

série MANUAIS DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

MANUAL DE BOAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS EM PROCEDIMENTOS APURATÓRIOS



CONTROLADORIA
GERAL DO
MUNICÍPIO

APRESENTAÇÃO

Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro

A Controladoria Geral do Município, entendendo pela premente necessidade de valorização da imagem do serviço público municipal, vem implementando medidas voltadas à eficácia das práticas administrativas, adotando iniciativas para melhoria e aperfeiçoamento do sistema de controle interno, governança e integridade a fim de combater à corrupção, otimizar os resultados com qualidade, fomentar um ambiente ético, transparente com plena eficiência das atividades, incluindo nesta finalidade, a elaboração deste Manual.

As informações aqui disponibilizadas abarcam matérias relevantes para a Gestão Pública Municipal, a fim de pautar a atuação do agente público, evitando e/ou identificando e rechaçando o cometimento de irregularidades funcionais, razão pela qual julgamos pertinente a divulgação via *web*, inclusive, permitindo o maior acesso a esta importante ferramenta para o funcionalismo municipal.

Inicialmente, o leitor será familiarizado com os procedimentos para apuração de irregularidades praticadas no âmbito de toda Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e que subsidiam a instauração de procedimento administrativo sancionatório, cujos fundamentos repousam nas disposições do Decreto nº 38.256/2014, os quais citamos: Apuração Sumária e Sindicância Administrativa.

Ao longo dos estudos serão abordados, especificamente, temas voltados para gestão do patrimônio municipal e da utilização de orçamento público na prática diária, matérias relevantes devido a grande incidência de apontamentos em demandas de controle. Finalizando com o breve comentário sobre as irregularidades funcionais definidas como falta disciplinar objetiva, quais sejam abandono de cargo e inassiduidade habitual.

Isto posto, a Gestão Municipal busca atingir a excelência na qualidade da dinâmica de suas atividades, com defesa intransigente da ética, integridade, efetivo combate às irregularidades administrativas, à corrupção e o fortalecimento do sistema de controle interno de forma proba, legal e respeitosa à moralidade administrativa, conforme preconiza o art.37, *caput*, da Carta Magna.

Gustavo de Avellar Bramilli
Controlador Geral do Município

INTRODUÇÃO

Registre-se por relevante, que a responsabilidade dos agentes públicos por seus atos e omissões nunca foi tão cobrada pela sociedade, especialmente, em razão das recentes decisões judiciais e notícias veiculadas pelos meios de comunicação que, diuturnamente, nos apontam a má prática de atos que podem ser qualificados como ilícitos administrativos e de improbidade administrativa (Lei Federal nº 8.429/1992, com as alterações dadas pela Lei Federal nº 14.230/2021).

Não obstante o repúdio aos crescentes casos de ilícitos de corrupção e desvios de dinheiro público, qualquer conduta desvirtuada de agente público merece ser investigada e, comprovada sua autoria e materialidade, deverá ser proposta a sanção cabível, não impedindo o encaminhamento da referida matéria aos órgãos de controle externo para apuração no âmbito civil e penal.

É notória a necessidade do desenvolvimento de um trabalho preventivo, sob o aspecto de capacitação, para fomentar, no universo do ambiente público municipal, as boas práticas de ética e integridade que sirvam como escudos para que desvios de conduta sejam combatidos e evitados contribuindo para o exercício eficaz de uma Administração Pública competente e que visa o servir à sociedade com o foco de excelência para alcance de sua missão.

Assim, os cuidados com o gerir da coisa pública devem ser permanentes, conjugando os esforços de todos, nas diversas esferas do serviço público, passando as áreas: estratégica, tática e operacional.

A Coordenadoria Técnica das Comissões de Inquérito Administrativo por suas competências institucionais e *expertise*, identifica como temas de irregularidades de maior incidência em âmbito apuratório os seguintes atos:

- Malversação da verba pública, a exemplificar, falta de planejamento adequado da dotação orçamentária e execução orçamentária em inobservância à legislação vigente;
- Má gestão dos bens públicos;
- Descumprimento dos deveres funcionais do cargo efetivo previstos no Estatuto dos Funcionários Públicos do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro – Lei nº 94, de 14 de março de 1979, e inobservância ao Código de Integridade do Agente Público do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro – Decreto Rio nº 50.021 de 15 de dezembro de 2021.

Esses serão os tópicos que, resumidamente, trataremos ao longo deste Manual como forma de contribuir para os avanços da Administração Pública Municipal.

Por fim, ressaltamos que, a iniciativa da elaboração do presente Manual não é outra, senão ser a principal ferramenta de consulta e orientação para todo agente público municipal no desempenho diário de suas atribuições e competências.

Robson Feruti Sleiman
Subcontrolador de Corregedoria

Carmen Fernanda Ferreira Bigli Abdelnor Barbosa
Coordenadora Técnica das Comissões de Inquérito

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| APRESENTAÇÃO | 2 |
| INTRODUÇÃO..... | 3 |
| 1. CONCEITOS BÁSICOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO E DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR . 6 | |
| 1.1 FUNDAMENTAÇÃO LEGAL | 7 |
| 1.1.1 Decreto nº 38.256/2014 – Linhas Gerais | 7 |
| 1.2 PRINCÍPIOS NORTEADORES BÁSICOS | 7 |
| 1.2.1 Princípio da Legalidade e o Devido Processo Legal..... | 7 |
| 1.2.2 Princípio da Moralidade..... | 8 |
| 1.2.3 Princípio da Impessoalidade | 9 |
| 1.2.4 Princípio da Publicidade..... | 9 |
| 1.2.5 Princípio da Eficiência | 10 |
| 1.2.6 Princípio do Interesse Público | 10 |
| 1.2.7 Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa..... | 10 |
| 1.2.8 Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade | 12 |
| 1.2.9 Princípio da Motivação | 12 |
| 1.2.10 Princípio da Segurança Jurídica | 12 |
| 1.2.11 Princípio da Indisponibilidade..... | 13 |
| 2. RESPONSABILIZAÇÃO | 14 |
| 2.1 DA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA | 14 |
| 2.1.1 Da Responsabilidade Civil | 14 |
| 2.1.2 Da Responsabilidade Penal..... | 15 |
| 3. PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES..... | 17 |
| 3.1 DA APURAÇÃO SUMÁRIA | 17 |
| 3.1.1 Definição e Finalidade | 17 |
| 3.1.2 Consequências e Sanções da Apuração Sumária | 17 |
| 3.1.3 Garantias do Processo | 17 |
| 3.2 DA SINDICÂNCIA ADMINISTRATIVA | 17 |
| 3.2.1 Da Instauração | 18 |
| 3.2.2 Da Composição da Comissão Sindicante | 18 |
| 3.2.3 Dos Prazos | 19 |
| 3.2.4 Do Relatório | 19 |
| 3.3 DAS NOÇÕES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR | 19 |
| 3.3.1 No Âmbito do Município do Rio de Janeiro..... | 20 |
| 4. DAS BOAS PRATICAS NA GESTÃO PÚBLICA..... | 22 |
| 4.1 GESTÃO DAS VERBAS PÚBLICAS ATRAVÉS DO ORÇAMENTO..... | 22 |
| 4.1.1 Do Direito Financeiro | 22 |
| 4.1.2 Dos Princípios e da Natureza Jurídica do Orçamento Público | 23 |
| 4.1.3 Das Etapas do Processo Orçamentário..... | 24 |
| 4.1.4 Leis Orçamentárias | 24 |
| 4.1.5 Das Receitas e Despesas | 25 |
| 4.1.6 Do Sistema Descentralizado de Pagamento (SDP) e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)..... | 25 |
| 4.2 DA GESTÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO..... | 28 |
| 4.2.1 Dos Bens Públicos | 28 |
| 5. DO ABANDONO DE CARGO E DA INASSIDUIDADE HABITUAL | 29 |
| 5.1 DAS CARACTERÍSTICAS | 29 |
| 5.2 DA DOCUMENTAÇÃO | 29 |

| | |
|---|----|
| 5.3 DO PROCESSAMENTO DO INQUÉRITO DE ABANDONO DE CARGO OU INASSIDUIDADE HABITUAL..... | 30 |
| 5.3.1 Da Reassunção..... | 30 |
| 5.3.2 DO PEDIDO DE EXONERAÇÃO DE CARGO | 31 |
| 5.3.3 DO ABANDONO DE CARGO DO SERVIDOR NÃO ESTÁVEL | 31 |
| 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 32 |
| ANEXOS – PRINCIPAIS LEGISLAÇÕES CITADAS | 33 |

