

SERVIDOR PÚBLICO E O DIREITO À ESTABILIDADE: REFLEXOS DA GARANTIA NO FUNCIONALISMO PÚBLICO

*Tays Caroline Miranda**

*Cláudia Fernanda de Aguiar Pereira***

1 INTRODUÇÃO

A estabilidade do servidor público é uma garantia constitucional que visa defendê-lo de eventuais abusos praticados pela Administração Pública. Busca-se permitir que o agente possa desempenhar suas funções de forma adequada, agindo com impessoalidade, legalidade, moralidade e eficiência, sem que seja acometido por pressões externas, principalmente políticas, que maculem a sua atuação. A ideia é que, com essa proteção, as atividades estatais sejam sempre exercidas aspirando ao atendimento do interesse público, em prol do bem comum.

Para compreensão do assunto, buscar-se-á definir o que é a estabilidade, expondo-se os requisitos necessários para a aquisição do direito e apontando-se as consequências jurídicas que decorrem do instituto. Ainda, serão analisadas as formas de rompimento involuntário do vínculo jurídico formado entre a Administração Pública e seus servidores, pontuando-se, sucintamente,

*Estudante de Direito – Faculdades Integradas de Bauru – FIB.

**Professora do curso de Direito – Faculdades Integradas de Bauru – FIB.

aspectos positivos e negativos da garantia, objetivando concluir se a estabilidade se torna um bônus ou um ônus para o funcionalismo público.

Sem mais rodeios, iniciar-se-á a exposição da temática a seguir.

2 O CONCEITO DE ESTABILIDADE

A estabilidade é uma garantia atribuída a certos servidores públicos que atendam a condições constitucionalmente estabelecidas.

Di Pietro (2015) ensina que o direito será assegurado ao servidor que cumprir, dentre outros, o requisito de tempo de serviço exigido para esse fim, sendo que, após, o vínculo jurídico formado com o Poder Público somente se romperá nas hipóteses fixadas na Lei Maior.

Assim, àqueles que adquirirem estabilidade, garante-se a permanência no serviço público, de forma que o servidor somente será desligado do funcionalismo nos casos previstos na Constituição Federal ou mediante sua livre solicitação. Ressalte-se que, como dito, a estabilidade se dá no serviço público, e não no cargo ocupado, já que este poderá ser extinto ou declarado desnecessário, por exemplo, casos em que o servidor só será vinculado a uma nova atividade de mesma natureza daquela que exercia quando ingressou nos quadros da Administração Pública, pois foi para este trabalho que se habilitou ao ser aprovado em concurso público (MARINELA, 2017).

Diz-se que o servidor público estável detém vantagens em relação aos demais agentes públicos e privados. E isso, de uma certa maneira, é vero. Não obstante, deve-se compreender os motivos que levaram o legislador a criar tal instituto, para que se possa verificar a sua finalidade e, assim, posteriormente, debater os seus benefícios e malefícios para o funcionamento da máquina pública.

As pessoas que fazem do exercício de uma função pública a sua profissão carregam a grande responsabilidade de servir à sociedade. Considerando a indesejada, mas forte influência externa, principalmente política, que sofre a gestão pública, torna-se necessária a criação de um instituto que proteja as ações dos servidores que desempenham atividades estatais, para que possam agir de acordo com a lei, visando o bem comum, sem que haja o temor de eventuais represálias.

Comentando sobre a inserção da garantia de permanência no serviço público nas Constituições brasileiras, Meirelles e Burle Filho ensinam que:

[...] a estabilidade tinha por fim garantir o servidor público contra exonerações, de sorte a assegurar a continuidade do serviço, a propiciar um melhor exercício de suas funções e, também, a obstar aos efeitos decorrentes da mudança do Governo. De fato, quase como regra, a cada alternância do poder partidário o partido que assumia o Governo dispensava os servidores do outro, quer para admitir outros do respectivo partido, quer por perseguição política (MEIRELLES e BURLE FILHO, 2016, p. 554).

Deste modo, a existência de servidores estáveis na Administração Pública objetiva o bom desempenho das atividades que lhe são inerentes, de forma que seus agentes sejam capacitados, com o transcurso do tempo, a executar com eficiência suas atribuições, garantindo-se, conseqüentemente, melhorias contínuas no serviço público.

Com a promulgação da atual Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, o legislador dispôs sobre a estabilidade no artigo 41 e, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no artigo 19, conforme se observa na leitura abaixo:

Art. 41. São estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público.

§ 1º – O servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa. [...]

Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público. [...]

§ 2º – O disposto neste artigo não se aplica aos ocupantes de cargos, funções e empregos de confiança ou em comissão, nem aos que a lei declare de livre exoneração, cujo tempo de serviço não será computado para os fins do «caput» deste artigo, exceto se se tratar de servidor (BRASIL, 1988).

Ainda, válida é a verificação de que o artigo 41 da Constituição Federal foi transformado pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998. Com isso, o *caput* do mencionado artigo passou a dispor que “são estáveis após três anos de efetivo

exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público” (BRASIL, 1998), sendo este o conteúdo vigente nos dias de hoje sobre o assunto.

Assim, ante a alteração de vários aspectos do instituto, a seguir serão abordados todos os requisitos necessários para que o servidor público possa adquirir a estabilidade no serviço público.

3 REQUISITOS PARA A AQUISIÇÃO DE ESTABILIDADE

Em suma, ensejam a estabilidade o cumprimento de quatro requisitos: nomeação para cargo de provimento efetivo; nomeação em virtude de concurso público; estágio probatório; e aprovação em avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade (MEIRELLES e BURLE FILHO, 2016). Logo, o servidor público que preencher essas condições poderá gozar do benefício, incluindo todas as suas consequências jurídicas.

