

# A ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO: COMO SERVIDORES DEMITIDOS ILEGALMENTE PODEM RETORNAR AO CARGO?

STABILITY IN THE PUBLIC SERVICE: HOW CAN ILLEGALLY FIRED CIVIL SERVANTS RETURN TO OFFICE?

*Kelvys Louzeiro de Souza<sup>1</sup>*

**RESUMO:** O Artigo discute a estabilidade no serviço público brasileiro, conforme estabelecida pela Constituição Federal de 1988, diferenciando entre estabilidade ordinária e extraordinária. A estabilidade ordinária é adquirida por servidores concursados após três anos de estágio probatório, enquanto a estabilidade extraordinária foi concedida de forma discricionária a servidores não concursados, com base no artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O texto analisa a evolução histórica do conceito de estabilidade nas Constituições brasileiras, destacando que a estabilidade visa proteger o servidor público contra demissões arbitrárias, garantindo a continuidade e a imparcialidade do serviço público. A estabilidade é vista como um mecanismo essencial para assegurar que os servidores possam desempenhar suas funções sem serem influenciados por interesses políticos, sendo necessária para a manutenção da integridade do serviço público. O artigo segue e analisa o processo administrativo disciplinar como o meio legítimo para a demissão de servidores estáveis, ressaltando que tal processo deve respeitar todos os direitos fundamentais, incluindo a ampla defesa e o contraditório. Além disso, o artigo aborda as implicações jurídicas de atos administrativos inexistentes, inválidos e ineficazes, como a demissão de servidores estáveis, tendo como base a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello. Ao final, defendemos a inexistência de prescrição para casos em que o ato administrativo inexistir, especialmente o ato administrativo que demite servidor estável.

**Palavras-chave:** ato administrativo; estabilidade; Servidor público; reintegração.

**ABSTRACT:** The article discusses job stability in the Brazilian public service as established by the Federal Constitution of 1988, distinguishing between ordinary and extraordinary stability. Ordinary stability is acquired by civil servants through competitive exams after three years of probation, while extraordinary stability was discretionarily granted to non-competitive servants, based on Article 19 of the Transitional Constitutional Provisions Act (ADCT). The text analyzes the historical evolution of the concept of stability in Brazilian Constitutions, highlighting that stability aims to protect public servants from arbitrary dismissals, ensuring the continuity and impartiality of public service. Stability is viewed as an essential mechanism to ensure that civil servants can perform their duties without being influenced by political interests, being necessary for maintaining the integrity of public service. The article continues by analyzing the disciplinary administrative process as the legitimate means for dismissing stable servants, emphasizing that such a process must respect all fundamental rights, including due process and the right to a full defense. Additionally, the article addresses the legal implications of non-existent, invalid, and ineffective administrative acts, such as the dismissal of stable civil servants, drawing on the doctrine of Celso Antônio Bandeira de Mello. Finally, it argues against the prescription of cases where the administrative act is non-existent, particularly in cases where the act leads to the dismissal of a stable civil servant.

**Keywords:** Administrative act; Stability; Public server; Reinstatement.

1 Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Brasília (12/2019), Advogado inscrito nos quadros da OAB-DF sob o número 65.256. Experiente em Direito Civil, Processo Civil, Administrativo e Constitucional. Fez parte do Grupo de estudos “Sociedade e Democracia” vinculado ao Curso de Direito da UCB. Graduando em História pela Universidade de Brasília (UnB). Mestrando em Direito Agrário (PPGD - UFG). E-mail para contato: [kelvyslouzeiro@yahoo.com.br](mailto:kelvyslouzeiro@yahoo.com.br).

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 criou quatro espécies de estabilidade, a primeira, no artigo 41, se dirige de maneira geral aos servidores concursados, a Constituição ainda estabeleceu a existência de mais três espécies, a estabilidade do empregado eleito para cargo de direção de comissões internas de prevenção de acidentes, a estabilidade da empregada gestante, desde a confirmação da gravidez até 5 (cinco) meses após o parto (artigo 10, II, “a” e “b”, dos Atos das Disposições Transitórias - ADCT).

E por último, a estabilidade inserta no artigo 19, “caput”, ADCT, que resguardou diversos servidores não concursados de serem sumariamente demitidos do serviço público com a promulgação de uma nova Constituição.

Esta espécie de estabilidade tem eficácia plena aplicando-se diretamente as relações jurídicas. Portanto, não precisa de norma regulamentadora, ao mesmo tempo, seus efeitos teoricamente já foram exauridos, ou seja, já se concretizam. A estabilidade anômala do artigo 19, ADCT, foi uma saída para a manutenção de diversas pessoas em seus respectivos cargos de maneira legal.

Contudo, mesmo com a regra inserta no artigo 19, ADCT, não é raro encontrarmos casos em que os servidores foram demitidos sumariamente dos cargos e, sem ter o conhecimento da estabilidade em comento, quedaram-se inertes, atingindo o lapso temporal de 5 (cinco) anos, que em regra, é prazo para que a ação devida seja ajuizada.

## 2. A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO NAS CONSTITUIÇÕES

A primeira grande reforma administrativa perpetrada no Brasil foi realizada na década de 30 (trinta) do século XX, conforme Boris Maia<sup>2</sup>, quando Getúlio Vargas assumiu o poder iniciou-se uma forte centralização de poder, subordinando os governadores ao governo federal e realizando uma ampla reforma administrativa “com o objetivo de modernizar o aparelho de Estado”, dentre as medidas instituídas nesse período estar o concurso público como forma de admissão e a estabilidade dos ‘funcionários’ públicos, insertas na Constituição de 1934 e 1937 e no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis de 1939.

O direito à estabilidade e a exigência de concurso público, impostos na Constituição de 1934 e 1937, fora repetido na Constituição de 1946, contudo esta Constituição excluiu do regime de concurso público os chamados cargos em comissão, além de cargos de livre nomeação e exoneração<sup>3</sup>.

A Constituição de 1967, no seu artigo 99, cabeça, trouxe a estabilidade ao servidor nomeado após concurso público e com dois anos de serviços. A Constituição foi enfática, reafirmando a necessidade de apenas o “funcionário” concursado para adquirir a estabilidade.

2 MAIA, BORIS. A institucionalização do concurso público no Brasil: uma análise sócio-histórica. **Revista do Serviço Público - RSP**, v. 72 n. 3, 663 - 684 p. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6739>

3 SILVA, P. V. da. O servidor público nas constituições federais brasileiras e no projeto da assembleia nacional constituinte. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 22, n. 2, p. 106 a 116, 1988. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9439>. Acesso em: 16 mar. 2022.

A Emenda Constitucional n.º 1 de 1969, foi mais leniente em relação ao modo de contratação de servidores, abrindo espaço para a contratação de ‘funcionários’ públicos sem concurso para cargos de natureza técnica especializada.

Quanto ao momento em que o servidor adquiria a estabilidade, as Constituições republicanas, em regra, trouxeram os requisitos em seu próprio texto. Nesse sentido, a Constituição de 1934, 1937 e 1946 fixaram que, após 2 (dois) anos de efetivo exercício, para ‘funcionários’ concursados.

As Constituições de 1934 e 1937 criaram a estabilidade anômala, os ‘funcionários’ não concursados adquirem a estabilidade depois de 10 (dez) anos de efetivo serviço, a Constituição de 1946 diminuiu para 5 (cinco) anos.

A Emenda Constitucional n.º 1 de 1969 flexibilizou a forma de contratação de funcionários, essa flexibilização gerou a entrada de milhares de servidores sem concurso público, visando não prejudicar tais servidores, os constituintes de 1988 decidiram a eles estender o direito a estabilidade extraordinária.

## 2.1. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A ESTABILIDADE

A Constituição de 1988 manteve, de maneira expressa, o direito do servidor à estabilidade funcional. Decorridos 10 (dez) anos da promulgação do texto constitucional, a reforma administrativa (Emenda Constitucional n.º 19/98) modificou o art. 41.

O texto constitucional original tem sensíveis diferenças do texto que atualmente está em vigor, dentre elas: exigia dois anos de efetivo serviço para que o servidor adquirisse a estabilidade, enquanto o atual texto exige três anos, além disso, acrescentou o parágrafo 4º que exige a necessidade de avaliação especial de desempenho por comissão como condição para que o servidor adquira a estabilidade.

Por outro lado, o constituinte originário quis, por meio do direito à estabilidade provisória da empregada gestante, garantir o mínimo existencial tanto para a genitora quanto para a criança, resguardando a dignidade humana, dentre outros princípios caros ao nosso ordenamento jurídico.

