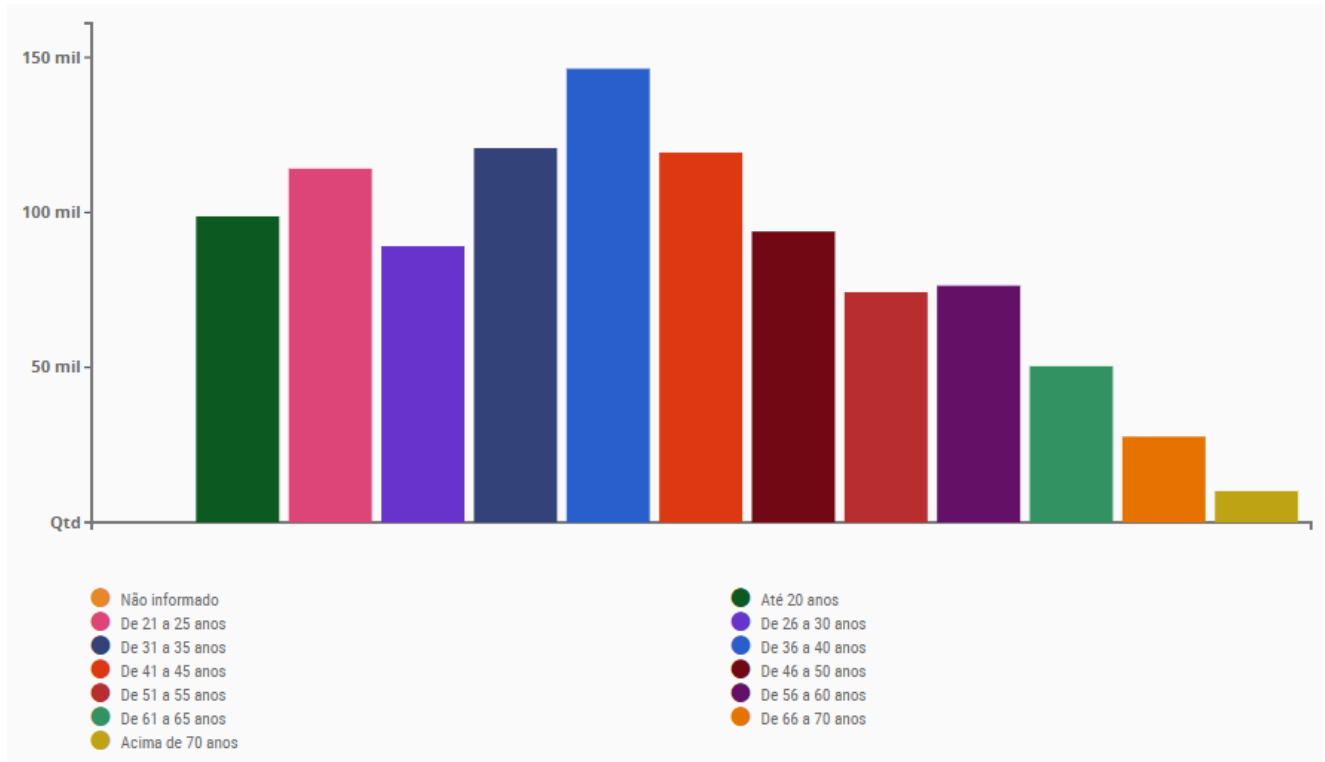
Sob este prisma, leciona José dos Santos Carvalho Filho:

Na União Federal, que adotou o regime estatutário para seus servidores, o estatuto funcional é o da Lei nº 8.112, de 11.12.1990. Neste diploma é que estão alinhadas as regras que indicam os direitos, deveres e obrigações dos servidores públicos e da própria União (2015, p.678).

Segundo Agnaldo Bastos (2021), após a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Lei nº 8.112/90 é o principal diploma legal interno aplicável aos servidores públicos, sendo popularmente conhecida como Estatuto do Servidor Público, o que abre ensejo para interpretações equivocadas, como a ideia de ser este diploma legal aplicável a todo e qualquer servidor público atuante no ordenamento jurídico brasileiro.

Ocorre que a Lei nº 8.112 de 1990 somente será aplicada aos servidores públicos que atuem no âmbito da União, ou seja, àqueles vinculados à administração pública federal. Segundos dados da Controladoria-Geral da União vinculados ao Portal da Transparência (2021), existem 1.021.223 (um milhão, vinte e um mil, duzentos e vinte e três) servidores ativos em âmbito federal no Brasil, os quais se distribuem da seguinte forma:

**Imagem 1:** Distribuição por faixa etária dos servidores públicos federais



**Fonte:** (CGU, 2021)

Nota-se, portanto, que apesar da Lei nº 8.122 ser conhecida como o Estatuto do Servidor Público em função de sua relevância e do grande número de pessoas que por ela são abrangidas, nem todo servidor público poderá usufruir dos ônus e bônus conferidos por este diploma legal. Nas palavras de Carvalho Filho:

