

Organizador:  
**Frederico Amado**

# Técnico do INSS

## Todas as disciplinas

### DISCIPLINAS

- Direito Previdenciário e Assistencial
- Ética no Serviço Público
- Língua Portuguesa
- Noções de Direito Administrativo
- Noções de Direito Constitucional
- Informática
- Raciocínio Lógico
- Regime Jurídico Único

### AUTORES

- André Barbieri
- Bruno Vilar
- Duda Nogueira
- Edem Nápoli
- Frederico Amado
- Jeferson Bogo
- Larissa Mercês
- Renato Mafra

**6<sup>a</sup>** | revista  
edição | atualizada  
ampliada

2026

## Capítulo 10

# Improbidade Administrativa

---

A Lei nº 8.429/92 disciplina a improbidade administrativa, sujeitando seus comandos a qualquer agente público, servidor ou não, que cometa ato de improbidade contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual. Também é aplicável em face dos atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Em seu artigo 2º, considera agente público todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas. Isso significa dizer que o conceito legal é amplo, abrangendo todos aqueles que exercem função pública.

São três as categorias de atos de improbidade, cujas sanções são diversas, quais sejam aqueles que importam em enriquecimento ilícito, tratados no artigo 9º, da Lei, os que causam lesão ao erário, descritos no artigo 10, e os que atentam Contra os Princípios da Administração Pública, tratados no artigo 11.

Com a nova redação do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, dada pela Lei nº 14.230/2021, o rol das condutas que caracterizam os atos que violam os princípios da Administração Pública passou a ser taxativo. Os demais (arts. 9º e 10) são exemplificativos.

Além disso, a nova disciplina normativa passou a exigir o dolo para a caracterização dos atos de improbidade. O STF, no julgamento do Tema 1199, com repercussão geral, firmou as seguintes premissas: “A norma benéfica da Lei 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa –, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior.”

As penalidades a serem impostas aos agentes podem ser sintetizadas no quadro que segue:

	Atos de improbidade		
<b>PENAS</b> (Aplicadas isoladas ou cumulativamente, a depender da gravidade do fato)	Enriquecimento ilícito (art. 9º) (são aqueles em que o agente auferiu, dolosamente, vantagem patrimonial indevida em razão do exercício do cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades do art. 1º)	Prejuízo ao Erário (art. 10) (causa prejuízo ao erário “qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º)	Atenta contra princípios da Administração Pública (art. 11) (a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade).
<b>Perda dos bens</b> (se for o caso)	Sim	Sim, se concorrer esta circunstância	Não
<b>Ressarcimento dos danos ao Erário</b> (quando houver)	Sim	Sim	Sim
<b>Suspensão dos direitos políticos</b>	Até 14 anos	Até 12 anos	Não
<b>Perda da função pública</b>	Sim	Sim	Não
<b>Multa civil</b>	Equivalente ao valor do acréscimo patrimonial	Equivalente ao valor do dano	Até 24 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente
<b>Proibição de contratar com o Poder Público ou receber incentivos fiscais</b>	Por prazo não superior a 14 anos	Por prazo não superior a 12 anos	Por prazo não superior a 4 anos

A apuração da prática de ato de improbidade poderá ocorrer administrativamente ou judicialmente.

Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade. A representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterá a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento, podendo ser rejeitada se não contiver estas informações, em despacho fundamentado, o que não impede seu envio ao Ministério Público. Se forem atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apura-

ção dos fatos, observada a legislação que regula o processo administrativo disciplinar aplicável ao agente. A comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade, podendo estes órgãos, a requerimento, designar representante para acompanhar o procedimento administrativo.

De acordo com a redação do art. 17, dada pela Lei nº 14.230/2021, somente o Ministério Público poderia propor a ação de improbidade e a pessoa jurídica interessada deveria ser intimada para, caso queira, intervir no processo. Porém, nas ADIs 7042 e 7043, o STF decidiu, por maioria: “(a) declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do caput e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do caput e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil”.