FICHA TÉCNICA

Eduardo Paes
Prefeito

Gustavo de Avellar Bramilli
Controlador Geral do Município do Rio de Janeiro

Robson Feruti Sleiman
Subcontrolador da Corregedoria

Carmen Fernanda Ferreira Bighi Abdelnor Barbosa
Coordenadora Técnica das Comissões de Inquérito

Comissão encarregada de elaborar a primeira Edição do Manual:

Marcia Barbara da Cunha Motta (3ª CPI),
Clayton Sebastião Maiatto Silva (1ª CPI),
Leonardo Palmeira Ribeiro (4ª CPI)
Eduardo de Almeida Sirqueira

Revisão: Carmen Fernanda Ferreira Bighi Abdelnor Barbosa

Controladoria Geral do Município • Subcontroladoria de Corregedoria •
Coordenadoria Técnica das Comissões de Inquérito

Rua Afonso Cavalcanti 455, Anexo – Ala A Sala 840 • subcor.cgm@rio.rj.gov.br • (21) 2976-3417

V.1 - FECHAMENTO DESTA EDIÇÃO: 23/12/2023

Fotografia: Michelle Guimarães

Disponível em <https://www.pexels.com/pt-br/foto/cidade-perto-de-corpo-d-agua-sob-ceu-nublado-3648269/>

(LICENÇA: ✓ Disponível para uso gratuito. •✓ Não é necessário citar os créditos.)

1. CONCEITOS BÁSICOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO E DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, o Direito Administrativo “é o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado¹”.

Para bem executar as atividades que lhe são incumbidas, a Administração precisa de meios para organizar, controlar e corrigir suas ações, garantindo a regularidade e o bom funcionamento do serviço público a partir da disciplina de seus subordinados que deverão atuar em perfeita adesão às leis. Esse Sistema Interno de Normas de Regulação de Funcionamento do Estado denomina-se Direito Administrativo Disciplinar.

O Direito Administrativo Disciplinar, portanto, é ramo do Direito Administrativo que disciplina a organização interna da Administração Pública, sua hierarquia, seu pessoal, o funcionamento dos seus serviços e suas relações com os administrados.

As normas, princípios e garantias que permeiam o Direito Administrativo regulam a relação da Administração Pública com seu corpo funcional, a partir de regras de comportamento, a título de deveres e proibições, e a previsão da pena a ser aplicada por descumprimento.

É, portanto, um instrumento de controle da atuação funcional dos servidores públicos, com vistas ao bom funcionamento da máquina administrativa, sob a ótica da supremacia do interesse público.

Nesse viés, é importante destacar que, para além da sua função corretiva/repressiva, as sanções disciplinares visam à prevenção de irregularidades no serviço público, conforme destaca o Prof. Antonio Carlos Alencar Carvalho:

Na verdade, o aspecto repressivo do direito administrativo disciplinar reflete o ideal do ordenamento jurídico (prevenção geral no funcionariado) de, mediante a previsão em lei de punições para condutas consideradas indesejáveis, proteger os valores fundamentais para o bom funcionamento da Administração Pública, assim como assegurar o respeito aos princípios constitucionais e legais que a regem².

1 MEIRELLES, Hely Lopes et. al. *Direito Administrativo Brasileiro*. 37 ed.. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 40.

2 CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. *Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos Tribunais e da casuística da Administração Pública*. 7. ed. rev. atual. e aum.: Belo Horizonte, 2021, p. 123.

1.1 Fundamentação Legal

Na Administração Pública Municipal do Rio de Janeiro, o regime disciplinar dos servidores públicos tem por base jurídica a Constituição Federal e a Lei nº 94, de 14 de março de 1979, que dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro, com destaque para o Título X, que trata do Processo Administrativo Disciplinar e sua Revisão.

A norma estatutária estabelece o regramento disciplinar o qual estão submetidos os servidores públicos do Município do Rio de Janeiro, elencando seus direitos e os deveres, bem como as condutas que configuram infrações disciplinares.

Ademais, cabe ressaltar a edição do Decreto nº 38.256, de 10 de janeiro de 2014 que aborda os ritos processuais para a apuração das infrações e para aplicação das respectivas sanções disciplinares.

1.1.1 Decreto nº 38.256/2014 – Linhas Gerais

O Decreto nº 38.256/2014 foi instituído com o propósito de regular as diretrizes e os procedimentos para a apuração infrações funcionais, buscando promover a eficiência e a celeridade na análise dos processos administrativos.

O texto legal busca garantir a lisura e a imparcialidade nos processos de investigação estabelecendo, inclusive, as principais responsabilidades das autoridades competentes. Trata-se, portanto, de legislação aplicada em casos de irregularidades, atos ilícitos ou qualquer conduta que possa comprometer a integridade do serviço público.

Podemos afirmar, conclusivamente, que a norma em estudo tem como principal objetivo garantir a eficácia das ações investigativas, resguardando os direitos dos envolvidos.

1.2 Princípios Norteadores Básicos

1.2.1 Princípio da Legalidade e o Devido Processo Legal

É fundamental que todas as atividades realizadas pela Administração Pública estejam em total conformidade com o ordenamento jurídico. Da mesma forma, quando se trata do exercício do poder sancionador do Estado, é imperativo que ele seja estritamente regido pela legislação aplicável.

No contexto do processo administrativo disciplinar, o princípio da legalidade impõe que haja uma base legal sólida que defina claramente os prazos, formalidades, procedimentos, sanções aplicáveis, mecanismos de recurso, bem como as autoridades e órgãos competentes para iniciar e julgar os processos disciplinares.

Como corolário da legalidade, temos o princípio do Devido Processo Legal, que se encontra consagrado no art. 5º, inciso LIV, da Constituição Federal e é considerado o pilar fundamental do processo administrativo disciplinar. Este princípio é a pedra angular sobre a qual repousam todos os demais. Ele representa a garantia fundamental de um Estado Democrático de Direito, assegurando que ninguém será sancionado sem o pleno exercício do direito à defesa e à contestação das acusações feitas durante a investigação.

De acordo com esse princípio, nenhuma decisão que possa prejudicar um indivíduo pode ser aplicada sem que o mesmo tenha sido previamente submetido a um processo, cujo procedimento esteja estritamente estabelecido pela lei. Isso significa que a observância dos procedimentos legalmente definidos para a aplicação de sanções é obrigatória, independentemente da gravidade da falta, até mesmo no caso de infrações consideradas leves.

Embora sua influência se estenda a procedimentos administrativos em geral, a garantia do devido processo legal é de especial relevância no contexto do processo administrativo disciplinar já que a apuração pode resultar na aplicação de sanções.

Isso ocorre porque os servidores públicos efetivos desfrutam de estabilidade no cargo, o que garante sua permanência no serviço público e impede demissões arbitrárias ou ilegais.

Nesse contexto, o Professor Antônio Carlos Alencar oferece sua visão³:

(...) o servidor público goza da segurança de que não poderá ser sumariamente punido, nem ficar privado da oportunidade de se defender e de influenciar a decisão final a ser proferida a seu respeito pela Administração Pública, na sede de processos punitivos, de maneira que o funcionário acusado de irregularidades e desvio de conduta funcional não será surpreendido pela súbita perda do cargo público, nem da imposição de pena de suspensão, advertência, cassação de aposentadoria ou disponibilidade ou multa, senão depois de concluída uma relação processual instaurada e processada pela autoridade ou pelos órgãos imparciais competentes, precedida de um rito previamente definido, com prazos e formalidades quanto a intimações/citações/notificações/decisões/recursos reguladas em lei.

1.2.2 Princípio da Moralidade

O conceito de moralidade está intrinsecamente ligado à noção de honestidade e ao respeito pelos valores éticos e legais da sociedade.

³ CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos Tribunais e da casuística da Administração Pública. 5º ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte, 2016, p. 352.

No contexto dos processos administrativos, a Administração Pública é compelida a agir de acordo com padrões éticos que incluem probidade, decoro e boa-fé. Portanto, o princípio da moralidade demanda que, além de cumprir a legislação, a ação administrativa seja guiada por princípios éticos e morais.

A moralidade na conduta do servidor público está diretamente relacionada ao desempenho de suas funções e está em consonância com seu cargo público.

O verdadeiro ânimo dos órgãos processantes deve ser o de julgar de forma objetiva, baseando-se em evidências documentadas, e não em suposições não comprovadas ou informações maliciosas. A aplicação do princípio da moralidade administrativa se reflete na análise minuciosa da alegada irregularidade cometida pelo servidor, com o objetivo de determinar a correção da conduta disciplinar.

