



PODER JUDICIÁRIO
SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR
PRSTM/SEAUD/COAUG/SEAUP

ANEXO Nº REL. CONSULTORIA 3/2023

CONSULTORIA SOBRE A MINUTA DE ATO NORMATIVO QUE REGULAMENTA A NOMEAÇÃO, A DESIGNAÇÃO, A POSSE, O EXERCÍCIO, A EXONERAÇÃO E A DISPENSA DE SERVIDORES NO ÂMBITO DA JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO

RELATÓRIO Nº 03/2023 - SEI nº 3362252

PROCESSO

UNIDADE: Secretaria de Auditoria Interna - SEAUD

SEI Nº: 009342/20-00.08

Período do Trabalho: Agosto de 2023

Ministro-Presidente: Ten Brig Ar Francisco Joseli Parente Camelo

Data do despacho da Presidência: 18/09/2023

Unidade Consulente: Superior Tribunal Militar (Diretoria de Pessoal - DIPES)

Trata-se de trabalho de consultoria realizado pela Secretaria de Auditoria Interna - SEAUD para atender a demanda da Diretoria de Pessoal - DIPES, no que concerne à a Minuta de Ato Normativo que regulamenta a nomeação, a designação, a posse, o exercício, a exoneração e a dispensa de servidores no âmbito da Justiça Militar da União. (SEI nº 3169862).

OBJETIVO

O trabalho foi realizado com o objetivo de prestar consultoria referente à minuta de ato normativo que regulamenta a nomeação, a designação, a posse, o exercício, a exoneração e a dispensa de servidores no âmbito da Justiça Militar da União.

BENEFÍCIO ESTIMADO DA CONSULTORIA

Com a presente consultoria, espera-se que as proposições apresentadas pela SEAUD, subsidiem a tomada de decisões da alta Administração e da Diretoria de Pessoal, visando atender à legalidade dos institutos da nomeação, da designação, da posse, do exercício, da exoneração e da dispensa de servidores, conforme preconiza a [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#).

EXAME TÉCNICO

O artigo 39, da Constituição Federal de 1988, traz a diretriz que dispõe que cada ente federativo instituirá, no âmbito de sua competência, seu respectivo regime jurídico único para os servidores públicos:

Art. 39. A União, 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.

Na esfera federal, foi editada a [Lei nº 8112, de 11 de dezembro de 1990](#), que dispõe a respeito do regime jurídico único e aplica-se aos servidores civis da União, conforme artigo 1º:

Art. 1º Esta Lei institui o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas federais.

A nomeação, a designação, a posse, o exercício, a exoneração e a dispensa estão entre os assuntos disciplinados na [Lei nº 8112, de 11 de dezembro de 1990](#). Em consulta ao site do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, não foi localizado normativo que orienta administrativamente os órgãos do Poder Judiciário em relação às referidas temáticas.

No âmbito do Superior Tribunal Militar, a nomeação, a designação, a posse, o exercício, a exoneração e a dispensa estão disciplinadas no [Ato Normativo nº 92, de 8 de novembro de 2002](#) e alterado pelos Atos nºs [94/03](#) e [123/03](#).

A proposta de atualização normativa, elaborada em sua última versão pela Assessoria Jurídica do Diretor-Geral - ASJUR, por meio da Minuta de Ato Normativo nº 3184825, bem como o Memorando DIPES nº 3169862, que sugere a inclusão do parágrafo 4º, no artigo 4º, foram objeto de análise no âmbito desta Consultoria, nos tópicos abaixo.

1 Proposta de inclusão do parágrafo 4º, no artigo 4º

Inicialmente, a Diretoria de Pessoal - DIPES, por meio do Memorando nº 3169862, de 22 de abril de 2023, sugeriu acrescentar o parágrafo 4º, no artigo 4, no capítulo que trata sobre a posse e exercício, com a seguinte redação:

Art. 4º

§ 4º É facultado ao nomeado (a) ou ao servidor (a) licenciado ou afastado, na forma do parágrafo anterior, o direito de posse durante o gozo do impedimento, observado o prazo fixado no parágrafo 1º do artigo 13 da Lei nº 8.112/90, sem prejuízo da continuidade do período da licença ou do afastamento.