A Constituição de 1988 também tratou especificamente da estabilidade ou, como prefere Carvalho Filho,<sup>4</sup> da “estabilização” dos servidores. Nesse tipo específico de estabilidade (art. 19, ADCT) o que deve ser observado é unicamente o preenchimento do requisito objetivo específico, qual seja: ser servidor público não concursado em cargo não comissionado na administração direta nos últimos 5 anos antes da promulgação da Constituição de 1988.

O artigo 19, do ADCT, é reflexo da política militar e da abertura constitucional de contratação sem concurso. Afinal, como uma nova constituição afastaria centenas de milhares de servidores do dia para a noite, muitos deles indicados por políticos que faziam parte da própria Assembleia Constituinte?

Conforme Farias,<sup>5</sup> a estabilização é um “direito compensatório”, uma forma que o Estado teve para reconhecer seu erro de contratar durante décadas servidores sem concurso pú-

4 FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 34ª Ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.735.

5 FARIAS, Clovis Renato Costa. Estabilidade Extraordinária de Servidores Públicos e a Busca Pela Justiça (Uma análise do art. 19 do ADCT/CF88 com base na teoria dos direitos fundamentais). **Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 13, n. 9, p. 9-32, jan. 2011. Disponível

blico. Além disso, o Constituinte quis resguardar e equilibrar possíveis conflitos que poderiam ocorrer caso todos os servidores fossem demitidos.

O fato é que, em todas as esferas administrativas, em todos os entes políticos, foram estabilizados servidores. Muitos nem sequer souberam da existência do referido direito e continuaram a crer estarem em seus cargos devido a apadrinhamentos políticos, outros tantos foram demitidos sumariamente.

## 2.2. O CONCEITO DE ESTABILIDADE

A Constituição de 1988, a exemplo de Constituições anteriores, conferiu estabilidade a servidores que não foram nomeados por concurso, desde que estivessem em exercício na data da promulgação da Constituição há pelo menos cinco anos consecutivos (art. 19, ADCT).

A estabilidade é adquirida no serviço público, e não no cargo ou emprego. Nessa quadra, o Supremo Tribunal Federal<sup>6</sup> há muito fixou que:

[...] Não há que confundir *efetividade* com *estabilidade*. Aquela é atributo do cargo, designando o funcionário desde o instante da nomeação; a *estabilidade* é aderência, é integração no serviço público após preenchidas determinadas condições fixadas em lei, que se adquire pelo decurso de tempo.

Assim, estabilidade difere da efetividade, sendo a última um pressuposto para a primeira. Consoante Moreira Neto,<sup>7</sup> “A efetividade, como condição da estabilidade, é uma qualidade do provimento originário, resultante da investidura por concurso público.” Efetivo é todo servidor público que ingressou via concurso, estável é aquele que, além dos pressupostos retro citados, também passou pelo estágio probatório de três anos.

Nessa quadra, é ponto pacífico que o servidor pode ser efetivo e não ser estável, e ser estável sem ser efetivo, caso dos servidores que ganharam a estabilização do artigo 19, ADCT. Portanto, torna-se muito singular a estabilidade extraordinária do artigo 19, ADCT, pois difere de todo o sistema jurídico, posto que, os servidores atingidos por tal regra não possuem efetividade, mas são estáveis, não podendo ser demitidos ou exonerados “ad nutum” pela administração.

## 2.3. A FUNÇÃO DA ESTABILIDADE

A estabilidade funcional do servidor público serve de salvaguarda para que este trabalhe de maneira independente. Contudo, com o surgimento, a partir, da década de 90 do século XX, especialmente com a Emenda n.º 19/98, do Estado gerencial brasileiro,<sup>8</sup> a visão sobre o serviço público mudou diametralmente.

vel em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/780>. Acesso em: 01 mar. 2022.

6 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade/MC n.º 1695. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, DF, 30 de outubro de 1997. **Diário da Justiça**. Brasília, 07 ago. 1998.

7 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

8 REIS, M. L. REFORMA DO ESTADO: DA ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL: O CASO BRASILEIRO. **REVISTA FOCO**, [S. l.], v. 7, n. 1, 2014. DOI: 10.21902/jbslawrev.foco.v7i1.110. Disponível em: <https://revistafoco.emnuvens.com.br/foco/article/view/110>- Acesso 01.04.2022.

Conforme pontua Fabiana de Menezes Soares<sup>9</sup> no longínquo ano de 1997, ou seja, pouco antes da Reforma Administrativa de 1998

**No Brasil, quando se fala em reforma administrativa, a 1ª questão que surge diz respeito à estabilidade dos servidores públicos.** Toda crítica endereçada aos serviços públicos no Brasil, leia-se ineficientes, onerosos, clientelistas e até mesmo desnecessários, repercute na figura do funcionário público, aquele que recebe todas as vantagens enquanto não executa ou executa mal suas funções. (grifo nosso).

A estabilidade funciona como um garante, um amalgama que protege o servidor e a administração contra interesses espúrios momentâneos. Nesse sentido, aduz Carmen Lúcia Antunes Rocha<sup>10</sup>

A estabilidade não pode ser considerada uma garantia do servidor, mas, antes, uma segurança para o cidadão. Ela confere estabilidade ao próprio serviço público e à Administração Pública, marcando uma qualidade que dá segurança à sociedade quanto à continuidade das atividades que lhe são essenciais.

A estabilidade não só resguarda o servidor de exercer seu mister com independência, livre de perseguições, como proporciona a sociedade a continuidade do serviço público, pois caso inexistisse o instituto em comento, e em face do costume paternalista pátrio, existiriam trocas periódicas de servidores, o que, acarretaria uma infinidade de infortúnios tanto aos administrados quanto a administração.

O mito de que servidores públicos não podem ser demitidos deve ser extirpado, pois, além de poderem ser demitidos por meio de avaliação periódica, podem ser demitidos por outras séries de fatores, conforme as leis específicas.

### 3. A SUPERAÇÃO DO PARADIGMA – A DEMISSÃO DO SERVIDOR ESTÁVEL

Apesar do arcabouço jurídico-administrativo que veda a demissão sumária o servidor pode, sim, ser demitido. A Constituição Federal deixou a cargo das Leis (Federal, Estaduais e Municipais) que regulassem juridicamente os direitos e deveres destes servidores as hipóteses de demissão.

Os entes Administrativos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, detêm autonomia políticos-administrativa, assim, detêm competência para legislar sobre os direitos e deveres dos seus servidores, podendo adotar hipóteses diversas para demissão, obedecendo aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

A Lei Federal n.º 8.112/90, no seu artigo 132, traz uma série de hipóteses em que o servidor público civil pode ser demitido. As hipóteses elencadas em rol taxativo são as únicas em que o servidor federal pode ser demitido do serviço público, contudo, as hipóteses, ainda, se alargam, dado que os “crimes contra a administração pública” se desdobram, conforme o Código Penal, em uma série de ilícitos penais.

9 SOARES, Fabiana de Menezes. Função administrativa, estabilidade e princípio da neutralidade: alguns apontamentos sobre a reforma administrativa. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 136, n. 34, p. 87-99, 01 out. 1997.

10 ANTUNES ROCHA, Carmen Lúcia. *Princípios constitucionais dos servidores públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999. p.252.

Outra forma de perder o cargo é através avaliação periódica de desempenho, conforme Irene Nohara<sup>11</sup> o artigo 41, §1º, III, da Constituição Federal que regula a hipótese é de eficácia limitada, ou seja, não é autoaplicável carece, portanto, de lei complementar.

Lado outro, conforme acima apontado, o servidor estabilizado, nos termos do artigo. 19, cabeça, ADCT, não possui efetividade, mas apenas estabilidade. No caso dos Servidores Públicos Civis Federais, o artigo 243, da Lei n.º 8.112/90, determinou efetivamente que os servidores atingidos pelo artigo 19, ADCT, seriam regidos pela referida lei.

A estabilidade em sentido amplo traz ao servidor estabilizado o direito de fundamentar a impossibilidade da sua demissão sumária, no artigo 41 da Constituição Federal. Apesar de o artigo tratar do servidor efetivo, ele também protege o servidor estabilizado.

Assim, a demissão de um servidor estável requer a existência de um Processo Administrativo Disciplinar ou de uma Sentença com trânsito em julgado.

### 3.1. O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

A Constituição Federal de 1988 rompeu de maneira genuína com o antigo regime, que representou o atraso, a ausência de direitos fundamentais e deveres constitucionais. A atual Constituição representa o oposto, foi disruptiva, criadora de direitos e deveres fundamentais.