1.2.3 Princípio da Impessoalidade

Compreende-se, a partir do princípio da impessoalidade, que a atuação da Administração Pública, por seus agentes, deve ser imparcial e orientada para o cumprimento da finalidade pública estabelecida por lei. Isso significa que os agentes públicos não podem atuar movidos por interesses ou conveniências pessoais e, caso o façam, haverá um desvio de finalidade, uma vez que o ato administrativo terá sido realizado com propósitos diferentes daqueles previstos na legislação.

Surge, por este princípio, a obrigatoriedade legal de que o processo administrativo disciplinar seja conduzido por uma comissão composta por três servidores públicos estáveis, os quais devem exercer suas funções de maneira independente e imparcial. Da mesma forma, a possibilidade de alegação de impedimento ou suspeição de qualquer membro da comissão ou da autoridade administrativa visa garantir a imparcialidade no desenvolvimento do procedimento.

Assim assegura-se que o processo será conduzido de maneira imparcial, garantindo que a apuração dos fatos seja isenta de influências pessoais.

1.2.4 Princípio da Publicidade

O princípio constitucional da publicidade demanda que os atos administrativos sejam oficialmente divulgados, exceto nas situações de sigilo previstas na Constituição.

No contexto dos procedimentos disciplinares, o princípio da publicidade está ligado à importância de garantir que os acusados tenham acesso completo aos registros, bem como sejam devidamente informados das decisões proferidas.

Importante observar que quando se trata da abertura do processo disciplinar, a orientação é no sentido de que não haja a divulgação do nome, da matrícula e das eventuais acusações contra o servidor, e sim apenas o número do processo onde essas informações estão contidas, acompanhadas dos demais elementos

de autoria e materialidade que levaram ao juízo positivo de admissibilidade da persecução disciplinar, o que reflete um equilíbrio entre a transparência e a preservação da reputação do servidor público.

Merece nosso destaque também que os registros do processo disciplinar, as reuniões da comissão e os atos relacionados têm um caráter confidencial e sigiloso. Essas restrições são fundamentais para proteger a imagem e a honra dos envolvidos, bem como evitar qualquer interferência nas investigações e na coleta de evidências em curso.

De outra forma é permitido fornecer uma cópia dos documentos do processo ao servidor já acusado ou ao seu representante legal, assegurando, assim, o pleno direito à defesa e ao contraditório. Nesse contexto, a regra de publicidade dos atos pode ser, excepcionalmente, mitigada quando se trata da proteção de informações sensíveis e sigilosas, conforme estabelecido na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD).

1.2.5 Princípio da Eficiência

A eficiência administrativa consiste na busca pelos melhores resultados na atuação estatal, dentro dos limites legais. À luz do critério da eficiência, a autoridade administrativa pode sopesar a relação de custo/benefício da persecução disciplinar de infrações de menor gravidade, reservando os recursos humanos disponíveis, geralmente escassos, para a investigação de condutas de maior expressividade e que justificam penas mais severas, como é possível observar das disposições do §3º, do artigo 33 do Decreto nº 38.256/2014.

1.2.6 Princípio do Interesse Público

A atuação do Poder Público, por intermédio dos agentes estatais, tem por finalidade essencial a satisfação do interesse público, ou seja, os anseios da coletividade devem prevalecer em relação aos desejos do particular.

Trata-se de princípio ao qual exige a Administração Pública que, diante de indícios de infração disciplinar, a autoridade administrativa competente determine a instauração de procedimento apuratório e, se for o caso, que aplique a sanção disciplinar cabível.

1.2.7 Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa

Pilares do devido processo legal disciplinados no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988, preceitua que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”, o contraditório e a ampla defesa facultam ao acusado/indiciado, durante todo o processo, a efetiva participação no apuratório, possibilitando-lhe a utilização de todos os meios de defesa admitidos pelo ordenamento jurídico.

O princípio do contraditório dispõe que a todo ato produzido pela comissão processante caberá igual direito de o acusado opor-se a ele, apresentar a versão que lhe convenha ou, ainda, fornecer uma interpretação jurídica diversa daquela feita pela acusação. No curso da apuração dos fatos e após a notificação prévia, que comunica o servidor da decisão da comissão sobre a sua condição de acusado, deve haver notificação de todos os atos processuais sujeitos ao seu acompanhamento, possibilitando ao acusado uma reação, objetivando contradizer a prova produzida.

Ao seu passo, o princípio da ampla defesa significa permitir a qualquer pessoa acusada o direito de se utilizar de todos os meios de defesa admissíveis em Direito.

É assegurado ao servidor acusado o direito de acompanhar o processo pessoalmente ou por intermédio de procurador, arrolar e reinquirir testemunhas, produzir provas e contraprovas e formular quesitos, quando se tratar de prova pericial.

A ampla defesa assegura a participação do acusado em toda a atividade instrutória, seja para contraditar testemunhas, apresentar documentos complementares, requerer diligências e perícias que possam contribuir para a elucidação dos fatos apurados, ou para apresentar defesa escrita ao final da instrução do feito.

Sobre o princípio em comento, segue posicionamento do Superior Tribunal de Justiça (STJ)⁴:

Mandado de segurança. Processo administrativo disciplinar. Participação ou gerência em empresa privada. Demissão de servidor público. Alegação de cerceamento de defesa não configurado. Observância aos princípios da ampla defesa e do contraditório. Segurança denegada.

1. O procedimento transcorreu em estrita obediência à ampla defesa e ao contraditório, com a comissão processante franqueando ao impetrante todos os meios e recursos inerentes à sua defesa.

2. É cediço que o acusado deve saber quais fatos lhe estão sendo imputados, ser notificado, ter acesso aos autos, ter possibilidade de apresentar razões e testemunhas, solicitar provas, etc., o que ocorreu *in casu*. É de rigor assentar, todavia, que isso não significa que todas as providências requeridas pelo acusado devem ser atendidas; ao revés, a produção de provas pode ser recusada, se protelatórias, inúteis ou desnecessárias.

O contraditório e a ampla defesa devem permear os procedimentos acusatórios, sendo que o primeiro oportuniza ao acusado confrontar as

⁴ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. MS Nº 9.076/DF. Relator: Ministro Hélio Quaglia Barbosa, publicado em 26/10/2004

alegações a ele impostas, ao passo que o segundo possibilita ao investigado demonstrar suas justificativas.

1.2.8 Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade

Os princípios da razoabilidade e proporcionalidade atuam como restrições à discricionariedade da Administração Pública, na medida em que exigem que as decisões administrativas sejam coerentes com as situações fáticas.

Impõe-se que os agentes públicos desempenhem suas atividades de forma racional e moderada, atentando-se sempre para os parâmetros de valoração entre a gravidade da sanção cometida e a penalidade imposta.

A proporcionalidade, neste contexto, refere-se à relação adequada entre os meios e os fins na execução das funções administrativas, o que impede a imposição de obrigações, restrições e sanções que excedam aquelas estritamente necessárias para atender ao interesse público, uma vez que os atos administrativos que ultrapassam os limites da razoabilidade estão sujeitos a vícios.

1.2.9 Princípio da Motivação

O princípio da motivação surge como mais um instrumento de garantia da Administração e dos administrados quanto ao atendimento do interesse público, através do qual a razão e os fundamentos de qualquer decisão administrativa que implique restrições a direitos devem obrigatoriamente ser explicitados.

O Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello leciona que o princípio da motivação “implica para a Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada (...).”⁵

Portanto, no âmbito dos processos disciplinares, em especial da fase de inquérito administrativo, a comissão processante e a autoridade julgadora devem demonstrar claramente as razões do seu convencimento, sobretudo porque a atividade disciplinar pode resultar na aplicação de penalidades.

1.2.10 Princípio da Segurança Jurídica

Em termos gerais, o princípio da segurança jurídica pode ser considerado como um mecanismo que visa à estabilização da ordem jurídica, com a limitação da retroatividade das ações do Estado.

Quando se trata do poder sancionador do Estado, o princípio da segurança jurídica se manifesta, por exemplo, na existência de uma base legal que define quais comportamentos constituem infrações disciplinares. Isso permite que os agentes submetidos ao regime disciplinar tenham conhecimento prévio das

⁵ Mello, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 31. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p.115-116; 404-408.

ações consideradas infrações e das punições correspondentes, prevenindo assim abusos e arbitrariedades por parte das autoridades administrativas, cuja atuação deve estar estritamente alinhada com as limitações estabelecidas pela lei.

É também por força do princípio da segurança jurídica que o exercício da autotutela administrativa, no contexto do direito administrativo sancionador, deve ser realizado com cautela. A Administração nunca pode revisar seus próprios atos quando afetar negativamente os direitos subjetivos do disciplinado sem primeiro garantir o devido contraditório e a ampla defesa.