No entanto, o parágrafo 2º, do artigo 13, da [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), não admite essa possibilidade ao candidato nomeado, sendo o prazo inicial para tomar posse contado a partir do término dos respectivos afastamentos, conforme transcrito abaixo:

Art. 13. A posse dar-se-á pela assinatura do respectivo termo, no qual deverão constar as atribuições, os deveres, as responsabilidades e os direitos inerentes ao cargo ocupado, que não poderão ser alterados unilateralmente, por qualquer das partes, ressalvados os atos de ofício previstos em lei.

[...]

§ 2º Em se tratando de servidor, que esteja na data de publicação do ato de provimento, em licença prevista nos incisos I, III e V do art. 81, ou afastado nas hipóteses dos incisos I, IV, VI, VIII, alíneas "a", "b", "d", "e" e "f", IX e X do art. 102, o prazo será contado do término do impedimento.

Apesar da literalidade redacional do parágrafo 2º, do artigo 13, da [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), esse tema não é pacificado nos costumes e práticas da administração pública, uma vez que existem diferentes normativos na seara administrativa sobre o prazo para posse constante em casos de afastamentos e licenças.

O Supremo Tribunal Federal – STF, por meio da [Resolução nº 776, de 7 de julho de 2022](#), no artigo 5º, admite a posse no cargo público somente nos 30 dias a contar da nomeação, mas não menciona os casos de afastamentos e licenças:

Art. 5º A posse ocorrerá apenas para os servidores nomeados na forma do artigo 2º desta Resolução, mediante lavratura de termo próprio, observado o prazo de até 30 (trinta) dias contados da publicação da Portaria.

§ 1º Somente será empossado o servidor, efetivo ou sem vínculo efetivo com a Administração Pública, julgado apto física e mentalmente para o exercício de cargo no, em inspeção médica realizada pela Secretaria de Serviços Integrados de Saúde (SIS).

§ 2º Será tornada sem efeito a portaria de nomeação se a posse não ocorrer no prazo previsto no caput deste artigo.

Na [Resolução nº 3, de 10 de março de 2008](#), do Conselho de Justiça Federal - CJF, o prazo para posse nas situações de afastamento ou licenças descritos no parágrafo 2º, do artigo 13, da [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), é contado a partir do término impedimento:

Art. 3º Haverá posse apenas nos casos de provimento por nomeação, de que trata o art. 2º desta Resolução, a qual deverá ocorrer no prazo de trinta dias, contados da publicação do ato de nomeação.

§ 1º Em se tratando das licenças e afastamentos previstos no § 2º do art. 13 da Lei nº 8.112, de 1990, o prazo estabelecido no caput deste artigo será contado a partir do término do impedimento.

Por outro lado, o Ministério Público da União, através da [Portaria PGR/MPU nº 22, de 8 de março de 2018](#), regulamentando a Licença Maternidade e a posse de candidata em gozo da referida licença sendo servidora pública ou não, admite as duas possibilidades, com fundamento nos §§1º e 2º, do artigo 13, da Lei nº 8.112/90:

Art. 2º A candidata nomeada a cargo constante do quadro do Ministério Público da União que seja servidora pública federal, à época da nomeação, e que esteja em gozo de licença maternidade poderá tomar posse observada as seguintes opções: I- No prazo de 30 dias contados da publicação do ato de provimento, nos termos do § 1º do art. 13 da Lei nº 8.112/1990; ou II- No prazo de 30 dias após o término do período de licença maternidade ou da prorrogação, nos termos do § 2º do art. 13 da Lei nº 8.112/1990;

[...]

Art. 4º As candidatas nomeadas para cargo constante do quadro do Ministério Público da União que, à época da nomeação, não possuam vínculo com a Administração Pública, mas que estejam em gozo de licença maternidade, deverão tomar posse no prazo estabelecido pelo § 1º do art. 13 da Lei nº 8.112/1990, quando lhe será resguardado o direito da continuidade da referida licença e prorrogação.

Além disso, o ato de admissão de pessoal é submetido à análise do Tribunal de Contas da União - TCU para fins de registro, com fundamento na [Instrução Normativa nº 78, de 21 de março de 2018](#), por meio do sistema e-Pessoal, o qual é parametrizado de acordo com a legislação vigente à época do fato gerador. Portanto, faz-se necessário manter a interpretação original do parágrafo 2º, do artigo 13, da [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), com a finalidade de evitar a negativa de registro por aquela Corte de Contas.

