

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E DE FILOSOFIA DO DIREITO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU – ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO

Gabriela Nunes D'Avila

A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO: a sua relação e importância para a
eficiência na Administração Pública e a manutenção do interesse público.

Porto Alegre
2022

Gabriela Nunes D'Avila

A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO: a sua relação e importância para a eficiência na Administração Pública e a manutenção do interesse público.

Trabalho de conclusão de curso de pós-graduação lato sensu – Especialização em Direito - apresentado ao Departamento de Direito Público e de Filosofia do Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Direito do Estado.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo da Silva Santanna.

Porto Alegre

2022

Gabriela Nunes D'Avila

A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO: a sua relação e importância para a eficiência na Administração Pública e a manutenção do interesse público.

Trabalho de conclusão de curso de pós-graduação lato sensu – Especialização em Direito - apresentado ao Departamento de Direito Público e de Filosofia do Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Direito do Estado.

Aprovada em _____ de _____ de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Gustavo da Silva Santanna
Orientador

Prof.

Prof.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pela oportunidade de cursar esta excelente Especialização em Direito do Estado, visto que não só os conhecimentos adquiridos, mas como também a presente pesquisa se revela imprescindível para as minhas atividades como servidora pública do quadro de pessoal desta Universidade.

Outrossim, agradeço imensamente aos meus colegas da Divisão de Análise Funcional pela parceria e compreensão, ao me ausentar das atividades por um período, justamente para que se tornasse possível a presente pesquisa e, mormente, a sua finalização.

Agradeço igualmente e como não poderia deixar de ser, ao meu esposo e parceiro de vida, Professor Cláudio Kieffer, pela paciência, conhecimentos, e apoio imensurável para que o presente estudo saísse do plano das ideias para a execução e conseqüente finalização.

Por derradeiro, agradeço ao meu querido Professor e Orientador Gustavo da Silva Santanna, que não poupou esforços em auxiliar, orientar, e estar à disposição para quaisquer dúvidas e questionamentos, em que pese a sua rotina atarefada de Professor, Orientador e Servidor Público.

RESUMO

Nota-se a constante ameaça à estabilidade do servidor público propagada pelas reformas administrativas ocorridas no Brasil. Nesse sentido, a presente pesquisa tem como objetivo o estudo da estabilidade do servidor público no Brasil. Instaurando-se com o estudo da estabilidade como um direito, ou seja, aspectos introdutórios e propedêuticos, conceito de estabilidade e seu breve histórico no âmbito constitucional no Brasil, os requisitos para sua obtenção como um direito, bem como o que a difere no tocante à efetividade e vitaliciedade. Na sequência, adentra-se justamente na constante ameaça à estabilidade do servidor público, consubstanciada nas reformas administrativas ocorridas no Brasil, iniciando-se por uma análise histórica das respectivas reformas administrativas, passando pelas possibilidades de flexibilização e perda da estabilidade do servidor público sob a ótica da Emenda Constitucional nº 19/1998 e direito adquirido, considerações acerca dos servidores ocupantes de carreiras típicas de Estado, finalizando com a atual ameaça à estabilidade do servidor público, consolidada pelo Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 32/2020. Por fim, realiza-se o estudo do Princípio da Eficiência e sua diferenciação no que pertine à eficácia e efetividade, finalizando justamente com a relação e a importância da estabilidade do servidor público para a eficiência na Administração Pública e a manutenção do interesse público. Desse modo, o objetivo deste trabalho é justamente o estudo da estabilidade do servidor público no Brasil, iniciando-se pela sua aquisição como um direito, adentrando-se na sua constante ameaça consubstanciada nas reformas administrativas ocorridas no Brasil, as possibilidades de flexibilização e perda dessa estabilidade, sob a ótica da EC nº 19/1998 e direito adquirido e, mormente, a relação e a importância da estabilidade do servidor público, justamente para a Eficiência na Administração Pública e manutenção do Interesse Público. A metodologia da pesquisa será qualitativa-dedutiva e dialógica, utilizando-se procedimentos de revisão bibliográfica e documental com a utilização de doutrinas, legislações e revistas, de modo a analisar, compreender e firmar posicionamento acerca do objetivo do presente estudo. Destarte, como corolário lógico da análise e compreensão realizados, evidencia-se sem exaurir, por óbvio, o tema da presente pesquisa, a relação e a importância da Estabilidade do Servidor Público para a Eficiência na Administração Pública e manutenção do Interesse Público.

Palavras-chave: estabilidade; ameaça; eficiência; interesse público.

ABSTRACT

There is a constant threat to the stability of the public servant propagated by the administrative reforms that took place in Brazil. In this sense, the present research aims to study the stability of public servants in Brazil. Establishing itself with the study of stability as a right, that is, introductory and propaedeutic aspects, the concept of stability and its brief history in the constitutional scope in Brazil, the requirements for obtaining it as a right, as well as what differs it in terms of effectiveness and vitality. Subsequently, it enters precisely into the constant threat to the stability of the public servant, embodied in the administrative reforms that took place in Brazil, starting with a historical analysis of the respective administrative reforms, passing through the possibilities of flexibility and loss of stability of the public servant under the perspective of Constitutional Amendment n. 19/1998 and acquired right, considerations about civil servants occupying typical State careers, ending with the current threat to the stability of public servants, consolidated by the Proposed Amendment to the Constitution (PEC) 32/2020. Finally, the study of the Principle of Efficiency and its differentiation in what pertains to effectiveness and effectiveness is carried out, ending precisely with the relationship and importance of the stability of the public servant for the efficiency in the Public Administration and the maintenance of the public interest. Thus, the objective of this work is precisely the study of the stability of the public servant in Brazil, starting with its acquisition as a right, entering into its constant threat embodied in the administrative reforms that took place in Brazil, the possibilities of flexibility and loss of this stability, from the perspective of EC n. 19/1998 and acquired right and, mainly, the relationship and importance of the stability of the public servant, precisely for the Efficiency in Public Administration and maintenance of the Public Interest. The research methodology will be qualitative-deductive and dialogic, using procedures of bibliographic and documental review with the use of doctrines, legislation and magazines, in order to analyze, understand and establish a position on the objective of the present study. Thus, as a logical corollary of the analysis and understanding carried out, it is evident without exhausting, of course, the theme of this research, the relationship and importance of the Stability of Public Servants for Efficiency in Public Administration and maintenance of the Public Interest.