Cada pessoa federativa tem autonomia, como já vimos, para instituir o seu estatuto funcional. A liberdade para a instituição das regras do processo disciplinar só esbarra nos mandamentos constitucionais. Fora daí, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecem suas próprias regras para esse tipo de processo. Por essa razão, quando se quiser verificar alguma questão sobre tramitação de processos disciplinares, necessária será a consulta ao estatuto da pessoa federativa que tenha instaurado o respectivo processo disciplinar. Registramos aqui esse fato porque é comum a consulta à Lei nº 8.112/1990, o Estatuto dos Servidores Cíveis da União. Esse diploma, porém, só se aplica aos processos disciplinares relativos aos servidores federais (2015, p.1082)

O doutrinador Agnaldo Bastos (2020, online) afirma que é devido autonomia normativa conferida pela Carta Magna brasileira "que cada Estado ou Município pode criar as suas leis sobre servidores públicos, desde que respeitem a Constituição Federal. Então, é comum que eles sigam a lei federal 8.112/90".



Isto quer dizer que apesar da Lei nº 8.11/90 somente ser aplicada ao servidor público federal, por esta ser um documento extremamente completo e integrado, muitos outros entes federativos inspiram-se nela para confecção de suas normas estaduais e municipais, o que não é obrigatório nem tão pouco unânime.

Exemplificando uma entre as tantas diferenças existentes entre a Lei nº 8.112/90 e os estatutos dos servidores estaduais, Maria Slyvia Zanella Di Pietro assevera:

[...] Quanto à promoção e ao acesso, existe diferença de terminologia entre a esfera federal e a estadual, pois o que a Lei nº 8.112/90 chama de promoção equivale ao acesso, no Estatuto estadual. Neste existe, além do acesso, também a promoção, mas esta não constitui forma de provimento. Além disso, as Leis Orgânicas da Magistratura, do Ministério Público e da Procuradoria-Geral do Estado, no Estado de São Paulo, falam em promoção no mesmo sentido que a Lei Federal citada, e que é também o sentido em que aparece em dispositivos na Constituição (2017, p. 824).

No exemplo acima transcrito a autora menciona diferenças entre os significados de terminologias utilizadas tanto pela Lei nº 8.112/90 quanto no estatuto estadual do servidor público do estado de São Paulo. No entanto, são centenas as diferenças que podem ser encontradas entre este diploma federal, qual seja, a Lei nº 8.112/90 em comparação com diversos estatutos criados pelos demais entes federados em todo o país.

Limitando a análise do problema apresentado, o presente estudo passa agora a expor a legislação do estado de Goiás e do município de Anápolis, responsáveis por regulamentar o serviço público no âmbito de suas atribuições.

Com isto busca-se poder comparar, no próximo capítulo, referidos diplomas legais à legislação federal, e compreender o que pode ser feito em relação as dicotomias existentes entre referidos diplomas legais. Isto é, a possibilidade efetiva de ser uma norma federal aplicada ao servidor estadual/municipal.

### **2.3 Lei Ordinária nº 20.756 de 28 de janeiro de 2020**

Conforme amplamente demonstrando nos tópicos anteriores, é facultado

aos entes federativos a edição de leis complementares para instituir regime estatutário próprio, conforme expressa previsão constitucional. Acerca da modalidade legislativa correta a ser adotada nesta hipótese, discorre Carvalho Filho:

A despeito das hesitações acerca do tema, não nos parece formalmente adequada tal modalidade legislativa. A exigência de lei ordinária contemplada no art. 61, § 1º, II, da CF, constitui princípio extensível, aplicando-se, pelo regime de simetria, a todas as pessoas federativas. Com efeito, a adoção de lei complementar dificulta eventuais alterações a serem propostas no estatuto funcional pelo Executivo, pois que reclamam quorum mais elevado para a aprovação dos projetos de lei. Haveria, portanto, para os entes federativos tratamento diferenciado relativamente à mesma matéria. Sendo assim, lei complementar na espécie se revela inconstitucional (2015, p.698).

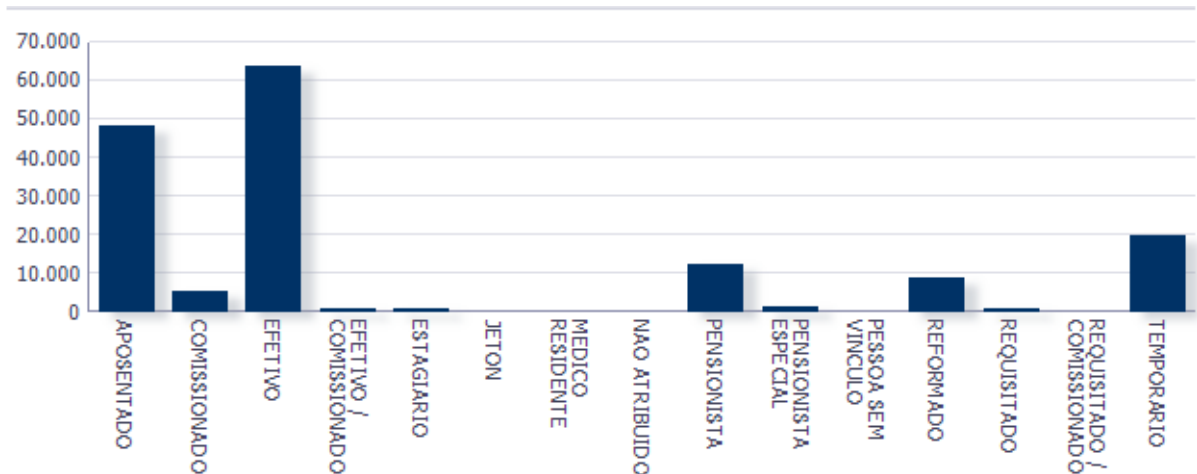
Nota-se, portanto, que a complementação legislativa a que se refere o art. 39 da Constituição Federal de 1988 deve ser realizada por meio de legislação ordinária, onde o ente federado poderá dispor acerca do regime jurídico aplicado ao seu servidor de forma minuciosa (CARVALHO FILHO, 2015).