Portanto, para melhor entendimento da normatização sobre a garantia, cada exigência constitucional será explicada separadamente abaixo.

3.1 NOMEAÇÃO PARA CARGO DE PROVIMENTO EFETIVO

Considerando as alterações sofridas pela atual Constituição Federal desde a sua entrada em vigor no ordenamento jurídico brasileiro, com o fim de que se possa compreender quais pessoas possuem direito à aquisição de estabilidade, serão explanadas a seguir as regras contidas no texto original da Suprema Lei.

Com o advento do Texto Constitucional em 1988, a estabilidade fora atribuída aos servidores nomeados em virtude de concurso público, após certo tempo de serviço.

Ressalte-se, previamente, que, embora o artigo 39 da Carta Magna estabeleça a adoção de um regime jurídico único para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas, ensinam Alexandre e Deus (2017) que parte da doutrina sempre defendeu como possível a utilização do regime celetista nestes âmbitos, contanto que tal regime fosse único.

Com isso, pode-se dizer que a estabilidade seria um direito inerente aos servidores públicos ocupantes de cargos ou empregos públicos, desde que atendido o requisito de dois anos de efetivo exercício exigido à época. Nesse sentido, adotando a tese de que a garantia decorre da aplicação direta do artigo 41 da Constituição Federal, não sendo exclusividade do regime estatutário, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) editou a Súmula 390, cujo teor abaixo se reproduz:

ESTABILIDADE. ART. 41 DA CF/1988. CELETISTA. ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA OU FUNDACIONAL. APLICABILIDADE. EMPREGADO DE EMPRESA PÚBLICA E SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. INAPLICÁVEL.

I - O servidor público celetista da administração direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988.

II - Ao empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, ainda que admitido mediante aprovação em concurso público, não é garantida a estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988 (BRASIL, 2005).

Ademais, é importante destacar que, conforme mencionado no entendimento do TST estampado acima, os empregados de empresa pública e de sociedade de economia mista não fazem jus ao benefício (da estabilidade) visto que devem ser regidos pelo regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos trabalhistas (art. 173, §1º, II, CF), não sendo este condizente com a garantia de permanência no serviço público.

Além disso, deve-se observar que, ao entrar em vigor, a Constituição Federal de 1988 trouxe uma estabilidade extraordinária no artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Garantiu-se, com isso, aos servidores civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração pública direta, autárquica e fundacional, que não tivessem sido aprovados em concurso público para ingressarem no funcionalismo, mas contassem com cinco anos de efetivo exercício na data de promulgação da Lei Maior, a estabilidade. Observa-se, contudo, que tal exceção não foi estendida àqueles que ocupassem, exclusivamente, cargos, funções e empregos de confiança, em comissão ou declarados em lei de livre nomeação e exoneração (§2º), já que são temporais, isto é, variam de acordo com a vontade e o interesse da autoridade nomeante. Matheus Carvalho expõe que:

[...] a estabilidade poderá ser adquirida por aqueles agentes que, mesmo sem aprovação em concurso público, tenham ingressado no serviço público, ao menos, cinco anos antes da promulgação da Constituição Federal de 1988. Trata-se de regra de “estabilização” prevista no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT que tem a intenção de assegurar os direitos daqueles que já tinham sua situação consolidada (CARVALHO, 2017, p. 826).

Visto isso, é possível compreender os critérios utilizados para definir quais agentes públicos poderiam adquirir o benefício de estabilidade logo quando da promulgação da Constituição Cidadã.

Não obstante, em 05/06/1998, passou a vigorar a Emenda Constitucional nº 19/1998, a qual modificou o *caput* do artigo 41 da Lei Maior. A partir de então, surgiu a exigência de que, para que alguém possa ser garantido pela estabilidade no serviço público, deverá atender, dentre outros, ao requisito de ter sido nomeado para cargo de provimento efetivo, sendo esta a regra utilizada para os servidores públicos que ingressaram no funcionalismo a partir desta data (BRASIL, 1998).

Assim, antes de adentrar na condição em comento, para melhor entendimento da imposição efetuada, é importante diferenciar efetividade de estabilidade.

A efetividade é um modo de preenchimento de cargos públicos que possibilita a permanência de seu ocupante no exercício das atribuições que lhe são inerentes (MEDAUAR, 2018). Pode-se dizer que a efetividade é uma condição para a estabilidade, pois somente os cargos de provimento efetivo são compatíveis com a aquisição do benefício, já que proporcionam a manutenção do servidor na Administração Pública.

Deste modo, com o advento da EC nº 19/1998, verifica-se que somente os servidores públicos estatutários podem adquirir a estabilidade, haja vista que estes são os que ocupam cargos públicos. Em decorrência disso, prejudicado está o inciso I da Súmula 390 do TST, já que a garantia de permanência no serviço público não pode mais ser atribuída aos servidores públicos celetistas, detentores de emprego público, considerando que são categorias claramente distintas.

Sobre a modificação, Di Pietro pondera o seguinte:

[...] A partir dessa Emenda, que só assegura estabilidade ao servidor nomeado para cargo de provimento efetivo, não mais se justifica a outorga de estabilidade ao servidor celetista, que é contratado (e não nomeado) para emprego (e não para cargo). [...] Os ocupantes de emprego são beneficiados com os direitos sociais previstos no artigo 7º (proteção contra despedida arbitrária, seguro-desemprego, fundo de garantia), não assegurados aos servidores estatutários [...] A Súmula 390, I, do Tribunal Superior do Trabalho iguala situações que, pela Constituição, são submetidas a regimes jurídicos diferenciados. Aliás, os dois regimes são excludentes entre si: se o servidor celetista tem direito à estabilidade prevista no artigo 41, não se justifica a aplicação a ele das normas de proteção contra despedida arbitrária, seguro-desemprego e fundo de garantia (DI PIETRO, 2015, p. 158).

