

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS
FACULDADE DE DIREITO – CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

PAULO CÉSAR BALARDIN

**A MOTIVAÇÃO DO ATO DE REMOÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO E SUA
RELEVÂNCIA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

PORTO ALEGRE

2011

PAULO CÉSAR BALARDIN

**A MOTIVAÇÃO DO ATO DE REMOÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO E SUA
RELEVÂNCIA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de conclusão apresentado como requisito parcial para graduação em Direito, no curso de graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS.

ORIENTADOR: SÉRGIO SEVERO

PORTO ALEGRE

2011

PAULO CÉSAR BALARDIN

**A MOTIVAÇÃO DO ATO DE REMOÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO E SUA
RELEVÂNCIA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de conclusão da graduação em Direito, no curso de graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, apresentado como requisito parcial à obtenção de título de Bacharel em Direito.

Aprovada pela Banca Examinadora em ____ de _____ de 2011

Banca Examinadora:

Prof. Sérgio Severo

Prof.

Prof.

Dedico este Trabalho à toda minha família, mãe, irmãos, sobrinha, cunhados e à minha namorada Carla, mas em especial, a meu querido pai Selvino que deixou saudades e que abençoa-nos com meu filho que está a caminho.

AGRADECIMENTO

Agradeço a meu orientador, Professor Sérgio Severo, pelos conhecimentos e experiência que me foram transmitidos, mas, essencialmente, pela disponibilidade, atenção e apoio que me foram dispensados.

*Feliz aquele que transfere o que sabe e
aprende o que ensina.*

Cora Coralina

RESUMO

O presente Trabalho versa sobre a relevância para a Administração Pública de que o ato administrativo de remoção de servidor público seja instruído pela devida motivação. O tema possui importância crescente dentre o conjunto de órgãos e agentes públicos que são responsáveis pela prestação de serviços de interesse comum a toda sociedade, estando tal atribuição personificada na Administração Pública. No contexto do exercício de suas funções, o servidor público pode vir a ser deslocado de sua sede de trabalho para outra. No entanto, deve esta movimentação ser acompanhada de justificativa que assegure a sua realização em respeito, primeiramente, ao interesse público. Perante a imposição deste viés e, buscando-se abordar e aprofundar a análise sobre a questão, o estudo se encontra estruturado em cinco capítulos, os quais se poderia, didaticamente, agrupar em duas partes distintas. A primeira, composta pelos quatro capítulos iniciais, visa fornecer um referencial teórico alicerçado nas áreas do direito administrativo e constitucional, ramos os quais se conectam aos assuntos relativos à Administração Pública, ato administrativo, poderes e deveres dos administradores públicos e à prerrogativa da inamovibilidade. Já a segunda constitui-se por um capítulo mais extenso, dedicado ao ato de remoção em espécie e aos aspectos que determinam a essencialidade e a cogência de se praticar a sua motivação. Em seguida, referendando-se o conteúdo da pesquisa, procura-se indicar caminho que possibilite a construção e o aperfeiçoamento de mecanismos jurídicos os quais tornem factível e contínua a presença da motivação no ato da natureza especificada, de forma a torná-lo consorte da boa administração pública, indispensável esta como meio de satisfação aos anseios da coletividade.

Palavras-chave: Remoção. Servidor Público. Ato Administrativo. Motivação.

ABSTRACT

The present work is about the relevance to Public Administration that the administrative act of removal of a civil servant is guided by due motivation. This theme has grown in importance in the group of public departments and agencies that are in charge of providing services that concern society as a whole, and such attribution is personified by Public Administration. In the context of the exercise of their functions, civil servants can be displaced from one workplace to another. However, this displacement should be accompanied by a justification guaranteeing that it respects, primarily, the public interest. Considering the imposition of this approach and attempting to address and deepen the analysis of this issue, this study has been structured in five chapters, which could be didactically divided in two distinct parts. The first one, constituted of the four initial chapters, aims at providing a theoretical reference based on the areas of administrative and constitutional law, branches to which subjects related to Public Administration are connected; administrative act; public administrators' powers and duties; and the prerogative of immovability. The second part comprehends a longer chapter, addressing specifically the act of removal and the aspects that determine the essentiality and cogence of putting its motivation into practice. Next, with reference to the content of this research, there is an attempt to point out a way to enable both the construction and improvement of juridical mechanisms that make the presence of motivation feasible and continuous in the act of the specified nature, so as to make it part of good public administration, since this is indispensable as a means to meet the collectivity wants.

Keywords: Removal. Civil Servant. Administrative Act. Motivation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	13
1.1 FINALIDADE E CONCEITUAÇÃO JURÍDICA.....	13
1.2 PRINCÍPIOS ORIENTADORES PARA A CONSECUÇÃO DE UMA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	14
1.2.1 Supremacia do Interesse Público.....	16
1.2.2 Legalidade.....	17
1.2.3 Impessoalidade.....	18
1.2.4 Moralidade.....	19
1.2.5 Publicidade.....	20
1.2.6 Eficiência.....	20
1.2.7 Igualdade.....	21
1.2.8 Autotutela.....	22
1.2.9 Continuidade.....	23
1.2.10 Segurança Jurídica.....	24
1.2.11 Razoabilidade.....	25
1.2.12 Proporcionalidade.....	25
1.2.13 Responsabilidade.....	26
1.2.14 Sindicabilidade.....	27
1.2.15 Motivação.....	28
1.3 SERVIDOR PÚBLICO.....	29
2 ATO ADMINISTRATIVO	30
2.1 FINALIDADE E CONCEITUAÇÃO JURÍDICA.....	30
2.2 PERFEIÇÃO, VALIDADE, EFICÁCIA.....	31
2.3 REQUISITOS.....	31
2.3.1 Competência.....	32
2.3.2 Finalidade.....	32
2.3.3 Forma.....	33
2.3.4 Motivo.....	33
2.3.5 Objeto.....	33
2.4 ATRIBUTOS.....	34
2.4.1 Imperatividade ou Coercibilidade.....	34
2.4.2 Presunção de Legitimidade.....	34
2.4.3 Autoexecutoriedade.....	35
2.4.4 Tipicidade.....	35

2.5 VINCULAÇÃO E DISCRICIONARIEDADE.....	36
2.6 MÉRITO.....	37
2.7 MOTIVAÇÃO.....	38
3 PODERES E DEVERES DOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS.....	41
3.1 FINALIDADE E CONCEITUAÇÃO JURÍDICA.....	41
3.2 USO DO PODER.....	41
3.3 PODER-DEVER DE AGIR.....	41
3.4 ABUSO DE PODER.....	42
4 INAMOVIBILIDADE.....	44
4.1 FINALIDADE E CONCEITUAÇÃO JURÍDICA.....	44
4.2 PREVISÃO CONSTITUCIONAL.....	45
5 A REMOÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO.....	47
5.1 FINALIDADE E CONCEITUAÇÃO JURÍDICA.....	47
5.2 A INCIDÊNCIA DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ATO DE REMOÇÃO.....	49
5.3 REQUISITOS DO ATO DE REMOÇÃO.....	52
5.4 VALIDADE E EFICÁCIA DO ATO DE REMOÇÃO.....	53
5.5 O ATO DE REMOÇÃO SOB AS ÓTICAS DA VINCULAÇÃO E DA DISCRICIONARIEDADE.....	55
5.6 O EXERCÍCIO DE MÉRITO NO ATO DE REMOÇÃO.....	59
5.7 A RELEVÂNCIA DA MOTIVAÇÃO DO ATO DE REMOÇÃO.....	60
5.8 A REMOÇÃO COMO ATO PUNITIVO.....	64
5.9 O INTERESSE PARTICULAR DO SERVIDOR PÚBLICO FRENTE AO ATO DE REMOÇÃO.....	66
5.10 A REMOÇÃO E A NECESSIDADE DE EXAME <i>DE LEGE FERENDA</i>	68
5.11 A REMOÇÃO FRENTE AO REGIME JURÍDICO ESPECIAL DOS MILITARES ESTADUAIS E A ESSENCIAL MOTIVAÇÃO DO RESPECTIVO ATO.....	72
5.11.1 Contextualização Jurídica da Carreira de Militar Estadual.....	72
5.11.2 O Ato de Remoção dos Militares Estaduais da Brigada Militar e a Necessidade de sua Motivação.....	76
CONCLUSÃO.....	80
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	84

INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira demanda e exige cada vez mais que o Estado, por meio da Administração Pública, exerça sua função de prestação de serviços de forma a estar plenamente harmonizada com os interesses da coletividade. O desempenho de sua missão de atender o mais satisfatoriamente possível as necessidades dos cidadãos somente pode ser revestido de êxito se, alicerçar o seu planejamento e execução, estiver posto o conjunto de princípios de direito administrativo informados no ordenamento jurídico. Tal arcabouço principiológico se idealiza como inatacável indicador a orientar as ações dos administradores públicos, responsáveis pelo estudo e tomada de decisões em suas searas de atuação na esfera pública, de maneira a que tudo o que venham a elaborar utilizando os recursos humanos, materiais e financeiros resultem em benefício ao bem comum.

Neste viés de busca de atendimento ao interesse público, exerce papel central a figura do servidor público. Este se constitui em espécie de agente público o qual presta serviço direto, de forma não delegada, em órgãos públicos da Administração, sendo que, seu trabalho, visa contribuir de modo protagonista para o atingimento dos fins a que o Estado se destina cumprir.

No exercício do cargo para o qual foi concursado e admitido, o servidor público se encontra sempre sujeito a ser movimentado de sua sede de trabalho, podendo este deslocamento se fazer com ou sem mudança de localidade geográfica, seja esta municipal, estadual ou federal. Como tal movimentação implica a atribuição de direitos e deveres ao servidor a ela submetido, bem como pode vir a acarretar oscilações no desempenho das funções até então exercidas, no que tange à manutenção de resultados positivos à comunidade, é imperativo que esta remoção seja procedida em caráter formal, via ato administrativo, a fim de que se tenha a garantia de sua realização em observância à supremacia do interesse público.

Diante desta condição, é fundamental que se venha a apontar a necessidade, sempre cogente, de que o ato administrativo de remoção do servidor público deve apresentar, de modo expresso, a motivação que determinou sua realização. Trata-se a motivação nada mais do que a exposição, clara, coerente e consistente, das razões ou pressupostos de fato e de direito que culminaram por exigir a remoção de determinado servidor. E a preocupação de se destacar em estudo o caráter compulsório que possui a presença da justificativa de ato desta natureza reside no fato de que, resguardado o caráter objetivo da responsabilidade da Administração, os que nela ocupam cargos de chefia e comando nem sempre ordenam atos de remoção com respeito à exigibilidade da motivação. Por vezes omitem-na, por vezes a expedem com inverossimilhança e desvirtuamento de informações, tudo com o fim de, por vias brumosas, ocultar interesses os quais não correspondam àqueles que melhor se coadunam com o benefício geral.

Não menos importante de ser salientada é a circunstância na qual o servidor público venha a ser, eventualmente, removido de forma abusiva, com ausência de motivação no ato que o retire do exercício de suas funções em determinada sede e/ou localidade. Em conseqüência, acaba sofrendo prejuízos de ordem pessoal que, em grande probabilidade, poderão refletir na qualidade da prestação de seus serviços, afetando a população que deles é destinatária.

Assim, este Trabalho discorrerá sobre a relevância que a motivação do ato de remoção de servidor público possui para a Administração Pública, de forma a concorrer para que esta seja a melhor possível para os cidadãos administrados. Buscando formar uma compreensão a este respeito, o trabalho se compõe de cinco tópicos, os quais podem, para fins didáticos, ser entendidos em duas partes. A primeira parte, formada pelos quatro primeiros tópicos, se destinará a construir um referencial teórico que possa alcançar ao leitor um conhecimento basilar em relação aos conceitos e características concernentes à Administração Pública e seus princípios, ao ato administrativo, aos poderes e deveres dos administradores e à prerrogativa da inamovibilidade. Na segunda parte, se tratará do ato de remoção em espécie e de todos os elementos factuais e jurídicos que conduzem à obrigatoriedade de motivá-lo, sistematizando-se tudo com o conteúdo dos quatro primeiros tópicos.

De modo mais detalhado ao acima exposto sobre a estrutura do Trabalho, a abordagem tocante à Administração Pública buscará declinar suas finalidades e os princípios que norteiam sua consecução no sentido de que representam ferramentas para uma boa construção daquela; também no mesmo tópico se procura situar o papel do servidor público no contexto da Administração. O tópico seguinte, referente ao ato administrativo, objetivará

facultar o conhecimento sobre seus requisitos, atributos, graus de vinculação e discricionariedade, além de seu juízo de mérito e da inerente exigência de sua motivação. No terceiro tópico, atinente aos poderes e deveres dos administradores públicos, avocar-se-á análise que defina uso do poder, poder-dever de agir e o abuso de poder. No quarto tópico será apresentada a prerrogativa da inamovibilidade, sua conceituação e respectiva previsão constitucional sobre quais carreiras de Estado gozam de tal instituto no exercício de suas funções. Em especial sobre este assunto, o conhecimento a seu respeito decorre do fato de que esta prerrogativa não é extensiva à maioria dos servidores públicos, propiciando, então, que recrudesça a importância da existência de motivação adequada nos atos administrativos que venham determinar suas remoções de maneira a protegê-los contra eventuais abusos de poder.

Já no quinto e último tópico, se produzirá uma abordagem mais direcionada e específica sobre o ato de remoção e a cogência de sua motivação. Neste mister será realizado estudo sistemático com o conteúdo exposto nos quatro primeiros tópicos de forma a que se obtenha, com maior clareza e concretude, uma percepção cognitiva mais apurada e intensa em relação à essencialidade da disponibilização compulsória dos dados informantes sobre movimentação de servidor público. Ainda, por também ser proeminente, se abordará neste mesmo tópico outra face da relevância em se proteger a remoção contra proveitos que não sejam fruto da primazia do interesse público, mais especificamente, quando o servidor venha a colocar suas razões individuais como as primeiras e/ou únicas a serem consideradas. E, em último item do tópico 5, se fará uma análise a pormenor da remoção dos integrantes da carreira de militar estadual e da motivação dos atos que os movimentem, levada em conta a peculiaridade do seu regime jurídico especial.

Por conseguinte, a construção deste Trabalho de Conclusão de Curso terá o objetivo de proporcionar a produção de um enfoque mais acentuado e minudente em relação ao tema constante como seu título, de forma a que a investigação científica dela decorrente possibilite, ao seu final, uma conscientização mais fortalecida e duradoura no que tange ao dever de motivar todo o ato administrativo, em especial neste caso, o de remoção. Paralelamente e no mesmo diapasão, a pesquisa intentará revelar caminhos os quais representem alternativas contribuintes e complementares ao desiderato de se tornar completa e permanente a observância à obrigação em comento neste estudo.

1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1 FINALIDADE E CONCEITUAÇÃO JURÍDICA

Inicialmente, importa afirmar que o papel que o Estado exerce perante a sociedade corresponde a uma função pública, que no Estado Democrático de Direito, é a atividade desempenhada visando o cumprimento do dever de alcançar o interesse público, mediante o emprego dos poderes instrumentalmente necessários conferidos pela ordem jurídica.¹

É neste contexto que se deve buscar o entendimento mais adequado sobre qual o sentido da expressão *administração pública*. Ocorre que o termo é abrangente, podendo significar tanto a extensa gama de atribuições a si concernentes quanto o próprio conjunto de órgãos e agentes públicos executores da atividade pública. Assim, pode-se dizer que “administração pública” contém um sentido objetivo e outro subjetivo.²

O Sentido objetivo corresponde à própria gestão dos interesses públicos executada pelo Estado, seja através da prestação de serviços, seja por sua organização interna, ou ainda, pela intervenção no campo privado, algumas vezes até de forma restritiva (poder de polícia), concebendo-se que o destino da função pública somente pode estar voltado aos indivíduos, com vistas a sua proteção, segurança e bem-estar.³

Já o sentido subjetivo da expressão deve ser entendido como o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas incumbidos de executar as atividades administrativas. Toma-se aqui em consideração o sujeito da função administrativa, ou seja, aquele que a exerça de fato.⁴ Não obstante, com a finalidade de se diferenciar este sentido do anterior, deve-se grafá-lo com letras maiúsculas nas letras iniciais de ambos os vocábulos que a compõem.⁵

Como visto, *administração pública* é expressão que conjuga ambas as compreensões expostas, uma objetiva e a outra subjetiva. Na Obra *Curso de Direito Administrativo*, de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, consta que administrar é ação que reúne cinco elementos de forma articulada: atividades, pessoas, recursos, objetivos e interesses. Transferindo-se tal entendimento mais genérico para um conceito de administração pública, o Autor, então, define-a da seguinte forma:

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 29.

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 21 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p.12.

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. p.12.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. p.12.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 79 e GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 30.

O conceito de administração pública decorre da qualificação pública desses mesmos elementos. As atividades são as funções públicas, cometidas ao Estado, caracterizando-se por suas iminentes indisponibilidade e imperatividade e, assim, pela possibilidade de serem executadas coercitivamente. As pessoas, incumbidas de desempenhar essas funções, são entes públicos ou entes privados, atuando por seus respectivos órgãos e agentes, que, para esse efeito, recebem competência própria ou delegada. [...] Os objetivos a serem perseguidos serão todos aqueles, integral ou parcialmente, previstos na Constituição e, em decorrência, nas leis, aptos à satisfação dos interesses nelas especificamente definidos como públicos.⁶

Diante desta robusta e essencial finalidade que a administração pública possui perante as pessoas humanas, consideradas individual e coletivamente, é necessário que existam e sejam usados princípios que possam nortear a consecução das atividades públicas para que estas alcancem o bem comum. O conjunto principal destes princípios será visto a seguir.

1.2 PRINCÍPIOS ORIENTADORES PARA A CONSECUÇÃO DE UMA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A recuperação dos valores substantivos da conduta humana, em sobreposição aos valores formais expressados no positivismo e dogmatismo jurídico mais dominante até as últimas décadas do século XX, propiciou realçar o significado e o emprego dos princípios como instrumentos informativos da legislação, bem como, simultaneamente, ressaltar virtudes, finalidades e interesses os quais alicerçam a convivência social.⁷

Na Ciência do Direito os princípios possuem o papel de conferir unidade e coerência ao sistema jurídico, de forma a que, integrando o conjunto de conhecimentos que a compõe, adquira e detenha o respectivo *status* científico. Pode-se considerar os princípios como proposições abstratas de segundo grau, pois são abstrações inferidas de leis, as quais, por sua vez, são proposições abstratas de primeiro grau, porquanto estas se originam dos fatos sociais caracterizando-os em grupo com determinada similitude que os identifique.⁸

Considerando-se os diversos ramos que compõe a ciência jurídica e de sua sistematização interdisciplinar, em todos eles é possível se constatar a existência de princípios que se imbricam à aplicação dos respectivos preceitos constitutivos. Não é diferente no que tange ao Direito Administrativo, muito pelo contrário uma vez que, sua essência, talvez de forma mais evidente em relação aos demais campos do Direito, se fortalece na orientação

⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral, parte especial. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 125.

⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. p. 73.

⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. p. 74.

delineada por princípios, sejam estes expressos ou subjacentes na ordem constitucional ou infraconstitucional, embora na última, mesmo que implicitamente, derivem da primeira. A este respeito bem expõe o Ministro Bandeira de Mello:

O artigo 37, caput, reportou de modo expresso à Administração Pública (direta e indireta) apenas cinco princípios: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (este último acrescentado pela EC 19/98). Fácil é ver-se, entretanto, que inúmeros outros mereceram igualmente consagração constitucional: uns por constarem expressamente da Lei Maior, conquanto não mencionados no art. 37, caput; outros, por nele estarem abrigados logicamente, isto é, como conseqüências irrefragáveis dos aludidos princípios; outros, finalmente, por serem implicações evidentes do próprio Estado de Direito e, pois, do sistema constitucional como um todo.⁹

Segue ainda o mesmo autor afirmando que muitos dos princípios constitucionais encontram-se hoje afirmados explicitamente em nível legal, considerando-se o advento da Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, a qual “regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”, cujo artigo 2º, além de confirmar os dispostos no artigo 37 da Carta Magna, acresce os da motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.¹⁰

Em subseqüência à esta exposição sobre o primado dos princípios como regentes das ações da Administração Pública, concebido o seu conjunto como verdadeiro alicerce a sustentá-la, o presente estudo naturalmente vem a se compatibilizar com a abordagem, muito profunda e apropriada, realizada pelo Professor Juarez Freitas, no sentido de que o “Estado da escolha administrativa legítima deve ser, escrupulosamente, o estado da proporcionalidade, em lugar de aparato propício a excessos ou tendente a omissões.”¹¹

Considerando-se o tema do presente Trabalho, o qual se propõe a produzir análise e reflexão em relação à necessidade cogente de motivação do ato de remoção de servidor público e, de que tal ato, na grande parcela de suas práticas, navega pelo campo da discricionariedade possível e imposta à decisão administrativa, é obrigatório que se abrigue tal ato em espécie sob o manto do *direito fundamental à boa administração pública*, o qual, quando buscado e observado, consagra e concretiza o estado da discricionariedade legítima das decisões adotadas. Em nosso caso, consagra e legitima o ato de remoção de servidor público.

⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. p. 95.

¹⁰ BRASIL. **Lei n. 9.784 de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 25 de agosto de 2011.

¹¹ FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p.19.

E o *direito fundamental à boa administração pública* nada mais é, nas palavras de Juarez Freitas, do que seguinte:

[...] trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional, cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem. [grifou-se]¹²

Assim, compreende-se que, a reunião dos princípios expressos no artigo 37 do Texto Maior, além daqueles nele e na legislação infraconstitucional constantes de forma velada, compõe conjunto de vigas mestras a edificar o exercício lógico e necessário da boa administração pública. Não obstante, importante se torna, como instrumento para melhor compreensão e apreensão do ideário deste Trabalho, que se produza o arrolamento sinóptico – não esgotante e fechado - mas, minimamente elucidativo dos princípios que conduzem ao desiderato pelo qual o Estado se faz representar por sua Administração.

1.2.1 Supremacia do Interesse Público

O interesse público ou supremacia do interesse público, como manifesta em geral a doutrina, corresponde ao atendimento a fins de interesse geral.