Keywords: stability; threat; efficiency; public interest.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art	Artigo
CEPA	Comissão de Estudos e Projetos Administrativos
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CSPCCO	Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado
EC	Emenda constitucional
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
PEC	Projeto de emenda constitucional
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TST	Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2 A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO	10
2.1 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS	10
2.2 CONCEITO DE ESTABILIDADE E SEU HISTÓRICO NO ÂMBITO CONSTITUCIONAL NO BRASIL	16
2.3 REQUISITOS PARA AQUISIÇÃO DA ESTABILIDADE.	23
2.4 DIFERENÇA ENTRE EFETIVIDADE, ESTABILIDADE E VITALICIEDADE	36
3 A CONSTANTE AMEAÇA À ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO – REFORMAS ADMINISTRATIVAS	41
3.1 BREVE HISTÓRICO SOBRE AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL.....	41
3.2 FLEXIBILIZAÇÃO, CAUSAS DE PERDA DA ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO SOB A ÓTICA DA EMENDA CONSTITUCIONAL 19/1998 E DIREITO ADQUIRIDO.....	48
3.3 CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS SERVIDORES OCUPANTES DE CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO	54
3.4 UMA NOVA AMEAÇA À ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO ATRAVÉS DA PEC 32/2020	56
4 A RELAÇÃO E A IMPORTÂNCIA DA ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO PARA A EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A MANUTENÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO	60
4.1 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	60
4.2 DIFERENÇA ENTRE EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE.....	66
4.3 A RELAÇÃO E A IMPORTÂNCIA DA ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO PARA A EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A MANUTENÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO.....	67
5 CONCLUSÃO	74
REFERÊNCIAS.....	77

1. INTRODUÇÃO

Temática que normalmente causa estranheza e incompreensão por grande parte da sociedade, a estabilidade do servidor público, cotidianamente, volta à baila em discussões no Congresso Nacional com o escopo de ser atenuada e até extirpada.

A estabilidade do servidor público, periodicamente, é questionada pelas reformas administrativas ocorridas no Brasil até o presente momento, chamando-se a atenção para atual ameaça então propalada pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020. Muitos defendem que esta garantia do servidor público seria um entrave para que o Estado consiga ter uma eficiência plena, no entanto, será que não é a referida estabilidade que tem uma importante relação com a própria e almejada eficiência da Administração Pública?

Delimitado o tema da futura pesquisa, urge a necessidade de realizar um estudo sobre a estabilidade do servidor público, para responder a seguinte pergunta de pesquisa: qual relação e a importância da estabilidade do servidor público para a eficiência na Administração Pública e a manutenção do Interesse Público.

Nesse escopo, primeiramente, faz-se necessária a análise e compreensão da estabilidade como um direito, através da conceituação e requisitos para sua obtenção, para justamente entender e, quiçá, refutar a sua constante ameaça de flexibilização e perda, consubstanciada nas reformas administrativas ocorridas no Brasil, trazendo-se, ainda, à baila, inclusive, algumas informações sobre a atual ameaça, reitera-se, consolidada na PEC nº 32/2020.

Ato contínuo, através da análise da estabilidade como um direito, passando-se pelas possibilidades de flexibilização e perda, oriundas da constante ameaça à estabilidade do servidor público propagadas pelas reformas administrativas havidas no Brasil, com ênfase na reforma administrativa materializada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, chega-se na existência ou não da relação e importância da estabilidade do servidor público para a eficiência na Administração Pública e manutenção do interesse público.

Dito isso, cabe ressaltar que a pesquisa desenvolvida no presente trabalho busca responder, tanto acerca da existência ou não de relação entre a estabilidade do servidor público e a eficiência na Administração Pública e manutenção do interesse público, mas como também a importância da estabilidade do servidor público para eficiência na Administração Pública e a manutenção do interesse público.

Para o desenvolvimento da presente pesquisa, utilizar-se-á a metodologia qualitativa-dedutiva, por meio da qual, após percorrer o caminho para encontrar as devidas premissas maiores e menores, pretende-se chegar a uma conclusão válida e verdadeira. As fontes de pesquisa possuem como base a bibliografia, jurisprudência, leis e doutrina em geral, relacionadas ao problema apresentado.

Compreende-se importante a realização da presente discussão, pois o tema é de extrema relevância, tanto para uma classe trabalhadora nem sempre bem-vista pela sociedade, como para o próprio adequado desenvolvimento das atividades da Administração Pública.

Dito isso, inicialmente, apresentaremos os aspectos introdutórios e propedêuticos, tais como a estabilidade do servidor público e sua relação com o valor do trabalho, a razão de ser da estabilidade, e a definição de quem é titular do direito à estabilidade. Nesse passo, conceituaremos agente público, visto que gênero do qual servidor público é uma espécie, não se olvidando em destacar a abrangência constitucional do termo servidor público. Além disso, abordaremos o conceito de estabilidade ao longo do tempo, tendo como corolário lógico um breve histórico no âmbito constitucional no Brasil, os requisitos para a aquisição da estabilidade com um direito, assim como as diferenças entre estabilidade, efetividade e vitaliciedade.

Outrossim, no terceiro capítulo, aprofundaremos o tema principal, qual seja, a constante ameaça à estabilidade do servidor público, iniciando, nesse ínterim, com um breve histórico acerca das reformas administrativas ocorridas no Brasil, adentrando-se nas possibilidades de flexibilização e perda dessa estabilidade e direito adquirido, sob a ótica da reforma administrativa materializada na Emenda Constitucional nº 19/1998, além de algumas considerações sobre os servidores ocupantes de carreiras típicas de Estado, finalizando, como não poderia deixar de ser, com a atual ameaça à estabilidade do servidor público, então propalada pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020.

Ao cabo, no último capítulo do presente estudo, buscaremos compreender a conceituação, bem como a positivação do Princípio da Eficiência e sua aplicação na Administração Pública, diferenciando-o do conceito de Efetividade, e no cerne dos debates, examinar e, talvez, evidenciar a relação e a importância da estabilidade do servidor público para a Eficiência na Administração Pública e manutenção do Interesse Público.

2 A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO

O presente capítulo irá abordar de forma introdutória, a estabilidade do servidor público e sua relação com o valor do trabalho, a razão de ser da estabilidade e a definição de quem é titular do direito à estabilidade.

Do mesmo modo, abordará o conceito de estabilidade, e de forma breve, seu histórico no âmbito constitucional no Brasil.

Após, será iniciada a análise dos requisitos para a aquisição da estabilidade, bem como, as diferenças entre Efetividade, Estabilidade e Vitaliciedade.