A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas na Lei nº 8.429/92, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

De acordo com o artigo 23 da Lei nº 8.429/92, com redação dada pela Lei nº 14.230/2021, a ação para a aplicação das sanções nela previstas prescreve em oito anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

A instauração de inquérito civil ou processo administrativo para apuração dos ilícitos **suspende** o curso do prazo prescricional pelo prazo máximo de 180 dias corridos, recomeçando a correr após a sua conclusão ou, caso não concluído, esgotado o prazo de suspensão.

O prazo prescricional é **interrompido** nas seguintes hipóteses: pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa; pela publicação da sentença condenatória; pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência; pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência; e pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência. Após ser interrompida em quaisquer das situações descritas, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto de oito anos.

O STF, no julgamento do Tema 1199, fixou tese estabelecendo que o novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei, ocorrida em 26/10/2021.

A instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos ilícitos referidos na Lei de Improbidade suspende o curso do prazo prescricional por, no máximo, cento e oitenta dias corridos, recomeçando a correr após a sua conclusão ou, caso não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão.

O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, o integral ressarcimento do dano e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados. Ademais, a celebração de acordo dependerá, cumulativamente, da oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação; de aprovação, no prazo de até sessenta dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação; e de homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa.

Referido acordo poderá ser celebrado no curso da investigação de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou no momento da execução da sentença condenatória, sendo certo que as negociações necessárias à sua celebração ocorrerão entre o Ministério Público, de um lado, e, de outro, o investigado ou demandado e o seu defensor. Havendo descumprimento do acordo celebrado, o investigado ou o demandado ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 (cinco) anos, contado do conhecimento pelo Ministério Público do efetivo descumprimento.

Na ação por improbidade administrativa poderá ser formulado, em caráter antecedente ou incidente, pedido de indisponibilidade de bens dos réus, a fim de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito. A indisponibilidade somente será autorizada mediante a demonstração no caso concreto de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo, desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial com fundamento nos respectivos elementos de instrução, após a oitiva do réu em 5 cinco dias, podendo, entretanto, ser decretada sem sua oitiva prévia, sempre que o contraditório prévio puder comprovadamente frustrar a efetividade da medida ou houver outras circunstâncias que recomendem a proteção liminar, não podendo a urgência ser presumida.

# Capítulo 11

## Processo Administrativo

---

### 11.1. CONCEITO

O processo administrativo pode ser definido como um conjunto de atos ordenados praticados pela Administração Pública, no exercício da função administrativa, podendo ter a participação de particulares, com ou sem lide, tendo sempre uma finalidade pública.

São requisitos do processo administrativo a autonomia dos atos, a ligação e nexo de causalidade entre eles. Ele tem como objetivos resguardar os administrados e concorrer para uma atuação administrativa clara; documentar atos, facilitar a fiscalização etc.

### 11.2. PROCESSO E PROCEDIMENTO

A distinção entre processo e procedimento é controversa, mas pode-se afirmar que o procedimento é rito que norteia a prática dos atos processuais.

### 11.3. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

São competentes as entidades políticas para legislar sobre procedimentos em matéria processual, nos termos do artigo 24, XI, da CF/1988. No âmbito federal, foi editada a Lei 9.784/99, lei geral de aplicação supletiva, que estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta.

A Súmula 633, do STJ, entretanto, admite a aplicação, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da administração pública federal.

### 11.4. ESPÉCIES

- Quanto à amplitude: os atos podem ser internos, quando só envolvem a administração, sem a participação de particulares; e externos, quando envolvem particulares, servidores ou não.
- Quanto aos resultados na esfera jurídica dos administrados: restritivos ou ablatórios, quando restringem um direito do administrado, a exemplo do poder de polícia; e ampliativos, que são aqueles que concedem direitos, a exemplo de uma licença.
- Quanto à iniciativa: de ofício, quando a iniciativa do processo é da administração pública ou por provocação de um particular, quando o particular provoca a administração.

- Quanto à existência de caráter competitivo: concorrencial, quando envolvem uma competição, a exemplo do concurso público; e simples ou não concorrencial, quando não envolve competição, a exemplo de um pedido de licença.