Nessa quadra, afirma Romeu Bacellar<sup>12</sup>

(...) Esse processo de democratização do Direito Administrativo só foi possível em virtude da adoção de um modelo de Estado que tem em seu epicentro o ser humano, subsuindo-se a sua legitimidade à proteção e à promoção da dignidade do homem em todas as suas dimensões. Nesse caminho, a incidência dos direitos humanos e fundamentais sobre todas as atividades realizadas pelo Estado tornou-se a peça-chave do Direito Público hodierno, revelando-se o dever de efetivação de tais direitos — com a finalidade de plena satisfação da dignidade da pessoa humana — como o objetivo último a ser perseguido pelo Poder Público.

O Processo Administrativo Disciplinar (PAD) é um dos meios pelo qual um servidor público pode ser demitido, note-se que, a Constituição se referiu expressamente em Processo Administrativo, não em procedimento. Isto porque, a sensível diferença conceitual implica em uma grande mudança para o administrado.

O Processo Administrativo Disciplinar é erigido sobre os direitos fundamentais, assim, faz jus o servidor público à presunção de inocência, posto ser um direito fundamental caro a todos os cidadãos em qualquer categoria de processo.

O Processo Administrativo brasileiro pode ser instaurado de ‘ofício’ ou a requerimento da parte interessada (art. 142, da Lei n.º 8.112/90 e art. 5.º da Lei n.º 9.784/99). A administração, ao tomar conhecimento de irregularidades, tem o “poder-dever”<sup>13</sup> de promover a apuração

11 NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

12 BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. O direito fundamental à presunção de inocência no processo administrativo disciplinar. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 9, v. 37, p. 11-55, 1 jul. 2009. Revista de Direito Administrativo and constitucional. <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v9i37>. Disponível em: [http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/issue/view/ano%209,%20n.%2037%20\(2009\)](http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/issue/view/ano%209,%20n.%2037%20(2009)). Acesso em: 08 abr. 2022.

13 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. P.320.

dos fatos, inexistindo mera faculdade, isto porque a administração responde pelo interesse geral, o bem comum.

Ao se instaurar um Processo Administrativo Disciplinar a administração estará atuando na modalidade sancionadora ou com o Direito Administrativo Sancionador. Desta feita, os fatos, o tipo e a possível sanção, devem estar minuciosamente delimitadas e descritas, sob pena de nulidade.

A Lei n.º 8.112/90 dividiu o Processo Administrativo Disciplinar em três momentos distintos: instauração, inquérito administrativo e julgamento. A instauração é o ato que vai iniciar o Processo Administrativo Disciplinar.

Neste momento a peça instauradora deve ser encaminhada para comissão processante e deve conter os fatos imputados, os dispositivos infringidos, o nome do servidor processado, bem como o nome dos servidores que constituem a comissão processante, o servidor processado deve ser afastado visando não influir no julgamento.

O inquérito administrativo é o momento que os fatos serão efetivamente elucidados, neste momento solicita-se e colhem-se provas documentais, testemunhais, periciais e as que forem necessárias para os esclarecimentos dos fatos. Nota-se que o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) busca a verdade real, nesse sentido aduz Irene Nohara<sup>14</sup>

O processo administrativo objetiva, conforme visto, a busca da verdade real. A comissão processante terá, conforme o princípio da oficialidade, iniciativa para promover a tomada de depoimentos, acareações, investigações e diligências cabíveis, objetivando a coleta de prova, recorrendo, quando necessário, a peritos e técnicos, de modo a permitir a correta elucidação dos fatos.

Por outro lado, para assegurar o contraditório e a ampla defesa, enfatiza o art. 155 da Lei n.º 8.112/90 que o servidor tem direito de acompanhar o processo pessoalmente ou por intermédio de procurador, e de arrolar e reinquirir testemunhas, produzir provas e contraprovas e formular quesitos, quando se tratar de prova pericial.

Caso a comissão consiga tipificar os fatos o servidor deverá ser citado para apresentar defesa escrita, a Súmula n.º 5 do Supremo Tribunal Federal diz ser prescindível a nomeação de advogado para fazer a defesa técnica do servidor, desta feita a defesa escrita pode ser apresentada pelo próprio processado.

Ainda no inquérito administrativo a comissão deve elaborar parecer opinativo concluindo pela absolvição ou pela aplicação de uma penalidade que deverá ser apontada no relatório.

A terceira e última fase do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) é o julgamento. Caso a pena a ser aplicada seja a demissão do servidor, apenas o Presidente da República, Presidentes do Legislativo, Tribunais Federais e o Procurador-Geral da República, podem julgar o servidor.

O servidor estável somente pode ser demitido administrativamente por meio deste processo, resguardada todas as suas garantias.

14 NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 305

### 3.2. A AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO

A reforma administrativa de 1998 efetivada através da Emenda Constitucional n.º 19 de 1998, transformou de uma guinada transformando o Estado prestador de serviços públicos e concretizador de políticas públicas em um Estado gerencial, voltado para os resultados.

O Estado gerencial se baseia em transformar o Estado em um fiscalizador e gerenciador de serviços públicos por meio de suas agências, nesse sentido a reforma de 1998 criou “as agências reguladoras, as agências executivas e as Organizações Sociais (OS)<sup>15</sup>”

Bresser-Pereira<sup>16</sup> analisando às três dimensões da reforma administrativa de 1998, afirma que uma delas seria:

[...]Cultural, de mudança de mentalidade, visando passar da desconfiança generalizada que pesa sobre os administradores públicos a um grau de confiança, ainda que limitado, combinado com maior compromisso com os resultados; aqui, a estratégia foi a da capacitação massiva e permanente de gerentes e servidores públicos.

A reforma administrativa atrelou-se à proposta de modernização da administração pública, tendo como mote a eficiência. A Emenda Constitucional n.º 19/98 inseriu no artigo 37, cabeça, da Constituição Federal de maneira expressa o princípio da eficiência como um norteador da atividade administrativa.

Dentro desse contexto e na mesma Emenda Constitucional n.º 19/98 foi inserido o inciso III, no parágrafo 1.º do artigo 41 da Constituição Federal, que relativiza a estabilidade do servidor, que poderá ser demitido quando não alcançar desempenho satisfatório.

A avaliação de desempenho inserida no texto constitucional é uma ferramenta indispensável para promover melhorias e avaliar objetivamente os servidores públicos<sup>17</sup>.

No contexto reformador da Emenda Constitucional n.º 19/98 a inserção do inciso I, no parágrafo 1º do artigo 41, da Constituição Federal, foi o que mais perto chegou de abolir a estabilidade do servidor público, pois mesmo aqueles servidores que adquiriram a estabilidade, poderão perder o cargo após a avaliação de desempenho.

O artigo em comento é de eficácia limitada, pois na seara federal depende de lei complementar para regularizá-lo, nesse sentido, o servidor da união não pode ser demitido pela avaliação periódica de desempenho, pois inexistente lei que estabeleça critérios de aferição relacionados ao desempenho do servidor no exercício do cargo, autorizando, em caso de desempenho insuficiente, a perda do cargo.

Francisco Gérson Marques Lima analisa de maneira clara a diferença entre a demissão (art. 41, §º 1, II, CF) e a exoneração por desempenho insuficiente (art. 41, §1º, III, CF):

15 NEY, Marcia Silveira; GONÇALVES, Carlos Alberto Grisólia. Reformas administrativas e o desmonte neoliberal do Estado brasileiro: desafios para o enfrentamento ao novo coronavírus. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, São Paulo, v. 03, n. 30, p. 300-3155, 04 set. 2020. *FapUNIFESP (SciELO)*. <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-73312020300301>. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/physis/2020.v30n3/e300301/pt/>. Acesso em: 12 abr. 2022.

16 BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. *PACHECO Regina Sílvia. Instituições, Bom Estado, e Reforma da Gestão Pública. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 3, setembro/outubro/novembro, 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 12 de abril de 2022.

17 AMARAL, B. G. D., ENSSLIN, S. R., VALMORBIDA, S. M. I., & DUTRA, A. (2018). AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE SERVIDORES PÚBLICOS: o que a literatura nos ensina? *Caderno De Administração*, 26(1), 147-169. Recuperado de <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/CadAdm/article/view/39713>

A falta de desempenho é periódica, verificável mediante procedimento de avaliação, acarreta a exoneração do servidor e é regulada por lei complementar. As faltas cometidas pelo servidor são apuradas em processo administrativo, que normalmente não é periódico, podendo concluir pela absolvição do servidor ou pela aplicação de sanção (inclusive demissão), e é regulado por lei ordinária (o Estatuto do Servidor ou outra lei específica, que trate da matéria)<sup>18</sup>

Cumpra anotar que a inexistência de lei complementar regulando o artigo 41, §1º, III e 247, CF, não obsta que o Estatuto dos Servidores de cada Ente, crie formas de desempenho com finalidades outras. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.437/SP,<sup>19</sup> enfrentou o tema e assegurou a constitucionalidade de norma que criou avaliação de desempenho, caracterizando-a como falta funcional.