Em tempo, frisa-se que a redação do parágrafo 2º, do artigo 13, da [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#) mantém ao nomeado o direito inalterado a posse no cargo público após o término do afastamento ou licença, devendo o gestor público agir nos parâmetros estabelecidos pelos normativos legais.

2 Prazo para posse à adotante, parágrafo 3º, do artigo 4º

Trata-se de conteúdo apresentado na Minuta de Ato Normativo nº 3184825, no § 3º, do art. 4º, com a seguinte redação:

§ 3º Se na data de publicação da nomeação, o(a) nomeado(a) estiver em gozo dos afastamentos previstos no § 2º do art. 13 da [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), a contagem do prazo para tomar posse, previsto no caput, terá início no dia seguinte ao último dia de gozo do afastamento, incluída a prorrogação das licenças maternidade, ~~à adotante~~ e paternidade.”

Ressalta-se que o parágrafo 2º, do artigo 13, da [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), prevê expressamente a figura da adotante entre os beneficiários da posse após a licença ao fazer referência à alínea a, inciso VIII, do artigo 102, da [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), assim disposto:

Art. 102. Além das ausências ao serviço previstas no art. 97, são considerados como de efetivo exercício os afastamentos em virtude de:

[...]

VIII - licença;

a) à gestante, à adotante e à paternidade;

Informa-se que não foi localizada a fundamentação técnica para exclusão da adotante do rol de beneficiárias do prazo para posse expresso no parágrafo 2º, do artigo 13, da [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#).

3. Dispensa de Formulários e Declarações - parágrafo 3º, artigo 11.

Outro ponto que merece destaque trata-se do parágrafo 3º, do artigo 11, da Minuta de Ato Normativo nº 3184825. A dispensa dos documentos elencados nos incisos de I a XII, do artigo 11, da Minuta de Ato Normativo nº 3184825, nos casos de mudança de função ou cargo em comissão, sem solução de continuidade, poderá comprometer o controle interno do órgão de pessoal, pois trata-se de documentos sensíveis e dinâmicos que refletem na vida funcional do servidor.

Além disso, a mudança de função de confiança ou cargo em comissão inaugura uma nova relação jurídica entre o servidor e o órgão, com reflexos tanto na organização administrativa como financeira. Dessa forma, visando resguardar a legalidade dos atos de nomeação dos cargos em comissão e designação para função de confiança faz-se imprescindível a atualização das informações a cada novo provimento. Importante salientar que qualquer tipo de declaração e formulário relacionado aos servidores pode ser objeto da fiscalização do Tribunal de Contas da União, como aconteceu recentemente neste Superior Tribunal Militar, por meio da TC 008.134/2023-5, no qual foram solicitados, dentre outras questões, declarações de acumulação de cargos de alguns servidores da JMU.

A título de exemplo, a dispensa da Declaração de Parentesco contida no inciso X, da Minuta de Ato Normativo nº 3184825, poderá causar prejuízo ao controle interno, uma vez que a [Resolução CNJ nº 7, de 18 de outubro de 2005](#) exige que o nomeado ou designado apresente a declaração com vistas a evitar situações que configurem nepotismo:

Art. 4º O nomeado ou designado, antes da posse, declarará por escrito não ter relação familiar ou de parentesco que importe prática vedada na forma do artigo 2º.

Ainda nesse tema, a [Resolução nº 156, de 8 de agosto de 2012](#), do Conselho Nacional de Justiça – CNJ proíbe a designação para função de confiança ou a nomeação para cargo em comissão, incluídos os de natureza especial, nos seguintes casos:

Art. 2º Na mesma proibição do art. 1º incidem aqueles que tenham:

I - praticado atos causadores da perda do cargo ou emprego público;

II - sido excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória judicial ou administrativa do órgão profissional competente;

III - tido suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, por decisão irrecorrível do órgão competente.

Faz-se necessário esclarecer que o artigo 1º da supracitada Resolução apresenta os casos de proibição de designação para função de confiança ou a nomeação para cargo em comissão para as pessoas condenadas em decisão com trânsito em julgado ou proferida por órgão jurisdicional colegiado, nos seguintes casos: I - atos de improbidade administrativa; II - crimes: a) contra a administração pública; b) contra a incolumidade pública; c) contra a fé pública; d) hediondos; e) praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando; f) de redução de pessoa à condição análoga à de escravo; g) eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; e h) de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores. Essas comprovações podem ser obtidas com a exigência das certidões contidas no incisos de XIV a XX, do artigo 11, da proposta de Minuta de Ato Normativo nº 3184825.