Por derradeiro, explanados todos os conceitos e ideias acima ventilados, com ênfase na aquisição da estabilidade como um direito, já, introduzindo-se, nesse íterim, a análise a ser realizada no capítulo seguinte, qual seja, as possibilidades de perda e flexibilização dessa estabilidade, em relação ao direito adquirido, e com base na ameaça constante propalada pelas Reformas Administrativas existentes até o presente momento, além da observância, nesse mister, de algumas considerações acerca dos servidores ocupantes das carreiras típicas de Estado.

2.1 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

Inicialmente, antes de trazer à baila qualquer conceito no que tange à Estabilidade, faz-se mister abordar brevemente questões propedêuticas para melhor compreensão, tais como a relação entre estabilidade do servidor público e o valor do trabalho; a razão de ser da estabilidade e a definição de quem é titular do direito à estabilidade.

Nesse íterim, com relação ao valor do trabalho, nas palavras de Ana Luísa Celino Coutinho (2012, p. 71), existe uma ligação entre o valor atribuído pela sociedade ao trabalho e a estabilidade do servidor público que tradicionalmente tem sido entendida como o direito do servidor de permanecer trabalhando no serviço público, salvo a ocorrência de situações anteriormente previstas em lei. Desse modo, conferir estabilidade é valorizar o trabalho, na medida em que é conferir ao servidor o direito de permanecer, de continuar, de conservar-se trabalhando no serviço público.

Outrossim, em relação à razão de ser da estabilidade do servidor público, ou seja, o motivo da existência desse direito, observa-se que, ainda segundo Coutinho (2012, p. 74-75), que esta questão está relacionada à pessoa humana, ao indivíduo;

no caso, à pessoa do servidor ou do empregado público e também da própria coletividade, ou seja, analisando esta questão sob um prisma mais individualista, a estabilidade existe em função da pessoa do servidor, para garantir uma maior segurança em seu trabalho. E, sob a ótica da coletividade, a estabilidade traz benefícios a esta pois, na medida em que o servidor público exerce seu trabalho com mais garantias, tem mais tranquilidade para prestar um serviço de melhor qualidade à comunidade.

De outra banda, no que pertine a definição de quem é titular do direito à estabilidade não há como se afirmar como sendo o servidor público, sem antes abordar o gênero do qual ele é espécie.

Nesse sentido, Irene Patrícia Nohara (2020, p. 743), também fala em agente público, em sentido mais abrangente, visto que, compreende todas as pessoas que desenvolvem, mesmo que temporariamente, a qualquer título, funções, atividades ou prestam serviços à Administração Pública. Na realidade, agente público é gênero do qual servidor público é uma espécie, sendo que a Constituição Federal já não mais se utiliza da expressão funcionário público.

Em sentido correlato, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que:

[...] é a partir da noção de agente público e dedução de suas espécies que se pode identificar com rigor a categoria 'servidor público', suas espécies e dentre elas a de 'funcionário público', extremando-as com nitidez das demais, o que é de suma importância no Direito Administrativo. (MELLO, 1995, p.13).

Novamente, evidencia-se o entendimento de Irene Patrícia Nohara,

O agente público é considerado *longa manus* estatal, quer dizer, uma extensão do Estado ou aquele que executa as determinações administrativas. Como o Estado é um ente abstrato, o desempenho das funções públicas é feito por meio dos agentes públicos, aos quais se **imputa** a vontade estatal, de acordo com a **teoria do órgão**, desenvolvida originariamente por Otto Gierke. Esta vontade há de ser sempre a vontade **objetiva da lei** e não a subjetiva do agente, sob pena de, na ausência de coincidência entre as duas vontades, configurar-se o desvio de finalidade. (NOHARA, 2020, p.743-744).

Outrossim, com uma abordagem eminentemente didática e já considerando a reforma Administrativa e Constitucional das Emendas Constitucionais 18 e 19 de 1998, os agentes públicos podem ser classificados em quatro categorias: a) agentes políticos; b) agentes de carreiras especiais; c) agentes administrativos, subdivididos em servidores estatutários, empregados públicos e contratados temporários; e d) agentes militares (FARIA, 2007, p.97).

Inclusive, cabe aqui uma referência aos militares. Até a Emenda Constitucional nº 18/98, eles eram tratados como "servidores militares". A partir dessa Emenda,

excluiu-se, em relação a eles, a denominação de servidores, o que significa ter de incluir, na classificação apresentada, mais uma categoria de agente público, ou seja, a dos militares. Essa inclusão em nova categoria é feita em atenção ao tratamento dispensado pela referida Emenda Constitucional. Porém, quanto ao tipo de vínculo com o poder público, não há distinção entre os servidores civis e os militares, a não ser pelo regime jurídico, parcialmente diverso. Uma e outra categoria abrangem pessoas físicas vinculadas ao Estado por vínculo de natureza estatutária (DI PIETRO, 2022, p. 713).

Diante do acima exaustivamente explanado, não restam dúvidas no que diz respeito a amplitude do conceito de Agente Público como gênero, mas o mesmo não ocorre, todavia, quando se trata de suas espécies, sobretudo com a análise dessas espécies ao longo do tempo. Nesse escopo, perfaz-se necessária a análise de alguns termos antes da Constituição de 1988 e a partir dessa, na medida em que o texto constitucional de 1988 representou um marco, visto que algumas expressões deixaram de ser utilizadas e outras passaram a ser utilizadas em sentido diverso (COUTINHO, 2012, p. 76-77).

Nesse entendimento, e em consonância com as palavras de Edimur Ferreira de Faria (2007, p. 113), antes da atual Constituição, os servidores estatutários eram denominados funcionários públicos, enquanto servidores públicos, no ordenamento jurídico anterior, denominavam-se todos aqueles que prestavam serviços públicos-funcionários propriamente e os que prestavam serviços temporariamente sem vínculo estatutário. Veja-se que Servidor Público compreendia, então, gênero do qual funcionário público era espécie. Sendo que a Constituição de 1988 suprimiu a expressão funcionário público a manteve a expressão servidor público, deixando de fazer distinção entre aqueles que são efetivos servidores e aqueles que temporariamente prestam serviços ao Estado.

Desse modo, reforçando o entendimento acima, Edimur Ferreira de Faria (2007, p.113) “a doutrina continua entendendo que servidor público é gênero, tendo como partes os servidores estatutários, os empregados públicos, e os contratados temporários”.