## 11.5. PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

### 11.5.1. Princípio da audiência do interessado

Decorre do direito ao contraditório, inserto no artigo 5º, LV, da Constituição de 1988. Significa oportunizar ao administrado se manifestar, sempre que se fizer necessário, ser cientificado e influir na decisão.

### 11.5.2. Princípio da acessibilidade aos elementos do expediente

É o direito da parte de examinar toda a documentação constante dos autos. É o direito de vista, que há de ser completo e sem cerceios. Encontra respaldo no direito assegurado a todos de receber dos órgãos públicos informações (art. 5º, XXXIII, CF), de obter certidões (art. 5º, XXXIV, “b”, CF), de conhecer dados em poder da administração (*habeas data*, art. 5º, LXXII, CF), bem como no **Princípio da Publicidade** (art. 37, CF), ressalvadas as hipóteses de sigilo, quando indispensável ao interesse público.

O art. 2º, parágrafo único, inc. V, lei 9784/99, prevê a: “divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição”. Além disso, o art. 46, do mesmo diploma, consagra o direito de vista e de obtenção de certidões e cópias dos dados e documentos do processo, ressalvando as informações de terceiros protegidas pelo sigilo ou pelo direito à privacidade, honra e imagem.

### 11.5.3. Princípio da ampla instrução probatória

Significa não apenas o direito de oferecer e produzir provas, mas também o de fiscalizar a produção de provas da Administração, isto é, o de estar presente, se necessário, a fim de verificar se efetivamente se efetuaram com correção ou adequação técnica devidas.

O art. 2º, parágrafo único, inciso X, Lei 9784/99, estabelece como critério a ser observado no processo administrativo: “garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio”.

Contudo, a Administração poderá motivadamente indeferir a produção de provas ilícitas, impertinentes, protelatórias ou desnecessárias, nos termos do artigo 38, §2º, da Lei 9784/99.

### 11.5.4. Princípio da motivação

Consubstancia-se na obrigatoriedade de explicitar tanto os fundamentos normativos, quanto os fáticos das decisões, de modo a assegurar a transparência da Administração Pública. O artigo 2º, parágrafo único, inciso VII, da Lei 9784/99, prevê a: “indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão”.

O art. 50, lei 9.784/99, contempla tal princípio, dispondo que a motivação deve ser explícita, clara e congruente. Tal dispositivo, todavia, reduz o âmbito de incidência obrigatória desse princípio, pois arrola as hipóteses em que os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos. Conclui-se, *a contrariu sensu*, que afora tais hipóteses, o ato administrativo prescinde de motivação, o que é controverso em âmbito doutrinário.

### **11.5.5. Princípio da revisibilidade**

Indica ser direito do administrado recorrer da decisão que lhe seja desfavorável. Só não será possível quando o processo for iniciado em autoridade do mais alto escalão, quando só restará a possibilidade de se socorrer do judiciário. Encontra arrimo no direito de petição (art. 5º, XXXIV, “a”, da Constituição), assim também no final do art. 5º, LV, da Constituição, que assegura o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

### **11.5.6. Princípio da lealdade e boa-fé**

A Administração, em todo o transcurso do processo, está adstrita a agir de maneira sincera, ficando, evidentemente, interditos quaisquer comportamentos astuciosos, ardilosos, ou que, por vias transversas, concorram para entravar a exibição das razões ou direitos do administrado. O art. 2º, parágrafo único, IV, da Lei nº 9784/99 prevê a atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé.

### **11.5.7. Princípio da verdade material**

Em face do dever administrativo de realizar o interesse público, a Administração deve perseguir sempre a verdade substancial, independentemente do que haja sido aportado aos autos do processo.

### **11.5.8. Princípio da oficialidade**

Significa que o processo administrativo pode ser iniciado independentemente de provocação do administrado. Além disso, a mobilização do processo, uma vez desencadeado, é encargo da própria administração – cumpre-lhe impulsioná-lo de ofício. O art. 2º, parágrafo único, inciso XII, da Lei 9784/99 prevê a impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados. Disso decorre a irrelevância de prazos preclusivos ou de caducidade para o administrado, porque a própria administração tem de conduzir o procedimento até o seu termo final.