O Supremo Tribunal Federal entendeu que independentemente da existência de lei regulando o art. 41, §1º, III e art. 247, CF, o ente federativo pode instituir em sua legislação a avaliação de desempenho para o recebimento de gratificação, verificação de progressão e eventual abertura de Processo Administrativo Disciplinar.

Conforme o Projeto em comento (PL 248), a avaliação será feita anualmente mediante a observância dos seguintes critérios, qualidade de trabalho; produtividade no trabalho; iniciativa; presteza; aproveitamento em programas de capacitação; assiduidade; pontualidade; administração do tempo; uso adequado dos equipamentos de serviço.

Nota-se que a maioria dos critérios são subjetivos, o que poderá trazer problemas ao serviço público (perseguição, por exemplo). Além disso, a partir dos critérios acima elencados, o servidor será conceituado como excelente, bom, regular ou insatisfatório.

A avaliação seria realizada por uma comissão de três servidores estáveis, com nível hierárquico igual ou superior ao avaliado. O servidor será exonerado após receber dois conceitos de desempenho insatisfatório ou três conceitos intercalados de desempenho insatisfatório nas últimas cinco avaliações<sup>20</sup>.

### 3.3. O PROCESSO JUDICIAL

A terceira e última possibilidade de o servidor estável perder o cargo (existe a possibilidade do art. 169, §4.º, CF, porém não será objeto deste estudo) é por meio de processo judicial (art. 41, §1º, II, CF). Aqui existe uma série de possibilidades para que o servidor público estável perca seu cargo, em regra a condenação à perda do cargo público se dá no processo penal e em casos de improbidade administrativa.

Na seara penal, a sentença penal condenatória, para além da imposição de uma sanção ao autor de uma conduta reprovável criminalmente, também produz efeitos extrapenais, de natureza cível e administrativa. O artigo 92 possibilita a perda do cargo por servidores públicos,

18 LIMA, Francisco Gérson Marques. A Emenda Constitucional 19/98 e o servidor público. In: Revista dos tribunais, vol. 762, abr.1999, p. 106 -117.

19 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.437. Relator: Ministra Cármen Lúcia. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 03 dez. 2020.

20 BRASIL. Projeto de Lei n.º 248, de 2020. Disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável, e dá outras providências. **Projeto de Lei 248**. Brasília, DF, 01 jan. 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/Plp/plp248.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/Plp/plp248.htm). Acesso em: 14 abr. 2022.

apesar de o artigo 327, Código Penal (CP), trazer um conceito amplo de funcionário público que engloba, inclusive, o servidor, iremos, aqui, tratar apenas deste último.

Consoante o artigo 92, CP, o servidor perderá o cargo quando pratiquem delitos com abuso de poder ou violação de dever para com a administração pública, cuja pena seja igual ou superior a um ano, ou, se tratando de crime comum, sejam punidos com pena privativa de liberdade superior a quatro anos.

Nesta seara, a celeuma se dá quando a condenação alcança situações supervenientes às existentes à época dos fatos. Explicando, pode uma sentença penal condenatória declarar a perda do cargo público de um servidor que, à época dos fatos, não ocupava um cargo? A doutrina, em regra, diz que não, visto que os efeitos de uma sentença penal condenatória não podem alcançar essas situações.

Não cabe à sentença alcançar situação fática que não existia na época dos fatos, isto é, para a aplicação do art. 92, CP, deve-se não apenas considerar o desvalor e a reprovabilidade do delito, mas ligá-lo de maneira fática ao exercício da função do cargo. Outrossim, a perda do cargo não se confunde com a proibição do exercício do cargo (art. 47, I, CP), esta é temporária enquanto a outra é definitiva.

Quanto a discussão de se um novo cargo diverso do que foi praticado o delito pode ser perdido, o Superior Tribunal de Justiça no REsp 1.452.935<sup>21</sup> entendeu que o cargo que se deve perder é aquele que o servidor ocupava a época do delito.

Até o julgado do Recurso Especial 1.452.935-PE o Superior Tribunal de Justiça tinha o entendimento que apenas o cargo que se ocupava a época dos fatos pode ser perdido. Não podendo a condenação atingir cargo diverso, ademais a sentença penal condenatória deve ser plenamente fundamentada ligando os fatos a hipótese de incidência.

Porém, a partir do julgado em comento o Tribunal abriu uma hipótese onde a regra é exceção, qual seja: quando o novo cargo tem estreita relação com o cargo em que ocorreu o delito. A justificativa estar no fato de que, nesses casos, pode haver o uso indevido do novo cargo para perpetuar delitos contra a administração.

Lado outro, o segundo grupo de sentenças que podem declarar a perda do cargo público são as eivadas em processos de improbidade administrativa. A improbidade administrativa é regulada pela Lei n.º 8.429/92 e suas respectivas alterações.

A reforma da lei de improbidade administrativa realizada pela Lei n.º 14.230/2021 retirou a possibilidade de improbidade administrativa por meio da culpa, a partir da lei em comento deve-se provar que o agente teve dolo de praticar a conduta.

Dentre as penas cominadas no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa está a perda da função pública, que em linhas gerais para o servidor estável significa a perda do cargo.

Aqui também reside a mesma celeuma que existe na aplicação do artigo 92, CP; ou seja: qual a função pública pode ser perdida, apenas aquela que o ímprobo ocupava a época dos fatos ou uma novel que ocupe a época da sentença.

21 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 1.452.935. Recorrido: Ministério Público Federal. Recorrente: João Vilarim Filho. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Brasília, DF, 14 de março de 2017. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 14 ago. 2018.

Ao contrário do entendimento consagrado na seara criminal, na seara administrativa entende-se que a função a ser perdida é aquela ocupada a época do trânsito em julgado da sentença.

Apesar do rigor, o Superior Tribunal de Justiça entende que a perda da função pública é a pena mais grave a ser aplicada ao servidor, por isso, deve-se de maneira percuciente analisar os fatos e peculiaridades do caso, momento o dolo e a má-fé, de modo de se chegar à conclusão de ser o caso ou não de aplicar a sanção de perda da função pública.

### 3.4. A AMPLA DEFESA E O CONTRADITÓRIO

O artigo 5.º, L, CF, traz os princípios do contraditório e ampla defesa, que, devem ser exercidos em qualquer fase de processos judicial ou administrativo. A ampla defesa e o contraditório enquadram-se no chamado direitos de defesa insertos no artigo 5.º da Constituição Federal de 1988.

A ampla defesa se caracteriza por oportunizar ao processado a utilização de todos os meios lícitos para se defender em um processo, seja ele judicial ou administrativo. Alexandre de Moraes<sup>22</sup> fala em direito de se utilizar de todos os meios cabíveis para elucidar a verdade “ou mesmo de se omitir ou calar-se”, o processado pode, inclusive, na seara criminal, utilizar do silêncio parcial.

Lado outro, o processado (réu, inquirido, etc.) não tem compromisso com a verdade real, o direito a ampla defesa abarca inclusive o direito a contar-se os fatos da maneira que melhor aprouver a defesa, não se pode utiliza-se de ardis, mas de estratégias lícitas que objetivam a melhor defesa possível ao réu.

O processo só existe efetivamente se houver o contraditório, nessa quadra, inexistente devido processo legal sem que as partes possam exercer o contraditório durante o processo. A partir do contraditório às partes têm o direito de participar e influir na decisão do juiz no caso do processo judicial ou da comissão no caso do Processo Administrativo Disciplinar.

A garantia de participação no processo se concretiza no direito de ser ouvido, de falar de maneira oral ou escrita. O contraditório também se solidifica a partir do poder de influência, ou seja, de apresentar ideias, mostrar fatos, requerer provas.

Nessa quadra, conforme leciona Fredie Didier Jr<sup>23</sup> “o contraditório não se efetiva apenas com a ouvida da parte; exige-se a participação com possibilidade, conferida à parte, de influenciar no conteúdo da decisão”

O contraditório e ampla defesa não se encerra em si, não são princípios estáticos, na verdade, são princípios ensejadores da legitimidade processual, tal assertiva é indene de dúvidas, pois além de ser exercida quando da defesa ou contraditório e a ampla defesa devem estar presentes em todo o processo.