Portanto, em suma, apurou-se que:

a) os servidores públicos celetistas que ingressaram na administração direta, autárquica e fundacional até o dia 05/06/1998 (data da promulgação da EC 19/1998) podem adquirir a estabilidade prevista no Texto Constitucional. Nesse sentido, em respeito à segurança jurídica, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal em 2008, cujo teor da decisão se transcreve abaixo:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO CONVERTIDO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. EMPREGADO PÚBLICO. APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO ANTERIOR À EC 19/98. ESTABILIDADE. A garantia da estabilidade, prevista no artigo 41 da Constituição, estende-se aos empregados públicos celetistas, admitidos em período anterior ao advento da EC n. 19/98. Agravo regimental a que se dá provimento (STF – AI-AgR: 472685 BA, Relator: Min. EROS GRAU, Data de Julgamento: 16/09/2008, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-211 DIVULG 06/11/2008 PUBLIC 07/11/2008 EMENT VOL-02340-04 PP-00806).

b) os servidores públicos celetistas que ingressaram na administração direta, autárquica e fundacional após o dia 05/06/1998 e os que foram admitidos em sociedades de economia mista e empresas públicas, independentemente da data de assunção do emprego, não podem adquirir a estabilidade prevista na Lei Maior;

c) os servidores públicos civis (estatutários ou celetistas) da administração direta, autárquica e fundacional em exercício na data da promulgação da Constituição Federal (05/10/1988) há cinco anos continuados, no mínimo, e que não se submeteram ao procedimento de concurso público, desde que

não ocupantes de cargos, funções ou empregos de confiança, em comissão ou declarados em lei de livre exoneração, podem adquirir a estabilidade prevista na Carta Magna; e

d) os servidores públicos estatutários nomeados para cargo de provimento efetivo, independentemente da data de ingresso no serviço público, podem adquirir a estabilidade prevista na Constituição Cidadã, observando-se que, após a Emenda Constitucional nº 19/1998, somente estes agentes serão beneficiários da garantia.

Posto isso, analisar-se-á o próximo requisito para a aquisição da estabilidade.

3.2 CONCURSO PÚBLICO

Ainda nos termos do *caput* do artigo 41 da Constituição Federal, para que alguém possa usufruir do benefício da estabilidade, é necessário que a nomeação para ocupação de cargo público de provimento efetivo seja em decorrência de aprovação em concurso público.

Deste modo, a exigência de concurso público reforça o porquê de certos servidores não possuírem direito à garantia constitucional.

Os ocupantes de cargo em comissão, embora também sejam servidores estatutários, não são contemplados pela estabilidade, haja vista que não se submetem ao exame concursal, considerando que o provimento e a exoneração são de livre escolha da autoridade competente para a nomeação. Assim, como tais cargos não ensejam continuidade no serviço público, já que são preenchidos de acordo com as necessidades daquele que se encontra no poder, variáveis ao longo do tempo, verifica-se total incompatibilidade com o instituto da estabilidade.

Ademais, em relação aos servidores temporários, em que pese, em certos casos, serem contratados após a aprovação em processo seletivo, este instrumento não se equipara ao procedimento de concurso público, não oportunizando o gozo da estabilidade pelos agentes que assim ingressam no funcionalismo, até porque visam apenas ao atendimento de uma necessidade de excepcional interesse público, não condizente com a garantia constitucional (DI PIETRO, 2015).

Comentando sobre o exposto, Meirelles e Burle Filho afirmam que:

[...] os nomeados em comissão e os admitidos na forma do art. 37, IX, da CF, cujos vínculos empregatícios têm sempre um caráter provisório, jamais adquirem estabilidade. Não podem pretender a permanência no serviço público, porque essa garantia, repetimos, é exclusiva dos servidores regularmente investidos em cargos públicos de provimento efetivo em virtude de concurso público (MEIRELLES e BURLE FILHO, 2016, p. 555).

Destarte, pode-se concluir que esses servidores (nomeados em comissão ou temporários) claramente não podem adquirir estabilidade, pois, além de não ocuparem cargo público de provimento efetivo, a investidura na função não é decorrente de aprovação em concurso público, mas sim baseada em critérios políticos ou de excepcional interesse público, respectivamente.

Visto isso, faz-se necessária a compreensão da próxima exigência constitucional para a aquisição da estabilidade.

3.3 ESTÁGIO PROBATÓRIO

Cyonil Borges e Adriel Sá (2018) ensinam que o estágio probatório é o período de tempo a ser transposto para se alcançar a estabilidade no serviço público. Durante esse prazo, o servidor público será constantemente avaliado com o intuito de verificação de sua capacidade, habilidade e aptidão para o desempenho das funções inerentes ao cargo público que ocupa.

Em outras palavras, é possível dizer que, nesse ínterim, a Administração Pública irá apurar a conveniência ou não da manutenção do servidor no funcionalismo público (MEIRELLES e BURLE FILHO, 2016).