Segundo o Mestre Hely Lopes Meirelles, a primazia que o interesse público tem sobre o interesse privado é intrínseco à atuação estatal e o sobrepuja, na medida em que a existência do Estado se justifica pela busca do interesse e do bem comum, devendo ser mantido o mesmo objetivo quando as atividades ou serviços públicos forem delegados aos particulares.¹³

No dizer de Celso Ribeiro Bastos, o Direito Administrativo torna-se ferramenta jurídica de interesses que, em sua concepção, já são tidos como de ordem superior. Por este motivo que as leis de caráter administrativo encarnam o princípio da supremacia do interesse público, procurando exprimir a posição de superioridade daquele sobre o particular e conferindo-lhe uma série de institutos jurídicos que não concede aos particulares.¹⁴

É fundamental também que se faça a distinção entre interesse público e interesse estatal, e entre interesse público e interesse do agente público.

¹² FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. p.22.

¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. p. 103.

¹⁴ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Celso Bastos, 2002. p. 48.

Sobre a primeira necessidade de diferenciação, entre público e estatal, disserta Justen Filho:

Não é possível definir interesse público a partir da identidade do seu titular, sob pena de inversão lógica e axiológica. O equívoco está em que o Estado existe para satisfazer as necessidades coletivas. O Estado Democrático é instrumento de realização dos interesses públicos. Ou seja, o interesse público existe antes do Estado.

Logo, o interesse é público não por ser de titularidade do Estado, mas é atribuído ao Estado por ser público.¹⁵

Ainda, em relação à separação entre o interesse público e o interesse do agente público reza o Mestre:

Também é necessário distinguir o interesse público do interesse privado do sujeito que exerce função administrativa. O exercício da função pública não pode ser afetado pelos interesses privados e egoísticos do agente público. Eles continuam a ser interesses privados, submetidos às regras comuns, que disciplinam a generalidade de interesses dos integrantes da comunidade.

O tema relaciona-se com a questão do interesse privado do sujeito como exercente da função pública. Por exemplo, o governante pode ter interesse em evitar a divulgação de notícias que possam prejudicar sua manutenção no cargo eletivo. Mas esse é um interesse privado e particular dele, inconfundível com o interesse público.¹⁶

Assim, verifica-se com base nas observações sobre a diferenciação entre interesse público, interesse estatal e do agente público, que as ações administrativas devem se conduzir – e também ser fiscalizadas – com o objetivo de se evitar que prosperem em sentido digressivo do bem maior a que se destinam produzir.

1.2.2 Legalidade

O princípio da legalidade, juntamente com o do controle da Administração pela esfera jurisdicional, surgiu com o Estado de Direito e se constitui em uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais.¹⁷ É sob os auspícios deste princípio que melhor se enquadra a idéia de que, na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei, somente sendo-lhe facultado fazer o que a lei permite. Em comparação didática, no âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da autonomia da vontade, o qual lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe.¹⁸

¹⁵ FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. p.37.

¹⁶ FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. p. 38.

¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 63.

¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. p. 63.

Na ótica de Pestana, “é a lei o veículo introdutor de enunciados no ordenamento jurídico, os quais permitem a construção de normas jurídicas disciplinadoras de condutas e das relações intersubjetivas.”¹⁹

Acrescenta que “Seu aspecto essencial, portanto, é a aptidão de produzir enunciados dotados da característica especialíssima de a todos obrigar, prescrevendo comportamentos que, invariavelmente, possuem a vocação de permitir, proibir e obrigar.”²⁰

A mensagem do Autor acima também traz o entendimento de que a lei não basta sê-la sob o aspecto formal, ou seja, produzida pelos órgãos responsáveis por tal atribuição, ou ainda, somente obedecendo à ritualística para tanto exigida visando prescrever comportamentos e/ou impor sanções. Segundo ele, a lei precisa ser substancialmente legítima e acorde com a ordem constitucional. Significa que a lei deve portar os valores sociais assentados na ordem constitucional, “não se admitindo leis que contrariem a carga axiológica constitucional.”²¹

1.2.3 Impessoalidade

A impessoalidade se constitui em um dos mais importantes princípios do ordenamento jurídico. Ela objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica, desbordando-se as decisões dela de eventual particularização dos interesses, representando, assim, uma face do princípio da isonomia.²²

Em outras palavras, há respeito à impessoalidade quando a Administração se volta, exclusivamente, para o interesse público em detrimento ao privado, elidindo-se favorecimentos pessoais e medidas administrativas que carreguem consigo caráter discriminatório.²³

Por conseguinte, à Administração Pública é imposto dispensar tratamento impessoal, tendo ela que ocupar uma posição imparcial e isenta, o que, embora se relacione com a igualdade, vem a preservá-la, porém, sem nela se esgotar. Nesta idéia, a noção de

¹⁹ PESTANA, Marcio. **Direito administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 168.

²⁰ PESTANA, Marcio. **Direito administrativo brasileiro**. p. 168

²¹ PESTANA, Marcio. **Direito administrativo brasileiro**. p. 168.

²² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. p. 22.

²³ ÁVILA, Ana Paula Oliveira. **O princípio da impessoalidade da administração pública**: para uma administração imparcial. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 24.

impessoalidade engloba também as noções de objetividade, imparcialidade, neutralidade e transparência da Administração.²⁴

1.2.4 Moralidade

Segundo Maffini, em geral, a doutrina possui relativa dificuldade em definir o que vem a ser moralidade administrativa, ao menos, em atribuir-lhe um significado jurídico mínimo. Todavia, embora tal dificuldade, o esforço deve ser constante, ainda mais que se vive em um País em que parece ser cultural o uso da Administração Pública para o logro em favor pessoal, de modo contrário a um mínimo de honestidade e de probidade. Assim, impõe-se buscar um estado de coisas em que tais valores sejam intensamente protegidos e, para tanto, erigiu-se a moralidade administrativa à condição de princípio constitucional.²⁵

Segue o doutrinador afirmando que, diante destas condições necessárias à proteção da Administração Pública, poder-se-ia afirmar que a moralidade administrativa busca a obtenção de um estado de honestidade na Administração Pública, circunstância que exige, em todas as suas relações jurídicas, deveres de boa-fé, probidade, lealdade, transparência etc. Merece destaque também a idéia de que a moralidade administrativa é figura que se apresenta funcionalizada e não se confunde, necessariamente, com a moral comum, embora dela se utilize para a construção das noções de honestidade funcional, cujo conteúdo é subjacente ao princípio em questão.²⁶

Assim, na exposição de Giacomuzzi, da moralidade insculpida no art. 37 da Constituição Federal de 1988 se deve - não só, mas sobretudo, se extrair deveres objetivos de conduta administrativa, proibindo-se a contradição de informações, a indolência, a leviandade de propósitos.²⁷

Nestas razões assenta-se a idéia, retomando-se Maffini, de que a cogência da constatação da moralidade nas ações administrativas implica as seguintes conseqüências: a) será inválida toda e qualquer ação administrativa que houver sido concretizada de modo contrário ao princípio da moralidade; b) será responsabilizado severamente o agente público

²⁴ ÁVILA, Ana Paula Oliveira. **O princípio da impessoalidade da administração pública**. p. 22.

²⁵ MAFFINI, Rafael. **Direito administrativo**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 44.

²⁶ MAFFINI, Rafael. **Direito administrativo**. p. 44.

²⁷ GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé da administração pública: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 270.

que não respeitar tais deveres decorrentes da moralidade administrativa, inclusive por improbidade administrativa (art. 37, § 4.º, da CF e Lei n. 8.429/1992).²⁸

Ainda, refere o mesmo jurista que, sendo a moralidade um dos vetores de validade da ação administrativa, estando sua existência a se impor como requisito de validade dos respectivos atos praticados, é absolutamente viável que possam estes ser submetidos ao controle jurisdicional.

1.2.5 Publicidade

A publicidade é princípio da Administração Pública insculpido no artigo 37 da Constituição Federal e sua presença no Texto Magno decorre do fato de que, sua prática é requisito essencial para a atribuição de eficácia jurídica aos atos praticados em favor dos administrados.²⁹

A rigor, não se pode dizer sequer que o ato já esteja inteiramente formado (perfeito) enquanto não ocorre a sua publicação, nas hipóteses em que esta é obrigatória, vale dizer, o ato que obrigatoriamente deva ser publicado é um ato imperfeito (não concluído) enquanto a sua publicação não ocorra.³⁰

Ademais, decisões secretas, editais ocultos, mesmo a publicidade restrita ao mínimo exigido por lei (e conhecida de pouquíssimos), não atendem, de forma alguma, à imponente necessidade de transparência da Administração.³¹

Portanto, todo o conteúdo das ações da Administração Pública e de seus mecanismos de controle, sejam estes individuais ou coletivos, demandam que se submetam à ampla publicidade, de forma a que, ao tudo tornar público, seja possível associar transparência à sua prática e, ao mesmo tempo, torná-lo sindicável na hipótese de indícios de desrespeito aos demais princípios existentes.³²

1.2.6 Eficiência

Sobre este princípio insculpido no Texto Constitucional, disserta o Professor Justen Filho que um dos aspectos essenciais do direito administrativo reside na “vedação ao

²⁸ MAFFINI, Rafael. **Direito administrativo**. p. 44.

²⁹ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 18 ed. São Paulo: Método, 2010. p. 201.

³⁰ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. p. 201.

³¹ FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 60.

³² FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**. p. 60.

desperdício ou má utilização dos recursos destinados à satisfação de necessidades coletivas”, sendo necessário que, no exercício de todas as competências estatais, haja a obtenção do máximo de resultados com o menor esforço possível de alocação de recursos.³³

Todavia, refere ainda o doutrinador, que há a “necessidade de um acréscimo, destinado a afastar a aplicação de juízos puramente econômicos de direção e avaliação da atividade administrativa.”

Significa dizer que, à atividade estatal, ao ser norteadada pelo princípio da eficiência, não se impõe a subordinação da atividade administrativa à racionalidade econômica, norteadada pela *mais valia*.

Neste pensamento, infere-se que a *eficiência administrativa não é sinônimo da eficiência econômica*. Na atividade empresarial privada, a autonomia autoriza organizar os fatores da produção segundo as finalidades buscadas egoisticamente pelo empresário – o que autoriza, inclusive, a privilegiar a busca do lucro. Ao contrário, a atividade estatal deverá traduzir valores de ordem diversa, voltada, primeiramente, ao atendimento do bem comum.³⁴

Segundo o Professor Moreira Neto, a eficiência administrativa deve ser entendida como a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, posta em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade, apresentando-se como um atributo técnico da administração a qual deve perseguir os melhores resultados possíveis para o benefício de toda a sociedade.³⁵

1.2.7 Igualdade

Na forma do previsto no artigo 5º da Constituição Federal, todos os cidadãos são iguais perante a lei, sejam pessoas físicas ou jurídicas. Em consequência, a lei, a todos os destinatários e em tom igualitário, obriga, proíbe ou autoriza determinados comportamentos e condutas.

Segundo o Professor Pestana, no que pertine ao Direito Administrativo, este princípio ganha extraordinário relevo ao assegurar isonomia entre aqueles que se relacionem com a Administração Pública, não importa se posicionados externamente em relação aos órgãos da Administração Pública, seja esta Direta ou Indireta.³⁶

³³ FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. p. 84.

³⁴ FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. p. 84.

³⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. p.117.

³⁶ PESTANA, Marcio. **Direito administrativo brasileiro**. p. 161.

Afirma ainda o doutrinador que, no Direito Administrativo, a isonomia se vê presente, fundamentalmente, em duas situações: “quando os enunciados de natureza constitutiva ou prescritiva são produzidos, influenciando a elaboração de normas jurídicas, e, também, quando enunciados jurídicos são formulados por meio de atos administrativos.”³⁷

Logo, a igualdade se materializa - ou, por vezes, lamentavelmente, não se materializa, através da lei ou do ato administrativo.

1.2.8 Autotutela

Ao Poder Público compete rever os atos praticados por suas autoridades quando estes venham a apresentar, em sua gênese, indícios ou constatação de vícios e de irregularidades. Neste sentido, a Administração Pública, com relação a si mesma, realiza o que se chamaria mais propriamente de *autotutela*, podendo ela mesma declarar a nulidade dos seus próprios atos.³⁸

Neste viés, a Súmula de número 473, do Supremo Tribunal Federal, veio de forma explícita dizer que a Administração pode anular os seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais, uma vez que deles não se originam direitos, ou, então, revogá-los por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.³⁹

Vê-se que a autotutela volta-se mais para a correção dos atos ilegais. São aqueles que, portanto, não geram direitos exatamente por terem sido praticados contra o direito.

Assim, é cogente à Administração Pública que fiscalize o mérito e legalidade dos atos administrativos que pratica, cabendo-lhe retirar do ordenamento jurídico os atos inconvenientes e inoportunos e os ilegítimos. Os primeiros, através da *revogação*, e os últimos, por via da *invalidação*.⁴⁰

³⁷ PESTANA, Marcio. **Direito administrativo brasileiro**. p. 161.

³⁸ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. p. 55

³⁹ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Súmula n. 473. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&ase=baseSumulas>>. Acesso em: 08 de outubro de 2011.

⁴⁰ GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. p. 18.

A esse respeito da autotutela escreve Hely Lopes Meirelles:

A Administração Pública, como instituição destinada a realizar o Direito e a propiciar o bem comum, não pode agir fora das normas jurídicas e dos princípios constitucionais explícitos e implícitos, com destaque para o da moralidade administrativa, nem relegar os fins sociais a que sua ação se dirige. Se, por erro, culpa, dolo ou interesses escusos de seus agentes a atividade do Poder Público desgarrar-se da lei, divorciar-se da moral, ou desviar-se do bem comum, é dever da Administração invalidar, espontaneamente ou mediante provocação, o próprio ato, contrário à sua finalidade, por inoportuno, inconveniente, imoral ou ilegal. [grifou-se]⁴¹

Também é importante ressaltar que não deve ser confundido o princípio da autotutela com *tutela administrativa*. Esta diz respeito ao controle que a Administração Direta exerce sobre as entidades da Administração Indireta.⁴²

1.2.9 Continuidade

De acordo com esse princípio, as atividades realizadas pela Administração devem ser ininterruptas, para que o atendimento do interesse da coletividade não seja prejudicado. Exemplo disto é o exercício do direito de greve, constitucionalmente previsto, mas que, para conciliação com o princípio da continuidade, exige que haja observância de antecedência mínima na comunicação do início da greve e também a manutenção de um percentual de funcionamento das atividades.⁴³

A fim de que o princípio da continuidade se consubstancie nas situações ordinárias e nas extraordinárias possíveis no exercício de ocorrer na Administração Pública, é necessário que faça uso também dos institutos da substituição, delegação, interinidade, suplência e, ainda, o de “responder pelo expediente”, tudo nas hipóteses de vacância ou de indisponibilidade na chefia de órgãos e entidades.⁴⁴

Frise-se que o princípio da continuidade, em relação à relevância da motivação do ato de remoção, vem a ser um dos que mais se expõe ao risco de ser afetado quando o procedimento de movimentar servidor público venha a ser feito sem justificativa expressa ou quando seja concebido sob os auspícios do abuso e/ou desvio de poder.

⁴¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. p. 200.

⁴² GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. p. 18.

⁴³ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 12 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 131.

⁴⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. p. 70.

1.2.10 Segurança Jurídica

Ao desenvolvimento das relações jurídicas da Administração Pública, tanto interna como externamente, é de capital relevância a consciência e, sobretudo a convicção da efetividade, a certeza de que a segurança jurídica encontra-se presente, regrando as condutas e as repercussões jurídicas concernentes aos sujeitos, objetos e suas relações.

À afirmação acima, de Pestana, acresce-se também este seu entendimento:

Nada vale o ordenamento jurídico que, legitimamente, não imponha e não faça prevalecer, na realidade, suas prescrições. A insegurança resultante da ofensa, sem sanção, às liberdades, ao direito de propriedade, ao direito ao trabalho, à legalidade, dentre tantos outros valores cuja relevância e importância os guindam ao altiplano principal, permite a instalação do caos, abrindo-se portais majestosos para a prática de arbitrariedades e desmandos, cujos danos, pessoais e materiais, são verdadeiramente incalculáveis, pois, percebe-se, com sensível nitidez, quando e de que maneira se dá a ruptura do Estado democrático de Direito, mas não se sabe e nem se pode aquilatar, com razoável precisão, o volumoso preço a ser pago pela sociedade vitimada pela insegurança jurídica.⁴⁵

Pois bem, sob o aspecto temporal, o princípio da segurança jurídica, quando se volta para o passado, numa ótica retrospectiva, veda, com veemência, a retroação, admitindo-a, tão-somente, em determinadas circunstâncias especialíssimas, invariavelmente, em favor do destinatário da mensagem jurídica; prospectivamente, de outra parte, possui a aptidão de lançar regras seguras que presidirão as relações entre sujeitos e objetos.

Essa característica passado/futuro do princípio da segurança jurídica é essencial para o ser humano, semeando, na sociedade, o sentimento de previsibilidade em relação aos efeitos jurídicos advindos da regulação da conduta, tendo intensa aplicação nas quadras da Administração Pública, conseqüentemente, de interesse do Direito Administrativo.

Pode-se afirmar, ainda, que o princípio da segurança jurídica apresenta, segundo Couto e Silva⁴⁶, um aspecto subjetivo denominado proteção à confiança. Segundo o autor, segurança jurídica é expressão que geralmente designa a parte objetiva do conceito enquanto a parte subjetiva é identificada como proteção à confiança.

Assim, é possível se declarar que princípio da proteção à confiança leva em conta a boa-fé do cidadão, que acredita e espera que os atos praticados pelo Poder Público sejam lícitos e, nessa qualidade, mantidos e respeitados pela própria Administração e por terceiros.⁴⁷

⁴⁵ PESTANA, Marcio. **Direito administrativo brasileiro**. p. 157.

⁴⁶ SILVA, Almiro do Couto e. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei Nº 9.784/99). **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, v. 2, n. 6, p 7-59, jul./set 2004. *apud* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. p. 85.

⁴⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. p. 86.

1.2.11 Razoabilidade

A razoabilidade, como princípio concernente à atuação da Administração Pública, possui a finalidade de evitar a prática de condutas irrazoáveis, absurdas, desmedidas. Contudo, sua definição, ou expressão verbal, não é singela. Pode-se dizer que é difícil indicar o que seja razoável, embora seja, no caso concreto, singela a tarefa de serem apontadas condutas irrazoáveis.⁴⁸

O requisito fundamental da razoabilidade consiste em que haja congruência em relação às medidas adotadas pela Administração Pública. Segundo Maffini, este vínculo de congruência deve ser mantido em relação a dois aspectos: de um lado, entre as medidas adotadas pela Administração Pública e as circunstâncias fático-jurídicas que as determinam e, de outro, a congruência deve se fazer presente entre tais medidas e a satisfação dos interesses públicos para os quais tais providências são determinadas.

Na mesma toada, cite-se a posição de Bandeira de Mello:

Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas – e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis –, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades de lei atributiva da discricção manejada.⁴⁹

Cuide-se, a seguir, do princípio da proporcionalidade, o qual guarda relativa semelhança, mas, não igualdade com a razoabilidade.

1.2.12 Proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade, abordado com ênfase pelo Professor Juarez Freitas em sua obra *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*, deve ser entendido, segundo o Autor, como aquele que determina que “a Administração Pública, *latu sensu*, evite agir com demasia ou de modo insuficiente, inoperante ou omissivo na consecução de seus objetivos.”⁵⁰

Refere ainda que, o administrador, pela proporcionalidade, obriga-se a realizar o mínimo de sacrifícios a fim de que ocorra o máximo de preservação de direitos, isto é,

⁴⁸ MAFFINI, Rafael. **Direito administrativo**. p. 50

⁴⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. p. 108

⁵⁰ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 61.

impondo moderação no exercício de poderes e cobrando o cumprimento de deveres prestacionais positivos. Segue afirmando que a aferição do princípio da proporcionalidade nas ações administrativas se faz pela verificação do que chama “subprincípios”, sendo três:

a) “Subprincípio da adequação entre meios e fins”: exige relação de pertinência entre meios e fins escolhidos pelo legislador ou administrador e os fins colimados pela lei ou ato administrativo.⁵¹

b) “Subprincípio da adequação ou necessidade”: toda a ocasião em que o administrador dispuser de várias formas para atingir uma meta, deve eleger, entre estas, a que for a mais moderada;⁵²

c) “Subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito”: para o administrador atingir a determinados fins, os meios podem ser idôneos para tal, porém, o custo/benefício da lei ou do ato não pode ser negativo, desproporcional. Em outras palavras, não deve impor ônus desmesurado ao cidadão com o intuito de se obter determinado fim.⁵³

Em razão do conteúdo informativo e instrumental que o princípio da proporcionalidade apresenta à Administração Pública, infere-se que será *boa* a sua prática se levada tal diretriz em consideração, respeitando-se, essencialmente, em exercício de discricionariedade nos atos, o binômio da vedação de excessos/proibição de omissões.

1.2.13 Responsabilidade

Na dicção do ilustre Professor Sérgio Severo, “a responsabilidade é um princípio geral de direito, e tal característica faz com que se manifeste em vários ramos da ciência jurídica.”⁵⁴

Vem afirmar, ainda, que a “responsabilidade revela uma submissão ordenada ao princípio da legalidade, que tem também uma face do poder de controle administrativo.” Segue dizendo que esse controle pode revelar-se pelo “ato interno de indenização por atos que imponham danos aos particulares em razão do serviço público.”⁵⁵

⁵¹ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. p. 65.

⁵² FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. p. 65.

⁵³ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. p. 66.

⁵⁴ SEVERO, Sérgio. **Tratado da responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 89.

⁵⁵ SEVERO, Sérgio. **Tratado da responsabilidade Pública**. p. 106.