### **11.5.9. Princípio da gratuidade**

Segundo o artigo 2º, parágrafo único, inciso XI, da Lei 9784/99, fica consagrada a proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei. O direito de petição aos poderes públicos é gratuito, de acordo com o artigo 5º, XXXIV, da Constituição de 1988.

Neste sentido, confira-se o conteúdo da Súmula Vinculante nº 21:

**Súmula vinculante nº 21** – É inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento prévios de dinheiro ou bens para admissibilidade de recurso administrativo.

### 11.5.10. Princípio do informalismo

O processo administrativo não poderá ater-se a rigorismos formais. Isto não significa a ausência absoluta de forma, pois forma sempre há, até porque o processo é escrito. Mas o formalismo só deve existir quando indispensável para atender o interesse público e proteger o interesse dos particulares. Consagrou-se o Princípio da Instrumentalidade das Formas.

## 11.6. DIREITOS E DEVERES DOS ADMINISTRADOS

A Lei nº 8987/99 prevê nos seus artigos 3º e 4º os direitos e deveres dos administrados. Assim, o administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados: ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações; ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas; formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente; fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei.

Possuem ainda alguns deveres, sem prejuízo de outros previstos em ato normativo: expor os fatos conforme a verdade; proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé; não agir de modo temerário; e prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos.

## 11.7. FASES

### 11.7.1. Fase de instauração, propulsória ou de iniciativa

É a fase por meio da qual se inicia o processo. Este pode se iniciar *de ofício* ou *a pedido do interessado* (art. 5º, lei 9784/99). Em regra, o requerimento inicial do interessado deve ser escrito, salvo nos casos em que for admitida solicitação oral, e deve conter os seguintes dados (art. 6º, da Lei 9784/99): órgão ou autoridade a que se dirige; identificação do interessado ou quem o represente; domicílio ou local para recebimento das comunicações; formulação do pedido com exposição dos fatos e seus fundamentos; e data ou assinatura do requerente ou de quem o represente.

Os atos do processo não dependem de forma determinada, senão quando a lei o exigir (art. 22, da Lei 9784/99). Assim, devem ser escritos, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e assinatura da autoridade responsável (art. 22, § 1º, lei 9784/99); e devem realizar-se em dias úteis, no horário normal de funcionamento da repartição, podendo ser concluídos depois do horário os atos já iniciados, cujo adiamento resulte em prejuízo ou dano às partes (art. 23 e parágrafo único, da Lei 9784/99).

O processo deverá ter suas páginas numeradas sequencialmente e rubricadas (art. 22, §4º, da Lei 9784/99). É vedada à Administração a recusa imotivada de recebimento de documentos, devendo o servidor orientar o interessado quanto ao suprimento de eventuais falhas (art. 6º, parágrafo único, da Lei 9784/99). E se houver pluralidade de interessados com pedidos idênticos, estes poderão ser feitos em um único requerimento, salvo vedação legal (art. 8º, da Lei 9784/99).

### 11.7.2. Fase de instrução

Esta fase objetiva investigar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão. A instrução pode se realizar de ofício, mas fica resguardado o direito dos interessados de propor atuações probatórias, sendo que os atos de instrução devem se realizar do modo menos oneroso para estes (art. 29 e §2º, da Lei 9784/99).

O interessado poderá, nesta fase, juntar documentos, pareceres, requerer diligências e perícias, bem como aduzir alegações. Os elementos probatórios deverão ser considerados na motivação do relatório. As provas propostas pelos interessados só podem ser recusadas, fundamentadamente, quando sejam ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias (art. 38, §§ 1º e 2º, lei 9784/99). O art. 30 dispõe expressamente que são inadmissíveis no processo administrativo as provas obtidas por meios ilícitos.

### 11.7.3. Relatório

O órgão de instrução que não for competente para emitir a decisão final (comissão processante), elaborará um relatório indicando tudo o que ficou apurado e formulará uma proposta de decisão (conclusão), objetivamente justificada, encaminhando o processo à autoridade competente (art. 47 da Lei 9784/99). Em muitos processos não haverá relatório.