Ainda, segundo Odete Medauar (2018, p. 266), a Constituição Federal dá preferência à expressão “servidores públicos”, com a qual intitula uma seção; usa também o termo “servidor” em quase todos os dispositivos da matéria. Desse modo, a Constituição Federal atribui a essa locução o sentido amplo, que tradicionalmente

se conferia à expressão “agentes públicos”, para abranger todos aqueles que mantêm vínculo de trabalho com o Poder Público. Em textos legais menos recentes, é dado sentido amplo à expressão “funcionário público”, pois era a de uso mais frequente antes da Constituição Federal de 1988, por exemplo, o art. 327 do Código Penal.

Sendo assim, com propriedade define Di Pietro (2022, p. 715) “são servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos”.

No mesmo entendimento, Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 255-256) afirma que

Servidor público, como se pode depreender da Lei Maior, é a designação genérica ali utilizada para englobar, de modo abrangente, todos aqueles que mantêm vínculos de trabalho profissional com as entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público. Em suma: são os que entretêm com o Estado e com as pessoas de Direito Público da Administração indireta relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência.

Mas, todavia, em contrapartida entendimento diverso é adotado por Rafael Maffini (2016, p. 306-307) ao mencionar que:

Não raro, a expressão “servidores públicos” é empregada em setores da doutrina para a designação de um determinado gênero, que abarcaria também aqueles que possuem vínculo celetista. Tal utilização, contudo, não se mostra apropriada em razão dos preceitos constitucionais e infraconstitucionais vigentes, que resguardam claramente a expressão “servidor público” para designar aqueles que mantêm vínculos estatutários, e a expressão “empregado público” para referir os celetistas que exercem funções perante a Administração Pública.

Nessa toada, em análise aos conceitos acima descritos, até mesmo no conceito que restringe a expressão servidor público ao vínculo estatutário, evidencia-se que, dois elementos estão presentes em todas as definições, quais sejam: a unanimidade nos polos de relação jurídica – de um lado, o poder público, e de outro, uma pessoa física – e a prestação de serviços de natureza profissional (COUTINHO, 2012, p. 78).

Aliás, é deveras importante também, contextualizarmos a referência à expressão “Servidor Público” no texto constitucional. Nesses termos, observa-se que na Constituição Federal de 1988, mais precisamente na seção II do capítulo concernente à Administração Pública, emprega-se a expressão “Servidores Públicos” para designar as pessoas que prestam serviços, com vínculo empregatício, à Administração Pública Direta, autarquias e fundações públicas. É o que se infere,

portanto, dos dispositivos contidos nessa seção. Mas, todavia, na seção I, que contém disposições gerais concernentes à Administração Pública, contempla normas que abrangem todas as pessoas que prestam serviços à “Administração Pública Direta e Indireta”, o que inclui não só as autarquias e fundações públicas, como também as empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações de direito privado. Em contrapartida, na seção III, cuida dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (DI PIETRO, 2022, p. 712). Além disso, há que se mencionar também os artigos 17 a 19 do ADCT.

Veja-se que a partir de alguns apontamentos realizados até o presente momento, é possível perceber que não houve unanimidade ao longo tempo para designar ou até mesmo ratificar aqueles que prestam serviço ao Estado. De mais a mais, efetivamente, a partir da Constituição de 1988, o termo “servidor público” passou a ser utilizado em sentido amplo. Contudo, nos termos da doutrina prevalente, se perfaz necessária uma análise nas espécies constantes do gênero servidor público, justamente para que possamos chegar ao destinatário da estabilidade.

Nessa esteira, Maria Sylvia Zanella Di Pietro pontua, que:

São servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos.

Compreendem:

- 1.os servidores estatutários, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos;
- 2.os empregados públicos, contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de emprego público;
- 3.os servidores temporários, contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da Constituição); eles exercem função, sem estarem vinculados a cargo ou emprego público. (DI PIETRO, 2022, p. 715).

De outra banda, após conceituações e considerações doutrinárias, é mister referir a conceituação legal dada a expressão “servidor público”, consoante previsão do art. 2º da Lei nº8.112/1990 (Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais.), o qual estabelece que “Para os efeitos desta Lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público.” E, como corolário lógico, no mesmo texto legal, sobre cargo público, o artigo 3º menciona que “Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades

previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.” (BRASIL, 1990).

Outrossim, no que diz respeito a responsabilidade civil, o artigo 37, § 6º, da Constituição de 1988, demonstra a amplitude da expressão “servidor público”, sobretudo como sinônimo de agente público, equiparando-se servidores a empregados públicos (COUTINHO, 2012, p. 80).

Nesse ínterim, ainda nas palavras de Coutinho (2012, p. 80), em que pese a doutrina e a própria legislação não conceituarem de forma unânime a expressão “servidor público”, entre espécies de servidores (considerando o sentido amplo da palavra “servidor”), os beneficiados com a estabilidade (então prevista no artigo 41 da CF), ou seja, seus destinatários, são os servidores estatutários e aqueles empregados públicos que se tornaram estáveis por força do art. 19 do ADCT.

Aliás, acerca da possibilidade aventada pelo artigo 19 do ADCT, Reinaldo Couto (2011, p. 503), leciona que:

Observe-se que a Constituição vigente estabeleceu, no artigo 19 do ADCT, norma de transição que possibilitou a servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas – sem nomeação em virtude de concurso público – a aquisição de estabilidade desde que estivessem em exercício na data da sua promulgação (5-10-1988), há pelo menos cinco anos contínuos.

Nesse passo, complementando o acima esboçado, no que diz respeito a norma de transição, também chamada de Estabilidade Excepcional, Extraordinária e Anômala, do art. 19 do ADCT, e em perfeita consonância ao dito por Di Pietro (2022, p. 782), corrobora-se que tal benefício somente alcançou os servidores públicos civis da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, da Administração Direta, autarquias e fundações públicas, excluindo-se, portanto, os empregados das fundações de direito privado, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Ademais, ainda nas palavras da autora, insta mencionar que o respectivo dispositivo excluiu do direito a essa estabilidade os professores universitários, os ocupantes de cargos, funções e empregos de confiança ou em comissão, além dos que a lei declara de livre exoneração; mas, todavia, o tempo de serviço em cargo ou função de confiança poderá ser contado para fins de estabilidade, desde que seu ocupante seja servidor (DI PIETRO, 2022, p. 782).

Por fim, muito embora a existência de julgados favoráveis, não se olvida em destacar a controvérsia acerca do tema estabilidade do empregado público, nos

termos de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, e da própria Súmula n. 390 do Tribunal Superior do Trabalho:

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

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

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

Nesse sentido, Reinaldo Couto (2011, p. 502) entende que:

Observe-se que os empregados públicos – ao contrário do que entende o TST, baseado em clara confusão terminológica – não foram incluídos no *caput* do artigo 41 da CF/88, portanto não gozam de estabilidade. A jurisprudência do TST não tem o condão de revogar o artigo 3º da Lei nº9.962/00, que trata das hipóteses de despedida dos citados agentes públicos.