No estado de Goiás o tema encontra-se regulamentado pela Lei Ordinária nº 20.756 de 28 de janeiro de 2020, responsável por dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Estado de Goiás, das autarquias e fundações públicas estaduais, e dá outras providências" (GOIÁS, 2020).

Referido documento legal é composto por 297 artigos que se encontra separados pelos seguintes títulos: disposições preliminares, cargos públicos e funções de confiança, direitos e vantagens, atividade correcional, regime disciplinar, processo disciplinar, seguridade social do servidor e disposições gerais/finais (GOIÁS, 2020).

Segundo o Portal da Transparência do Governo de Goiás (2022), atualmente, 164,418 (cento e sessenta e quatro mil, quatrocentos e dezoito) servidores públicos civis da administração direta, autárquica e fundacional do Estado de Goiás são regidos pela Lei nº 20.756/202, entre eles:

**Imagem 2:** Quantidade de servidores agrupados por vínculos ao estado de Goiás



Fonte: CGE, 2022

Conclui-se, portanto, que uma quantidade significativa de servidores estaduais é regida pelo regime jurídico dos servidores públicos civis da administração direta, autárquica e fundacional do Estado de Goiás, positivado pela Lei Ordinária nº 20.756/2020. Neste ponto, o estudo passa à análise da lei municipal que disciplina as regras dos servidores públicos vinculados a cidade de Anápolis-GO.

#### **2.4 Lei Municipal nº 2.073 de 21 de dezembro de 1992**

O regime jurídico único dos servidores do município de Anápolis, das autarquias e das fundações municipais é regido pela Lei nº 2.073 de 21 de dezembro de 1992. Este diploma legal é composto por 301 artigos, divididos entre disposições preliminares, direitos e vantagens, disposições gerais e disposições finais (ANÁPOLIS, 1992).

O Portal da Transparência da prefeitura de Anápolis não dispõe de informação expressa que quantifique os servidores públicos que são regidos pela Lei nº 2.073/92. No entanto, o site disponibiliza a opção de busca pelo órgão vinculado a organização municipal que se deseja pesquisar, fornecendo a quantidade de servidores atuantes neste órgão, assim como seu nome completo, unidade orçamentária, CPF, cargo ocupado, folha de pagamento e regime jurídico, isto é, se o servidor é estatutário, celetista, comissionado, entre outros (CGM, 2022).

Ressalta-se, por fim, que somente os servidores públicos municipais que atuam sob o regime jurídico estatutário são regidos pela Lei nº 2.073/92. Após as presentes considerações, o capítulo final deste estudo se ocupará de fazer uma breve análise comparativa entre a legislação estadual e municipal para com o Estatuto Federal dos servidores públicos, além de discorrer acerca da possibilidade de este ser aplicado aos servidores que atuam no âmbito do estado e do município.

## **CAPÍTULO III – DIVERGÊNCIAS LEGISLATIVAS, APLICAÇÃO ANALÓGICA E POSICIONAMENTOS JURISPRUDENCIAIS**

Para finalizar este estudo, o terceiro e último capítulo busca fazer uma análise comparativa entre as três legislações aqui já abordadas, quais sejam, o Estatuto dos Servidores Públicos Federais, do estado de Goiás e do Município de Anápolis, a fim de encontrar alguns exemplos de divergências entre estas normas e conhecer como a jurisprudência se posiciona em relação a estas dicotomias normativas.

### **3.1 Dicotomias entre as legislações**

Um dos pontos que apresenta grande divergência entre as legislações mencionadas no capítulo anterior a ser observado pelo presente estudo, encontra-se na disposição do direito à recondução garantido ao servidor público federal pela Lei nº 8.112/90.

A recondução nada mais é que o direito de retorno do servidor estável à sua atividade anteriormente ocupada, “em decorrência de não aprovação em estágio probatório em outro cargo, desistência do cargo a que estava submetido a estágio probatório ou reintegração do ocupante anterior do cargo” (IFC, 2019, online).

Este direito encontra-se expresso no Título II do Estatuto dos Servidores Públicos Federais, mais especificamente na seção X do Capítulo I, que dispõe acerca dos provimentos e do direito à recondução. *In verbis*, dispõe o texto legal:

Art. 29. Recondução é o retorno do servidor estável ao cargo anteriormente ocupado e decorrerá de:

- I - inabilitação em estágio probatório relativo a outro cargo;
- II - reintegração do anterior ocupante.