Quanto ao prazo estabelecido, dispõe o *caput* do artigo 41 da Constituição Federal que o servidor público somente será considerado estável após três anos de efetivo exercício (BRASIL, 1998), sendo este, então, o tempo definido para o estágio probatório. Deve-se ressaltar, ainda, que o Texto Constitucional faz menção a efetivo exercício. Portanto, caso o servidor se afaste do cargo para exercer outras funções ou em decorrência de licenças, o prazo de avaliação deverá ser prorrogado pelo mesmo período em que esteve ausente, para que se possa garantir o fiel cumprimento do lapso temporal de estágio probatório estipulado na Lei Maior (ALEXANDRE e DEUS, 2017).

Outra observação importante a ser feita é a seguinte: antes da EC nº 19/1998, o período de estágio probatório era encerrado em dois anos. Deste

modo, para que não houvesse prejuízo aos servidores em fase de avaliação à época da promulgação da alteração, o prazo anteriormente adotado fora mantido em relação a estes (determinação dada pelo artigo 28 da referida emenda).

Por fim, outro aspecto a ser analisado é a possibilidade de exoneração ou demissão do servidor durante o estágio probatório. Sobre a problemática, Borges e Sá lecionam que:

Em relação à exoneração do servidor em estágio probatório, esclareça-se que o fato de o servidor se encontrar em estágio probatório não afasta o dever de a Administração motivar a exoneração do servidor, no caso de não atendimento aos requisitos legais. Garante-se ao servidor o direito ao contraditório e à ampla defesa (STF – RE 240735/MG). Ou seja, será necessário um procedimento administrativo para que se reprove o servidor no estágio probatório. E, ainda, no caso de demissão do servidor em estágio probatório, é necessário, também, um processo administrativo, mas de natureza disciplinar, em razão de este ser o meio apropriado para aplicação de sanções a servidores em geral (BORGES e SÁ, 2018, p. 421).

Assim, conclui-se que o fato de o servidor público ainda não ter adquirido a estabilidade no serviço público não permite que a Administração o desligue do exercício da sua função sem prévia justificativa. Deve, inclusive, existir a possibilidade de contraditório e ampla defesa para que o ato seja legal.

Adiante, explicar-se-á o último requisito para a aquisição da estabilidade.

3.4. AVALIAÇÃO ESPECIAL DE DESEMPENHO

Tal exigência é inovação trazida pela Emenda Constitucional nº 19/1998, ao acrescentar no artigo 41 da Constituição Federal o §4º, que dispõe: “como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade” (BRASIL, 1998).

Em observância ao exposto, verifica-se que o mero decurso de tempo do estágio probatório (requisito objetivo) não será mais suficiente para que a garantia de estabilidade seja concedida ao servidor público. Será necessária, portanto, uma avaliação especial do agente (requisito subjetivo) para que o benefício possa ser-lhe imputado (BORGES e SÁ, 2018).

Com essa medida, busca-se concretizar o princípio da eficiência na Administração Pública, intrinsecamente ligado ao desempenho dos servidores

que atuam em nome do Estado. Deste modo, se este (o desempenho) não for satisfatório, a estabilidade não poderá ser declarada (MEIRELLES e BURLE FILHO, 2016).

Ainda, Di Pietro traz uma importante ponderação acerca da ausência de avaliação do servidor ao fim do prazo de três anos de efetivo exercício:

Trata-se de imposição voltada para a Administração Pública, no sentido de que depende de providência a ser por ela adotada. Se não o fizer, a omissão não poderá prejudicar a aquisição da estabilidade pelo servidor. Cumpridos os três anos de efetivo exercício, o servidor se tornará estável, com ou sem avaliação. Interpretação diversa poderia significar um incentivo à omissão da autoridade que, por alguma razão alheia ao objetivo do estágio probatório, quisesse impedir a aquisição da estabilidade (DI PIETRO, 2015, p. 163).

Contudo, cumpre ressaltar que, providenciada a efetivação da análise de desempenho do servidor em estágio probatório, poderá a Administração Pública exonerá-lo do cargo ocupado se o seu aproveitamento funcional não for considerado satisfatório. Nesta hipótese, a decisão deverá ser fundamentada, utilizando-se de informações laborais do agente colhidas, legalmente, durante seu período de prova, tais como ficha de ponto, anotações na folha de serviço, investigações regulares sobre a conduta e o desempenho no trabalho, dentre outras que demonstrem inaptidão, desídia ou insuficiência de desempenho do servidor público, por exemplo. Também, é importante salientar que a referida atitude administrativa não possui caráter punitivo (não se trata de demissão, que é uma penalidade e, por isso, exige a instauração de processo administrativo disciplinar), mas representa uma avaliação da conveniência de permanência do servidor público no exercício das funções que lhe foram atribuídas (MEIRELLES e BURLE FILHO, 2016).

E, neste mesmo viés interpretativo, é a Súmula 21 do Supremo Tribunal Federal, que diz: “funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade” (BRASIL, 1963).

Finalmente, apurado pela Administração Pública, por meio de avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade, que o servidor público em estágio probatório apresenta compatibilidade com o exercício das funções peculiares do cargo que ocupa, sendo avaliado de forma

positiva, adquirirá o benefício de estabilidade no serviço público, com todas as garantias decorrentes do instituto, as quais serão abordadas detalhadamente no item que segue.

4 PRINCIPAIS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DECORRENTES DA AQUISIÇÃO DO DIREITO À ESTABILIDADE

Importante é a fixação de que o servidor público estável adquire o direito de permanência no serviço público. Decorrencia disso é o fato de que o agente não poderá ser desligado dos quadros funcionais da Administração Pública de forma arbitrária, isto é, para que o servidor perca a estabilidade conquistada e, conseqüentemente, o cargo público que ocupa, o ato ensejador da ruptura do vínculo funcional com o Estado deverá ter amparo constitucional.