Ao cabo, fixados os conceitos acerca dos aspectos introdutórios, tais como a relação entre a estabilidade do servidor público e o valor do trabalho; a razão de ser da estabilidade e a definição de quem é o titular do direito à estabilidade, passando, nesse mister, pela compreensão do conceito do gênero agente público, do qual servidor público é espécie, bem como a abrangência constitucional do termo servidor público, definição de suas espécies, e, por fim, reitera-se, breve menção aos destinatários, ou não, da estabilidade, iremos iniciar o processo de aprofundamento do estudo sobre o conceito, requisitos, diferenças, iniciando-se, portanto, pelo conceito de estabilidade, e seu histórico no âmbito constitucional no Brasil.

2.2 CONCEITO DE ESTABILIDADE E SEU HISTÓRICO NO ÂMBITO CONSTITUCIONAL NO BRASIL

Notadamente, após a abordagem dos aspectos introdutórios, tais como a relação entre a estabilidade do servidor público e o valor do trabalho, a razão de ser da estabilidade e a definição de quem é o titular do direito à estabilidade, torna-se importante a definição e estudo do seu conceito, eis que a análise de qualquer instituto jurídico perpassa pelo conhecimento do significado deste (COUTINHO, 2012, p. 80).

Após a parte conceitual da estabilidade, mormente as modificações conceituais ao longo dos anos, faz-se necessário um breve histórico no âmbito constitucional no Brasil.

Nesse passo, acerca da conceituação da estabilidade, ainda parafraseando Ana Luísa Celino Coutinho (2012, p. 80), menciona-se que, a criação da norma jurídica, e, conseqüentemente dos institutos jurídicos, tem como precedente determinada relação social que necessita ser disciplinada. Contudo, observa-se que, as transformações nas relações sociais se dão em uma velocidade muito maior do que a criação de normas e institutos jurídicos, que normalmente são positivados a partir da necessidade de regular essas modificações sociais.

Dito isso, podemos constatar que, o conceito de estabilidade sofrera grandes modificações com o passar dos anos, uma vez que a grande maioria dos doutrinadores incluiu na conceituação do instituto requisitos que a lei passava a determinar como precípuos para a aquisição deste direito pelo servidor público.

Nesse passo, inúmeros doutrinadores do direito administrativo conceituaram o instituto da estabilidade. Ato contínuo, trazemos alguns conceitos com o objetivo salutar de corroborar a diversidade doutrinária que circunda a estruturação e delimitação de tal instituto jurídico. Senão vejamos.

Primeiramente, pontua Edimur Ferreira de Faria (2007, p. 127) “estabilidade no serviço público, e não no cargo, é a garantia de que goza o servidor, nomeado para cargo efetivo mediante concurso público, de não ser exonerado depois de ultrapassar o período probatório, devidamente avaliado”.

Nesse passo, insta necessário destacar que até a Reforma Administrativa promulgada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, cujo teor adentraremos de forma mais específica ao longo dessa pesquisa, o prazo para implemento da estabilidade era de dois anos, conforme o descrito na própria Constituição Federal que, em seu artigo 41 (redação original), que prevê expressamente que “São estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público.” (BRASIL, 1988).

Acresça-se a isso, o que dispõe o art. 21, da Lei nº 8.112/1990 (Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais.), o qual estabelece que “O servidor habilitado em concurso público e empossado em cargo de provimento efetivo adquirirá estabilidade no serviço público ao completar 2 (dois) anos de efetivo exercício.” (BRASIL, 1990).

Contudo, com as modificações trazidas pela referida Emenda, e consequente Reforma Administrativa, notadamente no que se refere ao artigo 41 da Constituição Federal, Diógenes Gasparini (2012, p. 266) com muita propriedade aduz que:

O art.41 da Constituição Federal, com a redação que lhe atribuiu a EC n.19/98, prevê, em defesa do servidor estatutário e no interesse público, que são estáveis, após três anos de efetivo exercício, os servidores nomeados para cargos de provimento efetivo em razão de concurso público de provas ou de provas e título, desde que como exigido pelo seu §4º, sejam aprovados em avaliação especial de desempenho, por comissão instituída para essa finalidade.

De igual forma, chama-se a atenção para o fato de que também no Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais, ou seja, a Lei 8.112/1990, estamos falando no marco temporal da Reforma Administrativa da Emenda Constitucional n° 19/1998, na medida em que após a modificação constitucional do artigo 41 da Constituição Federal, tal dispositivo legal é disciplinado por ela, no que diz respeito ao triênio constitucional.

Nessa esteira, tendo em vista as considerações acima, podemos constatar que as modificações advindas da Reforma Administrativa promulgada pela EC 19/98, cujo teor, reitera-se, estudaremos de forma pormenorizada, no que tange ao objetivo desse estudo, ao longo dessa pesquisa, alteraram a redação original do artigo 41 do texto constitucional, tanto no que diz respeito ao prazo para adquirir a estabilidade, que passa a ser de três anos de efetivo exercício, mas como também no que diz respeito a duas novas hipóteses de perda do cargo pelo servidor estável, com base em procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa, e se não for cumprido o limite com a despesa de pessoal, consoante dispõe o art. 169, § 4º da Constituição Federal (DI PIETRO, 2022, p. 782-783).

Acresça-se ao acima aduzido o que preceitua, Maurício Antônio Ribeiro Lopes (1998, p. 150) também sobre a estabilidade

Estabilidade é a garantia de permanência no serviço público assegurada, após três anos (no sistema anterior, o prazo era apenas de dois anos) de exercício, ao servidor nomeado por concurso, que somente pode perder o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa e, após a reforma administrativa de 1998, mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei complementar que vier disciplinar a matéria, assegurada também a ampla defesa, segundo o nosso regime jurídico estabelecido pela EC19/98.

Desta feita, corroborando o acima mencionado, Diógenes Gasparini (2012, p. 266) novamente, leciona que a estabilidade

Pode ser definida como a garantia constitucional de permanência no serviço público, do servidor estatutário nomeado, em razão de concurso público, para titularizar cargo de provimento efetivo, após o transcurso do triênio constitucional.