Por fim, é esse mesmo princípio que também deve garantir a estabilidade das decisões administrativas finais.

1.2.11 Princípio da Indisponibilidade

A indisponibilidade do interesse público decorre diretamente do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Trata-se da noção de que o administrador público deve atuar em consonância com o interesse da coletividade.

Como decorrência do princípio da indisponibilidade, veda-se que o gestor público, ciente de uma irregularidade, não promova a devida apuração ou, ainda, lhe é vedado que renuncie direitos ou onere os cofres públicos de forma injustificada, por exemplo.

2. RESPONSABILIZAÇÃO

Quando um servidor público municipal exerce suas atribuições de maneira irregular, ele pode ser responsabilizado em diferentes esferas: civil, penal e administrativa, de acordo com o artigo 169 da Lei N° 94/79. Essas formas de responsabilidade têm características distintas e variam dependendo das circunstâncias que envolvem as condutas irregulares ou ilícitas no exercício de suas funções. Isso permite a aplicação de diferentes tipos de sanções, as quais variam de uma instância para outra.

Dessa forma, o descumprimento das regras estabelecidas para o cargo ou a violação dos deveres funcionais resulta em responsabilidade administrativa. Identificados danos financeiros causados à Administração Pública ou a terceiros, isso leva à responsabilidade civil. Por fim, a prática de crimes ou contravenções resulta em responsabilização penal.

2.1 Da Responsabilidade Administrativa

A responsabilização de um servidor público municipal é regida pela Lei nº 94/79 Decreto Rio nº 50.021, de 16/12/2021, a qual estabelece as regras de conduta essenciais para o regular desempenho do serviço público.

Assim, quando um servidor comete infrações funcionais, por ação ou omissão no exercício das atribuições do cargo ou função, ou que tenha relação com essas atribuições resulta na sua responsabilidade administrativa.

Como diretrizes gerais, os deveres e proibições para servidores públicos municipais são delineados nos artigos 167 e 168 da Lei nº 94/79.

Quando a infração disciplinar é comprovada pela própria Administração, após um processo regular, ela pode aplicar as sanções estipuladas no artigo 174 do Estatuto Funcional:

- I – advertência;
- II – repreensão;
- III – suspensão;
- IV – multa;
- V – demissão ou
- VI - cassação de aposentadoria ou disponibilidade.

2.1.1 Da Responsabilidade Civil

A responsabilidade civil do servidor público consiste no ressarcimento dos prejuízos causados à Administração Pública em decorrência de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, no exercício de suas atribuições (artigo 170 da Lei nº 94/79).

A responsabilidade civil do servidor público perante a Administração é subjetiva e depende da prova da existência do dano, do nexo de causalidade entre a ação e o dano, material ou moral, e da culpa ou do dolo da sua conduta.

A norma estatutária prevê a possibilidade de reparação do dano de forma administrativa, conforme disposto no parágrafo único do já mencionado artigo 170.

No âmbito judicial, geralmente o débito regularmente apurado será inscrito em dívida ativa e constituirá título executivo passível de cobrança por intermédio de ação de execução fiscal proposta pela Fazenda Municipal perante o Poder Judiciário. Todavia, existem outras formas de ressarcimento judicial dos prejuízos causados ao erário pelo servidor, tais como a ação indenizatória (de ressarcimento ou reparatória) e a ação de improbidade administrativa.

2.1.2 Da Responsabilidade Penal

A responsabilidade penal do servidor público decorre da prática de infrações penais e sujeita o servidor a responder a processo criminal e a suportar os efeitos legais da condenação a ser definida pelo Poder Judiciário.

Os principais crimes funcionais contra a Administração Pública são processados mediante ação penal pública incondicionada, proposta pelo Ministério Público perante o Poder Judiciário e estão tipificados nos artigos 312 a 326, bem como nos artigos 359-A ao 359-H do Código Penal, cujas sanções variam de acordo com o grau de lesividade aos princípios e interesses administrativos.

Não obstante a maioria das condutas delituosas contra a Administração Pública figure nos artigos supracitados do Código Penal, isso não significa que outras transgressões do tipo não possam se somar àquelas, como, por exemplo, a Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019 que dispõe sobre o abuso de autoridade (ou abuso de poder) que configure crime ou ainda a Lei nº 8.429/1992 e alterações pela Lei nº 14.230/2021, que trata de atos de improbidade administrativa.

De acordo com as circunstâncias do caso concreto, as sanções administrativas, civis e penais poderão ser aplicadas ao servidor, sem que se considere dupla ou tripla punição para o mesmo fato irregular (princípio do “*non bis in idem*”). Todavia, embora se consagre, em princípio, a independência das instâncias, há situações em que, uma vez decididas no processo penal, repercutem necessariamente nas instâncias civil e administrativa.

Excepcionalmente, o resultado do juízo criminal produzirá efeitos no âmbito disciplinar. Cabe registrar que o afastamento da responsabilidade administrativa ocorrerá nos casos de sentença penal absolutória que negue a existência do fato ou a autoria. Portanto, se inexistiu o fato não resta qualquer tipo de responsabilidade. Da mesma maneira, a decisão penal que afasta a autoria não deve ser contrariada nas demais instâncias.

Noutro giro, a existência de fato que não caracteriza um crime não inviabiliza o processo administrativo disciplinar, tendo em vista que esse mesmo fato pode configurar um ilícito funcional. Em outros termos, ainda que não presentes todos

os elementos da definição legal do crime, o fato pode ser considerado suficientemente grave para a Administração e estar enquadrado nas descrições na norma estatutária municipal, como sumulado pelo STF (Súmula nº 18):

“Pela falta residual não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público”.

3. PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES

3.1 Da Apuração Sumária

3.1.1 Definição e Finalidade

A apuração sumária, conforme estabelecida pelo Decreto nº 38.256/2014, consiste em um processo administrativo simplificado, cabível tão somente quando a denúncia de eventual irregularidade resta caracterizada como falta administrativa objetiva, aquela cuja materialidade e autoria são comprovadas de plano, permitindo, assim, a rápida apuração e aplicação de sanções em casos de infrações flagrantes que prejudiquem o interesse público, desde que respeitados o contraditório e ampla defesa.

3.1.2 Consequências e Sanções da Apuração Sumária

A fase instrutória do procedimento de apuração sumária é célere e, uma vez concluída, a autoridade pública instauradora definirá pelo arquivamento do feito disciplinar ou aplicará ao servidor acusado a devida sanção administrativa por ter restado configurado o ilícito administrativo.

A apuração sumária pode resultar em diferentes consequências e sanções, dependendo da gravidade da infração cometida. Estas podem incluir advertência, repreensão e suspensão de até 30 dias, esta última podendo ser convertida em multa, de acordo com o que estabelece o Decreto nº 38.256/2014.

Da decisão do procedimento de apuração sumária é cabível a interposição de recurso, no prazo de três dias, para autoridade imediatamente superior àquela que proferiu o julgamento inicial e, nesta hipótese, a aplicação da penalidade fica suspensa até a devida apreciação.

3.1.3 Garantias do Processo

A celeridade dos prazos no procedimento de apuração sumária não afasta a necessidade de atendimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa. O servidor acusado tem pleno e irrestrito direito de se manifestar, apresentar provas e argumentos de forma a garantir a sua posição durante o processo.

3.2 Da Sindicância Administrativa

A Sindicância Administrativa pode ser considerada o procedimento mais comum de apuração de irregularidades no Município do Rio de Janeiro e tem por finalidade o levantamento de todos os dados e informações capazes de esclarecer o fato irregular ocorrido e identificar as pessoas envolvidas, o que confirmado permitirá, a autoridade instauradora competente, após a necessária submissão prévia à Procuradoria Geral do Município, concluir pelo arquivamento do feito ou encaminhamento para instauração de procedimento administrativo sancionatório.

A Sindicância Administrativa encontra fundamento primário na Lei nº 94, de 14/03/1979 – Estatuto dos Funcionários Públicos do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro, que em seu artigo 189, *caput*, assim estabelece:

Art. 189: A autoridade que tiver ciência de qualquer irregularidade no serviço público é obrigada a promover-lhe a apuração imediata, por meios sumários ou mediante processo administrativo disciplinar, assegurando-se defesa ao acusado.

O Decreto nº 38.256/2014, artigos 16 a 39 norteia todos os procedimentos inerentes para operacionalizar a Comissão Sindicante e suas atribuições, prazos, relatórios, conclusões e encaminhamentos às autoridades competentes.