Por seu turno, Moreira Neto menciona que o Estado é responsável direto pela manutenção da ordem jurídica e deve responder com maiores razões e intensidade do que todos os demais segmentos da sociedade.⁵⁶

Desta forma, tem-se que, no Direito Administrativo, há uma responsabilidade geral posta à Administração Pública, de agir segundo o comando da lei, sendo que à esta se acresce a responsabilidade específica de não deixar de agir, segundo também o seu comando.⁵⁷

Enfatizando-se a importância da responsabilidade para o controle e êxito da Administração Pública, veja-se a contribuição elucidativa do Professor Juarez Freitas:

O direito fundamental à boa administração pública, assimilado pelo controle sistemático aqui preconizado, favorece a releitura da responsabilidade do Estado, notadamente, para combater, além dos excessos da discricionariedade, a omissão, isto é, o não-exercício devido das competências discricionárias.⁵⁸

Consigna também o Autor que, estando presente a antijuridicidade na ação ou omissão anômalas, forma-se o nexo de causalidade e, por conseguinte, o decorrente dever da Administração Pública indenizar a quem for lesado.

No caso deste Trabalho, importa sobremaneira o princípio da responsabilidade, uma vez que a prática de atos de remoção de servidor público em dissonância aos princípios componentes da respectiva tábua que rege o direito administrativo e, sindicada tal incongruência, esta poderá resultar em responsabilização do ente estatal, seja internos ou externos os administrados os quais venham a experimentar as conseqüências intrinsecamente lesivas.

1.2.14 Sindicabilidade

A sindicabilidade, segundo o Professor Moreira Neto, se apresenta como um princípio geral do Direito, sendo uma necessária conseqüência dos princípios substantivos da legalidade e da legitimidade e dos correlatos princípios adjetivos da responsabilidade e da responsividade, aos quais se acresce o, também princípio substantivo, da moralidade administrativa.⁵⁹

Afirma o doutrinador que, se não fosse possível levantar-se a ocorrência das violações a esses princípios substantivos, os quais formatam, em seu conjunto, o quadro da

⁵⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. p. 91.

⁵⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. p. 91.

⁵⁸ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. p. 132.

⁵⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. p. 93.

juridicidade, e, ainda, por extensão, se há iminência de algum deles ser violado, todo o sistema jurídico ficaria “inane e frustrado”.⁶⁰

A sindicabilidade é, portanto, a possibilidade jurídica de submeter-se efetivamente qualquer lesão de direito e, por extensão, as ameaças de lesão de direito a algum tipo de controle.⁶¹

No entendimento de Juarez Freitas, o administrador terá suas condutas sindicadas em decorrência das razões em que fundamentar suas decisões e atos, de forma a se aferir se correspondem a práticas válidas e legítimas.⁶² Neste diapasão, menciona muito bem decisão do STJ: “O Poder Judiciário não mais se limita a examinar os aspectos extrínsecos da administração, pois pode analisar, ainda, as razões de conveniência e oportunidade, uma vez que essas razões devem observar critérios de moralidade e de razoabilidade.”⁶³

Assim, na esteira do princípio da sindicabilidade, primeiro deve se buscar, tanto em *controle* interno quanto externo à Administração, a presença da motivação no ato, e, em segundo, se este se conforma aos princípios fundamentais e às regras a eles coadunados.

1.2.15 Motivação

A motivação trata-se de um dos mais importantes e instrumentais princípios da Administração Pública, componente essencial do presente Trabalho e que receberá atenção especial em ponto próprio deste estudo.

Não obstante, o princípio merece breve conceituação para fins de conhecimento prévio de sua finalidade junto à Administração Pública. Segundo Bandeira de Mello, a *motivação* corresponde ao dever que ela possui de justificar seus atos, indicando, para tanto, seus respectivos fundamentos de fato e de direito.⁶⁴

Como dito, mais adiante se abordará o princípio da motivação com maior detalhamento.

⁶⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. p. 93.

⁶¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. p. 93.

⁶² FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. p. 44.

⁶³ FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. p. 44. STJ REsp 429.570-GO, rela. Min. Eliana Calmon, RSTJ 187/219.

⁶⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. p. 112.

1.3 SERVIDOR PÚBLICO

Segundo o que se pode depreender da Constituição Federal, *servidor público* é a designação genérica ali utilizada para englobar todos aqueles que mantêm vínculos de trabalho profissional com os órgãos estatais, integrados em cargos ou empregos da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, seja da Administração Direta ou Indireta.⁶⁵

Ainda, segundo a doutrina, *servidor público* vem a ser uma espécie do gênero *agente público*, sendo todo aquele que de forma direta, não delegada e sob normas e controles estatais, presta serviço via Administração Pública, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado.⁶⁶

O servidor público se constitui em peça fundamental para o desempenho do papel da Administração Pública, em decorrência da essencialidade e necessidade do serviço público para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado. Frequentemente, através do servidor público é que, em favor da coletividade, exercem-se os atos de império e medidas compulsórias em relação aos administrados.⁶⁷

Daí a importância de que os servidores públicos possuam, a regular o exercício de sua atividade estatal, normas que, vinculadas à satisfação do interesse público, possam lhe permitir o desempenho de sua atividade funcional com plena possibilidade de obtenção de resultados esperados para o bem comum. Isto é, torna-se essencial que o arcabouço jurídico que estabelece seus respectivos regimes jurídicos possa conter dispositivos que resguardem a atuação do servidor público contra quaisquer ingerências que desejem intimidar ou inibir sua atuação com correção, em favor da lei e da preservação e realização dos interesses dos cidadãos.

⁶⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 de agosto de 2011.

⁶⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. p. 130.

⁶⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. p. 130.

2 ATO ADMINISTRATIVO

2.1 FINALIDADE E CONCEITUAÇÃO JURÍDICA

A Administração Pública, para tornar factíveis as finalidades de buscar e obter o bem da coletividade, necessita realizar procedimentos que venham a materializar suas ações neste sentido. E tal exteriorização visível e mensurável é exercida através do ato administrativo.

Na dicção de Bandeira de Mello, é possível conceituar ato administrativo como sendo:

[...] a declaração do Estado (ou de quem lhe faça as 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.⁶⁸

Já Justen Filho o coloca como sendo uma “manifestação de vontade funcional apta a gerar efeitos jurídicos, produzida no exercício de função administrativa.”⁶⁹

Na construção de melhor compreensão sobre o ato administrativo, é importante se ressaltar que há diferenças entre atos da Administração e atos administrativos. Conforme Bandeira de Mello, referindo Oswaldo Aranha Bandeira de Mello⁷⁰, ocorre a seguinte distinção:

A) A Administração pratica inúmeros atos que não interessa considerar como atos administrativos, tais:

a) Atos regidos pelo Direito Privado, como, por exemplo, a simples locação de uma casa para nela instalar-se uma repartição pública. O Direito Administrativo só lhes regula as condições de emanção, mas não lhes disciplina o conteúdo e correspondentes efeitos.

Uma vez que seu conteúdo não é regido pelo Direito Administrativo e que não é acompanhado pela força jurídica inerente aos atos administrativos, reputamos mais adequado excluí-los de tal categoria. Trata-se de pura opção sistemática, tão plausível quanto a dos que os incluem entre os atos administrativos.

b) Atos materiais, tais o ministério de uma aula, uma operação cirúrgica realizada por médico no exercício de sua atividade como funcionário, a pavimentação de uma rua etc.

Por não serem sequer atos jurídicos, também não há interesse em qualificá-los como atos administrativos. Estes comportamentos puramente materiais da Administração denominam-se "atos administrativos".

c) Atos políticos ou de governo, praticados com margem de discricção e diretamente em obediência à Constituição, no exercício de função puramente política, tais o indulto, a iniciativa de lei pelo Executivo, sua sanção ou veto, sub color de que é contrária ao interesse público, etc.

⁶⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. p. 385.

⁶⁹ FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. p. 185.

⁷⁰ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*, cit., v. I, p. 475. *apud* MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**.

Por corresponderem ao exercício de função política e não administrativa, não há interesse em qualificá-los como atos administrativos, já que sua disciplina é peculiar. Inobstante também sejam controláveis pelo Poder Judiciário são praticados de modo amplamente discricionário, além de serem expedidos em nível imediatamente infraconstitucional — ao invés de infralegal —, o que lhes confere fisionomia própria.⁷¹

Assim, procedida esta abordagem inicial sobre a definição e finalidade do ato administrativo, importa agora que se passe a discorrer sobre as condições de perfeição, validade e eficácia necessárias à sua concretização.

2.2 PERFEIÇÃO, VALIDADE, EFICÁCIA

As condições de *perfeição, validade e eficácia* são fundamentalmente necessárias para permitir a real existência e produção de efeitos de fato e de direito dos atos administrativos.

Segundo, ainda, Bandeira de Mello, o ato administrativo é *perfeito* quando percorridas todas as etapas necessárias à sua elaboração, isto é, aquele que completou o ciclo necessário à sua formação. É *válido* quando foi expedido em absoluta consonância com os requisitos do ordenamento jurídico, como um todo, e das normas que o regulam especificamente.

Já em relação à eficácia do ato administrativo, cita o mesmo doutrinador que ele é *eficaz* quando se encontra disponível para a produção de seus efeitos próprios, isto é, quando “o desencadear de seus efeitos típicos não se encontra dependente de qualquer evento posterior, como uma condição suspensiva, termo inicial ou ato controlador a cargo de outra autoridade.”

2.3 REQUISITOS

A configuração de um ato administrativo passa, obrigatoriamente, pela constatação do que se pode chamar de requisitos. Pode-se falar em requisitos genéricos, tais como agente capaz, objeto lícito, possível, determinado ou determinável e forma prescrita ou não defesa em lei. Em relação a este último, conforme já visto quando se tratou de ato válido, que em função do princípio da legalidade, a previsão legal é indispensável à sua validade.⁷²

⁷¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. p. 385 e 386.

⁷² GERMANO, Luiz Paulo Rosek. **Programa de direito administrativo**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010. p. 79 e 80.

Não obstante à existência dos requisitos genéricos, há os requisitos específicos, os quais são fundamentais para a construção e atingimento do resultado colimado pelo ato administrativo. São eles a competência, a finalidade, a forma, o motivo e o objeto.

2.3.1 Competência

A *competência* estabelece que ato administrativo praticado por agente incompetente não está apto a surtir seus efeitos jurídicos. Assim, a competência administrativa constitui-se no poder atribuído ao agente para o desempenho de funções.⁷³

A competência é fixada pela lei, sendo que o administrador público somente pode delegá-la mediante expressa autorização legislativa. Ainda, aquele que extrapola a sua competência na expedição de atos administrativos pratica abuso do poder.⁷⁴

2.3.2 Finalidade

A *finalidade* vem a ser o resultado que a Administração deseja alcançar com a prática do ato.

Na afirmação de Di Pietro, enquanto o objeto é o efeito jurídico “imediate” que o ato produz - aquisição, transformação ou extinção de direitos - a finalidade se constitui no efeito “mediato”.⁷⁵

Também coloca que a finalidade se distingue do motivo, porque este antecede a prática do ato, correspondendo aos fatos e às circunstâncias que levam a Administração a realizá-lo. Já a finalidade sucede à prática do ato, porque corresponde a um resultado que a Administração objetiva atingir com sua prática.

Acresce a Professora Di Pietro que:

[...] é o legislador quem define a finalidade que o ato deve alcançar, não havendo liberdade de opção para a autoridade administrativa; [...] se a lei permite a remoção ex officio do funcionário para atender a necessidade do serviço público, não pode ser utilizada para finalidade diversa, como a de punição.⁷⁶

⁷³ GERMANO, Luiz Paulo Rosek. **Programa de direito administrativo**. p. 80.

⁷⁴ GERMANO, Luiz Paulo Rosek. **Programa de direito administrativo**. p. 80.

⁷⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. p. 209.

⁷⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. p. 209.

2.3.3 Forma

O requisito da forma também se encontra estabelecido em lei, sendo que se trata do meio através do qual o ato administrativo é exteriorizado. Em regra, no Direito Administrativo, o ato escrito é condição essencial à sua validade.⁷⁷

2.3.4 Motivo

Conforme já exposto no item 1.2.14 do presente Trabalho, abordar-se-á de maneira mais aprofundada o tema do motivo e da motivação em item próprio neste estudo. Contudo, a fim de que, didaticamente, se mantenha uma compreensão e acompanhamento contextualizado do tema, ratifique-se que motivo se refere ao pressuposto de fato e/ou de direito que fundamenta o ato administrativo.⁷⁸

2.3.5 Objeto

O objeto se traduz no próprio conteúdo material do ato.

A respeito do objeto do ato administrativo, assim referem Alexandrino e Vicente Paulo:

O objeto do ato administrativo identifica-se com o seu conteúdo, por meio do qual a administração manifesta sua vontade, ou atesta simplesmente situações preexistentes. Pode-se dizer que o objeto do ato administrativo é a própria alteração no mundo jurídico que o ato provoca, é o efeito jurídico imediato que o ato produz. Nos atos vinculados, a um motivo corresponde um único objeto; verificado o motivo, a prática do ato (com aquele conteúdo estabelecido na lei) é obrigatória. Nos atos discricionários, há liberdade de valoração do motivo e, como resultado, escolha do objeto, dentre os possíveis, autorizados na lei; o ato só será praticado se e quando a administração considerá-lo oportuno e conveniente, e com o conteúdo escolhido pela administração, nos limites da lei.⁷⁹

A seguir, por ser indispensável o seu conhecimento para a compreensão contextual deste estudo, tratar-se-á dos *atributos* dos atos administrativos.

⁷⁷ GERMANO, Luiz Paulo Rosek. **Programa de direito administrativo**. p. 80.

⁷⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. p. 210.

⁷⁹ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. p. 447.

2.4 ATRIBUTOS

Os atributos dos atos administrativos, no dizer do Professor Hely Lopes Meirelles, se constituem em características próprias e condições peculiares de atuação que os atos trazem em si. Correspondem à *imperatividade*, à *presunção de legitimidade*, à *autoexecutoriedade* e à *tipicidade*.⁸⁰

2.4.1 Imperatividade ou Coercibilidade

Sobre esta característica, escreve o Professor Carvalho Filho, que a *imperatividade* ou “coercibilidade” é aquela que atribui um caráter de cogência aos atos administrativos, obrigando a todos quantos se encontrem em seu círculo de incidência, mesmo que o objetivo a ser por ele alcançado contrarie interesses privados, eis que, na Administração Pública, é o interesse público que detém a primazia.⁸¹

Afirma, ainda, que a Administração exige o cumprimento do ato como decorrência da imperatividade. Não pode, portanto, o administrado se recusar ao cumprimento de ordem contida em ato administrativo quando emanada em conformidade com a lei. Logo, a exigibilidade, deflui da própria peculiaridade de ser o ato imperativo.

2.4.2 Presunção de Legitimidade

A característica denominada *presunção de legitimidade* é a qualidade que todo ato administrativo detém no sentido de ser verdadeiro e conforme com o direito. Entretanto, a presunção de legitimidade não implica a condição de que todo ato administrativo é legal, pois essa presunção é *juris tantum*, ou seja, admite prova em contrário.⁸²

Exemplificando-se, um servidor público removido de sua unidade para outra, sob a justificativa de necessidade do serviço, pode provar que não foi este o intuito de seu superior hierárquico, que, na verdade, por persegui-lo, pretendeu puni-lo com tal ato administrativo.

No caso dos atos praticados pela Administração Pública que necessitam seguir o regime de direito privado, a presunção de legitimidade deles não forma parte.

⁸⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. p. 159.

⁸¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. p. 133.

⁸² GERMANO, Luiz Paulo Rosek. **Programa de direito administrativo**. p. 82.

2.4.3 Autoexecutoriedade

Os atos administrativos dotados de autoexecutoriedade são aqueles que podem ser materialmente implementados diretamente pela Administração, inclusive mediante o uso da força, se necessária, sem que para tal se precise obter autorização judicial prévia. Nesta linha, insta frisar que a autoexecutoriedade não significa o afastamento da possibilidade de apreciação judicial do ato, isto é, não se confunde com esta, a qual é hipótese imanente no ordenamento jurídico.⁸³

A autoexecutoriedade não é atributo presente em todos os atos administrativos. Na verdade, ela corresponde a uma qualidade que pertence aos atos inerentes do exercício de atividades típicas da Administração, como é o caso do exercício do poder de polícia.⁸⁴

2.4.4 Tipicidade

No dizer de Di Pietro, a *tipicidade* se trata de atributo pelo qual o ato administrativo deve corresponder à “figura definida previamente pela lei como apta a produzir determinados resultados.” À cada finalidade que a Administração pretende cumprir existe um ato definido em lei.⁸⁵

Segue ainda a Doutrinadora:

Trata-se de decorrência do princípio da legalidade, que afasta a possibilidade de a Administração praticar atos inominados; estes são possíveis para os particulares, como decorrência do princípio da autonomia da vontade. Esse atributo representa uma garantia para o administrado, pois impede que a Administração pratique atos dotados de imperatividade e executoriedade, vinculando unilateralmente o particular, sem que haja previsão legal.⁸⁶

A tipicidade é característica que também previne que o ato administrativo venha a ser exercido de maneira totalmente discricionária, uma vez que a lei, ao prevê-lo, já define os limites do exercício da discricionariedade.

Aliás, é sobre o grau de liberdade de escolha na prática do ato administrativo, representado pela *vinculação e discricionariedade*, que se discorrerá no próximo item deste estudo.

⁸³ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. p. 460.

⁸⁴ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. p. 461.

⁸⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. p. 201.

⁸⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. p. 201.

2.5 VINCULAÇÃO E DISCRICIONARIEDADE

A maior distinção doutrinária que se pode estabelecer entre os atos administrativos corresponde à possibilidade de que o regramento que os fixe atinja, ou não, todos os aspectos referentes à atuação administrativa. Isto corresponde a um grau de liberdade mais restrito ou extensivo na prática dos atos, ao qual se denomina de vinculação ou discricionariedade.

Na afirmação de Bandeira de Mello:

[...] atos vinculados seriam aqueles em que, por existir prévia e objetiva tipificação legal do único possível comportamento da Administração em face de situação igualmente prevista em termos de objetividade absoluta, a Administração, ao expedi-los, não interfere com apreciação subjetiva alguma.⁸⁷

Segue, em relação aos atos discricionários, afirmando que seriam “os que a Administração pratica com certa margem de liberdade de avaliação ou decisão segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, ainda que adstrita à lei reguladora da expedição deles.”⁸⁸

Bandeira de Mello expõe também que a diferença essencial entre ambas as espécies de atos residiria no fato de que, nos vinculados, a Administração não dispõe de liberdade para nele alterar sua tipicidade, uma vez que a lei já regulou antecipadamente em todos os aspectos o comportamento a ser adotado, enquanto que, nos discricionários, a disciplina legal deixa ao administrador *relativa* liberdade para decidir em face das circunstâncias concretas do caso, impondo-lhe e, simultaneamente, facultando-lhe a utilização de critérios próprios para avaliar ou decidir quanto ao que lhe pareça ser meio mais adequado para a satisfação dos interesses e necessidades da coletividade.⁸⁹

De qualquer forma pode-se inferir que não há ato totalmente discricionário pois, em alguns aspectos, a lei sempre lhe estabelece alguma vinculação. Como declara Di Pietro, é o caso da competência para a prática do ato, cuja realização somente pode ser desencadeada, independentemente se vinculado ou discricionário, por aquele a quem a lei conferiu competência para tal.⁹⁰

Retomando Bandeira de Mello, importa trazer à baila o que afirma o autor sobre discricionariedade e arbitrariedade:

⁸⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. p. 430.

⁸⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. p. 430.

⁸⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. p. 431.

⁹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. p. 214.

Não se confundem discricionariedade e arbitrariedade. Ao agir arbitrariamente o agente estará agredindo a ordem jurídica, pois terá se comportado fora do que lhe permite a lei. Seu ato, em consequência, é ilícito e por isso mesmo corrigível judicialmente. Ao agir discricionariamente o agente estará, quando a lei lhe outorga tal faculdade (que é simultaneamente um dever), cumprindo a determinação normativa de ajuizar sobre o melhor meio de dar satisfação ao interesse público por força da indeterminação legal quanto ao comportamento adequado no caso concreto.⁹¹

Especificamente, diz-se que a discricionariedade se confunde com o estabelecimento de questões de mérito na concepção dos atos administrativos, tópico a ser abordado adiante.

2.6 MÉRITO

Pode-se referir *mérito administrativo* com sendo a valoração dos motivos e da escolha do objeto do ato, feitas pela Administração incumbida de sua prática, quando autorizada a decidir sobre a conveniência, oportunidade e justiça do ato a realizar.⁹²

Nas palavras de Alexandrino e de Vicente Paulo, o mérito administrativo se constitui no “poder conferido pela lei ao agente público para que ele decida sobre a oportunidade e conveniência de praticar determinado ato discricionário, e escolha o conteúdo desse ato, dentro dos limites estabelecidos na lei.”⁹³

Seguem afirmando os doutrinadores referidos que essa necessidade de, em certas circunstâncias, a lei conferir, poder ao administrador para decidir sobre a oportunidade e a conveniência da prática de um ato administrativo, resulta do fato de que é a ele que se apresentam, cotidianamente, situações fáticas de natureza diversa nas quais a Administração necessita intervir de maneira cogente, a fim de satisfazer as demandas da sociedade com o máximo de observância dos princípios que a regem; é o administrador o conhecedor profundo dos aspectos técnicos e práticos da atividade administrativa, quem está em proximidade aos problemas a serem analisados e solucionados. Em resumo, é ele quem possui as melhores condições de aferir se a prática de determinado ato se coaduna com o interesse público (se é conveniente), bem como o melhor momento (oportunidade) para que a realização do ato resulte em atendimento daquele princípio.⁹⁴

Essa é a razão pela qual não se admite a aferição do mérito administrativo pelo Poder Judiciário. Contrariaria o interesse público facultar sempre ao juiz, órgão voltado à atividade

⁹¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. p. 433.

⁹² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. p. 155.

⁹³ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. p. 450.