Ainda, contribuindo com o estudo em tela, Marçal Justen Filho (2014, p. 969) preleciona que:

A estabilidade consiste em garantia contra a exoneração discricionária, submetendo a extinção da relação estatutária a processo administrativo ou judicial destinado a apurar a prática de infração a que seja cominada a pena de demissão, ressalvada a hipótese específica de perda do cargo para redução das despesas com pessoal (autorizada constitucionalmente nos arts. 169, §§ 4.º a 7.º, e 247).

Nesse escopo, apenas com a finalidade de melhor compreensão, transcreve-se o disposto no artigo 41, da Constituição Federal de 1988, com as alterações trazidas pela Reforma Administrativa da EC19/98. Senão vejamos:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

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

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

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

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

§ 2º Invalorada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade. (BRASIL, 1988).

Ademais, colocando-se uma pá de cal ao acima explanado, Ana Luísa Celino Coutinho, dispõe que

O instituto jurídico da estabilidade consagra o direito do servidor público de permanecer no serviço público, desde que este atenda às exigências previstas em lei, e limitado pelas prescrições legais de como este direito pode ser perdido. (COUTINHO, 2012, p. 83).

De outra banda, repassada a questão da conceituação da Estabilidade, mormente no que diz respeito as alterações e/ou modificações ocorridas ao longo tempo, torna-se importante a contextualização histórica constitucional no Brasil de tal instituto, justamente para melhor compreensão.

Sendo assim, prefacialmente, insta mencionar que o Brasil teve sete Constituições desde o Império: as de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e a de 1988 (BONAVIDES, 2008, p. 13-21).

Notadamente, as constituições nascem ou morrem a partir de momentos que marcam rupturas e necessidade de uma nova ordem política, econômica ou social. Nesse diapasão, foi assim na história do Brasil desde a formação de sua primeira Carta Constitucional em 1824, durante o Império, até a Constituição Cidadã, promulgada em 1988, e atualmente em vigor (BRASIL, 2018).

Nesse mister, somente a partir da Constituição Federal de 1934 é que podemos identificar o início do termo “estável” ainda que de forma indireta ou implícita, consoante se depreende do artigo 169, senão vejamos:

Art. 169 - Os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em geral, depois de dez anos de efetivo exercício, só poderão ser destituídos em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, regulado por lei, e, no qual lhes será assegurada plena defesa.

Parágrafo único - Os funcionários que contarem menos de dez anos de serviço efetivo não poderão ser destituídos dos seus cargos, senão por justa causa ou motivo de interesse público (BRASIL, 1934).

Desta feita, aduz-se de forma inequívoca que o referido texto constitucional abre caminho para a criação do estatuto dos funcionários públicos, não só porque disciplina alguns de seus direitos e deveres, mas também porque já ordenava que o poder legislativo votasse o estatuto dos funcionários públicos, obedecendo a certas normas, à época consideradas em vigor (COUTINHO, 2012, p. 57).

Ato contínuo, no que tange a Constituição Federal de 1937, entende-se não ter havido grandes modificações, tendo como base o texto Constitucional de 1934, salvo pela menção expressa à estabilidade, conforme o dispositivo abaixo elencado:

Art. 157 - Poderá ser posto em disponibilidade, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, desde que não caiba no caso a pena de exoneração, o funcionário civil que estiver no gozo das garantias de estabilidade, se, a juízo de uma comissão disciplinar nomeada pelo Ministro ou chefe de serviço, o seu afastamento do exercício for considerado de conveniência ou de interesse público. (BRASIL, 1937).

Cabe destacar, ainda, que o texto constitucional de 1937 não reproduziu o parágrafo único do art. 169 da Constituição de 1934, que determinava que os funcionários que possuíam menos de dez anos de serviço não podiam ser destituídos senão por justa causa ou motivos de interesse público, ou seja: reestabelece, então, a demissão *ad nutum* (COUTINHO, 2012, p. 60-61).

Ainda, em consonância com o entendimento de Coutinho (2012, p. 61) “os funcionários demissíveis *ad nutum* são aqueles nomeados por concurso público, antes de completarem dois anos de exercício, e os demais quando não perfizerem dez anos de efetivo exercício”.

Outrossim, a Constituição Federal de 1946 enunciou que:

Art. 188 - São estáveis:

I - depois de dois anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados por concurso;

II - depois de cinco anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados sem concurso.

Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica aos cargos de confiança nem aos que a lei declare de livre nomeação e demissão. (BRASIL, 1946).

Ademais, importante salientar o disposto no art. 23 do ADCT da Constituição Federal de 1946:

Art. 23. Os atuais funcionários interinos da União, dos Estados e Municípios, que contêm, pelo menos, cinco anos de exercício, serão automaticamente efetivados na data da promulgação deste Ato; e os atuais extranumerários que exerçam função de caráter permanente há mais de cinco anos ou em virtude de concurso ou prova de habilitação serão equiparados aos funcionários, para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica:

I - aos que exerçam interinamente cargos vitalícios como tais considerados na Constituição;

II - aos que exerçam cargos para cujo provimento se tenha aberto concurso, com inscrições encerradas na data da promulgação deste Ato;

III - aos que tenham sido inabilitados em concurso para o cargo exercido. (BRASIL, 1946).

De mais a mais, no que pertine a Constituição Federal de 1967, podemos constatar o ingresso de pessoal no serviço público, de forma restrita, ou seja, somente mediante aprovação em concurso público, conforme o dispositivo abaixo transcrito:

Art. 99 - São estáveis, após dois anos, os funcionários, quando nomeados por concurso.

§ 1º - Ninguém pode ser efetivado ou adquirir estabilidade, como funcionário, se não prestar concurso público.

§ 2º - Extinto o cargo ou declarada pelo Poder Executivo a sua desnecessidade, o funcionário estável ficará em disponibilidade remunerada, com proventos proporcionais ao tempo de serviço. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 40, de 1968) (BRASIL, 1967).

Em contrapartida, importante destacar, a Emenda Constitucional 1, de 17 de outubro de 1969, a qual tratou da estabilidade em seu artigo 100, dispondo:

Art. 100. Serão estáveis, após dois anos de exercício, os funcionários nomeados por concurso.

Parágrafo único. Extinto o cargo ou declarada pelo Poder Executivo a sua desnecessidade, o funcionário estável ficará em disponibilidade remunerada, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço. (BRASIL, 1969).

Finalmente, temos a Constituição Federal de 1988, através do artigo 41, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, cuja transcrição novamente menciona-se:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

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

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

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

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

§ 2º Invalidadada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

Ainda, aduz-se que a estabilidade decenal não foi inserida na CF/88, e a quinquenal foi estabelecida como regra de transição entre o regime constitucional anterior e o atual no artigo 19 do ADCT (COUTO, 2011, p. 501).