Parágrafo único. Encontrando-se provido o cargo de origem, o servidor será aproveitado em outro, observado o disposto no art. 30 (BRASIL, 1990).

Nota-se, portanto, que a recondução é o meio garantidor de “retorno ao cargo anteriormente ocupado, não garantindo a preservação da lotação e/ou local de exercício em que se encontrava o servidor estável quando solicitou a vacância para assumir outro cargo inacumulável” (IFC, 2019, *online*).

A Lei nº 20.756/20, que regulamenta o regime jurídico dos servidores públicos civis do Estado de Goiás, também prevê o direito à recondução do servidor estadual quando normatiza, em seu art. 36, que “o servidor público não aprovado no estágio probatório será exonerado ou, se estável, reconduzido ao cargo anteriormente ocupado” (GOIÁS, 2020, *online*).

Do mesmo modo, o art. 38 deste diploma legal abrange a possibilidade de recondução ao servidor que desistir do estágio probatório, podendo este retornar ao provimento efetivo anteriormente ocupado ao qual já possuía estabilidade. Em seção destinada apenas ao tratamento da recondução dos servidores estaduais goianos, a Lei nº 20.756/20 dispõe da seguinte redação:

Art. 53. A recondução é o retorno do servidor estável ao cargo anteriormente ocupado e decorre de:

- I - reprovação em estágio probatório relativo a outro cargo;
- II - reintegração do anterior ocupante;
- III - desistência de estágio probatório relativo a outro cargo, em caso de vacância do anteriormente ocupado.

§ 1º Encontrando-se provido o cargo de origem, o servidor tem de ser aproveitado em outro cargo, observado o disposto nos arts. 54 a 56.

§ 2º O servidor tem de retornar ao exercício do cargo até o dia seguinte ao da ciência do ato de recondução.

§ 3º Na hipótese do inciso III deste artigo, o pedido de recondução somente poderá ser apresentado enquanto o servidor não for confirmado no cargo objeto de estágio probatório (GOIÁS, 2020).

Em uma análise comparativa entre as duas legislações mencionadas, quais sejam, a Lei do Servidor Público Federal e o Estatuto do Servidor Público Estadual de Goiás, é possível perceber que no âmbito estadual o servidor goza de

maiores benefícios expressos acerca da recondução, visto que a legislação do Estado abrange a possibilidade de recondução em caso de desistência do estágio probatório, enquanto a Lei Federal é omissa nesse ponto.

Buscado sanar a omissão legislativa federal acerca da possibilidade de recondução quando o servidor desistir voluntariamente do estágio probatório, a Súmula nº 16 da AGU normatiza:

O servidor estável investido em cargo público federal, em virtude de habilitação em concurso público, poderá desistir do estágio probatório a que é submetido com apoio no art. 20 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e ser reconduzido ao cargo inacumulável de que foi exonerado, a pedido (BRASIL, 2002).

Nota-se, portanto, que a Lei Federal e Estadual operam no mesmo sentido acerca do direito a recondução do servidor público. No entanto, a no âmbito da legislação municipal de Anápolis-GO, o servidor não é contemplado por tal benefício que nem chega a ser mencionado na Lei nº 2.071/92, deixando o servidor municipal em claro prejuízo em comparação ao estadual e federal.

Outro ponto a ser mencionado onde as legislações em análise apresentam dicotomias está no direito ao fracionamento das férias dos servidores. A Lei Federal dispõe no § 3º do art. 77 que "as férias poderão ser parceladas em até três etapas, desde que assim requeridas pelo servidor, e no interesse da administração pública" (BRASIL, 1990).

No mesmo sentido, a Lei estadual normatiza que "as férias poderão ser parceladas em até 3 (três) períodos, desde que assim requeridas pelo servidor e no interesse da Administração pública, contanto que nenhum deles seja inferior a 5 (cinco) dias" (GOIÁS, 2020).

A diferença está somente no fato de a Lei estadual prever um prazo mínimo de cinco dias para o período de fracionamento das férias, que assim como na Lei federal, pode ser parcelada em até três períodos. No entanto, o servidor federal não fica vinculado a um número mínimo de dias para esse período.

De forma integralmente diversa a Lei nº 2.071/92, que normatiza o regime

jurídico dos servidores públicos do município de Anápolis, dispõe em seu art. 151 que "As férias serão concedidas por ato do Secretário Municipal de Administração, em um só período, nos doze meses subsequentes à data em que o servidor tiver adquirido o direito" (ANÁPOLIS, 1992).

Isto é, as férias dos servidores municipais de Anápolis deverão ser concedidas pela Administração, e não a requerimento do servidor, sempre nos doze meses subsequentes à data que o servidor tiver dado início a seu trabalho, em apenas um período, que não pode ser fracionado.

Excepcionando esta regra geral o art. 152 dispõe que "Somente em casos excepcionais serão as férias concedidas em dois períodos, um dos quais não poderá ser inferior a 10 (dez) dias corridos" (ANÁPOLIS, 1992).