⁹⁴ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. p. 451.

jurisdicional, distante das necessidades e da realidade administrativas, substituir, pela sua, a ótica do administrador, que vive aquela realidade no seu dia-a-dia.⁹⁵

Entretanto, impõe-se que não se confunda a vedação a que o Judiciário aprecie o mérito administrativo com a possibilidade de aferição judicial da legalidade ou legitimidade dos atos discricionários. A este respeito, muito bem escreve o Professor Juarez Freitas em sua Obra intitulada *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*:

Neste sentido, aliás, o controle judicial haverá de ser o de “administrador negativo”, em analogia com o de “legislador negativo”, exercido no controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos. Porque, se é certo que o Poder Judiciário não pode dizer, substitutiva e positivamente, como o administrador deve agir, está obrigado a emitir juízo sobre como não deve ser sua conduta, não mais admitida a posição passiva e escapista de outros tempos.⁹⁶

Não obstante, é fundamental que se evidencie que as decisões de mérito no exercício de ato administrativo, como elemento que manifesta - respeitada a amplitude jurídica limitativa para decidir - a existência ou não de conveniência e de oportunidade à sua prática, é situação que se correlaciona, estreitamente, com o dever de motivação dos atos da Administração, tema seguinte a ser aprofundado.

2.7 MOTIVAÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro, através de diretrizes fundamentais postas, em primeiro, na Carta Maior e, em segundo, na legislação infraconstitucional, via Lei do Processo Administrativo – Lei Federal n. 9.784/99 – impõe a existência de um dever geral correspondente ao fato de que, o Estado, destacado na figura da Administração Pública, se obriga a motivar os atos administrativos os quais venha a praticar.

Nas colocações do Mestre Juarez Freitas, ao bom administrador público incumbe o dever de indicar, tanto no exercício dos atos vinculados quanto dos discricionários, os fundamentos de fato e de direito que o determinam, até mesmo porque, no mais vinculado dos atos, há “inafastável margem de apreciação”. Destarte, torna-se imperante que todos os atos administrativos, sobretudo os que afetarem direitos e interesses, contenham justificação expressa e idônea, analogamente ao que ocorre com os atos jurisdicionais exarados. Exceção à

⁹⁵ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. p. 451.

⁹⁶ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. p. 380.

tal cogência do dever de motivação é representada pelos meros atos de expediente, os ordinatórios de feição interna, descomplexa e singela.⁹⁷

Pormenorizando o tema, é basilar que se estabeleça distinção entre *motivo* e *motivação*. Na elucidação do Ministro Bandeira de Mello, em sua Obra *Curso de Direito Administrativo*, *motivo* se trata do pressuposto de fato o qual autoriza ou exige a prática do ato. Corresponde à situação do mundo empírico que deve ser considerada para a prática do ato, sendo, por conseguinte, externo a ele e, inclusive, antecedendo-o. Em conseqüência, não pode ser considerado como parte, como elemento do ato.⁹⁸

O motivo pode estar ou não previsto em lei. Se previsto em lei, o agente só pode praticar o ato se houver ocorrido a situação ali hipotetizada. Do contrário, sem o regramento em lei, o agente dispõe de liberdade de escolha do motivo pelo qual editará o ato.

Já em relação à *motivação*, assevera o mesmo jurista:

Não se confunde o motivo do ato administrativo com a "motivação" feita pela autoridade administrativa. A motivação integra a "formalização" do ato, sendo um requisito formalístico dele. É a exposição dos motivos, a fundamentação na qual são enunciados (a) a regra de Direito habilitante, (b) os fatos em que o agente se estribou para decidir e, muitas vezes, obrigatoriamente, (c) a enunciação da relação de pertinência lógica entre os fatos ocorridos e o ato praticado. Não basta, pois, em uma imensa variedade de hipóteses, apenas aludir ao dispositivo legal que o agente tomou como base para editar o ato.⁹⁹

Concatenando-se, então, motivo e motivação, prossegue Bandeira de Mello afirmando que, mesmo que a lei não aluda, expressamente, aos motivos que indiquem ou exijam a prática de um ato, nem por esta razão se concede permissão para expedi-lo sem motivo ou com motivo qualquer. Somente devem ser aceitos aqueles que possam ser havidos como implicitamente admitidos pela lei perante o caso concreto. Assim, frisa “que prestantes serão os motivos que revelem pertinência lógica, adequação racional ao conteúdo do ato, ao lume do interesse prestigiado na lei aplicanda.”¹⁰⁰

Na mesma regência do Autor em pauta, encontra-se minudenciada a diferença entre *motivo do ato* e *motivo legal*. Assevera que o segundo corresponde a uma previsão abstrata de uma situação fática, empírica, enquanto que, o primeiro, o motivo do ato, “é a própria situação material, empírica, que efetivamente serviu de suporte real e objetivo para a prática

⁹⁷ FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. p. 49.

⁹⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. p. 397.

⁹⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. p. 400.

¹⁰⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. p. 400.

do ato.”. Em sendo descoincidentes o motivo de fato e o motivo legal, considera-se que o ato estará viciado.¹⁰¹

Neste contexto que respeita à relevância da motivação do ato administrativo, e, mais especificamente, no que toca à vontade do administrador na respectiva elaboração do ato, muito bem vem se posicionar o Professor Justen Filho em seu: Curso de Direito Administrativo:

Na hipótese de discricionariedade, a atribuição pela norma de autonomia de escolha para o agente não significa ausência de controle ou limite. Para que a decisão seja válida, é indispensável que o agente exponha de público as razões que conduziram a uma dentre as diversas escolhas possíveis, inclusive indicando a ponderação entre os possíveis resultados. Decisão discricionária não motivada é ato arbitrário, desconforme ao direito, incompatível com a democracia republicana. Não pode ser legitimado com o argumento de que o agente tinha liberdade de escolher, porque essa liberdade não corresponde à autonomia privada. A autonomia do agente, existente na hipótese de discricionariedade, destina-se ao melhor desempenho possível da função administrativa. O agente tem de demonstrar que sua escolha foi a mais satisfatória. [grifou-se]¹⁰²

Retomando-se, por oportuno, a dicção de Bandeira de Mello, este traz sua palavra no que se refere à chamada *teoria dos motivos determinantes*. Por esta teoria, os fatos que serviram de suporte para determinar a vontade do agente em sua decisão relativa ao ato administrativo integram a validade deste. Em consequência, “motivos falsos, inexistentes ou incorretamente qualificados” viciam o ato, mesmo que suas hipóteses ou circunstâncias não estejam expressas em lei. Assim o ato, para ser válido, necessita, obrigatoriamente, de correspondência entre a realidade ocorrida, a verdade dos fatos, e a justificativa apresentada pelo administrador.

Inflige, ainda, que se apresente posição no que tange à violação do dever de motivar. Sobre tal, adequadamente se manifesta o Professor Juarez Freitas, ao declarar que, a não-motivação, embora a inerência da característica da presunção de legitimidade do ato administrativo – por sua vez cada vez mais relativa – coloca-se como razão suficiente para, na maioria das situações, considerá-lo como nulo. Enfatiza, em esgotamento perspicaz, que se a decretação de nulidade do ato se der, da mesma forma, sem motivação, restaria esta também nula.¹⁰³

¹⁰¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. p. 398.

¹⁰² FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. p. 258 e 259.

¹⁰³ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. p. 421.

3 PODERES E DEVERES DOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS

3.1 FINALIDADE E CONCEITUAÇÃO JURÍDICA

O Estado, inobstante seja caracterizado como instituição política, não pode deixar de estar a serviço da coletividade. A sua evolução demonstra que a principal inspiração de seu surgimento reside na necessidade de disciplinar as relações sociais, seja preservando a ordem pública, seja desenvolvendo atividades que tragam benefício à sociedade.

Conforme colocações do Professor Carvalho Filho, não há como conceber que o Estado alcance os fins colimados sem a presença de seus agentes, os quais representam o elemento físico e volitivo da atuação dos entes estatais no mundo jurídico.¹⁰⁴

É por certo que o ordenamento jurídico precisa conferir a tais agentes certas prerrogativas peculiares à sua qualificação de prepostos do Estado, prerrogativas estas indispensáveis à obtenção dos fins públicos, as quais se constituem no que a doutrina jurídica definiu como *poderes administrativos*.¹⁰⁵

3.2 USO DO PODER

Sendo o *poder administrativo* uma prerrogativa especial outorgada pelo direito público aos agentes de Estado, cada um destes terá a seu cargo a execução de certas funções. Em consequência, se estas atribuições foram designadas pela lei aos agentes, a estes se impõe exercê-las, uma vez que seu exercício possui o fim de beneficiar a coletividade. Em assim procedendo, respeitados os limites balizados pela lei, é possível afirmar que os agentes usaram normalmente os seus poderes.¹⁰⁶

Logo, o uso do poder trata-se da utilização normal, pelos agentes públicos, das prerrogativas que a lei lhes confere.

3.3 PODER-DEVER DE AGIR

Seguindo a doutrina de Carvalho Filho, no âmbito do direito público os poderes administrativos são outorgados aos agentes do Poder Público para lhes permitir atuação

¹⁰⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. p. 47.

¹⁰⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. p. 47.

¹⁰⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. p. 48.

voltada ao bem comum. Em decorrência, é possível se afirmar que eles são irrenunciáveis e que, obrigatoriamente, devem ser exercidos pelos titulares.¹⁰⁷

Destarte, tal conjunto de prerrogativas de ordem pública, ao passo em que representa poderes para o administrador público, *impõem-lhe* “o seu exercício e lhe vedam a inércia, porque o reflexo desta atinge, em última instância, a coletividade, esta a real destinatária de tais poderes.” A esta dupla face do poder administrativo é que se denomina de *poder-dever* de agir.¹⁰⁸

3.4 ABUSO DE PODER

Contrariamente ao que sempre se esperaria, há ocasiões em que o poder é usado de forma inadequada pelos administradores. E devendo sua atuação sujeitar-se aos parâmetros legais, a conduta abusiva não encontra guarida no mundo jurídico, determinando, portanto, que seja corrigida na via administrativa ou judicial.

Então, seguindo nos ensinamentos do Professor Carvalho Filho, conceitua-se abuso de poder como a conduta ilegítima do administrador, quando atua fora das finalidades postas de forma expressa ou implícita na lei.¹⁰⁹

Ocorre que o abuso de poder pode se dar por uma atuação do administrador fora dos limites de sua competência ou, então, o agente, embora dentro de sua competência, afasta-se do interesse público que deve nortear todo o desempenho administrativo.

Na primeira hipótese, quando o agente invade atribuições pertencentes a agente diverso, ou se arroga no exercício de competências que a lei não lhe estabeleceu, costuma-se afirmar que o agente atuou com *excesso de poder*. Já no segundo, quando o agente busca alcançar fim diverso daquele que a lei lhe permitiu, desviando-se desta finalidade e praticando conduta ilegítima, diz-se que ele agiu com *desvio de poder*.

Perante esta definição, é possível se afirmar que o exercício do poder discricionário aumenta a probabilidade de ocorrência, essencialmente, de *desvio de poder*, em razão da ampliação da seara de decisão do administrador público, abuso de relativa dificuldade em se provar em razão de que sua prática vem dissimulada sob a aparência de legalidade.

Importa ainda mencionar, conforme Germano, que o abuso de poder se constitui em ilegalidade e arbitrariedade passível de responsabilização. E o ordenamento jurídico brasileiro

¹⁰⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. p. 48.

¹⁰⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. p. 48.

¹⁰⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. p. 50.

fixou, mais propriamente, como instrumento de combate a este abuso, a Lei n. 4.898/64 e a Lei n. 8.429/92, respectivamente instituídas para combate ao abuso de autoridade e à improbidade administrativa.¹¹⁰

Todavia, tal legislação, em face de sua extensa abordagem doutrinária e jurisprudencial, merece análise mais detalhada em estudo diverso a este, sendo prestativa, por ora, somente sua menção.

¹¹⁰ GERMANO, Luiz Paulo Rosek. **Programa de direito administrativo**. p. 91.

4 INAMOVIBILIDADE

4.1 FINALIDADE E CONCEITUAÇÃO JURÍDICA

No contexto do presente Trabalho, fulcrado na motivação da remoção de servidor público, é necessário que se aborde o conteúdo de instituto que trata sobre o alcance de garantia de natureza mais eficaz a agente estatal no que tange à sua permanência em seu cargo e função, tanto no que toca à sua colocação dentro da estrutura interna de Órgão da Administração Pública, quanto em relação à sua fixação em sede geográfica de jurisdição abrangida. O instituto de que se fala é o da *inamovibilidade*.

A *inamovibilidade*, na exposição do Ministro Gilmar Mendes, é prerrogativa a qual garante aos magistrados que não sejam removidos do cargo *ex officio*. Afirmar ainda:

Não se permite, igualmente, que, mediante qualquer mecanismo ou estratégia institucional, seja ele afastado da apreciação de um dado caso ou de determinado processo. A ordem constitucional contempla a possibilidade de se efetivar a remoção do juiz — bem como a decretação de sua disponibilidade ou aposentadoria —, por interesse público, mediante decisão da maioria absoluta do respectivo tribunal ou do Conselho Nacional de Justiça (CF, art. 93, VIII).¹¹¹

Segundo Moraes, uma vez titular do respectivo cargo, o juiz nunca pode ter sua remoção realizada *ex officio* por parte de qualquer outra autoridade, somente por iniciativa própria, salvo em uma única exceção constitucional por motivo de interesse público e pelo voto da maioria absoluta do respectivo tribunal ou do Conselho Nacional de Justiça, assegurando-se a ampla defesa (CF art.93 VIII, 95, II e 103-B, § 4º, III, com redação dada pela EC n. 45/04). Detalhe peculiar de se ressaltar é que os juízes militares gozam, assim como todos os magistrados, de inamovibilidade. Todavia, ressalve-se que esta garantia não os exime de acompanhar as forças em operação junto às quais tenham de servir dado o caráter da justiça militar.¹¹²

Refere o ilustre doutrinador que a necessidade de permanência do magistrado no cargo é decorrência da imprescindibilidade de “garantia de independência e imparcialidade do órgão julgador”, pois sua debilidade mediante pressões políticas e de naturezas diversas daquelas vinculadas ao interesse público, resultaria em opressão e medo da influência de ações coordenadas. Portanto, nada poderia contribuir com tanta firmeza para essa

¹¹¹ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 978.

¹¹² MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 513.

independência como a permanência no cargo, “garantia que a consubstancia em um baluarte da justiça pública e segurança pública”¹¹³

Ocorre que o ordenamento jurídico brasileiro previu em sua Carta Fundamental, que a prerrogativa da inamovibilidade não é exclusiva de magistrados, como veremos a seguir.

4.2 PREVISÃO CONSTITUCIONAL

O constituinte de 1988 entendeu que a *inamovibilidade* era prerrogativa a ser estendida somente aos magistrados e aos defensores públicos. Em nosso entendimento, por um equívoco de sistematização, olvidou de atribuir a inamovibilidade aos promotores públicos, sendo tal lacuna preenchida, posteriormente, pela Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004.

Assim, resta que a prerrogativa da *inamovibilidade* se encontra assim prevista na Constituição Federal Brasileira de 1988¹¹⁴:

- a) aos magistrados, membros do Poder Judiciário: artigo 95, inciso II;
- b) aos promotores públicos, membros do Ministério Público: art. 128, § 5º, inciso I, alínea “b”;
- c) aos defensores públicos, membros da Defensoria Pública: artigo 134, § 1º.

A exemplificar a interpretação distintiva que se deve fazer entre a *inamovibilidade* e o tema deste Trabalho, centrado no ato de remoção de servidor público e na exigibilidade de sua motivação, encontra-se jurisprudência do STJ discorrendo a respeito, conforme constante a seguir:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. TRANSFERÊNCIA. CONVENIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO. LEGALIDADE. LEI ESTADUAL (RS) 8.118/85.

O servidor público não goza da prerrogativa da inamovibilidade funcional, predicado próprio da magistratura, podendo ser transferido “ex officio” pela Administração, desde que atendidos os pressupostos da conveniência, oportunidade e interesse públicos.

Recurso ordinário desprovido. [grifou-se]¹¹⁵

A decisão acima, embora manifeste incompletude em relação à extensão da inamovibilidade, a qual não se restringe somente à magistratura, como já referido

¹¹³ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. p. 513.

¹¹⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.

¹¹⁵ BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. RMS 7207 / RS. RECURSO ORDINARIO EM MANDADO DE SEGURANÇA n. 1996/0034561-9. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=inamovibilidade+e+servidor+e+p%2FABlico&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=11> Acesso em: 15 de agosto de 2011.

anteriormente, confirma e ilustra muito bem que a proteção da remoção de servidor público contra abusos de poder deve se fazer por outro viés.

Por conseguinte desta verificação de que a *inamovibilidade* é prerrogativa que se restringe à reduzida, mas essencial parcela de servidores públicos, não podendo assim ser diferente, de um lado, em razão da supremacia de essencialidade de determinadas funções, como por exemplo, a do juiz, e de outro, em consequência da necessidade de não se engessar totalmente a Administração, *é que se torna imperativo, a partir de agora, que este estudo passe a vincular o tema da remoção, no enfoque dado, ao referencial teórico até aqui produzido.*

Propiciando-se uma abordagem interdisciplinar e conjugada à base cognitiva contextualizadora será possível encontrar diretrizes que possam apontar na busca de melhor solução destinada a proteger a remoção do servidor público, exceto o inamovível, da prática de respectivo ato que não esteja alinhado aos princípios que conduzam a uma *boa administração pública.*

5 A REMOÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO

5.1 FINALIDADE E CONCEITUAÇÃO JURÍDICA DO ATO DE REMOÇÃO

O ato administrativo, como já visto, se constitui em modo de expressão das decisões que venham a ser tomadas pela Administração Pública através de seus órgãos e respectivas autoridades, produzindo efeitos jurídicos os quais reconhecem, modificam, extinguem direitos ou impõem obrigações e/ou restrições.¹¹⁶

No tocante ao ato administrativo em espécie denominado *remoção*, cuja temática protagoniza este Trabalho, constata-se o quase inexistente referencial teórico de natureza doutrinária que pudesse trazer melhor sua definição. A abordagem de um conceito e o delineamento das circunstâncias que a envolvem surgem, de forma um pouco mais precisa, apenas na legislação de natureza estatutária a qual regula o regime jurídico dos servidores civis da União e dos Estados.

Neste sentido, foi estabelecido dispositivo que define *remoção* no Estatuto dos Servidores Civis da União¹¹⁷:

Art. 58. Remoção é o deslocamento do servidor, a pedido ou "ex-officio", com ou sem mudança de sede:
I – de uma repartição para outra;
II – de uma unidade de trabalho para outra dentro da mesma repartição;

Também no Estatuto dos Servidores Civis do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 36. Remoção é o deslocamento do servidor, a pedido ou de ofício, no âmbito do mesmo quadro, com ou sem mudança de sede.
Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo, entende-se por modalidades de remoção:
I - de ofício, no interesse da Administração;
II - a pedido, a critério da Administração;
III - a pedido, para outra localidade, independentemente do interesse da Administração.¹¹⁸

De igual forma, no Estatuto dos Servidores da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul:

¹¹⁶ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. p. 27

¹¹⁷ BRASIL. **Lei n. 8.112 de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm>. Acesso em: 17 de outubro de 2011.

¹¹⁸ RIO GRANDE DO SUL. **Lei complementar n. 10.098, de 3 de fevereiro de 1994**. Dispõe sobre o estatuto e regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20Complementar%20n%BA%2010098&idNoRma=527&tipo=pdf>>. Acesso em: 17 de outubro de 2011.

Art. 17 – O funcionário policial poderá ser removido:
 I – a pedido;
 II – “ex officio”, por conveniência dos serviços;
 III – por conveniência da disciplina.¹¹⁹

Ainda a exemplificar, encontra-se disciplina semelhante no Estatuto dos Fiscais de Tributos Estaduais do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 54 - A remoção do Fiscal de Tributos Estaduais dar-se-á por promoção, de ofício no interesse do serviço ou a pedido.
 Art. 55 - A remoção é voluntária ou compulsória, decorrente de ato do Secretário de Estado da Fazenda, ouvida a Superintendência da Administração Tributária.¹²⁰

Assim, diante das definições que a legislação retromencionada procurou estabelecer, é possível obter-se alguma inferência do que viria a ser *remoção*. Neste contexto, então, poderia se afirmar que se trata de ato o qual, essencialmente, determina – impõe a obrigação – ou faculta o deslocamento do servidor público de um órgão, repartição ou setor subordinado para outro, podendo este ocorrer com ou sem mudança de sede ou domicílio de trabalho.

Observa-se que, em regra, a *remoção* ou movimentação de servidor público se desencadeia por duas razões, sendo estas a conveniência ou interesse do serviço ou em decorrência de pedido do funcionário. Ainda, dentre a primeira pode também ser enquadrada subespécie de *remoção* decorrente de promoção de carreira.

Logo, em consequência de que a doutrina administrativista ainda não se debruçou sobre o tema da remoção, é possível se partir para análise apenas do que as legislações estatutárias o fazem, a bem dizer, de forma genérica e sem especificar ou ao menos remeter para regulamentação que venha a apontar, de forma detalhada, quais as circunstâncias que possam caracterizar o que se define como *interesse da administração*, *interesse do serviço* ou *necessidade do serviço*. Tais expressões são empregadas como justificativa nos atos de remoção publicados, mas que, devido à ampla generalidade de seu sentido e alcance, podem albergar abuso de poder por parte dos dirigentes dos órgãos públicos em relação aos seus subordinados.

¹¹⁹ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 7.366, de 29 de março de 1980**. Dispõe sobre o estatuto dos servidores da Polícia Civil. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%BA%207366&idNorma=26&tipo=pdf>>. Acesso em: 17 de outubro de 2011.

¹²⁰ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 8.118, de 30 de dezembro de 1985**. Institui o Estatuto dos Fiscais de Tributos Estaduais do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=21463&Hid_xto=&Hid_IDNorma=21463>. Acesso em: 17 de outubro de 2011.

5.2 A INCIDÊNCIA DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ATO DE REMOÇÃO

No intuito de se contextualizar e sistematizar a temática dos princípios jurídicos, abordados no tópico 2, à finalidade que se pretende neste item do presente Trabalho, impende que se recupere, brevemente, algumas considerações acerca do tema.