Por derradeiro, após conceituarmos o instituto da estabilidade, assim como as modificações de tal conceituação ocorridas ao longo do tempo, bem como a sua

contextualização no tempo, através do histórico constitucional no Brasil, iniciado em 1934 e terminado com o texto constitucional de 1988 vigente, permaneceremos nos aprofundando no estudo da estabilidade, através dos requisitos para a sua obtenção.

2.3 REQUISITOS PARA AQUISIÇÃO DA ESTABILIDADE.

Inicialmente, através do art.41, do texto constitucional de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº19/98, podemos identificar os requisitos para que o servidor público alcance a estabilidade, quais sejam: nomeação em razão de concurso público, titularizar cargo de provimento efetivo, três anos de efetivo exercício no cargo, avaliação especial por comissão instituída para essa finalidade (art.41, § 4º, da CF), concedendo-se ao avaliando amplo direito de defesa, ainda que esse parágrafo não mencione tal garantia (GASPARINI, 2012, p. 266-267).

Nesse diapasão, podemos constatar que a Constituição de 1988 reafirma o princípio da igualdade no acesso aos cargos públicos, garantido pelo texto constitucional de 1967 e ignorado pela EC1/69. Nesse passo, com o texto constitucional de 1988, fora garantido a todos os cidadãos brasileiros o direito de fazer parte do serviço público, desde que preenchessem todos os requisitos previstos em lei, entre eles a aprovação em concurso público (COUTINHO, 2012, p. 90).

Nesse sentido, em relação ao requisito de nomeação em razão de concurso público, o artigo 37, da Constituição de 1988, já com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, assim dispõe:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - 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; (BRASIL, 1988).

Nesse passo, com propriedade Hely Lopes Meirelles (2016, p. 542), leciona que

O concurso é o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência, e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que

atendam os requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, consoante determina o art.37, II, da CF.

Igualmente, é importante salientar o entendimento de Robertônio Pessoa (2000, p.332), acerca do concurso público

Procedimento administrativo, organizado em etapas sucessivas, destinado à seleção de futuro servidor, procedimento marcado pelo máximo de transparência, publicidade, moralidade e impessoalidade, começando pela publicação do edital e terminando pelo anúncio público e oficial dos candidatos classificados, quando existentes.

Por fim, insta informar que o concurso público se destina a selecionar os indivíduos mais capacitados para serem providos em cargos públicos de provimento efetivo ou em emprego público, visto que o concurso público visa a selecionar os indivíduos titulares de maior capacitação para o desempenho das funções públicas inerentes aos cargos ou empregos públicos (JUSTEN FILHO, 2014, p. 919).

Do mesmo modo, no que tange ao requisito dos três anos de efetivo exercício no cargo, e em perfeita consonância com as palavras de Ana Luísa Celino Coutinho (2012, p. 96), há que se mencionar outro requisito para a aquisição da estabilidade, que corresponde ao estágio probatório, em que pese o texto constitucional, todavia, não faça referência expressa a este termo, mas tão-somente use a construção “são estáveis após três anos de efetivo exercício”.

Nessa sintonia, Ivan Barbosa Rigolin (2008, p. 189), esclarece que:

Estágio probatório, que é um título dado pela lei e um nome doutrinária e tradicionalmente pacificado, não consta nem do art.41 da Constituição nem de artigo outro algum de seu corpo principal, e é o período de provas e demonstrações de aptidão a que se precisa submeter o concursado, mesmo já tendo vencido o próprio concurso que é em geral árduo e exigidor, para aperfeiçoar a sua estabilidade no serviço público.

Sendo assim, acerca do Estágio Probatório, nas palavras de Hely Lopes Meirelles (2016, p. 555), tem-se que:

[...] é o período de exercício do servidor durante o qual é observado e apurada pela Administração a conveniência ou não de sua permanência no serviço público, mediante a verificação dos requisitos estabelecidos em lei para a aquisição da estabilidade (idoneidade moral, aptidão, disciplina, assiduidade, dedicação ao serviço, eficiência, etc.).

Nessa esteira, a partir do artigo 20, da Lei 8.112/90 (Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais), excetuando-se o *caput*, em razão da modificação ocorrida pela EC 19/1998,

podemos identificar nos incisos os atributos que o servidor público deve possuir para ser considerado estável, os quais notadamente serão analisados de forma pormenorizada pela Administração. São eles: assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade.

No cerne dos debates, parafraseando Ana Luísa Celino Coutinho (2012, p. 97-98), a Reforma Administrativa, então positivada na EC 19/98, trouxe grandes modificações ao regime jurídico-administrativo, atingindo direitos e deveres dos servidores públicos e modificando diversos institutos jurídicos, entre eles, o estágio probatório, com o aumento do período do estágio probatório, pelo qual terá de passar o servidor público para adquirir a estabilidade, de dois para três anos.

Contudo, nas palavras de Diógenes Gasparini (2012, p. 267-268), há que se mencionar que, o prazo de dois anos de exercício fora respeitado pela EC n.19/98 para os servidores que à época de sua promulgação já estavam submetidos a estágio probatório, sem prejuízo da avaliação exigida pelo § 4º do art.41 de Lei Maior, conforme prescrito pelo seu art. 28. Hoje tal ressalva já não tem sentido em razão do decurso do tempo, salvo para garantir a estabilidade adquirida nesse prazo pelo servidor público titular de cargo de provimento efetivo.

Ainda, acerca da questão do prazo do estágio probatório, observa-se que, segundo o STF e o STJ, o estágio probatório é de três anos. O art. 6º, da Emenda Constitucional 19 fixou que o prazo para aquisição de estabilidade é de três anos. Nesse passo, a legislação ordinária previa o prazo do estágio probatório de dois anos. Contudo, a Medida Provisória 431 ampliou o prazo do estágio probatório para três anos, mas essa alteração não foi mantida por ocasião da sua conversão na Lei 11.784/2008. Inclusive, depois de certa controvérsia, o STF e o STJ consagraram entendimento de que o prazo do estágio probatório é de três anos (JUSTEN FILHO, 2014, p. 963).