No Município do Rio adotou-se um cunho investigativo ao procedimento sindicante, na medida em que os atos praticados objetivam firmar o convencimento primário da Administração acerca da ocorrência ou não de determinada irregularidade funcional e de sua autoria e, uma vez identificados, orienta-se a instauração de inquérito administrativo, caracterizando nova fase processual de aprofundamento da apuração em que serão aplicáveis os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, habilitando, assim, a aplicação de penalidades disciplinares.

A sindicância, portanto, reflete um esforço por parte da Administração no intuito de coletar informações gerais, relacionadas à suposta irregularidade então noticiada e, nesse sentido, não há nenhum servidor público sendo formalmente acusado de ter cometido irregularidade, já que os indícios de autoria e materialidade serão conhecidos no relatório final, logo, não há a quem se possa conceder os referidos direitos garantidos pela Constituição Federal.

3.2.1 Da Instauração

É a primeira fase da sindicância e se materializa com a publicação do ato instaurador, pela autoridade competente, designando os membros para comporem a comissão, dispondo sobre o prazo de conclusão e o processo que contém o objeto de apuração.

Neste ato não deverão ser indicados expressamente os fatos sob apuração, tampouco o nome dos investigados, a fim de se evitar limitação inadequada ao escopo apuratório e garantir o respeito à imagem dos acusados.

3.2.2 Da Composição da Comissão Sindicante

A Comissão Sindicante será composta por três servidores efetivos e estáveis, com indicação de suplentes.

Em caráter de exceção poderá ser composta por servidor no curso de estágio probatório, mediante justificativa, quando constatado pela autoridade instauradora a inexistência de servidores efetivos e estáveis em número suficiente para composição da comissão.

A norma regulamentadora prevê a competência de cada membro da comissão sindicante.

3.2.3 Dos Prazos

A Sindicância deverá ser concluída no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias consecutivos, prorrogável por mais 45 (quarenta e cinco) dias.

O pedido de prorrogação será dirigido à autoridade instauradora, com antecedência mínima de 05 (cinco) dias do término.

O prazo máximo de 90 dias para conclusão dos trabalhos da Comissão Sindicante inclui o de apresentação do relatório final.

Se identificada a necessidade de realização de diligências e/ou obtenção de informações que justifiquem a suspensão do prazo deverá ser formulado pedido justificado, endereçado à autoridade competente, que deferindo, publicará sua decisão em diário oficial.

Sendo descumprido o prazo, a Comissão de Sindicância deverá explicitar no Relatório a causa do retardamento, sob pena de responsabilidade funcional nos termos do § 4.º, do art.27 do Decreto nº 38.256/2014.

3.2.4 Do Relatório

O relatório é a peça final da sindicância e deverá ser apresentado dentro do prazo legal, comprovada ou não a existência do fato ou da autoria. Sua elaboração será criteriosa e objetiva, de caráter expositivo e conterá, exclusivamente, de modo claro e ordenado:

- Breve relato do fato, desde a sua ocorrência até a instauração da sindicância;
- Narrativa dos procedimentos para apuração do fato, incluindo as medidas tomadas pela comissão para elucidação dele;
- Referência às provas colhidas, com indicação do provável autor ou responsável pela irregularidade.

Deverá o relator, não sendo opcional, abster-se de quaisquer observações ou conclusões de conteúdo jurídico ou legal, inclusive capitulações das eventuais transgressões disciplinares previstas na legislação pertinente, que ficarão a cargo da autoridade competente.

3.3 Das Noções do Processo Administrativo Disciplinar

A Administração Pública é orientada pela regra do Direito Público, sendo o Direito Administrativo o ramo que disciplina a organização interna da Administração Pública, sua hierarquia, seu pessoal, o funcionamento dos seus serviços e suas relações com os administrados.

O Direito Administrativo Disciplinar se refere ao poder sancionador do Estado, pelo qual a Administração Pública exerce a sua prerrogativa de aplicar penalidades em decorrência da prática de ilícitos administrativos.

O regime disciplinar é exercido como um instrumento de controle da atuação funcional dos servidores públicos, com vistas ao bom funcionamento da máquina administrativa, sob a ótica da supremacia do interesse público.

Novamente, o Prof. Antônio Carlos Alencar Carvalho descreve:

“Na verdade, o aspecto repressivo do Direito Administrativo Disciplinar reflete o ideal do ordenamento jurídico (prevenção geral no funcionariado) de, mediante a previsão em lei de punições para condutas consideradas indesejáveis, proteger os valores fundamentais para o bom funcionamento da Administração Pública, assim como assegurar o respeito aos princípios constitucionais e legais que a regem.”⁶

É necessário que a atividade disciplinar esteja fundamentada nos parâmetros constitucionais e legais aplicáveis à Administração Pública e aos agentes públicos sujeitos ao seu respectivo regime estatutário.

3.3.1 No Âmbito do Município do Rio de Janeiro

O Processo Administrativo Disciplinar é um procedimento utilizado pela administração pública para apurar possíveis infrações cometidas por servidores públicos, visando à aplicação de penalidades previstas em lei. A Lei nº 94 de 14 de março de 1979 dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências.

O processo disciplinar deve ser conduzido com observância dos princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal. É garantido ao servidor o direito de apresentar defesa escrita, produzir provas e recorrer das decisões.

Pode ser instaurado de ofício pela autoridade competente, por meio de denúncia fundamentada, e em decorrência da conclusão do procedimento sindicante. É necessário que haja pelo menos a materialidade dos fatos, pois, em muitos casos a autoria poderá ou não ser identificada/confirmada.

O foco de todo Processo Administrativo Disciplinar deve ser para que a verdade dos fatos prevaleça, resultando assim, na identificação dos responsáveis, se assim houver, inocentando aqueles servidores que exercem suas atividades laborais, de forma ética, e compromissados com a coisa pública e apontando os servidores que agiram com má fé e/ou com desídia. É relevante que existam os cuidados para que os procedimentos de instrução processual sejam realizados através de um trabalho investigativo e comprobatório.

⁶ CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos Tribunais e da casuística da Administração Pública. 7. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte, 2021, p. 123. 7.2.1 Legislação Aplicada.

As fases de colheita de provas são essenciais para que todo processo administrativo disciplinar seja elucidado em suas verdades objetivas.

Na atualidade, as questões relacionadas à Lei Geral de Proteção de Dados ratificam que para as ações inerentes à instrução processual sejam evitadas de cuidados quanto a todas as informações que farão parte do procedimento e resguardam o caráter sigiloso.

É importante ressaltar que o processo administrativo disciplinar tem como objetivo garantir a lisura e eficiência do serviço público, bem como a observância dos princípios éticos que devem nortear a conduta dos servidores públicos, sempre respeitando as garantias fundamentais regidas pela Carta Magna, onde o contraditório e a ampla defesa são exercidos de forma latente e respeitosa.

No Município do Rio de Janeiro, a estrutura das Competências inerentes ao procedimento administrativo disciplinar está no órgão denominado como Coordenadoria Técnica de Inquérito Administrativo, da Subcontroladoria de Corregedoria, da Controladoria Geral do Município, CG/SUBCOR/CTCIA.

Atualmente, são cinco Comissões Permanentes de Inquérito Administrativo, cada Comissão conta com quatro servidores de carreira, sendo um cargo de Secretário e três mandatários (presidente e dois vogais), e uma Defensoria de Ofício, também conta com servidores de carreira e tem um papel fundamental para que sejam ratificadas todas as garantias constitucionais àqueles que necessitam ser representados nas fases processuais. O Gabinete da Coordenadoria, composto pelos cargos técnicos de Coordenador Técnico e Assessor Chefe Técnico e que coordenam as atividades da Unidade.

A Coordenadoria conta com as Competências instituídas por Decreto Rio nº 52.828, de 6 de julho de 2023 e pelo Regimento Interno do Órgão - Resolução CVL nº 131 de 11 de dezembro de 2018, este último que conduz às atribuições técnicas para os trabalhos desenvolvidos nas Comissões, Defensoria e sobre os cargos do gabinete.

O processo administrativo disciplinar se desenvolve nas seguintes fases:

- Instauração com a publicação da respectiva Resolução;
- A indicação de qual Comissão Permanente de Inquérito que compreenderá sua instrução;
- Instrução, Defesa e Relatório
- Julgamento.

Assim, há uma constante busca e aperfeiçoamento para que a matéria seja sempre tratada com as devidas observâncias e normas legais, não se poupando quanto à capacitação e atualização técnica de todos os servidores envolvidos nos procedimentos do processo administrativo disciplinar.

Urge cada vez a necessidade de que os atos correccionais preventivos e corretivos sejam dotados de modernização, treinamento e desenvolvimento para que a administração pública esteja resguardada e cuidada conforme os princípios postulados no início deste Manual.