Os princípios que freqüentam a realidade jurídica, de forma direta ou reflexa, estão voltados a prescrever condutas, influenciando a produção de enunciados jurídicos prescritivos, tomando assento participativo na produção, interpretação e aplicação das normas jurídicas. Logo, a partir da realidade do *dever-ser*, se destinam a influenciar o mundo do *ser* e suas relações na busca do bem comum, impregnando de juridicidade ora os sujeitos, ora os objetos, ora as relações que travam entre si.¹²¹

Relativamente aos princípios de Direito Administrativo, tem-se que são postulados fundamentais que inspiram toda a Administração Pública e seu modo de agir, representando cânones pré-normativos que norteiam a conduta do Estado quando no exercício de atividade administrativa.¹²²

Sob este diapasão assevera o Professor Juarez Freitas, que uma transformação paradigmática, de natureza sistêmica, acentua nas relações de administração um modo diferente de decidir, reconhecendo-se a primazia dos princípios, dos objetivos e dos direitos fundamentais, especialmente, o do “direito fundamental à boa administração pública”.¹²³

Neste prisma, tem-se que os atos administrativos praticados em relação aos servidores públicos e, dentre estes, à hipotética e não rara possibilidade de remoção, circunstância a qual é imanente à prestação de serviço público e componente de suas carreiras, não pode se apartar da incidência dos princípios jurídicos que alicerçam o plexo do direito administrativo.

Destarte, em relação aos princípios abordados no item 1.2 - *supremacia do interesse público, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, igualdade, continuidade, segurança jurídica, razoabilidade, proporcionalidade e responsabilidade* - e sua correlação com o tema da remoção, é razoável se compreender que, se observados pelo administrador no exercício de movimentação de servidor, guardam íntima conexão contributiva à *boa administração pública*, beneficiada a sociedade como um todo, a quem se

¹²¹ PESTANA, Marcio. **Direito administrativo brasileiro**. p. 156.

¹²² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. p. 16.

¹²³ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. p. 40.

destina a prestação do serviço estatal. Um ato de remoção suspeito de estar viciado em sua origem por razões de fato não condizentes com a principiologia supramencionada, além de ser condutor de indícios de abuso e desvio de poder, carrega a iminência de desdobramentos prejudiciais à população e ao atendimento de suas necessidades. Tal perigo se explica pelo fato de que, em sequência, com efeito do tipo *dominó*, se quebrará o encadeamento natural entre de todos os fundamentos que revestiriam as ações práticas e substanciais que determinado servidor público, se fosse removido correta e adequadamente, poderia desencadear em favor dos cidadãos no exercício de sua nova função. A frustração nesta hipótese de remoção realizada de forma desalinhada aos princípios arrolados contribui para tal estado negativo de coisas. Em outras palavras, o que se iniciou de forma equivocada tende a gerar os piores resultados.

A exemplificar, a movimentação de funcionário feita compulsoriamente, com base em mandamentos e interesses vinculados a questões de política partidária, com indiferença ao seu preparo técnico e habilitação para o exercício de sua função e que, ainda, seja de servidor ao qual se atribui, no senso coletivo, conceito relativamente *bom* ao trabalho que desenvolve em sua atual lotação, é ato que traz sérios riscos e prejuízos à continuidade e à confiança quanto à real possibilidade de atingimento dos fins colimados e dos benefícios que deles se poderia extrair e ofertar à coletividade. Por fato desta natureza, bem se pronuncia Juarez Freitas:

Neste ponto, sobleva a valorização das Carreiras de Estado, aquelas que permanecem quando os Governos passam. Com efeito, são os agentes das carreiras de Estado que precisam assumir a blindada construção de novos controles, orientados por objetivos (não simplesmente táticos), bem como a edificação de relações mais confiáveis com a cidadania (acima das políticas partidárias, presas ao curto prazo e ao jogo eleitoral).¹²⁴

Impõe-se, todavia, que não se olvide no estudo deste tópico, a conexidade de relações que se estabelece no emprego de princípios e de regras no ato em questão, isto é, faz-se imperativo que se considere a coexistência de ambos e a cogente necessidade de consistência e de coerência na sistematização entre si. Tal percepção e *modus* de aplicação do direito é fundamental em razão de que, respeitados os fatores condicionantes e determinantes que estão contidos nos estatutos para a realização de um ato de remoção, a sua gênese, procedida em conformidade à correta sistematização, é que permitirá que sua consecução possa se tornar fortalecida e duradoura em relação aos interesses do bem comum.

¹²⁴ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. p. 42 e 43.

A fim de que seja viável a aplicação acima colocada, também reside relevante que se conceitue, em caráter complementar, sobre as regras e seu desiderato no mundo jurídico. Primeiro, frise-se que, a maneira do princípio, a regra é espécie da norma, constituindo-se, no dizer de Moreira Neto, em “proposições abstratas de primeiro grau, porque se dessumem diretamente de fatos para evidenciar alguma invariância que os caracterize.”¹²⁵

Também sob o aspecto da finalidade da regra, afirma o Professor Humberto Ávila, que *as* “regras possuem a função de eliminar ou reduzir problemas de coordenação, conhecimento, custos e controle do poder.” Segue dizendo que “A descrição daquilo que é permitido, proibido ou obrigatório diminui a arbitrariedade e a incerteza, gerando ganhos em previsibilidade e em justiça para a maior parte dos casos.” Do mesmo autor também emana a compreensão de que as regras e os princípios são normas que gozam de funções eficaciais complementares e diferentes, sem que se esboce primazia das segundas em relação às primeiras. O princípio somente sobrepujará a regra, bloqueando-a quando ela se tornar incompatível com o estado ideal cuja promoção a ela foi incumbida.¹²⁶

A comparação ora apresentada entre princípios e regras emerge da necessidade de configurar um entendimento que aponte para direção clareadora em relação ao desejo de construção de um caminho que, matizando o emprego de regras e princípios, venha a contemplar as finalidades vinculadas ao interesse público nos atos de remoção de servidor. Isto é, busca-se que se possa obter instrumento jurídico o qual permita que o ato de remoção justifique a mudança de lotação de determinado funcionário como sendo, tal ação administrativa, uma decorrência da persecução de melhor prestação de serviço público aos administrados, sejam estes beneficiários pertencentes aos grupos de pessoas internos ou externos à Administração Pública.

Nesta toada, o caminho a desvelar e a infligir medida mais adequada, a qual sirva de verdadeira pedra de toque na consecução de ato de remoção expedido em parâmetros desejáveis de idoneidade passa, necessariamente, pela *motivação do respectivo ato constituinte*, o qual empregue, adequadamente, princípios e regras. De que forma?

Se as leis, representadas pelos estatutos, prevêm critérios plausíveis, coordenados, concebidos com assento na coerência lógica e na consistência jurídica, além do respeito primordial à satisfação dos interesses sociais, naturalmente elas se constituem como

¹²⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. p. 73.

¹²⁶ ÁVILA, Humberto. “Neoconstitucionalismo”: entre a “ciência do direito” o “direito da ciência”. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. n. 17, jan./fev./mar. 2009. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-17-JANEIRO-2009-HUMBERTO%20AVILA.pdf>>. Acesso em: 25 de outubro de 2011. p. 04.

plenamente aplicáveis, pois se consorciavam aos fundamentos contidos nos princípios; em consequência, a motivação que as referir em reflexo a fato gerador da remoção do funcionário estará apta a produzir seus efeitos.

Em contraposição, sendo a lei concebida em desconformidade com os fundamentos principiológicos – o que já lhe coloca em posição de desafio por ação direta de inconstitucionalidade – ou então, que seu emprego seja realizado de forma casuística e oportuna para manifestações de poder espúrias, carregadas de violação aos princípios da impessoalidade, moralidade, razoabilidade e da proporcionalidade, cabe então, em instância administrativa superior ou, caso esgotada esta, que se percorra a via do Poder Judiciário, a fim de que seja possível o resgate do conteúdo e da força dos princípios, os quais, aí sim, gozarão de preeminência perante regra mal formatada ou empregada.

Assim, quer-se afirmar que os princípios, *in casu*, devem sempre consubstanciar os atos administrativos de remoção de servidor público, restando a eles imbricados de forma perene. Esta presença constituinte dos princípios pode se fazer de forma velada, quando a regra é gerada e aplicada de maneira a possuir consistência jurídica, isto é, em obediência às finalidades dos princípios, sendo aquela instrumento destes. Todavia, as diretrizes podem ser notadas em caráter ostensivo, quando por ineficácia da regra em relação aos fins que deveria ela atingir, a intervenção dos princípios se faça diretamente necessária, a fim de que, a motivação do ato de remoção a ser publicado torne-se meio de garantia da obtenção de resultados interligados às finalidades de conveniência pública objetivadas pelo sistema jurídico-administrativo.

5.3 REQUISITOS DO ATO DE REMOÇÃO

A realização de remoção de servidor público é ato administrativo o qual deve observar requisitos para a sua prática, de forma a tornar idônea sua execução, mormente, quando lhe seja argüida a consecução em decorrência do interesse público.

Na busca por esta condição de idoneidade é que já tem se manifestado a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre a questão:

A remoção ex officio, fundamentada no interesse do serviço, determinada por autoridade competente, que mantém o servidor dentro do mesmo quadro, constitui ato administrativo perfeito.¹²⁷

¹²⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS 8519/DF. MANDADO DE SEGURANÇA n. 2002/0083978-7. Disponível em:

Por conseguinte do ditame jurisprudencial, à Administração é imposto que, para ter legitimado o ato de remoção *ex officio* (compulsório), é indispensável o seu exercício por parte de *autoridade competente* para tal, isto é, por quem possua a atribuição material e formal para determinar a remoção; também, que esteja *fundamentada* em conformidade com o interesse público, não se confundindo com o interesse do aparato estatal ou particular do dirigente de órgão público; ainda, que o ato em comento mantenha o servidor dentro do *mesmo quadro*. Sobre este último, importa frisar que quadro vem a se constituir no conjunto de carreiras, cargos isolados e funções públicas remuneradas integrantes de uma mesma pessoa federativa ou de seus órgãos internos.¹²⁸ Razão assiste pela exigência de manutenção do servidor no mesmo quadro pelo motivo de que sua admissão no serviço público se fez para determinado cargo, concursado que foi em obediência a requisitos próprios para a seleção e investidura, não sendo legal nem produtora e, em consequência, desprovido de lógica, determinar a remoção de servidor para o exercício de função em quadro diverso daquele para o qual foi recrutado e preparado pela Administração Pública.

A estes quesitos manifestos pela Corte, é relevante se acrescentar o respeito à *forma* do ato, sendo este o meio pelo qual o ato de remoção venha a ser exteriorizado, tornado público, condição essencial para que sua elaboração contenha determinadas informações mínimas, as quais possam tornar claras e compreensíveis as circunstâncias que envolvem sua consecução. Diga-se também, à guisa de que os dados ali disponibilizados possam subsidiar o exercício de ampla defesa e de contraditório através do devido processo legal previsto em lei no caso de ocorrência de desvio de finalidade e de abuso de poder.¹²⁹

5.4 VALIDADE E EFICÁCIA DO ATO DE REMOÇÃO

Conforme já visto, a constatação da existência de *validade* e de *eficácia* de determinado ato administrativo decorre do exame de averiguação de circunstâncias que se constituem em condicionantes próprias para tal. A *validade* se vincula, primordialmente, ao cumprimento das exigências do sistema de normas que cinge aquele ato, devendo, não obstante e em caráter de completude, o respeito à finalidade pública e motivação

<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=inamovibilidade+e+servidor+e+p%2FABlico&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=11> Acesso em: 21 de maio de 2011.

¹²⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. p. 661.

¹²⁹ BRASIL. **Lei n. 9.784 de 29 de janeiro de 1999**.

congruente.¹³⁰ Por sua vez, a *eficácia* é vislumbrada por ocasião de sua disponibilidade para a produção dos respectivos efeitos característicos.¹³¹

Na análise do ato de remoção, este tornar-se-á *válido* quando, essencialmente, cumprir as regras estabelecidas nas respectivas leis, especificamente e de forma mais comum, quanto aos dispositivos fixados sobre as condições factuais relacionadas às demandas do serviço, a temporalidade, as promoções de carreira e aquelas referentes ao desejo de remoção a pedido do servidor, dentre outras. Por óbvio, tais regras devem refletir os princípios.

Veja-se, a exemplo, o regramento posto pelo Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Santa Catarina para a consecução do ato de remoção:

[...]

§ 2º A remoção respeitará a lotação de cada órgão, ressalvado o disposto no parágrafo anterior.

§ 3º A remoção por permuta será processada à vista de pedido conjunto dos interessados, desde que sejam ocupantes do mesmo cargo.

[...]

§ 6º Na remoção por interesse do serviço público deve ser observado:

I - quando fundada na necessidade de pessoal, recairá preferencialmente sobre o funcionário:

- a) de menor tempo de serviço;
- b) residente em localidade mais próxima;
- c) menos idoso;

§ 7º Na hipótese do parágrafo anterior, o funcionário não poderá ser removido antes de decorridos 02 (dois) anos.¹³²

Nesta mesma finalidade, observe-se também o disposto sobre *remoção* no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo:

Artigo 43 – A remoção, que se processará a pedido do funcionário ou “ex officio”, só poderá ser feita:

- I – de uma para outra repartição, da mesma Secretaria; e
- II - de um para outro órgão da mesma repartição.

Parágrafo único - A remoção só poderá ser feita respeitada a lotação de cada repartição.

Artigo 44 - A remoção por permuta será processada a requerimento de ambos os interessados, com anuência dos respectivos chefes e de acordo com o prescrito neste Capítulo.

Artigo 45 - O funcionário não poderá ser removido ou transferido "ex-officio" para cargo que deva exercer fora da localidade de sua residência, no período de 6 (seis) meses antes e até 3 (três) meses após a data das eleições.

Parágrafo único - Essa proibição vigorará no caso de eleições federais, estaduais ou municipais, isolada ou simultaneamente realizadas.¹³³

¹³⁰ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. p. 19.

¹³¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. p. 29.

¹³² SANTA CATARINA. **Lei n. 6745, de 28 de dezembro de 1985**. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado. Disponível em: <<http://www.tj.sc.gov.br/institucional/diretorias/drh/divpessoal/secdirdev/leisprontas/lei6745-85.htm>>. Acesso em: 14 de novembro de 2011.

¹³³ SÃO PAULO. **Lei n. 10.261 de 28 de outubro de 1968**. Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado. Disponível em:

Verifica-se portanto que, conforme a norma que se estabeleça para os servidores públicos de determinado ente federativo, a validade do ato de remoção, nas hipóteses apresentadas pelas leis exemplificativas retromencionadas, somente se perfectibilizar-se-á quando se observar, *ipses litteris*, o regramento para tanto especificado. Logo, o fato gerador da movimentação, seja decorrente da necessidade do serviço, da intenção de permuta ou outra causa qualquer, tem que se adequar aos ditames postos no respectivo regramento.

As hipóteses que condicionam a prática da remoção, como se observa, podem ter caráter menos restritivo – caso da lei que rege o regime jurídico dos servidores civis da União, item 5.1 – ou o contrário, como é o caso das normas catarinense e paulista, as quais também são relativamente diferenciadas em seus critérios. Todavia, independentemente de ser maior ou menor o detalhamento posto na norma, a sua adoção compulsória é que consistirá em verdadeiro espelho refletivo da existência de validade na realização do respectivo ato de remoção. Sem a observância dos requisitos fixados pelo regramento aludido, o ato será inválido, eliminando-se, com eficácia *ex tunc*, a ele ou a(s) relação(ões) jurídica(s) por ele gerada(s)¹³⁴, como por exemplo, anulando-se ordem de serviço formal firmada por parte do removido em sua nova função.

Já a *eficácia*, no caso da remoção, tida como desdobramento do respectivo ato administrativo que a tornou perfeita e válida, corresponde à geração de efeitos que lhe são próprios ou típicos, como a possibilidade de assunção de determinada função dentro de seu quadro a partir do momento em que venha a ser publicada a remoção, ressalvadas as circunstâncias de transmissão de atribuições para quem substitui o servidor removido. Pode, ainda, representar-se a *eficácia* por meio da emanção de ordens e do exercício das atribuições peculiares inerentes ao novo posto assumido pelo funcionário a ele designado.

5.5 O ATO DE REMOÇÃO SOB AS ÓTICAS DA VINCULAÇÃO E DA DISCRICIONARIEDADE

Na mesma esteira do que a doutrina define e dimensiona para as categorias da *vinculação* e da *discricionariedade* dos atos administrativos, entendidas como balizadoras do

<<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/Estatuto%20do%20funcionarios%20publicos.pdf>> Acesso em: 17 de outubro de 2011.

¹³⁴ ZANCANER, Weida. **Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 41.

grau de liberdade de que dispõe o Administrador para praticá-los, assim também ocorre para o caso do ato administrativo objeto deste estudo, o ato de remoção de servidor público.

Ocorre que, no ato em espécie, e em decorrência do mundo dos fatos geradores das movimentações de funcionários, as quais devem procurar atender, primeiramente, as necessidades do interesse dos cidadãos, não há como se deslindar da composição do ato, parte revestida de seguimento à lei regradora, parte ao binômio conveniência e oportunidade.

Recuperando-se os conceitos, temos que a *vinculação* se trata da obrigatoriedade de que a Administração, nas medidas a serem adotadas no exercício de suas competências, fique para tal adstrita aos ditames da lei. Já a *discricionariedade* corresponde à relativa permissão estendida pela lei ao administrador para que decida conforme venha a entender ser esta ou aquela a melhor ação que possa conduzir ao encontro do interesse público. Perante estas definições merece especial atenção o ato de remoção do servidor público, uma vez que o emprego da vinculação e da discricionariedade no exercício de ato em questão apresenta-se muitas vezes, na prática, *quando desacompanhado da devida fundamentação, revestido de aspectos de dubiedade, antagonismos, desrespeito e ausência de critérios.*

Abordando-se a remoção de servidor público determinada por *necessidade do serviço, interesse da Administração* ou quaisquer outras expressões congêneres, espécie de remoção a qual mais interessa neste Trabalho, convém apontar que as legislações estatutárias, no ponto que trata da remoção, conforme transcrições *legis* já postas no item 5.1, são díspares no que toca ao detalhamento de suas hipóteses de incidência para a remoção procedida em nome do interesse público. Neste exercício de comparação pode-se tirar duas conclusões.

A *primeira* corresponde ao fato de que, um maior detalhamento das regras que ensejam as condicionantes para que determinada remoção ocorra se traduz em circunstância que possui a capacidade de permitir maior grau de vinculação e de idoneidade ao ato de remoção a ser praticado. Realmente, sendo possível que, em diversas situações fáticas o servidor público passa a ser submetido à remoção por razões diversas que desrespeitam os princípios da supremacia do interesse público, da impessoalidade e da moralidade, quanto maior for a especificidade do dispositivo de lei que regular a remoção, principalmente determinando sua motivação, maior proteção se estenderá contra abusos e desvio de poder que venham a ferir os princípios retromencionados.

Sobre a necessidade de fundamentar o ato de remoção de servidor público, mais especificamente quando a lei assim o determinar, já se expressou o Superior Tribunal de Justiça:

RESP - ADMINISTRATIVO - POLICIAL CIVIL - REMOÇÃO – PERÍODO ELEITORAL - LEI 8.713/1993 - O ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONARIO NÃO SE CONFUNDE COM O ATO ADMINISTRATIVO VINCULADO. A ADMINISTRAÇÃO PODE, NO INTERESSE PÚBLICO, REMOVER O SERVIDOR, SE NÃO HOUVER O OBSTÁCULO DA INAMOVIBILIDADE. A LEI 8.713/1993, NO CASO DE POLICIAL CIVIL, NO PERÍODO ELEITORAL ESPECIFICADO, AUTORIZA A REMOÇÃO, ENTRETANTO, DETERMINA A FUNDAMENTAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO (ART. 81, PAR. 2. E PAR. 3.). RECURSO NÃO CONHECIDO. [grifou-se]¹³⁵

Não obstante, insta ser salientado que, mesmo o manto da legalidade pode vir a servir como pretexto perfeito para encobrir arbitrariedade na prática de ato de remoção contra determinado funcionário público, até mesmo nas situações em que este deseje se movimentar a pedido. Isto pode ocorrer em algumas hipóteses em que seja possível ao administrador utilizar uma combinação de mandamentos da lei que, destinada ao caso concreto da remoção, fugiria da proporcionalidade e da razoabilidade, priorizando-se a aplicação dos rigores da lei em decorrência de postura desprovida de imparcialidade.

Sobre tal a possibilidade de ocorrência de manobra da natureza acima descrita, é importante que se coloque que nenhum ato administrativo pode ser considerado como totalmente vinculado ou discricionário, não sendo diferente com o ato de remoção.

Mesmo nos atos vinculados, no dizer do Professor Juarez Freitas, existe um campo de *liberdade residual*. Ainda, segundo o doutrinador, interpretar os atos vinculados como mero reflexo da lei, faria com que o administrador negligenciasse “outros comandos principiológicos rigorosamente indescartáveis e da mesma estatura hierárquica da legalidade.”¹³⁶

E nos atos discricionários, como já dito, a liberdade que o acompanha está restrita aos limites impostos pela própria lei, pelos requisitos de forma, finalidade, competência e pelos princípios fundamentais.

Por esta razão, mesmo o exercício de ato administrativo de remoção de natureza vinculada, está sujeito à sindicabilidade de seus componentes, isto é, à existência de conexão adequada entre os pressupostos de fato e de direito. Logo, busca-se que seu *espaço residual de liberdade* se afaste da possibilidade de ação abusiva bem como, em consequência, que sua parcela franquiada de discricionariade não se transforme em instrumento velado de subtração do interesse maior da sociedade.

¹³⁵ BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp 108444/ SC. RECURSO ESPECIAL n. 1996/0059215-2. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=inamovibilidade+e+servidor+e+p%FAblico&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=11>. Acesso em: 15 de agosto de 2011.

¹³⁶ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. p. 364.

A *segunda conclusão* é que, quanto menor o grau de vinculação, em tese, maior o grau de discricionariedade. Neste viés, ocorrendo a não positivação de critérios pormenorizados que conduzam o processamento do ato de remoção, mais amplo é o espectro que faculta ao administrador criar e adaptar critérios ao que julgue mais conveniente e oportuno para o serviço. Ora, como já referido no item 2.6, é ele, o administrador que possui a maior e melhor capacidade de conhecer as diversas situações de caráter técnico e suas perspectivas no desenvolvimento da atividade administrativa, podendo com maior propriedade opinar pelo mérito a ser colocado a determinado fato. Contudo, nesta seara da discricionariedade, de forma paralela e como que em efeito colateral, é que se torna mais fértil a possibilidade de que não se direcione motivos consonantes com os interesses da coletividade quando da remoção de servidor.