### 11.7.4. Parecer

São opiniões dos agentes da Administração sobre uma questão técnica. Há autonomia técnica. Na Administração Federal, são facultativos, obrigatórios e vinculantes ou obrigatórios e não vinculantes, devendo ser exarados em até 15 dias, nos termos do artigo 42 da Lei 9784/99, conforme segue:

Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo.

§ 1º Se um parecer obrigatório e vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo não terá seguimento até a respectiva apresentação, responsabilizando-se quem der causa ao atraso.

§ 2º Se um parecer obrigatório e não vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo poderá ter prosseguimento e ser decidido com sua dispensa, sem prejuízo da responsabilidade de quem se omitiu no atendimento.

O parecer é obrigatório quando exigido por lei, sendo facultativo quando não há exigência legal. Como regra, a autoridade pode decidir contrariamente ao parecer,

desde que apresente motivação suficiente, mas quando o opinativo for vinculante, a autoridade fica obrigada a segui-lo.

O parecer jurídico pode gerar responsabilidade do parecerista quando houver dolo ou erro grosseiro.

### 11.7.5. Decisão ou fase dispositiva

A Administração tem o dever de decidir. Concluída a instrução, a Administração tem o prazo de até 30 dias para decidir, salvo prorrogação por igual período, expressamente motivada (artigos 48 e 49, da Lei 9784/99). É possível que a decisão faça remissão aos fundamentos do parecer ou do relatório.

A jurisprudência do STJ fixou tese no sentido de que o referido prazo previsto no art. 49 da Lei n. 9.784/1999, de até 30 dias para decidir, é impróprio, visto que ausente qualquer penalidade ante o seu descumprimento.

### 11.8. Recurso administrativo e revisão

Das decisões administrativas cabe recurso, independentemente de caução (salvo exigência legal), em face de razões de legalidade e de mérito. O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior.

Se o recorrente alegar que a decisão administrativa contraria enunciado da súmula vinculante, caberá à autoridade prolatora da decisão impugnada, se não a reconsiderar, explicitar, antes de encaminhar o recurso à autoridade superior, as razões da aplicabilidade ou inaplicabilidade da súmula, conforme o caso.

O recurso administrativo tramitará no máximo por três instâncias administrativas, sendo de dez dias o prazo para sua interposição, contado a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida, salvo disposição legal diversa. Quando a lei não fixar prazo diferente, o recurso administrativo deverá ser decidido no prazo máximo de trinta dias, a partir do recebimento dos autos pelo órgão competente, podendo ser prorrogado por igual período, ante justificativa explícita.

O recurso interpõe-se por meio de requerimento no qual o recorrente deverá expor os fundamentos do pedido de reexame, podendo juntar os documentos que julgar convenientes. São legitimados para interpô-lo: os titulares de direitos e interesses que forem parte no processo; aqueles cujos direitos ou interesses forem indiretamente afetados pela decisão recorrida; as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos; e os cidadãos ou associações, quanto a direitos ou interesses difusos.

Salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo, mas havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso.

Interposto o recurso, este pode não ser conhecido se tiver sido interposto fora do prazo, perante órgão incompetente (neste caso será indicada ao recorrente a autoridade competente, sendo-lhe devolvido o prazo para recurso).

No âmbito do processo administrativo, em âmbito recursal, é permitida a *reformatio in pejus*, podendo a decisão recorrida ser confirmada, modificada, anulada ou revogada, total ou parcialmente. Entretanto, na hipótese de reforma gravosa, o recorrente deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão.

Já a revisão possibilita que os processos administrativos de que resultem sanções possam ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada. Nesta situação, entretanto, não poderá resultar agravamento da sanção.

**REGIME JURÍDICO ÚNICO**  
**Larissa Mercês**

## Capítulo 1

# Regime Jurídico Único: Lei 8.112/1990 e Alterações

---

### 1.1. REGIME JURÍDICO

Regime jurídico é o conjunto de regras de direito que regula determinada relação jurídica.