Assim, são eles que fundamentam a impossibilidade de o juiz e também das comissões prolatarem decisão surpresa, assim toda questão suscitada deve passar pelo crivo do contra-

22 MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo. Atlas. Grupo GEN, 2021. 9788597027648. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597027648/>. P.162 Acesso em: 14 abr. 2022.

23 DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. 22. ed. São Paulo: Juspodivm, 2020. p.111.

ditório. Leonardo Carneiro da Cunha<sup>24</sup> tecendo comentários sobre os princípios em comento afirmou:

[o] Estado democrático não se compraz com a ideia de atos repentinos, inesperados, de qualquer dos seus órgãos, mormente daqueles destinados à aplicação do Direito. A efetiva participação dos sujeitos processuais é medida que consagra o princípio democrático, cujos fundamentos são vetores hermenêuticos para aplicação das normas jurídicas.

A mácula formada pela ausência da ampla defesa e do contraditório é tão forte que consegue tornar os atos processuais inexistentes, pois, esses princípios são verdadeiros legitimadores do processo, assim inexistindo -ampla defesa e contraditório - dentro da relação processual está-se diante de atos inexistentes a partir do momento em que os referidos forem violados.

Tanto a Lei n.º 8.112/90 quanto a Lei n.º 9.784/99 trazem no seu bojo o mais profundo respeito ao contraditório e à ampla defesa, princípios fundamentais e legitimadores do processo administrativo.

Consoante se denota das referidas leis, o vício que pode levar a nulidade do Processo Administrativo é aquele insanável, que feito de outro modo não será o suficiente, trazendo prejuízo irreparável ao administrado e a administração que deveras novamente tornará que realizar a atividade processual.

Lado outro, as nulidades também recaem sobre os requisitos do ato (competência, forma, objeto, motivo e finalidade), em regra, vício insanável é aquele que ofende a ordem jurídica, Bandeira de Mello<sup>25</sup> abalizou e discriminou o que seriam atos nulos e anuláveis, consoante o autor “nulos são os atos que a lei declarar, os atos impossíveis de serem convalidados e anuláveis são os atos que a lei assim o diz e os que podem ser praticados sem que haja vício”, repare que por essa baliza a ausência do contraditório e da ampla defesa é considerado como capaz de anular não apenas um ato processual, mas todo o processo.

Apesar da diferença terminológica, a nulidade a que faz referência nada mais é do que as inexistências dos atos praticados ou até mesmo de todo o processo.

#### 4. A POSSIBILIDADE DE RETORNO AO SERVIÇO PÚBLICO

O servidor estável, seja por concurso, seja ou estabilizado nos termos do art. 19, cabeça, ADCT, quando demitido do serviço público, pode pleitear sua reintegração, conforme o artigo 28 da Lei n.º 8.112/90.

A Lei n.º 8.112/90 adotou um conceito de reintegração que vigia no direito pátrio pelo menos desde 1945, confira-se a conceituação de Alaim de Almeida Carneiro<sup>26</sup> “A reintegração, definida como sendo o ato pelo qual o funcionário demitido reingressa no serviço com ressarcimento dos prejuízos, decorre hoje, necessariamente, de decisão administrativa ou sentença judicial passada em julgado.”

24 CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A atendibilidade dos fatos supervenientes no processo civil**: uma análise comparativa entre sistema português e brasileiro. Coimbra: Almedina, 2012, p.61.

25 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p.486.

26 Carneiro, A. de A. (1945). Da reintegração por sentença judiciária. **Revista De Direito Administrativo**, 2(2), 882–886.

Edmir Netto de Araújo<sup>27</sup> em linha semelhante aduz “reintegração é a recondução ao cargo, do funcionário ilegalmente demitido, indenizando-se os prejuízos causados por tal afastamento, portanto, com efeito, retroativo à data da penalidade ilegítima, restabelecendo-se o status quo, como se não tivesse ocorrido a demissão.”

A reintegração do servidor estável pode-se dar de duas formas por sentença invalidando o ato administrativo ou por meio administrativo, quanto a segunda hipótese é lastreada na Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal que autoriza a administração a anular de ofício ou a requerimento seus atos quando eivados de vícios ou ilegalidades.

O pedido de reintegração quando existente um ato administrativo deverá ser realizado em até 5 (cinco) anos do ato administrativo de demissão, o prazo é lastreado nos artigos 110, I, lei 8.112/9 e art. 1º do Decreto-lei 20.910/32.

Caso interessante mostra-se quando o Servidor é demitido na seara administrativa, sendo o fundamento da demissão crimes contra a administração pública e após sobrevém sentença penal absolutória.

Em regra, a responsabilidade administrativa independe da criminal, no entender de José Cretella Júnior<sup>28</sup>

[A] Sentença penal absolutória repercute no juízo administrativo, sobrepondo-se à decisão das autoridades administrativas, ou seja: a) quando fica provada a inexistência do fato; b) quando não há prova da existência do fato; c) quando não existe prova de que o funcionário concorreu para a infração penal.

Ora, se o servidor foi demitido por um fato que *a posteriori* não ficou provado ou mesmo ficou provado que não foi o autor, é de se sobrepor a sentença absolutória a decisão administrativa, nesse sentido entente as Cortes superiores.

Por outro lado, em regra, a Sentença absolutória ficará silente quanto a demissão realizada na seara administrativa, haja vista a independência das searas. Nessa quadra, se a sentença apenas foi exarada após os 5 (cinco) anos que o servidor teria para entrar com a ação de reintegração, é o caso de se afastar a regra e aplicar a exceção, ou seja, que o prazo de 5 (cinco) anos seja contado a partir do trânsito em julgado da sentença absolutória com base nos artigos 386, I e IV, Código de Processo Penal.

A contrário sensu o servidor estaria sofrendo uma penalidade mesmo provado que este não concorreu ou praticou conduta capaz de levá-lo a demissão, seria violado os princípios da igualdade, do concurso e a estabilidade funcional.

Ademais, em abono da tese sustentada, o artigo 174, da Lei n.º 8.112/90, afirma que o Processo Administrativo pode ser revisto a qualquer tempo desde que surjam “[...] fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido, ou a inadequação da penalidade

27 ARAÚJO, Edmir Netto. **Curso de Direito Administrativo**. 8.º ed. São Paulo: Saraiva, 2020. p. 371 Acesso em: 14 abr. 2022.

28 CRETILLA JÚNIOR, José. Repercussão da sentença penal na esfera administrativa. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, s/v., s/n., p. 135-160 Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/66647/69257/88035>. Acesso em: 01 mar. 2022.

aplicada<sup>29</sup>.” Em casos tais, consoante aponta Mauro Roberto Gomes de Mattos<sup>30</sup> a própria lei possibilita a revisão administrativa, pois a sentença absolutória pode ser considerada um fato novo.

#### 4.1. DA INEXISTÊNCIA DE ATO ADMINISTRATIVO OU JUDICIAL

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>31</sup> conceitua o ato administrativo como:

Declaração do Estado (ou de quem lhe faça às vezes - como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.

Repare que, para o autor, o ato administrativo é uma declaração que advém do Estado ou de um substituto legal exarado com fundamento no direito público e é vinculado à Lei ou à Constituição, podendo ser revisto judicialmente.

Por seu turno Carvalho Filho<sup>32</sup> caracteriza o ato administrativo como “a exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público.” Nessa quadra para o autor em comento o ato administrativo deve conter, pelo menos, três características: “[que] a vontade emane de agente da Administração Pública ou dotado de prerrogativas desta. Depois, seu conteúdo há de propiciar a produção de efeitos jurídicos com fim público. Por fim, deve toda essa categoria de atos ser regida basicamente pelo direito público.”

Já Di Pietro<sup>33</sup> caracteriza o ato administrativo como “(...) a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário.”

Por outro lado, o ato administrativo deve conter elementos ou requisitos são eles: Competência, Objeto, Forma, Motivo, Finalidade, essa classificação gera de veras discussão na doutrina, e doutrinadores de relevo como Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>34</sup> adota classificação diversa.

Para o autor em comento nem todos os elementos realmente o são, pois elementos é a parte intrínseca do ato, assim, para este autor apenas o conteúdo e a forma são elementos. Nesse sentido, para Bandeira de Mello existe os elementos do ato e os pressupostos do ato, que se divide em pressupostos de existência e pressupostos de validade.

Desta feita a classificação de Bandeira de Mello<sup>35</sup> é a seguinte: elementos do ato: conteúdo e forma; pressupostos de existência: objeto e pertinência do ato; pressupostos de validade:

29 BRASIL. Lei nº 8.112/90, de 18 de abril de 1991. Brasília, DF, 19 abr. 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm). Acesso em: 10 abr. 1991.