Diante de tal quadro é possível se constatar que, no regramento posto pela quase totalidade das normas estatutárias que mencionam a remoção dentre seus dispositivos, quando referentes ao critério da “necessidade do serviço ou da Administração”, vinculação e discricionariedade são aspectos que muito se aproximam, tangenciando-se por pontos quase comuns, esboçados em consequência de certa distensão do caráter vinculativo da norma, de um lado, e de visualizável contensão do caráter discricionário, de outro. Isto significa dizer que o aludido critério de remoção do servidor, baseado no interesse público, tanto pode submergir como decorrência das amarras da lei como do espaço que esta outorga para trânsito mais livre da manifestação do administrador, circunstâncias que acabam tornando possível a existência de uma zona *gris*, dotada de acentuada dificuldade na identificação dos verdadeiros pressupostos de fatos e de direito que possam gerar a remoção do funcionário.

Em consequência, embora o considerável significado que possui o esmiuçamento das regras que ordenam o ato de remoção de servidor, infere-se que não será o seu exacerbado detalhamento que será capaz de elidir abusos e desvios de poder por parte da Administração Pública quando tenha esta que movimentar ou remover funcionário. Neste contexto, o único instrumento capaz de trazer lume ao processo que refira a execução do ato administrativo de remoção, minimizando a ocorrência de eventuais arbitrariedades desconexas do real interesse público, vem a ser o emprego da *motivação*, responsável por correlacionar os fatos antecedentes e o direito, difundindo-os via publicidade formalizada e permitindo que se proceda o exame necessário e automático de adequação do ato, sindicando-se-o tanto no plano interno quanto no externo à Administração Pública.

5.6 O EXERCÍCIO DE MÉRITO NO ATO DE REMOÇÃO

De forma similar ao que sucede com os demais atos administrativos que não possuem natureza exclusivamente vinculativa ou discricionária, sendo-lhes intrínseca a convivência destas características, o ato de remoção de servidor público no que toca, especificamente, à sua fração de discricionariedade, goza de *mérito* na elaboração de seu conteúdo. Este componente, o mérito, é detentor da capacidade de identificar e promover as adequações – não contempladas em lei – das quais as medidas administrativas precisam estar dotadas para atingimento de suas finalidades precípuas.

Reabilitando-se os conceitos doutrinários, sabe-se que o mérito administrativo corresponde à ponderação da autoridade administrativa sobre determinados fatos, os quais a conduzem a decidir num sentido ou noutro, agrupando a consideração sobre fatores intervenientes correlativos a dia, hora, lugar, economia, conseqüências, razoabilidade, acerto, equidade, moralidade, justiça.¹³⁷

Em relação ao ato de remoção é importante se destacar que a estreita ligação que ocorre entre discricionariedade e mérito inflige que os aspectos de conveniência e oportunidade que, em complemento ao ditame legal, estabelecerão a melhor conjuntura e fatores para remover servidor público, mantenham-se gravitando em torno do núcleo catalisador do interesse público. Ao decidir pela remoção de funcionário é imposto ao administrador que determiná-la, que a formate dentre do campo limitador que a discricionariedade lhe permite, não ultrapassando a fronteira demarcada pelos princípios de administração pública que mostram como proceder às melhores escolhas, entendidas estas em favor do benefício da comunidade de administrados.

Dentro desta concepção é que se impõe atenção e fiscalização aos atos de remoção emanados que, por detrás das brumas permissionárias da discricionariedade, refugiam-se para ocultar flagrante desrespeito a princípios, mormente os da impessoalidade e da moralidade. Não raro é que, abusando e desviando de seus poderes, administradores públicos promovam a remoção de servidores por questões de desafeição pessoal ou até mesmo por que determinado funcionário está exercendo suas atribuições em estrita observância ao seu dever de cumprimento da lei, circunstância que o torna parte inconveniente no gerenciamento de determinados temas circundados por interesses de ordens diversas às que convêm à boa administração pública.

¹³⁷ CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 273 e 274.

Assim, em relação à discricionariedade, a busca de concatenação entre o espaço a ela destinado, cujo limite de dilação é apontado pelo conjunto de princípios de direito administrativo e de regras (estatutos dos servidores), e o tamanho do mérito que irá ocupá-la, é medida que se faz cogente no preparo e efetivação de ato de movimentação de funcionário. Em não sendo assim, o eventual desbordamento dos balizadores da discricionariedade merecerá a indesejada submissão à avaliação e controle jurisdicional, situação a qual abordaremos adiante.

5.7 A RELEVÂNCIA DA MOTIVAÇÃO DO ATO DE REMOÇÃO

A Constituição Federal Brasileira, conforme já visto no tópico 4 do presente Trabalho, estabeleceu a inamovibilidade somente aos magistrados, promotores públicos, defensores públicos. Desta maneira, restou fixada, de forma restritiva, o rol dos agentes públicos que gozam de tal prerrogativa no exercício de suas funções. Com base nessa condição verifica-se que, mesmo não sendo a inamovibilidade extensiva aos demais servidores públicos, é importante que se busque empregar os recursos disponíveis no ordenamento jurídico a fim de se proteger a remoção de servidor público das investidas que sejam desencadeadas por abusos e desvios de poder, quase sempre dissociados do interesse público.

Nesta perspectiva é que insta afirmar que, a remoção de servidor público, à semelhança da quase totalidade dos atos administrativos praticados pela Administração Pública, é procedimento o qual exige, por força das disposições legais, doutrinárias e jurisprudenciais, que lhe seja, expressamente, atribuída a respectiva motivação como proteção da prática de arbitrariedade na execução de ato desta natureza.

Distante de ser a remoção um ato singelo ou descomplexo, pois, não se trata de mero ato ordinatório ou de expediente, a cogência da motivação se impõe como requisito inafastável a fim de que o ato se legitime e produza seus efeitos. Sob este caráter essencial da motivação do ato em espécie, bem se posicionou julgado do STJ:

ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO - REMOÇÃO - ATO NÃO MOTIVADO - NULIDADE - ART. 8º, INCISO I DA LEI ESTADUAL Nº 5.360/91 - PRERROGATIVA DE INAMOVIBILIDADE - INEXISTÊNCIA - PRECEDENTES - RECURSO PROVIDO.

I - O princípio da motivação possui natureza garantidora quando os atos levados a efeito pela Administração Pública atingem a seara individual dos servidores. Assim, a remoção só pode ser efetuada se motivada em razão de interesse do serviço. Precedentes.

II - O art. 8º, inciso I da Lei Estadual nº 5.360/91 não impede que o servidor por ela regido seja removido. Não se cogita de inconstitucionalidade da expressão "fundamentada em razão do interesse do serviço" nele contida.

III - No caso dos autos, o ato que ordenou as remoções encontra-se desacompanhado do seu motivo justificador. Conseqüentemente, trata-se de ato eivado de nulidade por ausência de motivação, que desatende àquela regra específica que rege os Agentes Fiscais da Fazenda Estadual.

IV - Recurso provido. [grifou-se]¹³⁸

Da decisão acima prolatada percebe-se posição da Corte vedando que do ato de remoção seja subtraída a respectiva motivação. Mais ainda, exige-se que esteja, inexoravelmente, coadunada com o interesse público. Aliás, importa frisar que, até mesmo na hipótese de remoção provocada por pedido do servidor a justificativa deve se fazer constar, decorrência da necessidade de se averiguar se não há colisão entre o interesse individual e o coletivo, o qual é imperioso prevalecer.

E a decisão superior traz, de forma subjacente, aquilo que é da essência do ato administrativo como princípio que lhe é intrínseco e refletido pelo dever de motivá-lo. Reprisando-se pela oportunidade, menciona o Superior Tribunal que a motivação possui caráter garantidor quando ato da Administração afeta a seara individual dos servidores. Todavia, é importante sublinhar que a natureza garantidora da motivação se faz sempre presente, isto é, forma parte do ato e de seus efeitos, afete ele ou não o campo individual do funcionário, pois, ela, a motivação, também garante o primado dos interesses da coletividade. Neste caso, em que o ato de remoção também resulta em atingimento à vida particular do servidor, a referida natureza garantidora apenas se potencializa.

Como visto, sonegar a motivação na formalização do ato de remoção implica em lhe torná-lo viciado e, conseqüentemente, nulo. E quando isto vir a se suceder, impõe-se que a própria Administração adote suas providências internas no sentido de fazer valer o princípio da autotutela que lhe é inerente, já referendado na Súmula n. 473 do STF. Seu conteúdo declara da capacidade autônoma que é conferida ao ente estatal para que anule os atos que porventura venha a exercer sob a esteira de vício formal e material. Entretanto, em sendo insuficiente ou omissa a ação administrativa que poderia corrigir o ato, é gerada a viabilidade de intervenção jurisdicional para que se proceda a correção. Neste sentido, exorta decisão do Supremo Tribunal Federal de lavra do Ministro Marco Aurélio de Mello:

¹³⁸ BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. RMS 12856 / PB. RECURSO ORDINARIO EM MANDADO DE SEGURANÇA n. 2001/0004770-0. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=inamovibilidade+e+servidor+e+p%FAblico&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=11>. Acesso em 21 de maio de 2011.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – PRESSUPOSTO ESPECÍFICO DE RECORRIBILIDADE. A parte sequiosa de ver o recurso extraordinário admitido e conhecido deve atentar não só para a observância aos pressupostos gerais de recorribilidade como também para um dos específicos do permissivo constitucional. Longe fica de vulnerar o artigo. 6., parágrafo único, da Constituição de 1969 acórdão em que, afastado ato administrativo praticado com abuso de poder, no que revelou remoção de funcionário sem a indicação dos motivos que estariam a respaldá-la. Na dicção sempre oportuna de Celso Antônio Bandeira de Mello, mesmo nos atos discricionários não há margem para que a administração atue com excessos ou desvios ao decidir, competindo ao Judiciário a glosa cabível.¹³⁹ [grifou-se]

É indispensável que também se proceda, em relação ao ato de remoção - a aplicação dos conhecimentos esposados quanto à diferença entre o *motivo do ato* – correspondente à própria situação material, fática, que efetivamente serve de suporte real e objetivo para a prática do ato –, o *motivo legal* - correspondente à previsão abstrata de uma situação fática e a *motivação* – correspondente à exposição formal entre os fatos ocorridos e a relação de pertinência entre estes e o regramento previsto para o ato a ser praticado.

O entendimento e o emprego conjugado destes três conceitos é essencial para que o ato adquira consistência e coerência. Sendo a consistência o respeito à lógica jurídica e a coerência a constatação da observância de princípios em determinado ato, quando o ato remoção for elaborado pelo administrador, deverá este examinar: a) as causas factuais que determinam ou recomendam a remoção (motivo do ato); b) se as causas factuais são hipóteses previstas em lei (motivo legal).

Exemplificando-se, constata-se o cometimento de infração administrativo/disciplinar de natureza leve; a ocorrência de tal fato é hipótese prevista com causa de remoção em norma institucional, ou então, não estando prevista tal possibilidade, mesmo assim, seu acontecimento sugere, por preservação a outros valores ou princípios, que se movimente o servidor para outra repartição ou sede de trabalho. Neste caso, estabelecendo o administrador relação de congruência entre o motivo do ato e o motivo legal, terá construído subsídio o qual lhe permita perfectibilizar a *motivação* do ato de remoção, que se tratará, nada mais, do que a exposição formal, publicizada dos motivos que o conduziram a tomar a decisão de remover determinado servidor público.

Todavia, não basta que se encontre congruência entre motivo do ato e motivo legal a serem expressados na motivação. É condição *sine qua non*, em seguimento que se faz compulsório à *teoria dos motivos determinantes*, que os fatos apontados como motivo do ato não sejam falsos ou inexistentes, isto é, que correspondam à verdade, sob pena de o ato não

¹³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 131661/ES, RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=207676>> Acesso em 21 de maio de 2011.

ser válido e, em consequência de tal vício, estar sujeito à decretação de sua nulidade. É caso de Portaria ou Boletim que venha porventura a expressar que determinado servidor está sendo movimentado por acentuada carência de pessoal em determinada localidade e, ao se verificar o quadro de pessoal daquele local de destino observa-se que, mesmo não estando completo, se constitui em setor de menor defasagem institucional em relação aos demais. Outra hipótese seria o conhecimento comum entre os funcionários de que o servidor a ser movimentado não executou determinada ordem de superior a qual se revestia de cunho político-partidário, acabando por movimentá-lo com motivação baseada em déficit de pessoal. Contudo, em ambos os casos ou outros análogos, em face da presunção de legitimidade inerente aos atos administrativos, impera que o servidor tido como prejudicado por ato de remoção inválido, demonstre, “mediante prova pré-constituída, que a motivação aduzida pela Administração não confere com a realidade.”¹⁴⁰

Ainda sobre a relevância da motivação do ato administrativo de remoção e a necessidade de que apresente conteúdo compatível com sua validade e eficácia, merece destaque particular o uso, não raro, de expressões que referem argumentação vaga a servir como pretensa motivação à movimentação de servidores, tais como “necessidade do serviço”, “necessidade da Administração”, etc. Sobre tal *modus* já se encontra posição do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

No caso em tela, tenho como ilegal o ato de remoção do servidor, pois – como bem concluíram a sentença e o ‘parquet’ – imotivado e utilizado como meio para obter fim diverso do estatuído em lei.

A remoção do autor [...], fora motivada, simplesmente, com a expressão ‘por necessidade de serviço’.

Em verdade, a administração fundamentou o ato discricionário – na própria discricionariedade, ou seja, a discricionariedade a ela conferida pela lei (remover os servidores no interesse da administração, ou por necessidade de serviço – o que dá no mesmo) foi aposta como fundamento da remoção do servidor.

Justificativas tais quais a simples menção de expressões – necessidade de serviço, interesse público, interesse da administração, etc – não podem ser tidas como motivação idônea a permitir, à Administração, o uso do seu poder discricionário legalmente conferido.¹⁴¹

Ademais de tudo o que foi exposto, é infligente que se repise que a não motivação de ato corresponde à violação de dever neste sentido, uma vez que a presunção de legitimidade

¹⁴⁰ BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. RMS 12855 / PB. RECURSO ORDINARIO EM MANDADO DE SEGURANÇA n. 2001/0004769-6. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=inamovibilidade+e+servidor+e+p%2Fpublico&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=11>. Acesso em: 21 de maio de 2011.

¹⁴¹ RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Justiça**. AC 70028005627/RS. APELAÇÃO CÍVEL. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/busca/?q=70028005627&tb=jurisnova&partialfields=tribunal%3ATribunal%2520de%2520Justi%25C3%25A7a%2520do%2520RS.%28TipoDecisao%3Ac%25C3%25>>. Acesso em: 08 de setembro de 2011.

não basta como alicerce a sustentá-lo. E esta ausência ensejadora de nulidade do ato, já resta como medida adotada pelo Poder Jurisdicional, a exemplo de decisão adotada em Recurso Ordinário julgado no Superior Tribunal de Justiça:

Os autos, enfim, exteriorizam situação em que se vislumbra violação ao direito líquido e certo dos servidores, suficiente para que seja concedida a segurança, com fins de decretar a nulidade do ato de remoção TAF-501, publicado no Diário Oficial local em 29 de agosto de 1999, no que tange aos servidores aqui substituídos, em decorrência da ausência de indicação do motivo de tal ato.

Pelo exposto, nos termos acima, dou provimento ao recurso, para que seja anulado o ato atacado.

É o voto.¹⁴²

Por conseguinte e em suma, exigente é o ordenamento jurídico no sentido de que há o dever de a Administração Pública motivar os atos de remoção de seus servidores, a fim de que se vinculem aos interesses do bem comum e não sejam instrumentos de arbitrariedades, como pode ser o caso de desvio de finalidade da remoção para transformá-la em um ato punitivo, como se analisará a seguir.

5.8 A REMOÇÃO COMO ATO PUNITIVO

O exercício do ato de remoção, conforme já explanado, é ato da Administração Pública o qual se constitui no deslocamento de servidor público uma sede de trabalho ou repartição para outra, por necessidade do serviço – interesse público – a seu pedido ou, ainda, podendo ser em decorrência de promoção na carreira.

Ocorre que, paralelamente às possibilidades elencadas que podem determinar a mudança de lotação do funcionário, podem surgir casos em que o administrador, em uso irregular do âmbito de discricionariedade que lhe seja conferida, venha a se desviar do fim a que se destina a remoção e passe empregá-la como um instituto de caráter punitivo. Em se sucedendo tal hipótese, esta ação administrativa estará ferindo um dos requisitos do ato administrativo o qual determina o respeito à sua *finalidade*. No dizer de Zimmer Júnior, a finalidade se constitui em requisito de validade para o ato administrativo, “exigindo uma harmonia para com o disposto na lei.”¹⁴³

Destarte, ao agir por esta esteira de empregar a remoção com o intuito punitivo, diversamente das hipóteses que a lei a ela prevê, o administrador, além de promover digressão em relação ao interesse público, estará incidindo em abuso de poder, mais especificamente na

¹⁴² BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. RMS 12855 / PB. RECURSO ORDINARIO EM MANDADO DE SEGURANÇA n. 2001/0004769-6.

¹⁴³ ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Método, 2009. p. 163.

espécie de *desvio de poder ou de finalidade*. Como resultado disto, ficaria ele, então, ao alcance de sanções que podem ser de caráter administrativo e penal, com ênfase às previsões da Lei n. 4.898/64, concernentes ao abuso de autoridade, além da possibilidade de ser submetido, conforme o caso concreto, à uma ação de responsabilidade civil para eventual reparação de danos.

A ilustrar a posição acima, a Corte Superior Infraconstitucional já emitiu jurisprudência:

O instituto de remoção dos Servidores por exclusivo interesse da Administração não pode, em hipótese alguma, ser utilizado como sanção disciplinar, inclusive por não estar capitulado como penalidade no art. 127 da Lei 8.112/90 e significar arbítrio inaceitável. Recurso provido para determinar o retorno da recorrente à Promotoria de Justiça de Bagé/RS, onde estava originalmente lotada, em consonância com o parecer ministerial. [grifou-se]¹⁴⁴

Portanto, conforme constante na decisão acima, a única possibilidade, diga-se de passagem rara, de se empregar a remoção como ato de cunho punitivo, é que a lei que fixe o regime jurídico do servidor assim o preveja. É o caso, por exemplo, da Lei Complementar n. 35/79, que instituiu a Lei Orgânica da Magistratura Nacional – LOMAN – a qual, em seu 42, inciso III, extrapolada a prerrogativa da inamovibilidade, prevê a remoção compulsória como forma de sanção disciplinar ao magistrado, desde que, em observância ao artigo 93, X, da Constituição Federal, esteja devidamente fundamentada. Neste sentido, vide Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 18973/SC julgado pelo Superior Tribunal de Justiça.¹⁴⁵

Não obstante, mesmo que haja previsão em lei de aplicação da remoção como punição, em nossa opinião, tal regra poderia ter sua constitucionalidade questionada, já que a hipótese posta em lei parece refletir abuso de poder, tanto em excesso quanto em desvio de finalidade. Neste caso, vislumbra-se que o objetivo primaz da remoção vinculado ao interesse público não estaria contemplado, acabando por indicar a ausência de *fumus boni iuris*.

¹⁴⁴ BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. RMS 26965 /RS RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA n. 2008/0114951-2. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=inamovibilidade+e+servidor+e+p%FAblico&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=11>. Acesso em: 15 de agosto de 2011.

¹⁴⁵ BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. RMS 18973/SC – RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA n. 2004/0132341-6. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=inamovibilidade+e+servidor+e+p%FAblico&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=11>. Acesso em: 15 de agosto de 2011.

5.9 O INTERESSE PARTICULAR DO SERVIDOR PÚBLICO FRENTE AO ATO DE REMOÇÃO

A necessidade de motivação do ato de remoção do servidor público possui a finalidade maior de conectar a realização de tal procedimento aos interesses primazes da coletividade. Desta forma, é importante trazer a lume que, a fundamentação do ato não se presta somente a protegê-lo contra as investidas de administrador que intente fazê-lo em dissonância ao direito fundamental à boa administração pública, mas também, para preservá-lo de situações em que, o servidor público, sempre sujeito à remoção, venha a tentar realizá-la ou impedi-la sob os auspícios de preponderância de seus interesses particulares.

Em não raras ocasiões, o servidor público, mormente os pertencentes às esferas federal e estadual, fixa domicílio e residência em determinadas localidades onde resta lotado e acaba, até mesmo por um processo natural de socialização do ser humano, criando laços relativamente fortes e estreitos de ordem econômica, social, familiar, cultural, dentre outras. Todavia, pela sempre presente possibilidade de ser deslocado para exercer suas funções em local diverso em conseqüência da supremacia do interesse público, o servidor, quando sua movimentação venha a ocorrer, acaba, inevitavelmente, tendo que se afastar de suas vinculações locais, sem que, necessariamente, em todos os casos, precise sempre rompê-las, mas talvez, administrá-las de outra forma.

No entanto, há situações em que, mesmo que a remoção seja realizada dentro dos parâmetros legais e motivadamente – ressalvadas as hipótese constitucionais de inamovibilidade – o funcionário público vem a discordar de sua movimentação, mesmo que justificada pelo interesse comum, vindo, então, a se interpor contra sua realização. Em alguns casos, em exercício de direito que lhe é garantido pela Carta Magna, vem a interpelar judicialmente a Administração Pública visando o desfazimento do ato administrativo que determinou sua remoção. Contudo, a respeito de fato desta natureza, veja-se a posição já adotada em jurisprudência firmada pela Corte Superior:

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. REMOÇÃO. DESIGNAÇÃO. SERVIDOR PÚBLICO. IBAMA. INSS. PROCURADORIA-GERAL FEDERAL. ACRE. ESPÍRITO SANTO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. LEI ELEITORAL. DECISÃO JUDICIAL.