Desta forma, além de não possuir, em regra, o direito de fracionamento das férias, o servidor público municipal que puder pleitear esse direito, em casos excepcionais, poderá dividi-las em apenas dois períodos, diferentemente do que dispõe as legislações federal e estadual, que permitem este fracionamento em até três períodos.

No mais, dispõe a Lei municipal que estes casos excepcionais que permitem o fracionamento das férias em até dois períodos devem obedecer ao prazo mínimo de 10 dias corridos para cada período, sendo este número de dias maior do que o que prevê a lei estadual, qual seja, 5 dias (ANÁPOLIS, 1992).

Acerca da concessão das férias fora do prazo normatizado pelo art. 151, qual seja, nos doze meses subsequentes à data em que o servidor tiver adquirido o direito, dispõe a legislação municipal que: "Somente com a autorização expressa do Chefe do Poder Executivo as férias poderão ser concedidas fora do prazo estabelecido no artigo 151, e, no caso da Câmara Municipal, do Presidente do Poder Legislativo" (ANÁPOLIS, 1992).

O que se percebe, portanto, é que o servidor público municipal se encontra mais uma vez em posição de clara desvantagem em relação ao serviço



estadual e municipal, visto que possui deliberalidade quase nula no que tange ao direito de fracionamento de suas férias da forma que mais for conveniente às suas necessidades.

Por fim, é relevante mencionar outro ponto de extrema importância no qual os servidores públicos federais e estaduais que possuem alguma deficiência podem usufruir, e que ainda não vigora na esfera municipal, qual seja, o direito de redução de carga horária, sem que haja eventuais prejuízo a suas remunerações.

A Lei nº 8.112/90 estabelece em seu art. 98, parágrafo segundo, que ao servidor público federal portador de deficiência será concedido horário especial "quando comprovada a necessidade por junta médica oficial, independentemente de compensação de horário" (BRASIL, 1990).

Por sua vez, a Lei nº 13.370 de 2016 estendeu este direito aos servidores que, mesmo não possuindo nenhuma deficiência, tenham cônjuge, filho ou dependente com deficiência, passando tal direito a compor expressamente § 3º do art. 98 da Lei nº 8.112/90 (BRASIL, 1990).

Apesar de não afirmar de forma expressa, estes artigos conferem ao servidor o direito de redução de jornada sem que haja prejuízo em sua remuneração ao não exigir a compensação de horas destes servidores, sendo este entendimento já pacífico entre a jurisprudência pátria.

Isto porque, o Supremo Tribunal Federal (STF), em agosto de 2020, reconheceu a repercussão geral do Recurso Extraordinário nº 1.237.867, garantindo que a redução da jornada de trabalho dos servidores públicos que tenham filhos ou dependentes com deficiência, ocorra sem que "haja a necessidade de compensação da carga horária ou quaisquer prejuízos salarial" (FREIRE, 2021, *online*).

Seguindo a ideia basilar positivada no Estatuto Federal, a Lei estadual que consolida o regime jurídico dos servidores públicos do estado de Goiás, qual seja, Lei nº 20.756/20, discorre sobre o tema de maneira ainda mais abrangente em seu art. 74, parágrafo terceiro, que dispõe in verbis:

§ 3º Ao servidor que seja pessoa com deficiência, na forma da lei, e exija cuidados especiais ou tenha, sob seus cuidados, cônjuge,

companheiro, filho ou dependente, nessa mesma condição, poderá ser concedida redução de jornada de trabalho para o equivalente a 6 (seis) horas diárias, 30 (trinta) semanais e 150 (cento e cinquenta) horas mensais, observado o seguinte:

I - a redução da jornada não implica redução proporcional da remuneração;

II - a concessão depende de prévia avaliação da Junta Médica Oficial (GOIÁS, 2020).

Já o estatuto dos servidores municipais de Anápolis-GO, consagrado através da Lei nº 2.073 de 92, não traz nenhuma menção a este direito como sendo inerente a seus servidores, o que reforça mais uma vez a posição de desvantagem que vem sendo evidenciada na esfera municipal por este estudo.

Frente a esta realidade inquestionável, é necessário compreender quais os direitos dos servidores municipais que se encontram em situação de desigualdade frente ao estado e a União, esclarecendo uma possível aplicação suplementar no Direito Administrativo, assim como a forma pela qual os tribunais pátrios entendem referida possibilidade.

### **3.2 A analogia no Direito Administrativo**

Para compreender a problemática acima referida, que diz respeito ao direito do servidor municipal se servir de benesses previstas na legislação do serviço público federal, é necessário entender, inicialmente, o que vem a ser analogia e sua aplicação no Direito Administrativo

A analogia, junto com os costumes e princípios gerais do direito, compõe um mecanismo de atuação do Poder Judiciário frente situações onde seja necessário preencher omissões legislativas. Neste sentido, normatiza o art. 4º da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro que "Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito" (BRASIL, 1942).

Sendo assim, a analogia apenas atua de forma a preencher um vácuo normativo, consistindo na aplicação "a caso não previsto a norma legal concernente a uma hipótese análoga prevista e, por isso mesmo, tipificada" (GONÇALVES 2011, p.73).