30 Mattos, M. R. G. de. (1999). Do reflexo da decisão penal no âmbito do Direito Administrativo. *Revista De Direito Administrativo*, 217, 45–54.

31 MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p.393.

32 FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 34ª Ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.160

33 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo, Ed. Forense, 2021. p. 234.

34 MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p.400.

35 Ibid. p. 400.

sujeito (subjetivo), motivo e requisitos procedimentais (objetivo), finalidade (teleológico), causa (lógico) e formalização (formalístico).

Nessa quadra para o Bandeira de Mello<sup>36</sup>

Sem os elementos não há ato algum, administrativo ou não. Ou seja, inexistirá o próprio ser que se designa pelo nome de ato jurídico. Sem os pressupostos de existência faltará o indispensável para a produção jurídica daquele objeto constituído pelos elementos, isto é, para o surgimento de um ato jurídico qualquer (administrativo ou não, válido ou inválido), ou, então, faltará o requerido para a qualificação dele como ato administrativo (válido ou inválido). Sem os pressupostos de validade não haverá ato administrativo válido.

O autor se utiliza implicitamente da escada ponteana, dos Planos: da existência; Validade e Eficácia. E aqui se situa o ponto nevrálgico deste tópico, a inexistência dos atos administrativos.

Nessa quadra, o ato administrativo deve conter todos os elementos (elementos e pressupostos) para existir. A existência do ato confunde-se com o preenchimento adequado dos seus elementos, ou seja, ter conteúdo (objeto) e forma. O objeto é a “alteração jurídica que o ato administrativo se propõe a fazer”<sup>37</sup> assim, o objeto é a própria mudança ou medida a que o ato pretende fazer juridicamente.

Por sua vez o ato administrativo deve ter forma que é o meio ou maneiro pelo qual o ato é exteriorizado, a forma deve ser a prescrita em lei, nesse sentido o ato é solene e formal, consoante Carvalho Filho<sup>38</sup>

Deve o ato ser *escrito*, registrado (ou arquivado) e publicado. Não obstante, admite-se que, em situações singulares, possa a vontade administrativa manifestar-se por outros meios, como o caso de *gestos* (de guardas de trânsito, *v. g.*), *palavras* (atos de polícia de segurança pública) ou *sinais* (semáforos ou placas de trânsito). Esses meios, porém, é importante que se frise, são excepcionais e atendem a situações especiais.

Ao passo que o ato tenha conteúdo (objeto) e forma (exteriorização) ele existe no mundo jurídico, existindo enquanto não for revogado, anulado ou seus efeitos não forem exauridos.

Nesse sentido de maneira elucidativa diz Bandeira de Mello

Um ato, isto é, um conteúdo exteriorizado, que incida sobre um objeto inexistente é um ato inexistente, um não ato. Vale dizer: pode ter existência material, apenas, ou, então, apresentar-se como mero fato. Juridicamente relevante, mas ato jurídico não será. Logo, não poderá ser ato administrativo.<sup>39</sup>

O ato administrativo é a declaração ou exteriorização de vontade da administração, nesse sentido o silêncio administrativo significa a ausência de manifestação da administração e deste silêncio apenas pode emanar efeitos se a legislação assim determinar.

A lei pode indicar que o silêncio significa uma manifestação de vontade positiva ou negativa, porém o mais comum, é a omissão da lei quanto aos efeitos do silêncio, nesses casos

36 Ibid. p 401.

37 FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 34ª Ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.169.

38 FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 34ª Ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.171.

39 MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p.403.

a depender do ato a ser produzido o administrado pode ajuizar ação mandamental para que o judiciário obrigue a administração praticar o ato, contudo, o que se pode afirmar que quando a lei não informa as consequências do silêncio administrativo o ato não existisse.

Outrossim, Bandeira de Mello<sup>40</sup> defende que mesmo que a lei informe qual a consequência jurídica do silêncio da administração não existirá ato, mas mera imputação legal, confira-se

[...] Nada importa que a lei haja atribuído determinado efeito ao silêncio: o de conceder ou denegar. Este efeito resultará do fato da omissão, como imputação legal, e não de algum presumido ato, razão por que é de rejeitar a posição dos que consideram ter aí existido um “ato tácito”

A existência, é pressuposto para a validade e a eficácia, quanto a validade, faz parte o sujeito que produz o ato; o motivo, que é o pressuposto fático que exige ou autoriza a prática do ato. A eficácia é a produção dos efeitos do ato no mundo externo, é o momento em que o ato efetivamente se justifica.

A respeito da Existência, Validade e Eficácia, Rafael Valim<sup>41</sup>, explica que a existência do ato administrativo é sua pertinência com o “sistema jurídico.”

A validade é a “compatibilidade do ato administrativo em termos formais e materiais”, ou seja, é a adequação do ato administrativo com os pressupostos de validade, a “eficiência da declaração que põe a norma. Se eficiente, é válida; se deficiente, inválida.”

Por sua vez a eficácia é a “disponibilidade para a produção dos efeitos jurídicos a que está preordenado o ato administrativo” são os efeitos típicos, ou seja, é o momento que o ato se traduz concretamente na modificação, extinção ou criação de direitos e deveres.

Nesta quadra a sendo a eficácia a última fase é dependente das outras para produzir seus efeitos, neste sentido confira-se:

A eficácia do ato administrativo, assim como validade, é dependente da existência do ato administrativo. Não há eficácia sem existência, sendo, contudo, verdadeiro o contrário: há existência sem eficácia, nas hipóteses acima aventadas. Logo, retirada a existência de um ato administrativo, ipso fato, subtraída estará a sua eficácia.

Demais disso, se é certo que a validade e a eficácia têm na existência uma condição necessária, também o é que entre aquelas não se estabelece nenhum intercâmbio. São planos independentes [...]<sup>42</sup>

A existência, validade e eficácia são planos diferentes, a existência do ato administrativo independe da validade e eficácia, assim, como a validade independe de ser eficaz e ser eficaz independe da validade, contudo ambos dependem da existência.

40 MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p.394.

41 Valim, Rafael Ramires Araujo. **O princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro**. 2009. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. p.72. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/8546> Acesso em: 14 de abril de 2022.

42 Valim, Rafael Ramires Araujo. **O princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro**. 2009. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. p.74/75. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/8546> Acesso em: 14 de abril de 2022

Nessa quadra, o ato pode ser “existente, válido e eficaz; existente, válido e ineficaz; existente, inválido e eficaz; existente, inválido e ineficaz.”<sup>43</sup> Repare que em nenhum momento um ato inexistente irá produzir efeitos, pois, o que não existe não produz efeitos. O ato inválido por sua vez, existe, pode produzir efeitos.

Assim, ato administrativo inexistente não é anulado, invalidado ou qualquer coisa que o valha, mas apenas declarado como inexistente. A inexistência pode ser de duas formas, a primeira: os elementos não foram preenchidos, o conteúdo e a forma estão ausentes ou são deficientes a ponto de implicar a inexistência do ato.

A segunda maneira de ato administrativo inexistir é quando a administração se silencia e a lei não determina efeitos positivos ou negativos para o silêncio ou determina que o ato seja praticado de forma diversa.

A aplicabilidade da teoria dos atos administrativos formulada por Bandeira de Mello é importante, mormente, para a salvaguarda dos direitos fundamentais dos administrados.

## 4.2. A PRESCRIÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

O instituto da prescrição é corolário da segurança jurídica, ao longo do tempo a sociedade entendeu que não era salutar deixar demandas em aberto por toda a eternidade.

Assim foi moldado o instituto da prescrição que em termos gerais é a perda do direito de pretensão autor, isto é, se não exercida em um determinado lapso temporal perde-se o direito a pretensão. Repare, a prescrição não implica na perda do direito de ação, posto que a jurisdição é inafastável, com a prescrição perde-se a força para se exigir determinado bem da vida seja concreto ou abstrato.

Consoante Atalá Correia<sup>44</sup> muitas funções são atribuídas a prescrição o autor elenca um rol exemplificativo: “i) garantir a certeza do direito; ii) sancionar o titular de direito negligente; iii) adequar a situação de direito à situação de fato; iv) realizar a presunção de pagamento ou remissão de dívidas ante o decurso do tempo; v) manter a contemporaneidade do direito.”

Por outro lado, para existir a prescrição é necessário que inicialmente haja um direito violado, a inércia do titular do direito e, por último, o decurso de determinado lapso temporal. O primeiro requisito nasce quando o direito de determinada pessoa é violado ou ameaçado, nesse momento nasce para o autor a pretensão, o direito de ingressar no judiciário e pleitear a medida cabível.