1 – A remoção ex officio, fundamentada no interesse do serviço, determinada por autoridade competente, que mantém o servidor dentro do mesmo quadro, constitui ato administrativo perfeito. A concordância do interessado não é elemento do ato e sua inexistência não viola os dispositivos da Lei que regula o processo administrativo (Lei 9.784/99). [grifou-se]¹⁴⁶

¹⁴⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS 8519 / DF. MANDADO DE SEGURANÇA n. 2002/0083978-7. Disponível em

Neste mesmo sentido, em outra decisão, refere o Superior Tribunal de Justiça sobre a soberania do interesse coletivo em detrimento do individual no caso de remoção devidamente motivada:

Estão expressas, de modo textual, as situações que levaram à remoção do recorrente. Desse modo, evidencia-se a motivação do ato, pelo interesse público, soberano nos atos administrativos.

De outro lado, não é despiciendo consignar que, ao tomar posse no cargo público que ocupa o impetrante, ora recorrente, tinha perfeita ciência da possibilidade de remoção. Não pode, em conseqüência, alegar posteriormente, ferimento de seus interesses pessoais, que não podem se sobrepor aos seus interesses coletivos.¹⁴⁷

Ainda, muito bem arrazoada e fundamentada decisão do mesmo Tribunal o qual rechaça tentativa de servidor público do Ministério de Relações Exteriores que, por razões individuais, possui a pretensão de se perpetuar em determinada localidade, tornando-se, de fato, inamovível:

Não há lei, nem o contrato de trabalho registra ter a Recorrida direito público, subjetivo de servir apenas em Nova York.

O Direito é unidade, sistema. As normas interligam-se, harmonizam-se. A legislação dos servidores do Ministério das Relações Exteriores precisa ser analisada organicamente, levando em conta os respectivos princípios. Ali, a mobilidade dos servidores é a regra.

Aliás, a Recorrida valeu-se dessa mobilidade e aceitou servir na cidade de Madri.¹⁴⁸

E ainda complementa o mesmo Acórdão:

O Estatuto dos Servidores tem sua moldura na Constituição da República. Embora haja comunicação entre as normas, lógico, o interesse individual não pode preferir ao interesse público.

No caso dos autos, avulta o pormenor de a Recorrida possuir domicílio no Brasil.

A remoção, portanto, é legal, não atenta contra a Família. Aliás, quando ingressou no serviço público era solteira.

O ato administrativo, de outro lado, goza da presunção de legalidade e veracidade. É, ademais, auto-executável. Ao servidor, então, cabe demonstrar o desvio de poder, ou qualquer outro vício. Data vênua, não se pode inverter o ônus probatório.¹⁴⁹

<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=inamovibilidade+e+servidor+e+p%Fablico&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=11> Acesso em 21 de maio de 2011.

¹⁴⁷ BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. RMS 11283 / TO. RECURSO ORDINARIO EM MANDADO DE SEGURANÇA n. 1999/0096200-1. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=inamovibilidade+e+servidor+e+p%Fablico&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=11> Acesso em: 21 de maio de 2011.

¹⁴⁸ BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp 52256 / RJ. RECURSO ESPECIAL n. 1994/0024031-7. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=inamovibilidade+e+servidor+e+p%Fablico&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=11> Acesso em: 15 de agosto de 2011.

¹⁴⁹ BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp 52256 / RJ. RECURSO ESPECIAL n. 1994/0024031-7. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=inamovibilidade+e+servidor+e+p%Fablico&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=11> Acesso em: 15 de agosto de 2011.

Logo, com base nas assertivas contidas nos *mandamus* jurisdicionais apresentados, obriga-se a Administração Pública a manter a consecução de ato de remoção de servidor público sob a regência máxima do interesse público, de um lado, contra eventuais abusos de seu administrador e, de outro, permitindo somente o acolhimento de pedido ou permanência ou movimentação por parte do servidor nas situações em que, o respectivo fato gerador da solicitação, independentemente de sua positivação, não colida com os interesses superiores do conjunto da sociedade.

5.10 A REMOÇÃO E A NECESSIDADE DE EXAME *DE LEGE FERENDA*

Analisando-se o contexto das abordagens de conteúdo procedidas neste quinto tópico, o qual está tratando específica e diretamente a respeito do ato de remoção, é possível inferir-se que há determinadas condições e circunstâncias que se apresentam como comuns e indispensáveis às hipóteses e casos concretos de remoção de servidor público no intuito de que o exercício deste ato administrativo venha a se conformar às demandas do interesse público. Pode-se a este respeito, citar como exemplo, a correta interpretação e aplicação sistemática dos princípios e das regras, o conhecimento dos limites da vinculação e da discricionariedade, o exercício de mérito na decisão do ato, dentre outros.

No entanto, todo este prodígio conjunto de ferramentas de operação jurídica, para que tenha seu mais eficaz e adequado emprego impescinde, no caso da prática de ato de movimentação de funcionário público, de um campo de atuação o qual permita que nele se distendam todas as suas possibilidades e recursos disponíveis os quais colimem no alcance do bem comum. Tal espaço se trata da *motivação* do ato administrativo de remoção.

Ocorre que, no âmbito da Administração Pública, nem sempre o administrador pauta suas decisões, versadas em atos administrativos, de forma a espelhá-las como reflexo dos pressupostos de fato e de direito componentes do enfeixe determinante das razões que culminam, *in casu*, na realização da remoção de um servidor público. E se assim não o faz, esta postura é resultante de deficiências que podem ser de diversas ordens, que vão desde um exame de suficiência de seu preparo técnico-profissional para o desempenho das atribuições de seu cargo e funções até a ausência e/ou não observância de princípios, como no caso da moralidade e da impessoalidade. Já em outras situações, é o próprio servidor quem intenta sua remoção com desprezo total ao interesse do serviço.

Em conseqüência, quando o sistema jurídico existente - em sentido estrito ao caso da remoção - não é suficiente para que ambos os lados, administrador e servidor, sustentem suas

ações com base no interesse coletivo, torna-se forçoso que o princípio da legalidade venha a submergir com maior vigor no sentido de ser um garantidor do restante do arcabouço principiológico.

Ademais, a alicerçar esta inferência, encontram-se julgados que já atingiram a esfera do Tribunal Superior – como os já expostos neste Trabalho - clamando no sentido de que, no mínimo em concomitância ao ato de remoção, seja procedida sua correta exposição de motivos, de maneira a se dar a conhecer as razões de fato e de direito que o determinaram.

E se não é rarefeita a busca da interferência jurisdicional para que se obtenha ato que respeite o princípio motivacional, é porquanto o instrumental legislativo, em algumas esferas, órgãos e carreiras de Estado, é inexistente ou incompleto no desiderato de se blindar o ato de remoção contra investidas de natureza obscuras e casuísticas.

Assim, em face de tal quadro, é indeclinável o entendimento pela necessidade de que se proceda a um exame *de lege ferenda*¹⁵⁰ – de lei a ser elaborada - no sentido de se criar e/ou aperfeiçoar a lei no que toca à proteção do ato administrativo de remoção em favor do interesse público.

A ilustrar a necessidade de regra que refira a cogência da motivação de ato de remoção, reprise-se Acórdão do STJ já mencionado, porém, com destaque para a previsibilidade legal de exigência de justificação do ato:

ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO - REMOÇÃO - ATO NÃO MOTIVADO - NULIDADE - ART. 8º, INCISO I DA LEI ESTADUAL Nº 5.360/91 - PRERROGATIVA DE INAMOVIBILIDADE - INEXISTÊNCIA - PRECEDENTES - RECURSO PROVIDO.

I - O princípio da motivação possui natureza garantidora quando os atos levados a efeito pela Administração Pública atingem a seara individual dos servidores. Assim, a remoção só pode ser efetuada se motivada em razão de interesse do serviço. Precedentes. II - O art. 8º, inciso I da Lei Estadual nº 5.360/91 não impede que o servidor por ela regido seja removido. Não se cogita de inconstitucionalidade da expressão "fundamentada em razão do interesse do serviço" nele contida.

III - No caso dos autos, o ato que ordenou as remoções encontra-se desacompanhado do seu motivo justificador. Conseqüentemente, trata-se de ato eivado de nulidade por ausência de motivação, que desatende àquela regra específica que rege os Agentes Fiscais da Fazenda Estadual.

IV - Recurso provido. [grifou-se]¹⁵¹

¹⁵⁰ REZENDE, Afonso Celso F. **Dicionário jurídico especial**. São Paulo: JH Mizuno, 2009. p. 452.

¹⁵¹ BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. RMS 12856 / PB. RECURSO ORDINARIO EM MANDADO DE SEGURANÇA n. 2001/0004770-0.

Pela decisão acima exposta, verifica-se que Lei Estadual, especificamente a Lei n. 5.360/91, Lei Orgânica dos Agentes Fiscais da Secretaria da Fazenda do Estado da Paraíba, prevê em seu artigo 8º, a obrigatoriedade da motivação do ato de remoção do funcionário pertencente aos seus Quadros, conforme segue:

Art. 8º - Aos integrantes do Grupo TAF-500 são assegurados, especificamente:
I – garantia de remoção somente fundamentada em razão do interesse do serviço, a pedido, ou em decorrência de promoção;¹⁵² [grifou-se]

Já em sentido inverso, cuidando-se da prerrogativa da Administração em agir em favor das necessidades do serviço público em preferência aos interesses individuais dos seus funcionários, o Tribunal Superior exarou a seguinte decisão:

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. REMOÇÃO. MOTIVAÇÃO. ILEGALIDADE. INEXISTÊNCIA.
1. É válido o ato de remoção ex officio de servidor público, adequadamente motivado e ajustado à lei.
2. Recurso improvido.¹⁵³ [grifou-se]

No caso retromencionado, depreende-se que ocorreu a *motivação* do ato na forma prevista pela lei reguladora da vida funcional do servidor público impetrante.

Aliás, recupere-se o conteúdo de tal norma, já mencionada neste estudo, a Lei Estadual n. 6.745/85, que dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado de Santa Catarina, destacando-se no que toca especificamente à remoção de servidor:

Art. 22 – O deslocamento do funcionário de um para outro órgão do serviço público estadual, independente de mudança da sede funcional, dar-se-á por ato de remoção, processando-se a pedido, por permuta ou no interesse do serviço público, a critério da autoridade competente.
§ 1º - É assegurada a remoção, a pedido, para outra localidade, por motivo de saúde, desde que fiquem comprovadas, pelo órgão médico oficial, as razões apresentadas pelo funcionário.
§ 2º - A remoção respeitará a lotação de cada órgão, ressalvado o disposto no parágrafo anterior.
§ 3º - A remoção por permuta será processada à vista de pedido conjunto dos interessados, desde que sejam ocupantes do mesmo cargo.
§ 4º - As disposições deste artigo não se aplicam aos funcionários em estágio probatório, exceto no caso de remoção por motivo de saúde.
§ 5º - Sempre que possível, sendo ambos funcionários, a remoção de um dos cônjuges assegurará o aproveitamento do outro em serviço estadual na mesma localidade.
§ 6º - Na remoção por interesse do serviço público deve ser observado:

¹⁵² PARAÍBA. **Lei n. 5.360 de 17 de janeiro de 1991**. Lei Orgânica do Fisco Estadual - Grupo Ocupacional Tributação, Arrecadação e Fiscalização - TAF-500. Disponível em: <<http://www.al.pb.gov.br/sgdd/>>. Acesso em: 14 de novembro de 2011.

¹⁵³ BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. RMS 13550 / SC. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA n. 2001/0097102-6. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=inamovibilidade+e+servidor+e+p%2FABlico&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=11> Acesso em: 21 de maio de 2011.

- I – quando fundada na necessidade de pessoal, recairá preferencialmente sobre o funcionário:
- a – de menor tempo de serviço;
 - b – residente em localidade mais próxima;
 - c – menos idoso;
- II – nos demais casos, dependerá de recomendação exarada em processo realizado por uma comissão composta por 03 (três) funcionários estáveis;
- § 7º - Na hipótese do parágrafo anterior, o funcionário não poderá ser removido antes de decorridos 02 (dois) anos.¹⁵⁴

Ao se analisar com mais vagar os dispositivos supracitados, ter-se-á a oportunidade de se constatar que se trata de texto de lei que devido, à minudência de especificação de hipóteses de incidência de remoção, constitui-se em raridade no ordenamento jurídico brasileiro no que se refere ao intenso detalhamento de regulação da remoção do servidor público.

Neste viés, em observação mais fragmentada, verifica-se que o texto arrola critérios e hipóteses de ordem funcional de forma mais diversificada, como questões de saúde, idade, estágio probatório; além disto, prevê, para os casos não apontados na lei, que comissão – grupo, então – analisará a situação concreta e emitirá recomendação de procedimento a ser adotado por parte da Administração.

Em relação ao detalhamento constatado, vê-se como salutar sua adoção nos dispositivos legais. Sua permanência ali contribui para resguardar a segurança jurídica tanto à Administração quanto ao servidor público no papel de administrado, uma vez que, segundo Judith Martins Costa, citando o Professor Almiro do Couto e Silva, ela representa “a confiança dos indivíduos em que os atos do Poder Público que lhes dizem respeito e outorgam vantagens, são atos regulares, praticados com a observância das leis.”¹⁵⁵

Ainda em referência ao esmiuçamento dos mecanismos regradores no que se refere ao ato de remoção, o qual envolve sempre e de forma simultânea, interesse público, de um lado, e interesse do servidor, de outro, é indeclinável a conclusão de que uma maior definição de regras pertencentes ao senso comum, isto é, daquelas de caráter mais objetivo, permite que seja menor o campo para uso da discricionariedade como instrumento de abuso de poder.

No tocante à previsão existente no §6º, inciso II da Lei em comento, a qual refere a atuação de comissão para o estudo e emissão de parecer nos casos não elencados pela norma, de igual modo se entende como pertinente a configuração deste tipo de sistemática decisória para definição dos atos de remoção. Justifica-se esta compreensão porquanto, além de residir

¹⁵⁴ SANTA CATARINA. **Lei n. 6745, de 28 de dezembro de 1985**. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado.

¹⁵⁵ MARTINS-COSTA, Judith. Almiro do Couto e Silva e a re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre estado e os cidadãos. p. 132 *In*: ÀVILA, Humberto. (Org.). **Fundamentos do Estado de Direito** - estudos em homenagem ao Professor Almiro do Couto e Silva. São Paulo: Malheiros, 2005.

neste comando de lei o propósito tácito da necessidade de *motivação*, também a decisão colegiada apresenta a tendência de se revestir de maior imparcialidade, além de outros princípios essenciais, o que acaba por conferir mais *legitimidade e credibilidade* aos decorrentes atos administrativos.

Entretanto, como derivação da pesquisa e da visão obtida até aqui neste Trabalho, forma-se um juízo de que a legislação reguladora da vida funcional dos servidores demanda, indispensavelmente, que nos preceitos que abordam a realização de remoção haja a manifestação, *não subjacente, velada ou oculta, porém, expressa, clara, direta, a respeito da obrigatoriedade da motivação do respectivo ato administrativo*.

Portanto, dessume-se que lei que venha a ser concebida em alinhamento com esta premissa da previsão expressa de motivação, constituir-se-á em regra capaz de, mais amiúde, fortalecer e moldar os pensamentos e ações dos atores envolvidos com a Administração Pública no sentido de que ela existe para servir, e não para dela servirem-se.

5.11 A REMOÇÃO FRENTE AO REGIME JURÍDICO ESPECIAL DOS MILITARES ESTADUAIS E A ESSENCIAL MOTIVAÇÃO DO RESPECTIVO ATO

5.11.1 Contextualização Jurídica da Carreira de Militar Estadual

O Trabalho até ora aqui desenvolvido procurou aprofundar a análise e buscar o entendimento a respeito da necessidade cogente de se motivar o ato de remoção de servidor público, bem como as conseqüências positivas que tal justificação pode conter no sentido de concorrer para o exercício de uma boa administração pública. Diante deste objetivo e, ao que parece, já neste ponto final do Trabalho, a compreensão aponta para uma conclusão de que a motivação deste ato é sim indispensável aos fins da Administração Pública. Entretanto, para o alcance mais substancial e contínuo da prática da remoção, precisa-se obter maior conscientização dos administradores em relação à essencialidade da devida motivação e, ademais, tentar-se o aperfeiçoamento das leis que regulam a vida dos servidores públicos no tocante, especificamente, à previsão compulsória de justificação dos atos que realizam sua movimentação.

E observado este mesmo contexto que o tema do estudo enfoca é que se buscará, neste ponto do tópico 5, proceder a uma análise de ato de remoção de servidores públicos em espécie, mais propriamente, dos servidores *militares estaduais*, ou seja, aqueles que são integrantes das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados.

Importa, neste íterim, que também se apresente as razões para a escolha em se desenvolver o tema do trabalho com lente mais aproximada de grupo de servidores desta carreira de Estado. Basicamente, o motivo se vincula ao fato de que os militares estaduais se constituem em espécie de servidor o qual guarda especial peculiaridade no contexto geral dos funcionários públicos, tanto em relação aos servidores civis, policiais ou não, de todas as esferas, quanto em relação aos militares federais, componentes das Forças Armadas.

No referente aos civis, a diferença, obviamente, se restringe à condição de *militar*, situação que impõe ao servidor sob esta égide o cumprimento de determinados deveres de hierarquia e disciplina e de observância de regras e ritos próprios de forma muito mais hígida do que o exigido a um servidor civil. No referente aos militares federais, a distinção se faz perceber pela natureza das funções a serem desempenhadas. Enquanto ao militar estadual, isto é, ao policial militar ou bombeiro militar, cumpre desempenhar atribuições constitucionais com fins civis, voltadas à preservação da incolumidade de pessoas e de bens, os militares das Forças Armadas tem a essência de sua missão direcionada para o exercício de funções de defesa do território nacional, inserindo-se aí o permanente preparo para o ingresso em conflitos de ordem bélica.

Assim sendo, constata-se que os militares estaduais se inserem em uma categoria híbrida de servidores. De um lado, possuem sua vida funcional e a estrutura de seus Órgãos ou Corporações moldados pelo meio da administração militar, porém, de outro, sua finalidade, sua missão a cumprir junto à sociedade é de natureza civil, mais especificamente, policial e de bombeiros.

E sobre o exercício da atividade policial como função precípua de Estado, através do poder de polícia e *da* polícia, veja-se o que diz Lazzarini em sua Obra *Estudos de Direito Administrativo*:

Polícia é algo em concreto, pois encerra, em suas atribuições, as atividades coercitivas da Administração Pública em relação ao grupo social. Na prática é quem as exerce.

O poder de Polícia, por sua vez, é uma faculdade da Administração Pública e só dela. É algo em potencialidade.

A Polícia é a realidade do poder de polícia, é a concretização material deste, isto é, representa em ato a este. O poder de polícia legitima a ação e a própria existência da polícia. Ele é que fundamenta o poder da polícia. [grifou-se]

O poder de polícia é um conjunto de atribuições da Administração Pública, indelegáveis aos particulares, tendentes ao controle dos direitos e liberdades das pessoas, naturais ou jurídicas, a ser inspirado nos ideais do bem comum, e incidentes não só sobre elas, como também em seus bens e atividades.¹⁵⁶

¹⁵⁶ LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 203.

Em conformidade a esta compreensão, a Constituição Federal materializa o exercício do poder *da* polícia no ordenamento jurídico, mais propriamente da atividade policial desempenhada pelos militares estaduais, fixando suas competências de prestação de serviço de segurança pública, de acordo com o abaixo disposto:

Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

[...]

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

[...]

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares

§ 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.¹⁵⁷[grifou-se]

Vistos os mandamentos constitucionais concernentes às atribuições incumbidas aos militares estaduais, é possível se constatar que, para o desempenho daquelas, há a necessidade da existência de um regime jurídico especial, com institutos, características, direitos, deveres e prerrogativas peculiares, o qual crie as condições para que o resultado de seu trabalho, na quota referente à segurança pública, venha espelhar a consecução de uma boa administração pública.

Tomado o desiderato acima, frise-se a finalidade conexa de que o regime jurídico também deve corresponder a uma blindagem de proteção recíproca, isto é, do policial militar contra interesses externos e internos espúrios, e do cidadão contra ações que, eventualmente praticadas por estes agentes públicos, não venham se alinhar à uma boa prestação de serviços, ou dito de outra forma, quando não impregnadas de legalidade, moralidade e eficiência.

O regime jurídico especial dos militares estaduais é determinação do Texto Magno, contido no seu já aludido artigo 42:

Art. 42 [...]

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.¹⁵⁸ [grifou-se]

¹⁵⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.**

¹⁵⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.**

Em sequência de interpretação sistemática, a remissão feita no dispositivo acima correspondente ao artigo 142, § 3º, inciso X, refere-se ao seguinte:

Art. 142 [...]

§3º [...]

X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra.¹⁵⁹ [grifou-se]

Por conseguinte, interpretado o conjunto, constata-se que compete às Unidades Federativas a disposição em lei referente à estrutura, direitos, deveres e prerrogativas das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares. Neste mandamento, além do que virem dispor as Constituições Estaduais, a fixação normativa infraconstitucional está contida, essencialmente, em Leis Complementares que estabelecem os Estatutos dos membros das respectivas Instituições. Ainda, no escalonamento do ordenamento jurídico, encontrar-se-á a regulamentação daqueles através de decretos do Poder Executivo Estadual.

Verifica-se, pela leitura do referido artigo 42 e remissões, que a Carta Maior expediu mandamentos gerais padronizados aos Órgãos dos militares estaduais. Todavia, a partir de determinado nível do ordenamento jurídico, o das disposições feitas em lei estadual, embora venham estas a guardar semelhança entre si, acabam por apresentar, sem ferir o dispositivo supraconstitucional, determinadas diferenças em seu conteúdo em relação a uma mesma matéria. Algumas são mais genéricas, outras mais minudentes; algumas delimitações de mesmas situações foram firmadas em lei e, outras, em decreto. Em consequência, pequena, mas relativa dissonância pode ser encontrada se comparadas as legislações das Polícias Militares. E se é conveniente e oportuno para a Administração Pública brasileira caminhar no sentido de se esgotar uma padronização normativa, isto se constitui em tema para longos e aprofundados debates e pesquisas, propícios em estudo diverso deste aqui proposto.