Assim, garante-se ao servidor público estável a proteção contra a exoneração *ad nutum*, ocorrida em virtude de juízo de exclusividade da autoridade administrativa competente, o que vai de encontro aos princípios do contraditório e da ampla defesa (MEIRELLES e BURLE FILHO, 2016).

Nestes termos, com base no artigo 41 da Carta Magna, temos a seguinte disposição:

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa (BRASIL, 1998).

Deste modo, verifica-se o estabelecimento de um rol taxativo para que haja o rompimento não voluntário da ligação profissional formada entre a Administração Pública e os seus servidores públicos estáveis. Além dessas, também há uma outra situação constitucional ensejadora do desligamento desses agentes, que é o excesso de despesa com pessoal, caso que será abordado ulteriormente em conjunto com os demais.

Ainda, antes de adentrar na explicação de cada hipótese mencionada, é importante que sejam diferenciadas duas expressões, a saber: exoneração e demissão. Esta sempre representa uma punição, ocasionando a perda do cargo como resultado de falta grave cometida pelo servidor ou como efeito de sentença penal condenatória. Já aquela, embora atualmente alguns autores sustentem que possa exprimir algum caráter punitivo, pode-se dizer que a severidade é menor, em que pese também gere a perda do cargo público, como corolário dos demais atos infracionais (não abrangidos pela demissão) praticados pelo servidor público (ALEXANDRINO e PAULO, 2010).

Outra observação a ser feita é a distinção entre estabilidade e vitaliciedade, já que esta, embora também seja uma garantia de permanência no serviço público, não é aplicada a todos os agentes públicos, mas somente àqueles selecionados constitucionalmente, em razão da natureza e relevância do cargo ocupado, só podendo perdê-lo mediante sentença judicial transitada em julgado (MARINELA, 2017). São exemplos os Magistrados (art. 95, I, CF), os membros do Ministério Público (art. 128, §5º, I, a, CF) e os Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas (art. 73, §3º c/c art. 75, CF), que adquirem a prerrogativa após dois anos de exercício na função pública (BRASIL, 1988).

Visto isso, seguir-se-á aos casos autorizadores de perda do cargo público disciplinados na Lei Maior.

4.1 SENTENÇA JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO

Hipótese autoexplicativa, a sentença judicial poderá ser proferida em processo criminal ou em ação civil.

Deve-se destacar, obviamente, a necessidade de o processo se utilizar de um procedimento hígido, legal, de forma que a sentença seja válida para aplicar a sanção (OLIVEIRA, 2015).

Além disso, é preciso que a sentença não comporte mais discussão através de recurso, seja pelo esgotamento das vias recursais, seja pela não interposição de manifesta discordância na forma e no tempo previstos em lei, o que caracterizará o trânsito em julgado da decisão.

No âmbito criminal, o Código Penal dispõe sobre a possibilidade de perda do cargo público, como se verifica na leitura do artigo 92, em seguida transcrito:

Art. 92 - São também efeitos da condenação:

I - a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo:

- a) quando aplicada pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública;
 - b) quando for aplicada pena privativa de liberdade por tempo superior a 4 (quatro) anos nos demais casos. [...]
- Parágrafo único - Os efeitos de que trata este artigo não são automáticos, devendo ser motivadamente declarados na sentença (BRASIL, 1940).

Em atenção ao dispositivo mencionado, uma observação importante a ser feita é que a sentença judicial deverá ser expressa no sentido de perda do cargo pelo servidor público, não podendo ser feita presunção nesse sentido, dada a gravidade da consequência para o agente público. Aplica-se, também, o mesmo entendimento para as decisões proferidas no âmbito cível (BORGES e SÁ, 2018).

Ainda, é possível a decretação judicial de perda do cargo como consequência da prática de ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 37, §4º da Constituição Federal, que dispõe: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (BRASIL, 1988). A regulamentação do assunto foi feita na Lei 8.429 de 2 de junho de 1992.

Deste modo, verifica-se que, sendo assegurados o contraditório e a ampla defesa, o processo judicial poderá ser um instrumento utilizado para desvincular o servidor público do funcionalismo. Ademais, nota-se a natureza punitiva da decisão, já que ligada ao cometimento de infrações administrativas, civis ou criminais.

Posto isso, no próximo item será analisada outra hipótese de perda do cargo pelo servidor público estável.

4.2. PROCESSO ADMINISTRATIVO

Caso semelhante ao anterior, o servidor público estável poderá ser destituído do cargo ocupado por intermédio de processo administrativo. A diferença ocorre no âmbito de julgamento, já que nesta hipótese não há intervenção judicial, sendo a decisão proferida pela autoridade administrativa competente.

Em que pese isso, nada impede que o Poder Judiciário seja acionado posteriormente para analisar os aspectos legais da matéria julgada, pois,

conforme o artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988).

Quando o Texto Constitucional prescreve que o processo administrativo é instrumento hábil para ensejar a perda do cargo, entende-se que o processo a ser instaurado, obrigatoriamente, em face do servidor seja o disciplinar, o qual é previsto na legislação estatutária de cada ente político. Como se depreende da nomenclatura do procedimento, a sua instauração é fundamentada no cometimento de alguma violação administrativa pelo agente, a qual implique pena de demissão (DI PIETRO, 2015).

Em síntese:

O processo administrativo instaura-se através de portaria, nomeando-se a comissão apuradora, especificando-se a infração cometida, à semelhança de uma denúncia no processo penal. O agente público tem que saber do que é acusado, descrevendo-se o fato infracional com todos os dados essenciais para sua perfeita identificação, permitindo-se a defesa (OLIVEIRA, 2015, p. 59).