O **regime estatutário** é o conjunto de regras que regula a relação jurídica funcional entre o servidor público estatutário e o Estado. Tem por principais características a pluralidade normativa e a natureza não contratual. A pluralidade normativa indica que os estatutos funcionais são diversos, já que cada ente da Federação tem competência para editar normas acerca dos seus servidores. Já a natureza não contratual decorre do fato de que o vínculo entre o ente público e o servidor não decorre de contrato, mas sim da lei.

O **regime trabalhista** estatal é o conjunto de regras que regula a relação jurídica funcional entre o servidor público empregado e o Estado. Tem por características a unicidade normativa, já que são regulados pela Consolidação das Leis Trabalhistas-CLT, e natureza contratual, eis que é celebrado contrato de trabalho entre as partes.

O regime jurídico único, a seu turno, é o regime escolhido pelo Estado brasileiro para regular sua relação funcional com seus servidores, que, nos termos do artigo 39, caput, da Constituição de 1988, é o regime estatutário. Desta feita, a Constituição definiu que esse regime seria o mesmo (único) para todos os entes da federação:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

Acontece que, com o advento da Emenda Constitucional nº 19/98, a redação do *caput* do artigo 39 foi alterada, tendo sido suprimida a obrigatoriedade do regime jurídico único, de modo que se passou a possibilitar a adoção de outro regime, no caso o trabalhista, pela Administração Pública. Mas, em sede de liminar no bojo de uma ADIN, no ano de 2008, o STF suspendeu a eficácia do dispositivo alterado, conferindo efeitos *ex nunc* à decisão, respeitando, assim, a validade dos atos anteriormente praticados com base em legislações eventualmente editadas durante a vigência do dispositivo suspenso.

Ou seja, atualmente e até o julgamento definitivo da ADIN, continua sendo exigido constitucionalmente a adoção do regime jurídico único para os entes da Administração Pública de qualquer esfera de Governo, sendo que entre a vigência da EC 19/98 e a decisão liminar proferida na mencionada ação, possibilitou-se no Brasil mais de um regime jurídico para os servidores estatais.

A Lei nº 8.112/90 regula, em âmbito federal, o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

## 1.2. CONCURSO

A Constituição de 1988, em seu artigo 37, II, estabelece que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Neste sentido, a Súmula Vinculante nº 43 preceitua o seguinte:

**Súmula vinculante nº 43-** É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

De acordo com o artigo 11, da Lei nº 8.112/90, o concurso será de provas ou de provas e títulos, podendo ser realizado em duas etapas, conforme dispuserem a lei e o regulamento do respectivo plano de carreira, condicionada a inscrição do candidato ao pagamento do valor fixado no edital, quando indispensável ao seu custeio, e ressalvadas as hipóteses de isenção nele expressamente previstas.

O concurso público terá validade de até dois anos, podendo ser prorrogado uma única vez, por igual período. Assim, se tiver vigência inferior aos dois anos, a prorrogação será por igual período ao inicialmente previsto. O prazo de validade do concurso e as condições de sua realização serão fixados em edital, que será publicado no Diário Oficial da União e em jornal diário de grande circulação.

Em que pese a Constituição não proíba a realização de novo concurso público enquanto houver candidato aprovado no anterior, somente proibindo a nomeação dos novos aprovados em detrimento dos antigos, a Lei nº 8.112/90 proíbe a abertura de novo concurso enquanto houver candidato aprovado em concurso anterior com prazo de validade não expirado.

