

Introdução

Paulo Sávio N. Peixoto Maia

Os pareceres que compõem a presente publicação têm um objeto em comum: versam sobre o assim chamado “**direito de pessoal**”, aspecto central do regime jurídico da Administração Pública.

Por “Administração Pública” designa-se tanto uma **atividade**, aquela de perseguir o interesse público para a satisfação das necessidades materiais da população, quanto um complexo de **órgãos** afetados ao cumprimento dessa missão. São os sentidos material e orgânico de “Administração Pública”, respectivamente¹. Ambos com orientação marcadamente **objetiva**.

Mas é cediço que a ação material que se espera da Administração Pública jamais poderia ser levada a contento sem que pessoas, concretamente consideradas, fossem devidamente investidas em tal mister. São os **agentes públicos**, termo amplo mediante o qual designa-se os sujeitos que desempenham funções estatais². Entre eles destacam-se os **servidores públicos**, sujeitos investidos em um cargo público para desempenhar o conjunto de atribuições normativamente fixado a esta unidade básica.

Consoante se verifica, nessa relação sobressai a nota de impessoalidade. Nem sempre foi assim. Só a partir do século XVII, é que o direito público europeu leva a efeito uma série de diferenciações que findam por conferir identidade conceitual à noção de “cargo público”. Ao contrário de um “senhorio” – de conteúdo patrimonial –, um cargo público (*officium*) caracteriza-se por sua

1 WALINE, Jean. **Droit Administratif**. 23ª ed. Paris: Dalloz, 2010, p. 2.

2 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 226 e ss.

feição transpessoal, requisito para que certos objetivos de caráter público fossem levados a contento. “*Officium* significava uma posição de certa permanência, posição que assume o status de uma instituição”³.

No direito positivo brasileiro, o modelo impessoal de cargo público conhece considerável reforço com o advento, em 1939, do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Decreto-Lei 1713/1939)⁴. Em grandes linhas – e sem querer incorrer em simplificações historicamente equivocadas – é possível afirmar que o diploma de 1939 oferece um novo modo de relacionamento entre Administração e os servidores públicos (à época “funcionários”). Um novo padrão normativo que concebe o vínculo entre servidores públicos e Administração Pública (direta) como de natureza funcional⁵. Assim, passa a ser um estatuto, e não um contrato, o que delimita direitos e deveres dos servidores para com a Administração Pública.

Pois bem. Os pareceres que integram esta obra versam precisamente sobre esse ramo do direito administrativo, o **direito de pessoal**, que disciplina a relação jurídica funcional estabelecida entre os servidores públicos e a Administração Pública. Licença-gestante, Licença-Especial, averbação de tempo de serviço, auxílios, regime jurídico do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e um modelo de parecer referencial para a implementação de incentivo à pós-graduação são assuntos que constarão nas páginas seguintes.

Em tempo de finalizar, três advertências são de menção

3 LOUGHLIN, Martin. **The Idea of Public Law**. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 79.

4 CARNEIRO, Alaim de Almeida. “O Estatuto dos Funcionários e a Legislação Posterior”. In: **Revista de Direito Administrativo**. Vol. 1, Nº 1. Rio de Janeiro: DASP, janeiro de 1945, p. 330-332, principalmente.

5 Não se trata exatamente, bem explicado, de um regime jurídico único, que precisou esperar pela Constituição Federal de 1988.

obrigatória.

Primeiro, necessário asseverar que tais pareceres não encampam, sequer implicitamente, qualquer sorte de pretensão científica. Ao contrário, se formos bem sucedidos em nossa empreitada, esperamos tão somente que o profissional do direito que labora na atividade de assessoramento jurídico, ou na instrução de processos administrativos, possa encontrar, neles, elementos aptos a promover um aperfeiçoamento de rotinas administrativas. As respostas às quais chegamos não são necessariamente verdadeiras. Revelaram-se todavia – queremos acreditar – adequadas para fazer frente a um determinado problema concreto. Esses, os limites de nosso escrito: e a um só tempo suas possibilidades.

Segundo, cumpre mencionar que a presente publicação não configura exatamente um “repositório oficial”. Para atingir os fins almejados, esta publicação teve que, necessariamente, adaptar-se. Por isso, trechos que consubstanciavam diligências internas ou mesmo uma orientação mais direta e pontual para uma unidade administrativa, foram retirados dos pareceres, porque desinteressantes para o público externo do Tribunal de Contas. Em algumas situações, nomes e situações mais concretas também foram substituídos pela expressão “Interessado”.

Em terceiro lugar, não parece demais apontar que em sua atividade de realizar o controle externo da Administração Pública, o TCE/CE possui órgãos colegiados competentes para exarar seus entendimentos: o Plenário e as 1ª e 2ª Câmaras. Em sua atividade-fim, o TCE/CE em nenhum momento é guiado pelos opinativos da Procuradoria Jurídica. Ao contrário, o que procuramos, em nossa atividade de assessoramento jurídico, é orientar o setor administrativo do Tribunal nos cânones da jurisprudência deste.