Após o início do procedimento:

O indiciado é citado para se defender e comparecer a interrogatório, com ou sem advogado, como quiser. O que não se pode é recusar-lhe o profissional. Comparecendo sem advogado, dar-se-lhe-á defensor. Como a função é privativa de advogado, somente este poderá representar o indiciado. Poderá ele arrolar testemunhas, contraditar as indicadas na portaria instauradora do processo, requerer diligências, solicitar prova pericial etc. Nada lhe pode ser indeferido, salvo provas impertinentes (ou seja, que nada tenham a ver com o objeto da acusação). Assim atende-se aos meios a que alude a Constituição (OLIVEIRA, 2015, p. 59).

Finda a fase probatória, a autoridade competente proferirá decisão, que sempre deve ser fundamentada, contra qual caberá impugnação. Nesse sentido:

Posteriormente são-lhe assegurados os recursos, isto é, já se percebe que deve haver duplo grau de jurisdição administrativa, podendo a lei impor o recurso obrigatório em favor do Poder Público. De qualquer maneira, é essencial que haja um órgão revisor, de preferência isento, não podendo participar do colegiado pessoa que tenha servido no primeiro grau de jurisdição administrativa (OLIVEIRA, 2015, p. 59).

Além disso, é de suma importância destacar que o contraditório e a ampla defesa deverão ser observados, não só para atender à exigência do artigo 41,

§1º, II, mas com vistas ao artigo 5º, LV, da Constituição Federal, que anuncia: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (BRASIL, 1988).

Portanto, pode-se examinar outra forma de o servidor público estável perder o cargo que ocupa, por meio de apuração de infração cometida no âmbito funcional, através de processo administrativo, no qual também se verifica o caráter sancionatório (consistente na demissão), sendo um ato punitivo, portanto.

Visto isso, nova hipótese de perda do cargo será estudada adiante.

4.3 AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO

Novidade trazida pela Emenda Constitucional nº 19/1998, a Lei Maior criou uma forma de se buscar a eficiência no serviço público.

A ideia é que, após adquirida a estabilidade, o servidor público ainda seja permanentemente avaliado, de modo que se possa fiscalizar o seu comportamento, a sua produção, o seu desempenho, em resumo, o cumprimento de suas atribuições legais. E, caso o agente não corresponda de forma eficaz às atividades que lhe são concernentes, desde que assegurada a ampla defesa, a Administração Pública poderá exonerá-lo do cargo ocupado, com a consequente ruptura do vínculo funcional anteriormente constituído (OLIVEIRA, 2015).

Deve-se atentar para o fato de que a avaliação periódica de desempenho não se confunde com aquela avaliação especial de desempenho estipulada no §4º, do artigo 41 da Constituição Federal, a qual objetiva verificar se o servidor público em estágio probatório está apto a adquirir o benefício da estabilidade.

Conforme inciso III, §1º do artigo 41 da Carta Magna, a avaliação periódica de desempenho será realizada através de um procedimento estabelecido em lei complementar, isto é, trata-se de uma norma de eficácia limitada, não sendo autoaplicável, já que depende da criação da norma pelo legislador. É válido ressaltar que, desde a inserção desta hipótese de perda do cargo pelo servidor público estável, até o presente momento não houve a elaboração de lei reguladora da matéria.

Ainda, é importante observar que a exoneração fruto do resultado negativo obtido na avaliação periódica de desempenho não possui natureza

punitiva; seu único intento é manter a eficiência no serviço público e, para tanto, não se pode admitir a permanência de servidores públicos improdutivos no quadro funcional da Administração Pública (MEIRELLES e BURLE FILHO, 2016).

Em sendo assim, conclui-se que a avaliação em comento é uma forma de controle sobre o modo como o servidor público estável realiza suas atribuições, se com seriedade e comprometimento com os administrados ou não. Desta forma, necessário se faz que a lei complementar disciplinadora da avaliação seja rapidamente elaborada, para que a disposição constitucional não se torne inútil no ordenamento jurídico brasileiro.

A seguir, a última hipótese de perda do cargo pelo servidor público estável será demonstrada.

4.4 EXCESSO DE DESPESA COM PESSOAL

Além das situações previstas no artigo 41 da Constituição Federal, há outro caso em que o servidor público estável pode perder o cargo ocupado, também decorrente da Emenda Constitucional nº 19/1998.

Tal hipótese ocorre quando a despesa com pessoal de certo ente federativo ultrapassa os limites legais. É nesse sentido o artigo 169 da Constituição Federal: “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar” (BRASIL, 1998).

Para cumprimento do dispositivo constitucional, criou-se a Lei Complementar nº 101/2000, que fixa, em seu artigo 19, o gasto máximo a ser atingido em cada ente, a saber:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento) (BRASIL, 2000).

Deste modo, caso o ente federativo supere os limites legais, a própria Lei Maior, no §3º do artigo 169, determina as diligências a serem adotadas para a redução de gastos:

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis (BRASIL, 1998).

Porém, se, mesmo após a execução de tais ações, o limite não for obedecido, o servidor público estável poderá ser afetado, perdendo o cargo ocupado, o que lhe ensejará indenização. Com esse teor, válido é observar os §§4º a 7º da Carta Magna:

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º (BRASIL, 1998).

Com relação ao mencionado no §7º acima citado, em 14 de junho de 1999 foi publicada a Lei nº 9.801, que aborda normas gerais para a perda do cargo público em decorrência de excesso de despesa com pessoal. Merece destaque o critério geral estabelecido para a identificação impessoal dos servidores estáveis a serem desligados do funcionalismo público. Conforme o artigo 2º, §§2º e 3º da referida Lei, a escolha deverá ser fixada, necessariamente, entre o menor tempo de serviço público, maior remuneração e menor idade, podendo ser combinada com o critério complementar de menor número de dependentes (BRASIL, 1999).