4. DAS BOAS PRÁTICAS NA GESTÃO PÚBLICA

Boas práticas de gestão pública são essenciais para garantir uma administração eficiente e transparente, que atenda às necessidades da sociedade. Algumas das principais boas práticas incluem a definição clara de objetivos e metas, a adoção de processos transparentes e participativos, a valorização dos servidores públicos, a promoção da eficiência e eficácia na execução das políticas públicas, a integridade e ética na gestão, e o uso responsável dos recursos públicos.

Serão abordados dois temas relevantes e que estão em constante desenvolvimento e atualização. Para isso, os processos de conhecimento e treinamento sempre serão eficazes para que os agentes públicos sejam cada vez mais capazes de agir sob os aspectos dos princípios constitucionais descritos neste Manual.

4.1 Gestão das Verbas Públicas através do Orçamento

As verbas públicas são recursos financeiros provenientes do Estado, que são destinados para o custeio de serviços e investimentos que beneficiam toda a sociedade. Esses recursos são arrecadados por meio de impostos, tributos e outras receitas estatais, como taxas e contribuições.

A utilização dessas verbas públicas é regulamentada por leis e normas, que buscam garantir a transparência e a efetividade do uso desses recursos. É importante destacar que a gestão das verbas públicas deve ser feita de forma responsável e ética, visando sempre o bem comum e a promoção do desenvolvimento social e econômico.

Entre as principais áreas que recebem verbas públicas estão: saúde, educação, segurança pública, infraestrutura, transporte, cultura e meio ambiente. É através desses investimentos que o Estado busca proporcionar melhores condições de vida para a população bem como promover o progresso do país como um todo.

Assim, a gestão das verbas públicas é uma responsabilidade de todos, desde os governantes até os cidadãos, que devem fiscalizar e cobrar a aplicação correta desses recursos. Somente com uma gestão transparente e eficiente é possível garantir que as verbas públicas sejam utilizadas de forma adequada e que os objetivos sociais sejam alcançados.

4.1.1 Do Direito Financeiro

Direito Financeiro é um ramo do direito que se dedica a estudar as normas que regulamentam as finanças públicas, ou seja, a forma como o Estado arrecada e gasta o dinheiro. O objetivo do Direito Financeiro é garantir que o Estado exerça suas funções de forma eficiente e transparente, respeitando os

princípios da legalidade, da moralidade, da eficiência, da transparência e da publicidade.

As principais normas que regem o Direito Financeiro no Brasil são a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Essas leis estabelecem as regras para a elaboração e execução do orçamento público, além de tratar de temas como a dívida pública, a receita tributária, os gastos com pessoal e as transferências de recursos para estados e municípios.

O Direito Financeiro é essencial para a boa gestão dos recursos públicos, pois permite que o Estado atue de forma responsável e eficiente na promoção do bem-estar social. É importante que os governantes e a sociedade em geral conheçam as normas e princípios que regem as finanças públicas, para que possam contribuir para a construção de um país mais justo e sustentável.

Na Constituição Federal de 1988, o Direito Financeiro é amplamente abordado, estabelecendo as bases para a organização e controle das finanças públicas no país. (Artigos 145 a 162, CRFB).

A Lei nº 4320/64 é uma legislação fundamental para a organização e gestão das finanças públicas no Brasil. Há uma importância direta entre os principais objetivos dessa lei para uma administração pública eficiente.

Foram estabelecidas diretrizes para a elaboração dos orçamentos públicos, buscando garantir a transparência e a eficiência na gestão dos recursos.

Com a publicação da Lei nº 101/2000, foi instituída a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que implementou em todas as esferas públicas o chamado regime de gestão fiscal responsável. A responsabilidade fiscal é fundamental na gestão das despesas públicas.

4.1.2 Dos Princípios e da Natureza Jurídica do Orçamento Público

O orçamento público é um instrumento fundamental para a gestão financeira dos governos, tanto em nível federal quanto estadual e municipal. Ele é aprovado anualmente e estabelece as prioridades e metas das políticas públicas que serão implementadas no período.

O orçamento público é dividido em duas partes: a receita e a despesa. A receita é composta pelos recursos que o governo arrecada, como impostos, taxas e contribuições, enquanto a despesa corresponde aos gastos que serão realizados para cumprir as políticas públicas estabelecidas.

É importante ressaltar que o orçamento público deve ser elaborado de forma transparente e participativa, com a participação da sociedade civil e dos órgãos de controle. Assim, é possível garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e que as políticas públicas sejam efetivas.

Os princípios do Direito Orçamentário são as diretrizes que orientam a elaboração e a execução do orçamento público. Entre os principais princípios estão a legalidade, a transparência, a eficiência, a equidade e a continuidade.

Esses princípios são fundamentais para garantir a responsabilidade na gestão dos recursos públicos e a harmonia entre os interesses públicos e privados.

O orçamento público possui natureza jurídica, o que significa que é um instrumento legal que estabelece as receitas e despesas do governo. Ele é amparado por normas constitucionais e infraconstitucionais que garantem sua elaboração e execução de acordo com os princípios estabelecidos pelo Direito Orçamentário.

O controle da execução orçamentária é constitucionalizado nos artigos 70 a 75 da CRFB. Ela visa garantir a eficiência e a transparência na utilização dos recursos, evitando o desequilíbrio das contas públicas. O controle das despesas públicas envolve medidas como a elaboração e o cumprimento de metas fiscais, a avaliação permanente dos gastos e a adoção de mecanismos de fiscalização e prestação de contas.

4.1.3 Das Etapas do Processo Orçamentário

Elaboração - A etapa de elaboração do orçamento público envolve a definição das metas, estimativas de receitas e alocação de recursos para as diversas áreas de atuação do governo.

Aprovação - Após a elaboração, o orçamento público passa por um processo de aprovação no Poder Legislativo, onde é analisado e votado pelos representantes do povo.

Execução - A execução do orçamento consiste na aplicação dos recursos de acordo com as diretrizes estabelecidas, incluindo o pagamento de despesas e o acompanhamento da execução física e financeira.

4.1.4 Leis Orçamentárias

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) - A LDO estabelece as diretrizes para a elaboração do orçamento público e define as metas fiscais, as prioridades e as regras sobre o endividamento público.

Lei Orçamentária Anual (LOA) - A LOA é a lei que fixa o orçamento público para o exercício fiscal, detalhando as receitas e despesas previstas e autorizando a realização das despesas governamentais.

Plano Plurianual (PPA) - O PPA é um instrumento de planejamento que estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem alcançados pelo governo em um período de quatro anos.

Os créditos orçamentários são as autorizações para que o governo possa realizar despesas e realizar operações financeiras. Eles podem ser classificados em créditos adicionais, suplementares, especiais e extraordinários, e são fundamentais para garantir a flexibilidade e a eficiência na gestão dos recursos públicos.

A execução orçamentária é a fase em que são realizadas as despesas e arrecadadas as receitas previstas no orçamento público. Durante essa etapa, é

necessário observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, garantindo a correta aplicação dos recursos e o alcance dos objetivos propostos.

O Mestre Nagib Slaibi Filho leciona que “O orçamento não expressa simplesmente um ato legislativo que autoriza a cobrança de tributos e prevê as despesas das entidades públicas. No Estado Democrático de Direito, o orçamento é um processo, a execução de um programa de atuação. Eis aí a grande alteração na compreensão do tema: o orçamento não mais se pode expressar por um conjunto de documentos legislativos editados a cada ano, mas por um complexo processo, juridicamente previsto, atendendo a uma orientação política definida, que vai desde o planejamento dos ingressos até a final execução das despesas, com a intensa fiscalização não só de órgãos estatais, mas de toda a sociedade civil e dos cidadãos.”⁷

4.1.5 Das Receitas e Despesas

Receita Pública - É a soma do dinheiro percebida pelo Estado face à realização dos gastos. Aliomar Baleeiro define: “receita pública é a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo. A receita não se confunde com Patrimônio Público nem com os direitos da Fazenda Pública. Há vários critérios para a Classificação da Receita Pública, que podem ser ordinárias ou extraordinárias. A Classificação mais utilizada é a que separa as receitas derivadas das originárias. Derivadas são as receitas provenientes da economia privada, representada pelo tributo, pelos ingressos parafiscais e pelas sanções aplicadas.”⁸

Despesas Públicas - As despesas públicas são os gastos realizados pelo governo em benefício da sociedade. Podem ser divididas em despesas correntes e de capital. As despesas correntes referem-se aos gastos com pessoal, custeio e transferências, enquanto as despesas de capital envolvem investimentos em infraestrutura e projetos para o desenvolvimento do país. Existem diferentes tipos de despesas públicas, tais como despesas com saúde, educação, segurança, previdência social, transporte e saneamento básico. Cada tipo de despesa tem o objetivo específico de suprir as necessidades da população e promover a qualidade de vida dos cidadãos.