A prescrição contra a Fazenda Pública é regulada pelo Decreto-lei 29.910/32 e pelo Decreto-lei n.º 4.597/42. O conceito de Fazenda Pública abrange União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquia e fundações públicas. Ademais, a prescrição incide sobre todo e qualquer tipo de pretensão em face da Fazenda Pública.

Cumprir lembrar que as ações declaratórias são imprescritíveis. Exceto em casos de trato sucessivo em que o prazo temporal da prescrição se renova mês a mês e é aplicável a Súmula 85 do Superior Tribunal Federal, todas as outras formas de contar a prescrição inicia-se a partir

43 Ibid. p.74.

44 CORREIA, Atala. **Prescrição**: entre passado e futuro. Almedina (Portugal), 2021. 9786556272788. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556272788/>. P. 60 Acesso em: 15 abr. 2022.

do momento em que o ato administrativo ou a lei com efeitos concretos é publicada, ou o destinatário tiver ciência expressa.

### 4.3. DA POSSIBILIDADE DE INEXISTÊNCIA DE PRESCRIÇÃO CONTRA O SERVIDOR

O artigo 1º do Decreto-Lei n.º 20.910/32 é claro ao afirmar que o prazo prescricional se inicia a partir da data do ato ou fato. Pois bem, da interpretação, Leonardo Carneiro da Cunha<sup>45</sup> aduz que o prazo se inicia “a partir da publicação no Diário Oficial de tal ato concreto e imediato, ou de qualquer outro meio que confira ciência inequívoca ao servidor público, é que se inicia a contagem do prazo de 5 (cinco) anos.”

A nosso ver, a prescrição jamais corre quando inexiste um ato administrativo, quando o Processo Administrativo Disciplinar não cita o servidor, quando a administração se silencia e a lei não atribui efeitos para o silêncio, por exemplo.

O ato administrativo inexiste quando não possui conteúdo ou forma, suponhamos que um servidor seja demitido do serviço público de maneira verbal, sem que seja confeccionado o ato administrativo escrito.

Nesse caso, a prescrição não incide, a demissão é ato formal e solene, deve ser realizada nos moldes da lei, sob pena de ilegalidade. Doutra banda, se o ato que deveria ter sido escrito é realizado de maneira verbal, este ato não existe, pois é praticado de maneira diversa.

É insuscetível a prescrição correr em casos como os exemplificados, pois a Fazenda estaria se beneficiando de sua torpeza, por outro lado, a prescrição não corre contra o que não existe, explica-se, se a demissão foi realizada de maneira diversa, ela não existe o servidor não foi demitido, portanto, não incide o instituto da prescrição.

Da mesma maneira que não incide a prescrição sobre atos administrativos sem conteúdo, suponha-se que após o PAD o servidor deve ser demitido, a demissão ocorre por meio de ato administrativo escrito, porém, este ato não possui os requisitos de demissão, fala de servidor diverso, aduz a instituto diverso da demissão e por fim tem-se como pronto e acabado, nessa hipótese também inexiste ato administrativo de demissão, não incidindo a prescrição.

A segunda hipótese em que defendemos que a prescrição não vai incidir é quando o Processo Administrativo não cita o servidor para se defender, não concretizando a relação jurídico-processual. Conforme delineado acima, o processo se caracteriza justamente pela relação dúplice entre autor e réu ou indiciante e indiciado, tendo o contraditório e ampla defesa como legitimadores.

Nesse sentido, a ausência da concretização jurídico-processual, ou seja, a não citação do réu para exercer o direito à ampla defesa e ao contraditório, faz com que os atos *a posteriori* não existam.

O Tribunal de Justiça do Piauí<sup>46</sup>, analisando um caso concreto chegou ao mesmo entendimento, o acórdão aduz que: “é de se ressaltar que a demissão de servidor público, sem pro-

45 DA CUNHA, Leonardo Carneiro. **A Fazenda Pública em Juízo**. São Paulo. Forense: Grupo GEN, 2021.

46 PIAUÍ. Tribunal de Justiça do Piauí. Reexame Necessário nº 201000010043510. Relator: Desembargador José Ribamar de Oliveira. Teresina, PI, 20 de fevereiro de 2019. **Diário de Justiça Eletrônico**. Teresina, 20 maio 2019

cedimento administrativo que lhe garanta a ampla defesa pende de vício tão grave que sequer corre a prescrição, pois a lei deve ser interpretada a luz da Constituição e não o contrário”.

O caso em comento analisa o caso em que a servidora foi demitida sumariamente depois de 20 anos de serviços prestados, a administração alegou que a servidora não fazia jus a estabilidade provisória por não preencher os 5 (cinco) anos exigidos pelo Art. 19, ADCT, o TJ-PI manteve a sentença de reintegração ao cargo, pois mesmo que a servidora não fizesse jus a estabilização não foi lhe oportunizado exercer a ampla defesa e contraditório, confira a Ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO. ESTABILIDADE EXTRAORDINÁRIA.ART.19 DO ADCT.SERVIDOR PÚBLICO NÃO ESTÁVEL.DEMISSÃO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA.

1- Ainda que se considerasse que a impetrante, ora apelada, não tivesse sido beneficiada pela estabilidade extraordinária, prevista no art. 19 do ADCT, posto que não teria 5 anos continuados no serviço público, quando da promulgação da Constituição de 1988; mesmo assim, haveria necessidade de abertura de processo administrativo com exercício do direito constitucional de defesa.

2- Assim, considerando que a demissão não contou com a abertura de processo administrativo, no qual fossem assegurados os princípios do contraditório e da ampla defesa, devida é a reintegração da recorrida ao mesmo cargo que anteriormente exercia seu labor, observando o status quo ante, assegurando-lhe o recebimento de todas as vantagens dele decorrente, desde o afastamento indevido.

(...)

4- RECURSOS CONHECIDOS E IMPROVIDOS. (grifo nosso).

Repare que o Tribunal não falou em nulidade, mas em inexistência do Processo Administrativo Disciplinar ante a ausência de contraditório e ampla defesa. Frisa-se que a ausência de contraditório é um vício tão grave que é capaz de ilidir a coisa julgada material a qualquer tempo.

Nesse sentido, também entendeu o TJ-CE<sup>47</sup> ao analisar o caso de um ex-militar que foi licenciado *ex officio*, afirmou que a

A ausência do referido processo administrativo disciplinar implica na falta de formalidade essencial, um dos requisitos de validade do ato administrativo, o que, por consequência, torna o ato inválido e incapaz de produzir qualquer efeito na órbita jurídica. Assim, inexistente, portanto, o ato de exclusão do militar, ora apelado, não há que se falar em prescrição, uma vez que tal ato não gerou qualquer efeito jurídico.

O STJ entende que a ausência da ampla defesa e contraditório implica em um ato inexistente, portanto, sem efeitos jurídicos, assim não há falar em prescrição. Isto porque “A ausência do referido processo administrativo disciplinar implica na falta de formalidade essencial, um dos requisitos de validade do ato administrativo, o que, por consequência, torna o ato inválido e

47 CEARÁ. Tribunal de Justiça do Ceará. Apelação nº 0619155-95.2000.8.06. 0001.Fortaleza, CE, 18 de fevereiro de 2018. **Diário de Justiça Eletrônico**. Fortaleza, 20 maio 2019.

incapaz de produzir qualquer efeito na órbita jurídica<sup>48</sup>.” Assim, o ato não pode ser convalidado nem mesmo pelo decurso do tempo.

Ora, estar-se-á falando dos direitos fundamentais dos administrados, e a violação dos direitos fundamentais jamais podem ser convalidados, mesmo porque, procedimento administrativo sem o conhecimento da parte investigada é inexistente, e ato demissional sem o prévio processo também inexistente no mundo jurídico.

A terceira e última hipótese em que não corre a prescrição é quando a administração silencia e a lei não atribui efeito algum ao silêncio, nem denegatório, nem concedendo. A justificativa é que, se o sujeito que detinha poderes jurídicos-administrativos para produzir o ato não o produziu, se este “ato” não tem forma, não tem objeto (conteúdo), não tem motivo, nem finalidade. O ato não entrou no mundo, não existe ato.

Aqui não importa se o agente quis, teve vontade de fazer o ato, o móvel é um pressuposto puramente psicológico e não jurídico, é apenas vontade, intenção. Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>49</sup>

Sem os elementos não há ato algum, administrativo ou não. Ou seja, inexistirá o próprio ser que se designa pelo nome de ato jurídico. Sem os pressupostos de existência faltará o indispensável para a produção jurídica daquele objeto constituído pelos elementos, isto é, para o surgimento de um ato jurídico qualquer (administrativo ou não, válido ou inválido), ou, então, faltará o requerido para a qualificação dele como ato administrativo (válido ou inválido). Sem os pressupostos de validade não haverá ato administrativo válido.