Visto isso, é possível afirmar que tal hipótese de exoneração do servidor estável não possui relação alguma com sua atuação na Administração Pública, não simbolizando, portanto, qualquer tipo de penalidade. A perda do cargo público será um dissabor a ser suportado pelo agente como reflexo de uma

imposição legal feita ao ente federativo para que haja a redução de despesas com pessoal.

Finalizado o estudo das situações que cessam a estabilidade do servidor público, com a conseqüente perda do cargo ocupado, analisar-se-ão as críticas existentes em relação ao instituto.

5 CRÍTICAS À GARANTIA DE ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO

A estabilidade do servidor público é um tema polêmico. Quando o assunto é debatido, sempre surgem comentários pró e contra o instituto.

Em consonância com todo o exposto durante o presente trabalho, serão apontados alguns aspectos críticos sobre a garantia constitucional, para que se possa concluir se o direito à estabilidade representa um bônus ou um ônus para a Administração Pública e para a sociedade em geral.

De início, é importante ponderar o porquê da existência do instituto. A estabilidade é uma forma de garantir o agente público contra pressões externas que possam interferir na sua atuação impessoal em prol do bem comum. Com a frequente alternância das autoridades no Poder, há uma constante mudança de pessoas que auxiliam na execução dos projetos políticos, o que poderia ameaçar a atividade daqueles que não compactuassem com os mesmos ideais, ensejando o seu desligamento do funcionalismo público, o que caracterizaria uma injustiça, já que o servidor público foi nomeado para o cargo público após demonstrar bom desempenho em concurso público.

Também, a contínua substituição das pessoas que atuam em nome da Administração Pública pode gerar interrupções na prestação do serviço público, o qual deve ser permanente, ocasionando falhas no atendimento aos administrados. E isso acontece em decorrência da falta de profissionalização dos agentes, já que, como o Estado não possui uma equipe perene de trabalho, não há pessoas capacitadas e treinadas para resolver os problemas e as situações que surgem ao longo do tempo.

Conseqüentemente, tem-se uma máquina pública ineficaz, visto que os servidores não são preparados para atuar em nome do ente aos quais estão vinculados.

Deste modo, a estabilidade visa dar segurança aos agentes para que possam cumprir seus deveres e obrigações com obediência à lei, sem temores de eventuais represálias ou perseguições de caráter político. Também, busca assegurar ao servidor público a possibilidade de construção de uma carreira pública, com constante aperfeiçoamento de seus conhecimentos para melhor atendimento da sociedade em geral.

Resumindo todos os aspectos apontados, temos a seguinte lição de Cármen Lúcia Antunes Rocha:

A estabilidade jurídica do vínculo administrativo firmado entre o servidor e o pessoal estatutário tem como finalidade, primeiramente, garantir a qualidade do serviço prestado por uma burocracia estatal democrática, impessoal e permanente. Tanto conjuga o profissionalismo que deve predominar no serviço público contemporâneo (e profissionais não são descartáveis, até mesmo porque o Estado se aprende e não da noite para o dia) com a impessoalidade, que impede práticas nepotistas e personalistas na Administração Pública (ROCHA, 1999, p. 251 – 252 apud DI PIETRO, 2015, p. 155).

Em que pese as justificativas para a existência da estabilidade, muitos dizem que a garantia representa um direito que trata com distinção os servidores públicos dos empregados privados, constituindo uma vantagem para aqueles que estes não detêm. E, realmente, não há exageros nisso. Todavia, o que se deve compreender é a necessidade de diferenciação entre essas espécies de agentes. Os trabalhadores privados possuem garantias contra despedida arbitrária, como Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e seguro desemprego, enquanto os servidores públicos não são acobertados por tais prerrogativas. O direito à estabilidade pretende assegurar, primordialmente, o desempenho adequado da função pública e, como reflexo, resguarda o servidor público contra a demissão ou exoneração arbitrária do funcionalismo.

Por outro lado, aqueles que são contra a proteção constitucional alegam que a garantia mantém pessoas ineficientes no serviço público. Nas palavras de Oliveira:

Em verdade, é comum ocorrer que o servidor, após adquirir a estabilidade, superado o estágio probatório de três anos, se sinta confortável no serviço público, passando a negligenciar suas funções. Torna-se relapso, tratando mal a população, saindo e não retornando ao serviço, nada fazendo etc. Cria mal-estar constante e, sentindo-se acobertado pela estabilidade, hostiliza seu superior hierárquico, tornando-se, enfim, um problema para o funcionalismo (OLIVEIRA, 2015, p. 60).

Não se pode negar que o relatado por Régis Fernandes de Oliveira acontece na Administração Pública. Há servidores que, contemplados pela estabilidade, acreditam que podem agir como bem entenderem sem que isso lhe traga alguma consequência ou punição. E, muitas vezes, não traz.

Porém, deve-se atentar para o fato de que tal situação é decorrência de uma falha na gestão dos servidores públicos. A própria Constituição Federal fornece instrumentos para a avaliação desses agentes, tanto durante o período de estágio probatório quanto após.