4.1.6 Do Sistema Descentralizado de Pagamento (SDP) e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

⁷ SLAIBI FILHO, Nagib. **Orçamento**. ADV Advocacia dinâmica: seleções jurídicas, n.8, p.54-58, ago. 2004. <https://www.camara.leg.br>

⁸ BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças, Rio de Janeiro: Forense, 1984. p.2

Na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, o Decreto Rio nº 50.162 de 01 de fevereiro de 2022, que consolida, em âmbito municipal, a legislação referente ao Sistema Descentralizado de Pagamento - SDP, e dá outras providências.

O Sistema Descentralizado de Pagamento destina-se à disponibilização de recursos financeiros para os órgãos e entidades integrantes da Administração Direta e Indireta Municipal, sempre precedida de empenho na dotação orçamentária específica e uma natureza de despesa própria, com a finalidade de efetuar despesas de pronto pagamento que, pela excepcionalidade, não possam se subordinar ao procedimento licitatório ou de dispensa do certame consoante a legislação em vigor.

É vedada a utilização de recursos do Sistema Descentralizado de Pagamento para as despesas que por sua natureza são passíveis de planejamento, em razão de sua previsibilidade, devendo submeter-se ao processo normal de aplicação de recursos consoante a legislação em vigor.

O limite máximo de concessão de recursos **NÃO** poderá exceder o valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

A critério do órgão e entidade podem ser definidos unidades de SDP com valores inferiores ao limite máximo previsto no caput.

O limite do caput não se aplica a Secretaria Municipal de Educação nas situações previstas no art. 9º deste Decreto.

O limite do caput não se aplica a Secretaria Municipal de Habitação nas situações previstas no art. 10 deste Decreto.

As solicitações de excepcionalização de valor acima do estipulado no caput deverão ser realizadas na forma do § 1º do art. 31 deste Decreto.

Os recursos do Sistema Descentralizado de Pagamento deverão ser registrados nas naturezas de despesas criadas para esse fim, de acordo com a codificação do Classificador Orçamentário das Receitas e Despesas do Município do Rio de Janeiro.

O somatório dos recursos concedidos em naturezas de despesa distintas não poderá ultrapassar o limite estabelecido no art. 3º ou o limite inferior estabelecido para a unidade do SDP. Os recursos do Sistema Descentralizado de Pagamento deverão ser provenientes de fontes de recursos próprias do município, sendo vedada a utilização de recursos do governo federal e de outros entes federativos ou organismos internacionais.

A vedação prevista não se aplica à Secretaria Municipal de Educação e à Secretária Municipal de Saúde.

No início de cada exercício financeiro, poderá ser emitida nota de empenho por estimativa para concessão de recursos ao longo do exercício, na qual serão feitas as deduções de cada valor concedido.

A aplicação dos recursos de SDP será precedida de pesquisa de preços simplificada que consiste na obtenção de no mínimo três orçamentos de fontes diversas, inclusive via internet.

No caso de consulta de preços via internet deverá ser considerado o custo do frete e demais custos que por ventura incorram sobre a aquisição.

A pesquisa de preços para despesas de pequeno vulto, qualificadas no inciso I do art. 8º, poderá ser dispensada de forma justificada.

Os recursos do SDP serão utilizados conforme preconiza a legislação:

- Despesas de pequeno vulto, assim entendidas aquelas cujo valor, em cada caso, não ultrapasse o limite de R\$ 1.000,00 (mil reais);
- Aquisição de material de consumo;
- Manutenção de bens móveis e de informática;
- Conservação e adaptação de bens imóveis;
- Inscrições de servidores em cursos ou congressos necessários ao desempenho de suas atribuições;
- Atendimento de medidas judiciais urgentes;
- Transporte coletivo via ônibus, metrô, trem, VLT restrito a deslocamentos municipais a serviço e em horário de expediente;
- Aquisição de passagens aéreas;
- Despesa aduaneira;
- Despesa de caráter eventual, urgente e inadiável que exija pronto pagamento e que envolva ações imediatas para a solução de problemas que possam acarretar prejuízos ao funcionamento dos Órgãos/Unidades Municipais;
- Despesas com gêneros alimentícios para a execução do Programa de Alimentação Escolar, nas hipóteses em que houver eventuais interrupções do fornecimento por parte das empresas contratadas mediante processo licitatório, a fim de evitar que o Programa sofra solução de continuidade;
- Despesas com jornais, periódicos técnicos, plataformas e portais eletrônicos de conteúdo técnico.

São necessários os cuidados com as legislações pertinentes à matéria e também com a utilização de verbas federais geridas pela Secretaria Municipal de Educação, como por exemplo, o PDDE- Programa Dinheiro Direto na Escola. O modo de fazer a gestão e a forma de prestar contas deve seguir com propriedade e legalidade cada etapa exigida.

Devem ser observados que no sítio da Controladoria Geral do Município (<https://controladoria.prefeitura.rio/>) existem Manuais, Orientações, Legislações pertinentes (RGCAF, Lei de Responsabilidade Fiscal...), que orientam e auxiliam os agentes públicos, de forma fundamentada e prática, sobre como exercer suas funções em relação às normas legais para utilização, acompanhamento e fiscalização na gestão das verbas públicas.

Por fim, utilizar verbas públicas de forma eficiente é um tema crucial para a sociedade. É necessário que os gestores públicos estejam atentos às

necessidades da população e que elaborem projetos que atendam às demandas de forma justa e igualitária.

Além disso, é importante que haja transparência e responsabilidade na aplicação desses recursos, a fim de evitar desvios e corrupção. A participação da população no acompanhamento e fiscalização dos recursos públicos também é fundamental para garantir que os investimentos sejam realizados de forma correta e benéfica para todos.

4.2 Da Gestão do Patrimônio Público

A legislação brasileira, como a Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/21) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), estabelece normas específicas para a gestão do patrimônio público. Essas leis visam garantir a legalidade, transparência e eficiência na utilização dos recursos públicos.

4.2.1 Dos Bens Públicos

São aqueles pertencentes à Administração Pública direta ou indireta, ou seja, são aqueles destinados ao uso comum do povo, como praças, ruas, estradas, escolas e hospitais, por exemplo. Além disso, também são considerados bens públicos aqueles que possuem valor histórico, cultural e artístico, como museus, bibliotecas e monumentos.

A gestão do patrimônio público é uma responsabilidade de todos, tanto do poder público quanto da sociedade civil. É importante que haja transparência na administração desses bens para evitar danos e prejuízos ao erário. Além disso, é fundamental que haja um planejamento estratégico para a manutenção e conservação desses bens, garantindo que possam ser utilizados pela população de forma adequada e segura.

É importante destacar que a proteção e preservação do patrimônio público é uma questão de cidadania e responsabilidade social. Todos devem zelar pelos bens públicos, denunciando qualquer irregularidade ou dano causado a eles.

O gestor público deve garantir que esses bens sejam mantidos e conservados adequadamente, para que possam ser utilizados por toda a sociedade. Além disso, é importante que ele esteja sempre atento à necessidade de investir em novos bens públicos, de acordo com as demandas da população e as prioridades do governo.

Afinal, o patrimônio público é um legado de todos e deve ser preservado para as gerações futuras.

Com isso, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, em seu Capítulo V, trata do Patrimônio Municipal, com suas disposições gerais dos artigos. 228 a 235, os Bens Imóveis são tratados nos artigos. 236 a 243), e os Bens Móveis nos artigos 244 a 245. Os artigos descritos anteriormente estão, na íntegra, no anexo deste Manual.

5. Do Abandono de Cargo e da Inassiduidade Habitual

5.1 Das Características

Um dos deveres inerentes do servidor é a manutenção de frequência assídua e pontual ao serviço, de forma que o seu não comparecimento pode denotar as infrações de abandono de cargo ou inassiduidade.

Abandono de cargo e a inassiduidade habitual são infrações funcionais distintas, do ponto de vista da caracterização do período de ausência injustificada ao serviço, contudo, os dois tipos de ilícitos administrativos configuram falta disciplinar objetiva, na medida em que a autoria e materialidade estão configuradas de forma inequívoca.

A comunicação de faltas que enseja a apuração do abandono de cargo é aquela que se caracteriza pela ausência intencional do servidor ao serviço por mais de 30 (trinta) dias consecutivos, enquanto a inassiduidade é a ausência injustificada por período igual ou superior a 60 (sessenta) dias, interpoladamente, durante o período de 12 (doze) meses.