Destarte, perante a ausência de uniformidade apontada em relação à legislação infraconstitucional, adotar-se-á, para fins de conexão e análise direta em relação ao tema deste Trabalho, o arcabouço legal que trata da vida funcional dos integrantes da Polícia Militar Gaúcha, a Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul.

¹⁵⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.**

5.11.2 O Ato de Remoção dos Militares Estaduais da Brigada Militar e a Necessidade de sua Motivação

Os militares estaduais, integrantes da Brigada Militar possuem, em âmbito de Estado, sua previsão de existência posta na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, conforme cita-se brevemente abaixo:

Art. 129 - À Brigada Militar, dirigida pelo Comandante-Geral, oficial do quadro da Polícia Militar, do último posto da carreira, de livre escolha, nomeação e exoneração pelo Governador do Estado, incumbem a polícia ostensiva, a preservação da ordem pública, a guarda externa dos presídios e a polícia judiciária militar.¹⁶⁰ [grifou-se]

E para o exercício de suas atribuições fixadas no Texto Estadual, pormenorizadas em seu Estatuto próprio, a Lei Complementar n. 10.990/97¹⁶¹, os militares estaduais ou policiais militares, também se sujeitam à sempre iminente possibilidade de remoção de suas sedes de órgãos internos. Esta circunstância se faz imanente à natureza da missão de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, dada à sua intensa dinamicidade, a qual determina que a Instituição aloque seus recursos humanos no espaço, tempo e modo que melhor aprouver ao atendimento das demandas vinculadas à prevenção e combate à criminalidade.

Entretanto, para o bom exercício de suas atribuições, necessita o militar estadual gozar de maior garantia de que suas ações funcionais na sociedade em favor do cumprimento da lei e da manutenção da ordem não serão intimidadas e nem terão sua credibilidade questionada por intervenções, de diversas ordens, favoráveis às benesses particulares e contrárias à atuação em defesa do bem público.

Com base nestas peculiaridades da função, a qual envolve servidores de um regime militar que se destinam ao cumprimento de missões policiais por todo o território do Estado, a frequência de movimentação de seu pessoal acaba por se tornar relativamente mais elevada em comparação a outras carreiras e categorias do serviço público. Sendo assim, obrigou-se a Instituição a elaborar um *Regulamento de Movimentação do Servidor Policial Militar da Brigada Militar*, firmado por ato do Senhor Governador do Estado através do Decreto n.

¹⁶⁰ RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989**. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/Constituicao.htm>>. Acesso em: 12 de novembro de 2011.

¹⁶¹ RIO GRANDE DO SUL. **Lei complementar n. 10.990, de 18 de agosto de 1997**. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Militares da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20Complementar%20n%BA%2010990&idNoRma=245&tipo=pdf>>. Acesso em: 17 de outubro de 2011.

36.175/95¹⁶². Saliente-se que, no caso dos militares estaduais, o termo utilizado para significar este deslocamento do servidor é *movimentação*, ao invés de *remoção*, como empregado para os servidores públicos civis. Entende-se, *a priori*, que a opção pela palavra derivada do verbo *movimentar* decorra da idéia de maior dinamismo, circulação do que simplesmente, a idéia de se retirar o servidor de um local, conforme entendimento literal do verbo *remover*. Não obstante, ambos os vocábulos possuem a mesma finalidade prática.

Neste contexto, merece o aludido Regulamento de Movimentação que lhe seja estendido um olhar analítico, a ser realizado de modo dedutivo.

Estruturalmente, verifica-se que esta norma de caráter administrativo, se comparada aos demais dispositivos – que se esgotam na lei - de outros Órgãos da Administração em relação à remoção/movimentação, apresenta-se com considerável número de artigos, sendo 39 (trinta e nove) para melhor precisão. Este quantitativo de dispositivos, ainda desdobrados em seus respectivos parágrafos, incisos e alíneas fornece a dimensão do profundo detalhamento que o Regulamento estabelece para reger a movimentação do militar estadual. Neste sentido, a fórmula escolhida de se minudenciar os preceitos que regem a movimentação traz, intrinsecamente, a qualidade de evitar o emprego da discricionariedade sem parâmetros adequados, situação que poderia culminar em atos administrativos de movimentação praticados com abuso de poder e alijamento do interesse público.

No entanto, mergulhando-se no conteúdo dos dispositivos do Regulamento de Movimentação e, embora o profícuo detalhismo que oferecem, não se encontra comando a exigir, expressamente, que o Administrador da Brigada Militar indique os pressupostos de fato e de direito que ensejaram a decisão em se movimentar determinado militar estadual. Isto é, *carece a norma em estabelecer a obrigatoriedade da motivação do ato*.

A justificar a constatação acima feita, atente-se para o contido no artigo 17 do referido diploma:

Art. 17 - No atendimento ao definido no artigo 2º deste Regulamento, a movimentação tem por objetivo:

I - permitir a matrícula em escolas, cursos e estágios;

II - permitir a oportuna aplicação de conhecimento e experiências adquiridos em cursos ou cargos desempenhados no Estado ou no exterior;

III - possibilitar o exercício de cargos compatíveis com o grau hierárquico, a apreciação de seu desempenho e a aquisição de experiência em diferentes situações;

IV - afastar o servidor policial-militar de OPM ou localidade em que sua permanência seja julgada inconveniente, conduta esta devidamente comprovada em

¹⁶² RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n. 36.175**. Aprova o Regulamento de Movimentação do Servidor Policial-Militar da Brigada Militar. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=11611&Hid_xto=&Hid_IDNorma=11611>. Acesso em: 18 de novembro de 2011.

procedimentos administrativos (sindicância formal, inquérito policial-militar ou conselho de disciplina ou justificação) ou judiciais;
 V - atender problemas de saúde do servidor policial-militar ou de seus dependentes;
 VI - atender, respeitada a conveniência do serviço, os interesses particulares do servidor policial-militar.
 Parágrafo único - A movimentação por necessidade do serviço visará ao cumprimento do disposto nos incisos I a IV deste artigo.¹⁶³ [grifou-se]

Ora, o ditame posto pelo parágrafo único acima traz, em interpretação restritiva, apenas a idéia das causas que qualificariam uma movimentação a ser procedida por *necessidade do serviço*.

E veja-se o que estabeleceu a Súmula n. 149 do extinto Tribunal Federal de Recursos: “No ato de remoção "ex officio" do servidor público, é indispensável que o interesse da administração seja objetivamente demonstrado.”¹⁶⁴

Comparando-se o Regulamento à Súmula citada, verifica-se que, o entendimento nela constante, de que a motivação deve sempre estar presente no ato de movimentação, é algo que, no caso do texto regulamentar, reside somente de forma *subjacente*. E pelos caminhos encontrados até agora no presente Trabalho, frutos da pesquisa produzida com base na doutrina, na lei e na jurisprudência, infere-se pela relevância de que o texto de lei ou decreto que venha a mencionar as hipóteses de remoção de servidor deve conter, obrigatoriamente, a ordem expressa ao administrador para que *justifique*, para que *motive* seus atos, aqui figurados na movimentação de militar estadual.

Ratifique-se que depende o militar estadual, em todos os escalões, de um grau razoável de proteção às suas ações funcionais, praticadas no campo da sempre tensa e delicada função policial, contra as eventuais investidas, mormente ocasionadas por interferências político-partidárias, as quais visem desencorajá-lo no cumprimento de seu dever em detrimento de interesses escusos que, não raro, e em muito por omissão, representam infrações à ordem jurídica.

Assim, nesta toada, é fundamental se aperfeiçoar o regulamento de Movimentações para que possua dispositivo o qual, de maneira terminante, categórica, inflija aos Comandantes da Brigada Militar o dever de motivar as movimentações, constituindo-se a aplicação da motivação em ferramenta jurídica que pode lhes alcançar o meio mais eficaz e confortável de defender o trabalho correto de seus subordinados, além de conferir *transparência à moralidade* do conjunto de suas decisões. Em conseqüência, ao sempre se

¹⁶³ RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n. 36.175.**

¹⁶⁴ BRASIL. **Tribunal Federal de Recursos.** Súmula n. 149 No ato de remoção "ex officio" do servidor público, é indispensável que o interesse da administração seja objetivamente demonstrado. disponível em http://www.dji.com.br/normas_inferiores/sumula_tfr/tfr__149.htm>. Acesso em: 02 de outubro de 2011.

empregar a motivação do ato, permitir-se-á um entendimento aos administrados de que, a conduta funcional destas autoridades, se encontra em ininterrupto alinhamento à busca pela *boa administração pública*.

CONCLUSÃO

Ao se finalizar o desenvolvimento dos tópicos do presente Trabalho é possível se ter uma noção mais concreta e abrangente sobre a relevância que representa para a Administração Pública a motivação do ato de movimentação do servidor público. Foi buscado se demonstrar que esta relevância possui alto grau, uma vez que a ausência da motivação desta espécie de ato, em muitas ocasiões, proporciona que o administrador, responsável por sua chancela, não faça bom uso da discricionariedade adstrita ao procedimento, mesmo quando lhe reste agir apenas sob o manto da vinculação posta pela lei. Como esposado no estudo, mesmo o mais vinculado dos atos sempre apresenta resíduo de liberdade, não sendo diferente com o de remoção.

Recuperando-se a finalidade do referencial teórico produzido no quatro primeiros tópicos, deve-se dizer que foi construído com o objetivo fundamental de alcançar o conhecimento jurídico diretamente correlato ao tema, originado, principalmente, no direito administrativo. Tal arcabouço cognitivo preliminar tornou-se indispensável como ferramenta de compreensão a uma abordagem interdisciplinar procedida no último tópico. Neste, analisou-se as hipóteses previstas na legislação, especificamente quanto ao trato da remoção, bem como os fenômenos oriundos do mundo dos fatos registrados na jurisprudência trazida ao estudo, discorrendo esta sobre atos de remoção praticados que, em sua maioria, foram contestados em juízo por servidores porquanto a Administração os expediu sem a devida motivação.

Passando-se mais detalhadamente à análise da cogência da motivação do ato de remoção, embasada pela conectividade ao conteúdo dos tópicos iniciais, tratou-se, inicialmente, de se afirmar que o ato administrativo de remoção deve reunir, em sua essência, os princípios informantes de uma boa administração pública, de maneira a que àquele represente ação apontada na direção da satisfação do bem comum. Em seguida, foi manifesto que o ato em comento possui requisitos primordiais para sua execução, os quais são o seu

exercício por autoridade competente, razão no interesse do serviço, manutenção do servidor do mesmo quadro e respeito à sua forma, que deve ser pública para auxiliar na moralidade e impessoalidade, bem como para garantir eventual necessidade de acesso ao devido processo legal quando a remoção venha a ser manifestamente abusiva. Imbricado a estes requisitos se procedeu avaliação dos aspectos de validade e eficácia, confirmando-se que, para ser válida a remoção, ela deve ser produzida com respeito às regras que a estabeleçam, bem como que haja congruência entre elas os pressupostos de fatos. A eficácia corresponderá à possibilidade de produção de efeitos por parte do ato de remoção, desde que, inicialmente, este seja válido.

Em item próprio, analisaram-se aspectos de vinculação e de discricionariedade em relação ao ato de remoção, constatando-se que tanto a fixação detalhada na lei quanto a sua menor existência, podem aproximar o ato de remoção de uma zona *gris* que, quando apenas justificado com base na necessidade do serviço, pura e simplesmente assim dito, torna dificultosa a identificação dos reais motivos que culminaram na remoção, bem como se o mérito realmente corresponde à conveniência e oportunidade para a boa administração pública.

Na sequência cuidou-se de se aprofundar parte protagonista deste estudo, a qual se trata, propriamente, do dever de observância do princípio motivacional. Constatou-se, com base em diversos julgados de Corte Superior, que o ato de remoção ao qual é subtraída a motivação, torna-se viciado e enfraquece sua presunção de legitimidade, restando sujeito à apreciação jurisdicional por apresentar indícios que não servem ao interesse público. A exemplificar isto, também se referiu em ponto próprio que a motivação é instrumento preventivo contra eventual prática de abuso por parte de administrador que intencione empregar a remoção como ato de punição contra servidor público, hipótese cuja ocorrência se traduz em abuso de poder do tipo desvio de finalidade, somente sendo permitido aplicá-la como punição se a norma concernente assim o prever.

Ainda fazendo-se referência a decisões do Superior Tribunal de Justiça, registrou-se o outro lado que se interessa por remoções que não concedam primazia ao interesse comum, lado este consubstanciado nos interesses individuais do servidor. Nesta abordagem restou explícito que não há possibilidade de que o interesse particular do funcionário que deseje ser removido ou que se ponha contrário à sua movimentação venha a se sobrepor às demandas das necessidades funcionais, podendo-se apenas, dentro do possível que não fira as prioridades da coletividade, tentar-se proceder uma harmonização às exigências do serviço público.

Neste contexto até então desenvolvido, bem como em razão de objetivo apresentado na Introdução do Trabalho, de se procurar encontrar rumo que indicasse forma de se contribuir para um fortalecimento da tomada de consciência dos administradores públicos quanto à importância de se motivar os atos de remoção, é que se elaborou uma análise no penúltimo item do quinto capítulo em relação à necessidade de exame *de lege ferenda* para se aperfeiçoar os mecanismos legais que regulam esta espécie de ato. Fundamentalmente, conclui-se pela necessidade de que os estatutos dos servidores públicos, nos dispositivos que cuidam da remoção, devem conter previsão expressa de que o administrador público está obrigado a realizar a motivação daquele ato, uma vez que, vista a jurisprudência existente, somente a idéia tácita do dever de motivar não tem sido suficiente para sempre determinar a sua realização.

Por fim, na parte final do conteúdo do Trabalho, entendeu-se conveniente e oportuna a abordagem do tema em relação à carreira de Estado representada pelos militares estaduais. A eleição deste enfoque se deveu à peculiaridade do caráter misto desta função, cujo meio de administração é militar, mas que possui fins civis representados pelo exercício de atividade policial. Por esta dupla condição, necessita este servidor de regime jurídico especial, cuja formação e conteúdo lhe propicie meios de lhe resguardar das investidas que, naturalmente, surgem contra sua atuação no combate à criminalidade e no cumprimento da lei. A compor este regime, no caso dos integrantes da Brigada Militar, está o respectivo Regulamento de Movimentações, sendo que seu conteúdo, apesar de ricamente detalhado e vinculativo, ainda carece de exame no sentido de também nele se aportar dispositivo que determine, categoricamente, o dever da motivação quando por ocasião da realização de atos de movimentação dos militares estaduais.

Por conseguinte, diante de todo o exposto neste estudo, restou evidenciada a relevância da escolha do tema em razão da elevada finalidade que sua abordagem mais ampliada possui como meio de contribuição à melhoria dos serviços prestados pela Administração Pública. Sendo o servidor público o elemento principal que movimenta a máquina pública no exercício de suas atribuições, quando este venha a ser removido para local diverso do qual está lotado, o respectivo ato de remoção tem que ser procedido na constância da devida motivação.

A expressão da justificativa dos motivos factuais que determinarem a remoção, precisam estar enquadrados nas alternativas postas em lei para seu desencadeamento, sendo esta, medida que deve se adotar em caráter permanente, de maneira a que toda remoção possa ser sindicada se está elaborada em consideração à primazia do interesse público. Assim,

poder-se-á prevenir abusos de poder tendentes a intimidar o funcionário público para que este se omita no desempenho de seu cargo e função, prejudicando a consecução da boa administração pública, tão indispensável e cara à realização do bem de todas as pessoas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS DOUTRINÁRIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 18 ed. São Paulo: Método, 2010.

ÁVILA, Ana Paula Oliveira. **O princípio da impessoalidade da administração pública: para uma administração imparcial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

ÁVILA, Humberto. (Org.). **Fundamentos do Estado de Direito** - estudos em homenagem ao Professor Almiro do Couto e Silva. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. “Neoconstitucionalismo”: entre a “ciência do direito” o “direito da ciência”. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. n. 17, jan./fev./mar. 2009. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-17-JANEIRO-2009-HUMBERTO%20AVILA.pdf>> Acesso em: 25 de outubro de 2011.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 21 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública** 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

GERMANO, Luiz Paulo Rosek. **Programa de direito administrativo**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé da administração pública**: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa. São Paulo: Malheiros, 2002.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MAFFINI, Rafael. **Direito administrativo**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 12 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral, parte especial. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

PESTANA, Marcio. **Direito administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

REZENDE, Afonso Celso F. **Dicionário jurídico especial**. São Paulo: JH Mizuno, 2009.

SEVERO, Sérgio. **Tratado da responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009.

ZANCANER, Weida. **Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Método, 2009.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS LEGISLATIVAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 de agosto de 2011.

BRASIL. **Lei n. 9.784 de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 25 de agosto de 2011.

BRASIL. **Lei Complementar n. 35, de 14 de março de 1979**. Dispõe sobre a lei orgânica da magistratura nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp35.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

BRASIL. **Lei n. 8.112 de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 17 de outubro de 2011.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989**. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/Constituicao.htm>>. Acesso em: 12 de novembro de 2011.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 7.366, de 29 de março de 1980**. Dispõe sobre o estatuto dos servidores da Polícia Civil. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%BA%207366&idNorma=26&tipo=pdf>>. Acesso em: 17 de outubro de 2011.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei complementar nº 10.098, de 3 de fevereiro de 1994**. Dispõe sobre o estatuto e regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20Complementar%20n%BA%2010098&idNorma=527&tipo=pdf>>. Acesso em: 17 de outubro de 2011.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei complementar nº 10.990, de 18 de agosto de 1997**. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Militares da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20Complementar%20n%BA%2010990&idNorma=245&tipo=pdf>>. Acesso em: 17 de outubro de 2011.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 8.118, de 30 de dezembro de 1985**. Institui o Estatuto dos Fiscais de Tributos Estaduais do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=21463&hTexto=&Hid_IDNorma=21463>. Acesso em: 17 de outubro de 2011.

SANTA CATARINA. **Lei nº 6745, de 28 de dezembro de 1985**. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado. Disponível em:

<<http://www.tj.sc.gov.br/institucional/diretorias/drh/divpessoal/secdirdev/leisprontas/lei6745-85.htm>>. Acesso em: 14 de novembro de 2011.

PARAÍBA. Lei n. 5.360 de 17 de janeiro de 1991. Lei Orgânica do Fisco Estadual - Grupo Ocupacional Tributação, Arrecadação e Fiscalização - TAF-500. Disponível em: <<http://www.al.pb.gov.br/sgdd/>>. Acesso em: 14 de novembro de 2011.

SÃO PAULO. Lei n. 10.261 de 28 de outubro de 1968. Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado. Disponível em <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/Estatuto%20do%20funcionarios%20publicos.pdf>>. Acesso em: 17 de outubro de 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto n. 36.175. Aprova o Regulamento de Movimentação do Servidor Policial-Militar da Brigada Militar. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=11611&hTexto=&Hid_IDNorma=11611>. Acesso em: 18 de novembro de 2011.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS JURISPRUDENCIAIS

BRASIL. Tribunal Federal de Recursos. Súmula n. 149. No ato de remoção "ex officio" do servidor público, é indispensável que o interesse da administração seja objetivamente demonstrado. Disponível em: <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/sumula_tfr/tfr__149.htm>. Acesso em: 02 de outubro de 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula n. 473. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>> Acesso em: 08 de outubro de 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 131661/ES, RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=207676>> Acesso em 21 de maio de 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RMS 12856 / PB. RECURSO ORDINARIO EM MANDADO DE SEGURANÇA n. 2001/0004770-0. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=inamovibilidade+e+servidor+e+p%FAblico&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=11>. Acesso em 21 de maio de 2011

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RMS 11283 / TO. RECURSO ORDINARIO EM MANDADO DE SEGURANÇA n. 1999/0096200-1. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=inamovibilidade+e+servidor+e+p%FAblico&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=11> Acesso em: 21 de maio de 2011.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. EDcl no RMS 12855 / PB. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA n. 2001/0004769-6. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=inamovibilidade+e+servidor+e+p%FAblico&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=11> Acesso em: 21 de maio de 2011.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. MS 8519 / DF. MANDADO DE SEGURANÇA n. 2002/0083978-7. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=inamovibilidade+e+servidor+e+p%FAblico&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=11> Acesso em: 21 de maio de 2011.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. RMS 12855 / PB. RECURSO ORDINARIO EM MANDADO DE SEGURANÇA n. 2001/0004769-6. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=inamovibilidade+e+servidor+e+p%FAblico&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=11> Acesso em: 21 de maio de 2011.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. RMS 13550 / SC. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA n. 2001/0097102-6. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=inamovibilidade+e+servidor+e+p%FAblico&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=11> Acesso em: 21 de maio de 2011.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. RMS 7207 / RS. RECURSO ORDINARIO EM MANDADO DE SEGURANÇA n. 1996/0034561-9. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=inamovibilidade+e+servidor+e+p%FAblico&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=11> Acesso em: 15 de agosto de 2011.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp 52256 / RJ. RECURSO ESPECIAL n. 1994/0024031-7. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=inamovibilidade+e+servidor+e+p%FAblico&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=11> Acesso em: 15 de agosto de 2011.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp 108444/ SC. RECURSO ESPECIAL n. 1996/0059215-2. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=inamovibilidade+e+servidor+e+p%FAblico&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=11>. Acesso em: 15 de agosto de 2011.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. RMS 26965 /RS RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA 2008/0114951-2. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=inamovibilidade+e+servidor+e+p%FAblico&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=11>. Acesso em: 15 de agosto de 2011.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. RMS 18973/SC – RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA n. 2004/0132341-6. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=inamovibilidade+e+servidor+e+p%FAblico&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=11>. Acesso em: 15 de agosto de 2011.

RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Justiça**. AC 70028005627/RS. APELAÇÃO CÍVEL disponível em <http://www.tjrs.jus.br/busca/?q=70028005627&tb=jurisnova&partialfields=tribunal%3ATribunal%2520de%2520Justi%25C3%25A7a%2520do%2520RS.%28TipoDecisao%3Aac%25C3> Acesso em: 08 de setembro de 2011.