Têm-se, ainda, que a analogia pode ser classificada em dois tipos, quais sejam, analogia legis, que seria responsável por "estender uma regra existente a um caso de características semelhantes", e analogia juris, onde "procura-se aplicar, ao caso não previsto, uma norma não existente, mas que se formula a partir da integralidade do sistema jurídico" (MENESES JR, 2017, *online*).

Nas palavras de Carlos Roberto Gonçalves:

Costuma-se distinguir a analogia legis (legal) da analogia juris (jurídica). Analogia legis: consiste na aplicação de uma norma existente, destinada a reger caso semelhante ao previsto. A sua fonte é a norma jurídica isolada, que é aplicada a casos idênticos. Analogia juris: baseia-se em um conjunto de normas para obter elementos que permitam a sua aplicação ao caso sub judice não previsto, mas similar. Trata-se de um processo mais complexo, em que se busca a solução em uma pluralidade de normas, em um instituto ou em acervo de diplomas legislativos, transpondo o pensamento para o caso controvertido, sob a inspiração do mesmo pressuposto. É considerada a autêntica analogia, por envolver o ordenamento jurídico inteiro (2011, p.75).

O doutrinador Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2014) acredita que devido as particularidades do Direito Administrativo, esta seara jurídica comportaria apenas a aplicação da analogia legis, quando as normas paralelas também forem de origem administrativa.

Trazendo essa premissa analógica ao caso em análise, é possível dizer que os servidores públicos municipais que se sentirem lesados em relação as disposições federais e estaduais, somente poderão propor uma aplicação extensiva de normas, que se dê por meio da analogia, quando o regimento jurídico que lhes forem específicos se fizerem omissos em relação a matéria. Isto é:

[...] o estatuto do servidor público federal aplica-se também às demais esferas da Administração Pública quando os Estados e municípios não apresentarem determinações legais sobre o seu quadro de pessoal ou, ainda, como uma forma de complementar a legislação estadual (BXBLUE, 2018, *online*).

Nota-se que esta aplicação suplementar só poderá ocorrer quando a Lei menos municipal se fizer omissa quando frente a questão levantada, hipótese na

qual o servidor "acaba sendo equiparado, na falha da legislação municipal, ao servidor federal" (BASTOS, 2021, *online*).

Nos casos mencionados pelo tópico 3.1, por exemplo, pode-se dizer que o servidor público de Anápolis poderá pedir a aplicação suplementar da Lei nº 8.112/1990, que rege os servidores públicos federais, apenas nas hipóteses de recondução e diminuição da jornada de trabalho pela deficiência do servidor, cônjuge, filhos ou pessoal pela qual este seja responsável.

No entanto, não é possível fazer um requerimento neste sentido no que diz respeito ao fracionamento das férias, visto que a legislação municipal não é omissa sobre o tema, mas tão somente dispõe a questão de forma diversa das Lei federal e estadual.

Sendo assim, é plenamente possível que a Lei nº 8.112/1990 seja aplicada aos servidores públicos estaduais e municipais, além dos servidores temporários da União, desde que a Constituição estadual/municipal não aborde regras diversas aos seus funcionários públicos, quando estado/município não possua o seu estatuto de servidores próprio, ou de forma a complementar as disposições que neles estejam disponíveis (BASTOS, *online*).

Consolidando este posicionamento que considera a possibilidade de aplicação analógica da Lei federal aos servidores municipais e estaduais, o presente estudo passa a demonstrar algumas importantes decisões jurisprudenciais sob esta ótica, em especial no que tange as dicotomias aqui mencionadas, ou seja, o direito à recondução, diminuição da jornada de trabalho em caso de deficiência e fracionamento das férias.

### **3.3 Decisões Jurisprudenciais**

Inicialmente, é importante demonstrar que a possibilidade de aplicação analógica do Estatuto do Servidor público Federal aos servidores municipais e estaduais é uma posição consolidada no Superior Tribunal de Justiça. Essa corte superior determina que:

[...] A analogia das legislações estaduais e municipais com a Lei n. 8.112/90 somente é possível se houver omissão no tocante a direito

de cunho constitucional, que seja autoaplicável, bem como que a situação não dê azo ao aumento de gastos; em suma, ela precisa ser avaliada caso a caso e com parcimônia (STJ, 2021).

Partindo desde pressuposto, o presente estudo aborda dois interessantes casos onde se discutiu, justamente, a possibilidade de aplicação analógica da Lei Federal a servidores municipais, no que tange ao direito a diminuição de jornada e concessão de recondução.

O primeiro caso se deu no Município de Navegantes, em Santa Catarina, onde uma servidora municipal pública pleiteou por horário especial "consistente na redução de 25% de sua carga horária habitual, sem prejuízo à sua remuneração" (TJSC, 2021), por ter um filho que apresenta transtorno do espectro autista.