Outra questão que merece ser debatida, diz respeito ao direito à nomeação dos aprovados em concurso. O STF, no julgamento do RE 598099, com repercussão geral, reconheceu ser a nomeação direito do candidato aprovado dentro do número de vagas disponível no edital, dentro do prazo de validade do concurso. De todo modo, restou consignado que a Administração poderá escolher o momento no qual se realizará a nomeação, embora, como dito, não possa dispor sobre a própria nomeação, a qual constitui-se direito do aprovado. Num segundo momento, no julgamento do RE 837311, também com repercussão geral, o STF assentou a tese “de que o surgimento de novas vagas ou a abertura de novo concurso para o mesmo cargo, durante o prazo de validade do certame anterior, não gera automaticamente o direito à nomeação dos candidatos aprovados fora das vagas previstas no edital, ressalvadas as hipóteses de preterição arbitrária e imotivada por parte da administração, caracterizadas por comportamento tácito ou expresso do Poder Público capaz de revelar a inequívoca necessidade de nomeação do aprovado durante o período de validade do certame, a ser demonstrada de forma cabal pelo candidato. Assim, a discricionariedade da Administração quanto à convocação de aprovados

em concurso público fica reduzida ao patamar zero (*Ermessensreduzierung auf Null*), fazendo exsurgir o direito subjetivo à nomeação, verbi gratia, nas seguintes hipóteses excepcionais: i) Quando a aprovação ocorrer dentro do número de vagas dentro do edital (RE 598.099); ii) Quando houver preterição na nomeação por não observância da ordem de classificação (Súmula 15 do STF); iii) Quando surgirem novas vagas, ou for aberto novo concurso durante a validade do certame anterior, e ocorrer a preterição de candidatos aprovados fora das vagas de forma arbitrária e imotivada por parte da administração nos termos acima.” (Fonte STF. (RE 837311, Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgamento em 9.12.2015, DJE de 18.4.2016, com repercussão geral – tema 784))

Por fim, no que diz respeito às exigências quanto aos requisitos de participação em concurso público, pode-se afirmar que, em regra, o requisito deve estar previsto em lei e guardar relação com as atribuições do cargo a ser preenchido. Neste sentido, confira-se as súmulas e julgados que seguem:

**Súmula vinculante nº 44** – Só por lei se pode sujeitar a exame psicotécnico a habilitação de candidato a cargo público.

**Súmula nº 683, do STF** – O LIMITE DE IDADE PARA A INSCRIÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO SÓ SE LEGITIMA EM FACE DO ART. 7º, XXX, DA CONSTITUIÇÃO, QUANDO POSSA SER JUSTIFICADO PELA NATUREZA DAS ATRIBUIÇÕES DO CARGO A SER PREENCHIDO.

**Súmula nº 684, do STF** – É INCONSTITUCIONAL O VETO NÃO MOTIVADO À PARTICIPAÇÃO DE CANDIDATO A CONCURSO PÚBLICO.

Editais de concurso público não podem estabelecer restrição a pessoas com tatuagem, salvo situações excepcionais em razão de conteúdo que viole valores constitucionais. (RE 898450. Data do julgamento: 17/08/2016)

“Concurso público. Lei 7.289/1984 do DF. Limitação de idade apenas em edital. Impossibilidade. A fixação do limite de idade via edital não tem o condão de suprir a exigência constitucional de que tal requisito seja estabelecido por lei.” (RE 559.823-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 27-11-2007, Segunda Turma, DJE de 1º-2-2008.) **No mesmo sentido:** ARE 667.309-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 20-3-2012, Primeira Turma, DJE de 9-4-2012; RE 599.171-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 27-10-2009, Primeira Turma, DJE de 20-11-2009. **Vide:** RE 523.737-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 22-6-2010, Segunda Turma, DJE de 6-8-2010; RE 558.833-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 8-9-2009, Segunda Turma, DJE de 25-9-2009.

“A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que os editais de concursos públicos são inalteráveis no decorrer dos certames, salvo quando alguma alteração se fizer necessária por imposição de lei ou para sanar erro material contido no texto. Permite-se ainda a correção de ambiguidade textual, nos termos da jurisprudência firmada acerca dos erros meramente materiais, desde que o sentido adotado tenha por base deliberação tomada prévia e publicamente pela comissão organizadora, em momento anterior ao início do próprio certame.” (AI 332.312-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 1º-3-2011, Segunda Turma, DJE de 6-4-2011.) **No mesmo sentido:** RE 604.498, Rel. Min. Dias Toffoli, decisão monocrática, julgamento em 12-4-2012, DJE de 17-4-2012.