Existe a exigência de avaliação especial de desempenho para que sejam filtrados apenas os servidores públicos em estágio probatório aptos ao exercício da função pública e, portanto, à aquisição de estabilidade. Adquirida, caso o agente demonstre comportamentos incompatíveis com o serviço público, poderá ser instaurado processo administrativo disciplinar para a investigação de sua conduta, com eventual demissão, inclusive admitindo-se a decretação de perda do cargo pela via judicial. E, ainda, a Lei Maior possibilita a realização de avaliação periódica de desempenho do servidor estável, o que poderá ensejar sua exoneração caso seja comprovado rendimento insatisfatório. Em relação ao último aspecto, como já comentado anteriormente, verifica-se uma omissão legislativa em regulamentar a matéria para que comece a produzir efeitos, isto é, demonstra-se uma despreocupação estatal com o assunto.

Portanto, é possível afirmar que o instituto da estabilidade não pode ser considerado um ônus para a Administração Pública e para a sociedade em geral, pois não deve ser julgado pelas falhas fiscalizatórias da garantia, que oportunizam servidores públicos ineficientes nos órgãos públicos.

Deve-se vislumbrar o direito à estabilidade como uma conquista, de forma que os agentes tenham liberdade e autonomia para cumprirem as suas atribuições, visando o bem comum.

Assim sendo, a estabilidade é algo que bonifica a atuação servidor público, haja vista que possibilita o exercício de suas funções sem qualquer receio ou temor de perseguições. Com isso, os princípios regentes da Administração Pública são observados, já que o Estado atuará, através de seus agentes, de modo legal, impessoal, moral e eficiente.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentou-se que a estabilidade é o direito de permanência no serviço público conferido ao servidor público que preencha os requisitos constitucionais.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 19/1998, adotou-se quatro exigências para que a estabilidade fosse atribuída ao agente público, que são: nomeação para cargo de provimento efetivo; aprovação em concurso público; cumprimento de estágio probatório; e aprovação em avaliação especial de desempenho.

Ainda, constatou-se as principais consequências decorrentes do instituto da estabilidade, ligadas às formas de rompimento involuntário do vínculo estabelecido entre servidor público e a Administração Pública. Tais hipóteses foram taxativamente dispostas na Constituição Federal, de modo que a demissão ou exoneração do agente somente poderá ser decretada através de sentença judicial transitada em julgado, processo administrativo, avaliação periódica de desempenho cujo resultado seja insuficiente ou em razão de excesso de despesa com pessoal.

Ademais, explanou-se pontos positivos e negativos da estabilidade. As vantagens estão relacionadas diretamente a origem do instituto, que visava garantir o perfeito funcionamento da máquina pública sem que houvesse interferências externas na atuação dos agentes, de forma que as ações destes em nome do Estado fossem impessoais, buscando atingir o bem comum em prol de toda a coletividade. Deste modo, com a intenção de que os atos dos servidores públicos fossem espelhados apenas na lei e que não existisse temor em pressões ilegítimas para desvio da finalidade pública, criou-se essa proteção denominada estabilidade, objetivando evitar o desligamento do agente do funcionalismo em razão de mera vontade política dos detentores de Poder. Em relação às desvantagens, os ônus do direito estão estritamente vinculados às consequências jurídicas da garantia, ou seja, o fato de o servidor ser protegido contra exoneração sem amparo legal poderá ensejar comodismo, pouca importância, desdém com o exercício da função pública, o que acarretará na ineficiência da Administração Pública, ferindo princípios constitucionais regentes do serviço público.

Finalmente, em consonância com todo o exposto, conclui-se que a

estabilidade é de suma importância para o funcionamento adequado da Administração Pública, já que almeja, tão somente, ao contrário do que o senso comum assevera, a eficiência na prestação do serviço público. Os conseqüências pejorativas do instituto são, claramente, resultados de omissões do próprio Estado, seja ao não legislar sobre um procedimento avaliativo do servidor público estável que poderia controlar eventual insuficiência de desempenho, seja ao não utilizar os meios disponíveis para fiscalização ou ao fazê-la de modo superficial, não buscando detectar e solucionar os problemas que prejudicam a atuação já naturalmente burocrática do Poder Público.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. DEUS, João de. *Direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Método, 2017.

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado*. 18. ed. São Paulo: Método, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 19 mar. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional (1998). *Emenda Constitucional n. 19 de 4 de junho de 1998*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm> Acesso em: 29 set. 2019.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto-Lei n. 2.848 de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 18 set. 2019.

BRASIL. Presidência da República. *Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 26 set. 2019.

BRASIL. Presidência da República. *Lei n. 9.801 de 14 de junho de 1999*. Dispõe sobre as normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9801.htm>. Acesso em: 28 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula n. 21*. Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 1963. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2106>>. Acesso em: 13 set. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Súmula n. 390*. Estabilidade. Art. 41 da CF/1988. Celetista. Administração Direta, Autárquica ou Fundacional. Aplicabilidade. Empregado de Empresa Pública e Sociedade de Economia Mista. Inaplicável. Brasília, DF: Tribunal Superior do Trabalho, 2005. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_351_400.html#SUM-390>. Acesso em: 13 set. 2019.

BORGES, Cyonil. SÁ, Adriel. *Manual de Direito administrativo facilitado*. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2018.

CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Estabilidade do servidor público. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. MOTTA, Fabrício. FERRAZ, Luciano de Araújo (Org). *Servidores públicos na Constituição Federal*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

GRAU, Eros. *STF – AI-AgR: 472685 BA, Relator: Min. EROS GRAU, Data de Julgamento: 16/09/2008, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-211 DIVULG 06/11/2008 PUBLIC 07/11/2008 EMENT VOL-02340-04 PP-00806*. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2914199/agregno-agr-472685-ba?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 15 set. 2019.

MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018

MEIRELLES, Hely Lopes. BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Servidores públicos*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.