Como a legislação municipal de Navegantes, assim como a de Anápolis, não prevê esse direito aos seus servidores, o pedido foi formulado com base em interpretação analógica da Lei federal, tendo sido atendido em segunda instância pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que julgou o caso da seguinte forma:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. LIMINAR. SERVIDOR PÚBLICO. REDUÇÃO DE JORNADA. DEPENDENTE COM DEFICIÊNCIA. POSSIBILIDADE EM TESE DA TUTELA ANTECIPADA. DECRÉSCIMO PROPORCIONAL SEM REDUÇÃO DE VENCIMENTOS. A AUSÊNCIA DE NORMA MUNICIPAL. DIMENSÃO CONSTITUCIONAL DA PROTEÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. VIABILIDADE DA ANALOGIA COM NORMAS DOS DEMAIS ENTES FEDERATIVOS. (TJSC-AI: 50335078620218240000. Relator: Hélio do Valle Pereira, Data de Julgamento: 14/09/2021, Quinta Câmara de Direito Público).

Desta forma, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina concedeu a servidora municipal o direito de gozar da benesse prevista na Lei federal, e ausente na Constituição do Município, justificando que "a ausência legislativa no plano local compromete, ainda que indiretamente, os esforços comuns para o estímulo e desenvolvimento da criança com deficiência" (TJSC, 2021), aplicando a norma federal de forma analógica.

Já o segundo caso ocorreu no município de Goiânia, onde um servidor público adquiriu o direito de "retornar ao cargo após ter pedido exoneração por

aprovação em concurso Federal" (MIGALHAS, 2020, online), mesmo que esta possibilidade não esteja presente na legislação dos servidores públicos desse município.

Para embasar esta decisão o Tribunal de Justiça do estado de Goiás fundamentou que:

[...] não obstante não haver previsão na legislação municipal, quanto à possibilidade de vacância por recondução, quando o estágio probatório vier a ser exercido em cargo de esfera distinta (estadual ou Federal), este Tribunal estadual já manifestou no sentido de ser possível a aplicação analógica do direito de recondução, como previsto no art. 29, I, da lei 8.112/90, quando omissa a legislação local (MIGALHAS, 2020, online).

Sendo assim, é possível concluir, ante algumas ressalvas, que os servidores públicos municipais e estaduais podem se beneficiarem de normas contidas no Estatuto do Servidos Público Federal, desde que atenda aos requisitos para tal, como a omissão em legislação específica acerca do tema ou até mesmo inexistência desta, e a simetria constitucional relacionada a questão que se busca provimento jurisdicional.

## **CONCLUSÃO**

Conforme amplamente abordado neste trabalho, servidores públicos são pessoas legalmente investidas em cargos públicos que atuam em todas as esferas da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, ou seja, tanto em âmbito federal quando estadual e municipal.

Viu-se, também, que os servidores públicos possuem uma série de direitos e deveres inerentes à função, sendo classificados em diversos segmentos. Dentre estas classificações destaca-se a que dispõe acerca do modelo de contratação do servidor público, isto é, se celetista ou estatutário.

Mediante o exposto foi possível auferir que os servidores públicos celetistas são aqueles que atuam sob as regras gerais do trabalhador brasileiro, impostas pela Consolidação das Leis Trabalhistas. Enquanto isso, os servidores estatutários são regulamentados por documentos próprios, inerentes a cada esfera pública.

Neste cenário, o presente estudo demonstrou que o estatuto responsável por regulamentar o serviço público em âmbito federal é a Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, responsável por dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

No estado de Goiás os servidores públicos atuantes pela esfera estadual são regidos pela Lei Ordinária nº 20.756 de 28 de janeiro de 2020, já no município de Anápolis estes regem-se a partir das determinações constantes na Lei Municipal nº 2.073 de 21 de dezembro de 1992.

Fazendo análises comparativas entre estes diplomas legais, o terceiro capítulo desta pesquisa demonstrou uma série de dicotomias existentes entre eles, como o fato de os servidores públicos do Município anapolinos serem privados, em seu regimento, de uma série de direitos que são aplicáveis pela legislação estadual e federal.

Sob este prisma restou demonstrado, mediante alguns entendimentos jurisprudenciais, que é possível o servidor lesado por esta divergência pleitear por uma possível aplicação analógica das leis maiores. Para isso, é necessário que o caso concreto atenda aos requisitos para o pedido, como a omissão em legislação específica acerca do tema ou até mesmo inexistência desta, e a simetria constitucional relacionada a questão que se busca provimento jurisdicional.



## REFERÊNCIAS

ANÁPOLIS. **Lei nº 2.073 de 21 de dezembro de 1992**. Dispõe sobre o Regime Jurídico Único dos Servidores do município de Anápolis, das autarquias municipais. Disponível em: <https://transparencia.anapolis.go.gov.br:8091/transparencia/folha.jsf>. Acesso em: 18 jan. 2022. Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/estatuto\\_servidores.pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/estatuto_servidores.pdf). Acesso em: 18 jan. 2021.

BASTOS, Agnaldo. **A Lei 8.112/90 é aplicada ao servidor público estadual?** Disponível em: <https://concursos.adv.br/lei-8112-se-aplica-ao-servidor-publico-estadual/>. Acesso em: 13 jan. 2022.

BASTOS, Agnaldo. **Regime estatutário dos servidores públicos: como funciona?** Disponível em: <https://concursos.adv.br/regime-estatutario/>. Acesso em: 17 jan. 2022.