Fácil se infirmar que se inexistente ato administrativo não podemos falar em invalidade, ineficácia ou congêneres, pois como delineado acima validade e eficácia são dependentes da existência.

Outrossim, não podemos falar em nulidade ou teoria das nulidades, inexistente nulidade onde inexistente ato. Consequência lógica é: inexistente prescrição, pois, não se suscita nulidade o que atrairia o prazo prescricional.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da decomposição do ato administrativo realizada por Bandeira de Mello podemos de maneira pormenorizada estudar quando existe o ato administrativo, a escada ponteaniana que se divide em plano da existência, da validade e da eficácia se mostra plenamente aplicável a espécie.

A implicação do ato administrativo inexistente é inúmera, a começar pela inexistência de efeitos, mas a principal implicação sem dúvidas é a ausência de prescrição para estes casos.

Como se demonstrou, afigura-se a impossibilidade de, em casos tais, incidir a prescrição, isto porque, inexistente ato administrativo. Nessa quadra, pode o servidor demitido a qualquer momento ajuizar a ação de reintegração ou mesmo a ação declaratória de reconhecimento de vínculo jurídico.

48 BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. RECURSO ESPECIAL Nº 1.441.640 – CE, Rel. Min. Regina Helena Costa, Brasília, DF, 31 de maio de 2016, Brasília, DF, **Diário da Justiça eletrônico** 06 de junho de 2016.

49 MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 32ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p.401.

A linha de pensamento guarda fundamentos na teoria dos direitos fundamentais, posto que, os princípios são tão aplicáveis como as regras, assim, a ofensa a um deles é como se ofender uma regra concreta, em verdade, torna-se muito mais grave, posto que, a regra é o malferimento a uma única conduta e o malferimento aos princípios é a ofensa ao sistema na totalidade.

Desta feita, é de imprescindível importância o respeito as formas ao preenchimento do objeto, o respeito ao contraditório, a publicidade dentre outros princípios, objetivando o regular fazimento do ato administrativo. Sobretudo, respeitando o direito dos servidores e dos cidadãos, bem como os direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, B. G. D., ENSSLIN, S. R., VALMORBIDA, S. M. I., & DUTRA, A. (2018). **Avaliação de Desempenho de Servidores Públicos**: o que a literatura nos ensina? *Caderno De Administração*, 26(1), 147-169.
- ANTUNES ROCHA, Carmen Lúcia. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999.
- ARAÚJO, Edmir Netto. **Curso de Direito Administrativo**. 8°. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. O direito fundamental à presunção de inocência no processo administrativo disciplinar. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 9, v. 37, p. 11-55, 1 jul. 2009. *Revista de Direito Administrativo and constitucional*. <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v9i37>. Disponível em: [http://www.revistaaec.com/index.php/revistaec/issue/view/ano%209,%20n.%2037%20\(2009\)](http://www.revistaaec.com/index.php/revistaec/issue/view/ano%209,%20n.%2037%20(2009)). Acesso em: 1/12/2022
- BULON, Vanessa; OHAYON, Pierre; ROSENBERG, Gerson. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 3, n. 63, p. 265-284, 01 jul. 2012. Jul/set.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Lei nº 8.112/90, de 18 de abril de 1991. Brasília, DF, 19 abr. 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm). Acesso em: 12/10/2022
- BRASIL. **Decreto-Lei 20.910/32**. Rio de Janeiro, RJ, 07 jan. 1932. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d20910.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d20910.htm). Acesso em: 12/10/2022
- BRASIL. **Código Penal**. Rio de Janeiro, RJ, 07 jan. 1940. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 12/10/2022
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade/MC nº 1695. Relator: Ministro Maurício Correia. Brasília, DF, 30 de outubro de 1997. **Diário da Justiça**. Brasília, 07 ago. 1998.
- BRASIL. Projeto de Lei nº 248, de 2020. Disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável, e dá outras providências. **Projeto de Lei 248**. Brasília, DF, 01 jan. 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/Plp/plp248.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/Plp/plp248.htm). Acesso em: 12/10/2022
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.437. Relator: Ministra Cármen Lúcia. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 03 dez. 2020.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.452.935. Recorrido: Ministério Público Federal. Recorrente: João Vilarim Filho. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Brasília, DF, 14 de março de 2017. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 14 ago. 2018.
- BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. RECURSO ESPECIAL Nº 1.441.640 – CE, Rel. Min. Regina Helena Costa, Brasília, DF. 31 de maio de 2016, Brasília, DF, **Diário da Justiça eletrônico**, 06 de junho de 2016.
- BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. PACHECO Regina Silvia. Instituições, Bom Estado, e Reforma da Gestão Pública. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 3, setembro/outubro/novembro, 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 12 de abril de 2022.
- Carneiro, A. de A. (1945). Da reintegração por sentença judiciária. **Revista De Direito Administrativo**, 2(2), 882–886.
- CEARÁ. Tribunal de Justiça do Ceará. Apelação nº 0619155-95.2000.8.06. 0001. Fortaleza, CE, 18 de fevereiro de 2018. **Diário de Justiça Eletrônico**. Fortaleza, 20 maio 2019.
- CORREIA, Atala. **Prescrição**: entre passado e futuro. Almedina (Portugal), 2021. /.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. A atendibilidade dos fatos supervenientes no processo civil: uma análise comparativa entre sistema português e brasileiro. Coimbra: Almedina, 2012.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. São Paulo. Forense: Grupo GEN, 2021.

CRETELLA JÚNIOR, José. Repercussão da sentença penal na esfera administrativa. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, s/v., s/n., p. 135-160 Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/66647/69257/88035>. Acesso em: 15 de abril de 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo, Ed. Forense, 2021.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. 22. ed. São Paulo: Juspodivm, 2020.

FARIAS, Clovis Renato Costa. Estabilidade Extraordinária de Servidores Públicos e a Busca Pela Justiça (Uma análise do art. 19 do ADCT/CF88 com base na teoria dos direitos fundamentais). **Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 13, n. 9, p. 9-32, jan. 2011. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/780>. Acesso em: 15/05/2022

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 34ª Ed. São Paulo: Atlas, 2020.

LIMA, Francisco Gérson Marques. A Emenda Constitucional 19/98 e o servidor público. In: **Revista dos tribunais**, vol. 762, abr.1999, p. 106 -117.

MAIA, BORIS. A institucionalização do concurso público no Brasil: uma análise sócio-histórica. **Revista do Serviço Público - RSP**, v. 72 n. 3, 663 – 684.

Mattos, M. R. G. de. (1999). Do reflexo da decisão penal no âmbito do Direito Administrativo. **Revista De Direito Administrativo**, 217, 45–54.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MORAES, Alexandre D. **Direito Constitucional**. São Paulo. Atlas, 2021.

Moreira, E. B., & Gomes, G. J. (2018). A indispensável coisa julgada administrativa. **Revista De Direito Administrativo**, 277(2), 239–277.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade Administrativa: direito material e processual**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

NEY, Marcia Silveira; GONÇALVES, Carlos Alberto Grisólia. Reformas administrativas e o desmonte neoliberal do Estado brasileiro: desafios para o enfrentamento ao novo coronavírus. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, São Paulo, v. 03, n. 30, p. 300-3155, 04 set. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-73312020300301>. Disponível em:<https://www.scielo.org/article/physis/2020.v30n3/e300301/pt/>. Acesso em: 26/04/2022.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

REIS, M. L. REFORMA DO ESTADO: DA ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL: O CASO BRASILEIRO. **REVISTA FOCO**, [S. l.], v. 7, n. 1, 2014. DOI: 10.21902/jbslawrev.foco.v7i1.110. Disponível em: <https://revistafoco.emnuvens.com.br/foco/article/view/110>- Acesso: 1/11/2022.

PIAUI. Tribunal de Justiça do Piauí. Reexame Necessário nº 201000010043510. Relator: Desembargador José Ribamar de Oliveira. Teresina, PI, 20 de fevereiro de 2019. **Diário de Justiça Eletrônico**. Teresina, 20 maio 2019

SOARES, Fabiana de Menezes. Função administrativa, estabilidade e princípio da neutralidade: alguns apontamentos sobre a reforma administrativa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 136, n. 34, p. 87-99, 01 out. 1997.

SILVA, P. V. da. O servidor público nas constituições federais brasileiras e no projeto da assembleia nacional constituinte. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 22, n. 2, p. 106 a 116, 1988. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9439>. Acesso em: 12/05/2022.

Valim, Rafael Ramires Araújo. **O princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro**. 2009. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.