O processamento do abandono de cargo e da inassiduidade ocorre no âmbito das Comissões Permanentes de Inquérito Administrativo, não por outra razão senão pela garantia da ampla defesa e contraditório no curso do processo administrativo disciplinar, uma vez que a sanção a ser aplicada é a mais gravosa prevista na legislação estatutária, qual seja a demissão do cargo efetivo.

A Comissão Permanente de Inquérito adotará todas as medidas de persecução da verdade real objetivando apurar se resta comprovado o *animus abandonandi* do servidor à atividade pública que, por sua ausência reiterada, deixou configurada conduta displicente e descumpridora das responsabilidades que lhe foram atribuídas pelo Poder Público, buscando entender, ainda, a intencionalidade e elemento volitivo do agente.

5.2 Da Documentação

O inquérito que apura abandono de cargo ou inassiduidade é inaugurado a partir da autuação de processo de Comunicação de Faltas no órgão de origem do servidor público.

Diante do recebimento do processo de Comunicação de Faltas, sejam 30 faltas consecutivas (abandono de cargo) ou 60 faltas interpoladas (inassiduidade), o qual deverá estar devidamente instruído com a comprovação da ausência do servidor através do documento de apuração diária frequência (cópia do cartão de ponto), será publicado ato de designação da comissão de processo administrativo disciplinar competente para apuração do ilícito.

Orienta-se, para melhor instrução processual, que nas hipóteses em que o ilícito de abandono de cargo ocorra tão logo findo afastamento regular para com fundamento nos artigos 104 e 107 da Lei nº 94/79, que tratam da licença para acompanhar cônjuge e licença para trato de interesse particular,

respectivamente, sejam os autos dos instrutivos concessivos das licenças mencionadas apensados ao processo inaugurado para apuração das faltas ao serviço.

5.3 Do Processamento do Inquérito de Abandono de Cargo ou Inassiduidade Habitual

A Comissão Processante avaliará se o órgão comunicante das faltas indicou, de forma precisa, o período de ausência intencional do servidor ao serviço, seja superior a 30 (trinta) dias consecutivos ou por período igual ou superior a 60 (sessenta) dias interpoladamente, durante o período de 12 (doze) meses.

O servidor acusado será então convocado para prestar os devidos esclarecimentos, sendo-lhe assegurado todos os meios em direito garantidos para comprovar suas alegações afastando eventual dolo em não comparecer ao serviço.

A fase que se segue é a de indicição e citação do servidor para apresentação de defesa, etapa em que poderá produzir novas provas ou requerer diligências ou exames periciais no intuito de comprovar as razões que levaram ao cometimento das faltas.

Tão logo haja a apresentação da defesa, a comissão elaborará relatório conclusivo, sugerindo quanto à descaracterização ou aplicação de sanção, diante das comprovadas inocência ou responsabilidade do servidor, submetendo à autoridade competente para o prosseguimento do feito.

5.3.1 Da Reassunção

É importante ressaltar que, devido à presunção de inocência, um servidor que tenha supostamente praticado abandono de cargo ou inassiduidade habitual pode retornar ao trabalho antes das apurações, ou mesmo durante o trâmite de um procedimento disciplinar que apure a falta. No entanto, o retorno ao trabalho do servidor que praticou um desses ilícitos não exclui o dever de a autoridade competente apurar a irregularidade.

O retorno à atividade ocorre, no caso em estudo, pelo instituto da Reassunção Precária.

A Reassunção Precária pode ocorrer a qualquer momento, dependendo exclusivamente de manifestação de vontade do servidor conforme preceitua o § 3º, do art. 179 da Lei nº 94/79, e Resolução SMA nº 917, de 06 de setembro de 1999, publicada no DOMRJ de 08/09/1999.

Por fim, importante destacar que a Reassunção Precária só se aperfeiçoa quando transformada em definitiva, após a conclusão do processo administrativo disciplinar que apura abandono de cargo.

5.3.2 Do pedido de Exoneração de Cargo

Uma vez instaurado processo administrativo para apuração de abandono de cargo, o pedido de exoneração do cargo efetivo poderá ser concedido, exclusivamente, perante a comissão processante designada para apurar a infração, conforme § único do artigo 204 da Lei nº 94/79.

5.3.3 Do Abandono de Cargo do Servidor Não Estável

De acordo com a previsão do Decreto nº 37.327, de 28 de junho de 2013, na hipótese de servidor, no curso de estágio probatório, ser considerando “NÃO APTO” para o exercício das funções do cargo, conceito que poderá estar fundamentado na ausência ao serviço, a Comissão de Estágio Probatório assume o papel de Comissão Processante e deverá promover a apuração administrativa necessária, respeitando o direito de defesa.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este Manual de Boas Práticas Administrativas é um documento que orienta os servidores e gestores públicos sobre os princípios, normas, procedimentos e condutas éticas que devem ser seguidos no exercício de suas funções.

O objetivo deste manual de boas práticas é promover a eficiência, a transparência, a integridade e a qualidade dos serviços públicos, bem como prevenir e combater a corrupção, o nepotismo, o desperdício e o abuso de poder.

Orientar preventivamente os servidores é uma ação relevante para garantir a boa gestão dos recursos públicos e evitar irregularidades ou sanções administrativas. Assim, o presente manual tem por objetivos:

- Capacitar os servidores sobre as normas e procedimentos legais que regem a administração pública;
- Esclarecer as dúvidas e dificuldades dos servidores sobre as rotinas e atividades de suas competências, orientando-os sobre as melhores práticas e soluções.
- Estimular a cultura de transparência, ética e responsabilidade dos servidores, incentivando-os a prestar contas de suas ações e resultados à sociedade e aos órgãos de controle.

Seguem anexadas as legislações pertinentes que fazem parte do trabalho desenvolvido, como forma de auxiliar os servidores nas demandas exercidas de acordo com as atribuições dos seus cargos e as competências das Unidades administrativas que estão vinculados.

Desejamos a todos que este Manual seja de grande utilidade e que gere conhecimento, sendo capaz de dirimir possíveis dúvidas e fornecer maior segurança para toda tomada de decisão.

"A sabedoria é a coisa principal; adquire, pois, a sabedoria; sim, com tudo o que possuis, adquire o conhecimento." (Provérbios 4:7)

ANEXOS – PRINCIPAIS LEGISLAÇÕES CITADAS

1. **LEI Nº 94 DE 14 DE MARÇO DE 1979** - Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências.
<https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/lei-ordinaria/1979/10/94/lei-ordinaria-n-94-1979-dispoe-sobre-o-estatuto-dos-funcionarios-publicos-do-poder-executivo-do-municipio-do-rio-de-janeiro-e-da-outras-providencias> acesso em 05/12/2023.
2. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL** - 1988.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm acesso em 05/12/2023.
3. **DECRETO Nº 37327 DE 28 DE JUNHO DE 2013** Dispõe sobre a avaliação de servidores em estágio probatório, e dá outras providências.
<https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2013/3733/37327/decreto-n-37327-2013-dispoe-sobre-a-avaliacao-de-servidores-em-estagio-probatorio-e-da-outras-providencias> acesso em 05/12/2023.
4. **DECRETO Nº 38256 DE 10 DE JANEIRO DE 2014** Institui e altera procedimentos referentes à sindicância administrativa, e dá outras providências.
<https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2014/3826/38256/decreto-n-38256-2014-institui-e-altera-procedimentos-referentes-a-sindicancia-administrativa-e-da-outras-providencias> acesso em 05/12/2023.
5. **DECRETO RIO Nº 50021, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2021** Dispõe sobre o Código de Integridade do Agente Público do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro, e dá outras providências.
<https://www2.rio.rj.gov.br/conlegis/ato.asp?65483> acesso em 05/12/2023.
6. **DECRETO-LEI Nº 2.848 DE 07 DE DEZEMBRO DE 1940**
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm acesso em 05/12/2023.
7. **LEI Nº 8.429 DE 02 DE JUNHO DE 1992** - Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. (Redação dada pela Lei 14.230, de 25/10/2021)
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm acesso em 05/12/2023.
8. **LEI Nº 13.709 DE 14 DE AGOSTO DE 2018 - LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS (LGPD)**. (Redação dada pela Lei nº 13.853, de 2019)
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm acesso em 05/12/2023.
9. **LEI Nº 13.869 DE 05 DE SETEMBRO DE 2019** - Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; altera a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994; e revoga a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).
10. **LEI Nº 14.230 DE 25 DE OUTUBRO DE 2021** - Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa.



CONTROLADORIA
GERAL DO
MUNICÍPIO