BRASIL, Governo do. Súmulas da Advocacia-Geral da União. **Súmula nº 16, de 19 de junho de 2002**. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/2761454/do1-2018-02-07-sumulas-da-advocacia-geral-da-uniao-2761450](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/2761454/do1-2018-02-07-sumulas-da-advocacia-geral-da-uniao-2761450). Acesso em: 24 fev. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657 de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 24 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 11 fev. 2022.

BXBLUE. **O que é estatuto do servidor público federal?** Disponível em: <https://bxblue.com.br/aprenda/estatuto-do-servidor-publico-federal/>. Acesso em: 24 fev. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

CGE, Controladoria Geral do Estado. **Goiás Transparente**: Folha de pagamento. Disponível em: <http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia/pessoal/folha-de-pagamento>. Acesso em: 18 jan. 2022.

CGM, Controladoria Geral do Município. **Folha de Pagamento**. Disponível em: <https://transparencia.anapolis.go.gov.br:8091/transparencia/folha.jsf>. Acesso em: 18 jan. 2022.

CGU, Controladoria Geral da União. **Portal da Transparência**: Servidores e Pensionistas. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/servidores>. Acesso em: 18 jan. 2022.

DI PIETRO, Maria Slyvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FREIRE, Ana Carolina Lemos. **Redução de Carga Horária**: quais hipóteses a legislação prevê a redução da jornada de trabalho de servidor público. Disponível em: [http://limavolpatti.adv.br/reducao-de-carga-horaria-quais-hipoteses-a-legislacao-preve-a-reducao-da-jornada-de-trabalho-do-servidor-publico/#:~:text=O%20Supremo%20Tribunal%20Federal%20\(STF,necessidade%20de%20compensação%20da%20carga](http://limavolpatti.adv.br/reducao-de-carga-horaria-quais-hipoteses-a-legislacao-preve-a-reducao-da-jornada-de-trabalho-do-servidor-publico/#:~:text=O%20Supremo%20Tribunal%20Federal%20(STF,necessidade%20de%20compensação%20da%20carga). Acesso em: 24 fev. 2022.

GOIÁS. **Lei nº 20.756 de janeiro de 2020**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Estado de Goiás, das autarquias e fundações públicas estaduais, e dá outras providências. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/Lei%20Ordinária%2020.756.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2022.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2011.

HUBNER, Silveira Martins. **Conheça os direitos assegurados aos servidores pela Constituição Federal**. Disponível em: <https://www.smh.adv.br/conheca-os-direitos-assegurados-aos-servidores-pela-constitucao-federal/>. Acesso em: 15 jan. 2022.

IFC, Instituto Federal Catarinense. **Manual do Servidor**. Disponível em: <https://manualdoservidor.ifc.edu.br/reconducao/#:~:text=A%20recondução%20garant e%20unicamente%20o,para%20assumir%20outro%20cargo%20inacumulável>. Acesso em: 24 fev. 2022.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo** – 6ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENESES JR. Carlos Gomes. **Princípio da juridicidade e integração do direito pela administração pública**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/67123/principio-da-juridicidade-e-integracao-do-direito-pela-administracao-publica>. Acesso em: 24 fev. 2022.

MIGALHAS. **Servidor público poderá retornar ao cargo após pedir exoneração.** Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/334028/servidor-publico-podera-retornar-ao-cargo-apos-pedir-exoneracao>. Acesso em: 24 fev. 2022.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo.** 16ª edição revista e atualizada. Editora Forense, 2014.

OLIVO, Luís Carlos Cancelier de. **Direito Administrativo.** 3ª ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, 2015.

PASSAIA, Alexandra; MENEZES, Tatiane Candida dos Santos. **Direitos Deveres e Responsabilidades dos Servidores Públicos.** Disponível em: [www.sindservmariana.org.br/wp-content/uploads/2019/02/DIREITOS-DEVERES-E-RESPONSABILIDADES-DOS-SERVIDORES-PUBLICOS.pdf](http://www.sindservmariana.org.br/wp-content/uploads/2019/02/DIREITOS-DEVERES-E-RESPONSABILIDADES-DOS-SERVIDORES-PUBLICOS.pdf). Acesso em: 27 out. 2021.

STJ, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial - REsp 1836092.** Ministra Assusete Magalhães. Publicação 01/09/2021. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/decisoes/toc.jsp?livre=APLICA%C7%C3O+DO+ESTATUTO+DO+SERVIDOR+P%DABLICO+FEDERAL+AOS+SERVIDORES+MUNICIPAI+S+E+ESTADUAIS+ANALOGIA&b=DTXT&p=true>. Acesso em: 24 fev. 2022.

TJSC, Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Agravo de Instrumento- AI: 50335078620218240000.** Relator: Hélio do Valle Pereira, Data de Julgamento: 14/09/2021, Quinta Câmara de Direito Público). Disponível em: <https://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1281098802/agravo-de-instrumento-ai-50335078620218240000-tribunal-de-justica-de-santa-catarina-5033507-8620218240000/inteiro-teor-1281098891.%20Acesso%20em:%2024%20fev.%202022>.