Entretanto, a proibição para a designação para função de confiança ou a nomeação para cargo em comissão mencionada no inciso I, do artigo 2º, da [Resolução CNJ nº 156, de 8 de agosto de 2012](#), pode ser decorrente de Processo Administrativo Disciplinar e não de decisão judicial. Nesse caso, a proposta de dispensar a apresentação das declarações contidas no itens V e VI, do artigo 11, da Minuta de Ato Normativo nº 3184825, mostra-se temerária, uma vez que é necessário resguardar a legalidade dos atos de provimento, além de minimizar vícios no curso do processo administrativo, mesmo nos casos de mudança de função ou cargo em comissão, sem solução de continuidade.

4. Alteração do artigo 17

Em relação à proposta de Minuta de Ato Normativo nº 3184825, no artigo 17 é descrito:

Art. 17. Os processos de provimento de cargo efetivo, cargo em comissão e função comissionada deverão ser encaminhados pela Diretoria de Pessoal à Assessoria de Controle Interno para análise pela Secretaria de Auditoria Interna, a fim de declarar o cumprimento das disposições deste Ato Normativo.

Nesse ponto é necessário remeter ao Manual de Organização do Superior Tribunal Militar, aprovado pelo [Ato Normativo nº 540, de 22 de fevereiro de 2022](#), o qual especifica as competências desta Secretaria de Auditoria Interna - SEAUD, exercida por meio da Seção de Auditoria de Pessoal - SEAUP, dentre elas, destaca-se:

1.2. Seção de Auditoria de Pessoal (SEAUP)

a) Avaliar os atos e processos administrativos relacionados à **admissão em cargo efetivo, aposentadoria e pensão**, bem como emitir pareceres quanto à legalidade, e encaminhar os respectivos dados ao TCU, para fins de exame e registro; (grifo nosso)

Da competência acima, depreende-se que a Secretaria de Auditoria Interna é responsável por encaminhar os atos de admissão em cargo efetivo, aposentadoria e pensão ao Tribunal de Contas da União - TCU, que é o órgão responsável com *status* constitucional para apreciar para fins de registro tais atos, conforme disposto no artigo 71, inciso III, da Constituição Federal de 1988:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem

como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

No exercício dessa competência constitucional, o Tribunal de Contas da União editou a [Instrução Normativa nº 78, de 21 de março de 2018](#), que contempla o envio, o processamento e a tramitação de informações alusivas aos seguintes atos dispostos no artigo 2º:

- I - admissão de pessoal;
- II - concessão de aposentadoria;
- III - concessão de pensão civil;
- IV - concessão de pensão especial a ex-combatente;
- V - concessão de reforma;
- VI - concessão de pensão militar;
- VII - alteração de concessão.

Assim, resta claro que somente os atos de admissão de **cargo efetivo**, aposentadoria e pensão devem ser submetidos a essa Secretaria de Auditoria Interna para fins de análise, emissão de parecer de legalidade e posterior encaminhamento ao Tribunal de Contas da União, não sendo necessário a apreciação dos atos de nomeação para cargo em comissão ou de designação para função de confiança.

Ademais, os atos de nomeação para cargo em comissão e a designação para função de confiança não são enviados ao Tribunal de Contas da União para fins de apreciação e registro, pois trata-se de atos que decorrem do exercício da organização e autonomia administrativa do gestor público em executar as atividades inerentes à administração pública.

No entanto, os atos de nomeação para cargo em comissão e a designação para função de confiança podem ser objetos de fiscalização e auditoria por parte do Tribunal de Contas da União e desta Secretaria de Auditoria Interna, no exercício de suas funções constitucionais e regimentais, através do qual, neste momento, serão solicitados por esta Secretaria de Auditoria da JMU ao órgão gestor.

Sendo assim, os processos de nomeação para cargo em comissão e a designação para função de confiança não serão objeto de análise por essa Secretaria de Auditoria Interna para fins de validação de atos administrativos de gestão, mas serão analisados em momento oportuno no exercício primordial da auditoria interna, que pode ocorrer por amostragem, considerando e obedecendo aos seguintes normativos: [Resolução CNJ nº 309 de 11 de março de 2020](#); o Plano de Auditoria de Longo Prazo da Justiça Militar da União - PALP/JMU 2022-2025, documento SEI nº 2294771, o qual contempla, em seu item 6.6, as Auditorias de Gestão de Recursos Humanos; e o Plano Anual de Auditoria da Justiça Militar da União - PAA/JMU 2023, documento SEI nº 2874137.

Por fim, a manutenção da proposta original do artigo 17 da proposta de Minuta de Ato Normativo 3184825, fere a autonomia técnica e a independência das atribuições desta Secretaria de Auditoria Interna, conforme preconizado no item 6.1, Anexo I, da [Resolução nº 300, de 12 de agosto de 2021](#), que aprova o Estatuto da Secretaria de Auditoria Interna da Justiça Militar da União:

6.1 A SEAUD possui autonomia técnica e independência na que se refere ao cumprimento dos seus deveres e à capacidade de desenvolver trabalhos de maneira imparcial, livre de interferência na determinação do escopo, na execução dos procedimentos, no julgamento profissional e na comunicação dos resultados.

RESULTADO DA CONSULTORIA

Esta Secretaria de Auditoria Interna, por meio desta atividade de consultoria, se manifestou de forma favorável à proposta de alteração normativa do [Ato Normativo nº 92, de 8 de novembro de 2002](#), alterado pelos Atos nºs [94/03](#) e [123/03](#), ora vigentes, com as seguintes considerações, observando a análise técnica constante no item 3 do Relatório nº 3/2023 (3362252):

- a) Não inclusão do parágrafo 4º, no artigo 4º, na proposta de Minuta de Ato Normativo;
- b) Manter a adotante no rol das beneficiárias do prazo para posse no parágrafo 3º, do artigo 4º, em observância ao parágrafo 2º, do artigo 13 da [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#);
- c) Exigir a apresentação dos Formulários e Declarações dispostos no artigo 11 a cada novo ato de provimento;
- d) Alteração do artigo 17 da Minuta de Ato Normativo nº 3184825, conforme descrito na Minuta de Ato Normativo nº 3334422, tendo em vista que o dispositivo fere a autonomia técnica e a independência da Secretaria de Auditoria da JMU.

Adicionalmente, no sentido de contribuir para a construção da Minuta de Ato Normativo nº 3184825, encaminhou para conhecimento e providências da Diretoria de Pessoal, a Minuta de Ato Normativo nº 3334422 com as adaptações resultantes da análise da presente Consultoria e algumas sugestões de texto e alterações.

ENCAMINHAMENTOS/RECOMENDAÇÕES

Houve recomendações, com caráter não vinculativo, já que se trata de uma mera opinião técnica, no sentido de se observar a aplicação da [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), no que se refere à nomeação, à designação, à posse, ao exercício, à exoneração e à dispensa de servidores no âmbito da Justiça Militar da União, além de observar a autonomia técnica e a independência das atribuições desta Secretaria de Auditoria Interna, disposto no item 6.1, Anexo I, da [Resolução nº 300, de 12 de agosto de 2021](#).

MONITORAMENTO

Por se tratar de trabalho de aconselhamento sem natureza vinculativa, não haverá monitoramento.

A SEAUD irá realizar auditorias periódicas no sentido de verificar a regularidade dos atos de provimento referentes a nomeação, a designação, a posse, o exercício, a exoneração e a dispensa de servidores no âmbito da Justiça Militar da União, em conformidade com a [Resolução CNJ nº 309 de 11 de março de 2020](#); o Plano de Auditoria de Longo Prazo da Justiça Militar da União - PALP/JMU 2022-2025, documento SEI nº 2294771, o qual contempla, em seu item 6.6, as Auditorias de Gestão de Recursos Humanos; e o Plano Anual de Auditoria da Justiça Militar da União - PAA/JMU 2023, documento SEI nº 2874137.



Documento assinado eletronicamente por **ROGERS GONCALVES VELLOSO DE ASSIS, SECRETÁRIO DE AUDITORIA INTERNA**, em 20/09/2023, às 18:45 (horário de Brasília), conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.stm.jus.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **3389354** e o código CRC **CA91C1C3**.

3389354v16

Setor de Autarquias Sul, Praça dos Tribunais Superiores - Bairro Asa Sul - CEP 70098-900 - Brasília - DF - <http://www.stm.jus.br/>