Ato contínuo, no que tange ao encerramento do estágio probatório, importante trazer à baila, novamente, o raciocínio de Marçal Justen Filho (2014, p. 968), que aduz que

Decorrido o prazo de três anos, contado do início do exercício nas atribuições do cargo, produz-se o encerramento do estágio probatório, mas a Constituição veda a aquisição automática de estabilidade (rejeitando, desse modo, a solução que estava prevista no artigo 21 da Lei 8.112/1990). A Emenda Constitucional 19 determinou que a aquisição de estabilidade depende de avaliação especial de desempenho.

Nessa esteira, conforme apregoa Di Pietro (2022, p. 784), acerca da avaliação especial de desempenho, importante mencionar que para os servidores federais, a Lei nº 11.784/08 alterou a redação do § 1º do artigo 20 da Lei nº 8.112/90, para estabelecer que “4 (quatro) meses antes de findo o período do estágio probatório, será submetida à homologação da autoridade competente a avaliação do desempenho do servidor, realizada por comissão constituída para essa finalidade, de acordo com o que dispuser a lei ou o regulamento da respectiva carreira ou cargo, sem prejuízo da continuidade de apuração dos fatores enumerados nos incisos I a V do caput deste artigo” (assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade).

Dessa forma, sendo o estágio probatório um período de avaliação e de adequação do servidor ao cargo, como em toda avaliação a que alguém é submetido, por óbvio, poderá ser aprovado ou não. Nessa medida, uma vez aprovado em avaliação especial de desempenho, e passado o requisito de três anos de efetivo exercício no cargo, o servidor público adquire a estabilidade. Mas, todavia, sendo reprovado no estágio probatório, se o servidor já for estável no serviço público, será reconduzido ao cargo anteriormente ocupado ou aproveitado em outro. Contudo, caso o servidor não seja estável, será exonerado (COUTINHO, 2012, p. 98).

Ademais, sobre exoneração por avaliação desfavorável no estágio probatório, Odete Medauar (2018, p. 282), aduz que:

A avaliação desfavorável não implica exoneração automática, sumária. Há muito tempo o STF formulou a Súmula nº 21, do seguinte teor: Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade”. Por sua vez, a Constituição Federal, art.5º, LV, assegura o contraditório e a ampla defesa aos que têm controvérsias com a Administração e aos acusados em geral. Por força da referida Súmula e do preceito constitucional, ao servidor em estágio probatório deve ser dada ciência prévia de sua avaliação de desempenho (contraditório), e possibilidade prévia de apresentar alegações e documentos a respeito (contraditório e ampla defesa), mesmo que o processo administrativo seja simplificado; tudo isso, reitere-se, antes de se editar ato de exoneração ou demissão.

Do mesmo modo, em perfeita consonância com as palavras de Irene Patrícia Nohara (2020, p. 795), note-se que a Súmula 22 do STF entende, ainda, que “o estágio probatório não protege o funcionário contra a extinção do cargo”, ou seja, se houver uma extinção de cargo ou a declaração de sua desnecessidade e um servidor

estiver em estágio probatório, ele será exonerado de ofício, eis que não tem estabilidade e, portanto, não possui ainda o direito à disponibilidade.

Ao cabo, na mesma linha de raciocínio do dito acima, e já parafraseando Di Pietro (2022, p. 784), ratifica-se que constituem decorrência da estabilidade os direitos à reintegração, à disponibilidade e ao aproveitamento (art. 41, §§ 2º e 3º, da Constituição).

Notadamente, no tocante ao requisito da avaliação especial de desempenho por comissão instituída para esta finalidade, constata-se que o art.6º da EC 19/98 introduziu mais esse requisito para aquisição da estabilidade pelo servidor público. Logo, tal requisito tem uma ligação direta com o estágio probatório, e poderia, portanto, até ser considerado como o ponto culminante deste, ou melhor, a partir da EC 19/98 essa avaliação deve ser encarada como uma etapa diversa do estágio probatório. Nesse passo, seria um processo formal e individualizado daquilo que já se fazia, ou deveria se fazer, durante o estágio probatório (COUTINHO, 2012, p. 99).

Sendo assim, corrobora-se que, a partir da Emenda Constitucional nº19/98, exigiu-se como condição para aquisição de estabilidade avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade (art.41, § 4º, CF). O Estágio probatório, portanto, envolve a aferição da capacidade para exercício do cargo (NOHARA, 2020, p. 794).

Ainda sobre o requisito em tela, Edimur Ferreira de Faria (2007, p. 126-127) leciona que

O processo de acompanhamento e avaliação do servidor deve, por força de lei, ser encaminhado à autoridade competente para homologação, quatro meses antes do término do prazo probatório, sem prejuízo da continuação do acompanhamento no período restante, inclusive por comissão especial ao final do estágio. A avaliação por comissão especial é condição essencial para que o servidor seja declarado estável.

Outrossim, no que diz respeito ao requisito de titularizar cargo de provimento efetivo, urge destacar primeiramente o conceito de cargo público, justamente para se chegar ao cargo de provimento efetivo, e não menos importante, abordarmos, ainda que de forma sucinta, os outros tipos de vínculo de trabalho com o poder público, quais sejam, função pública e emprego público (COUTINHO, 2012, p. 101).

Dessa forma, em relação a conceituação de cargo público, Odete Medauar (2018, p. 268), aduz que

Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades, criado por lei em número determinado, com nome certo e remuneração especificada por meio de símbolos numéricos e/ou alfabéticos. Todo cargo implica o exercício de função pública.

Ainda, acerca da conceituação, define Diógenes Gasparini (2012, p. 319) “cargo público é o menor centro hierárquico de competências da Administração direta, autárquica e fundacional pública, criado por lei ou resolução, com denominação própria e número certo”.

Nesse passo, é salutar destacar o entendimento de Reinaldo Couto (2011, p. 481). Senão vejamos:

Cargo Público é o conjunto de atribuições, deveres e responsabilidades previstos na estrutura organizacional que devem ser cometidos a um servidor, sob regime estatutário. O conceito de cargo público foi estabelecido pelo artigo 2º da Lei nº 8.112/90.

Nesse passo, parafraseando Irene Patrícia Nohara (2020, p. 750), o servidor ocupante de cargo público é regido pelo estatuto dos funcionários públicos, que, no âmbito federal, está contido na então Lei nº 8.112/90, por essa razão é chamado de servidor estatutário.

Além disso, com muita propriedade Licínia Rossi afirma que:

Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros (natos ou naturalizados), são criados por lei e dessa forma devem ser extintos (paralelismo de formas), com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão. (ROSSI, 2021, p. 577).

Nessa esteira, constata-se que, o provimento em caráter efetivo em virtude de concurso público confere aos servidores nomeados, após três anos de efetivo exercício (não esquecendo que antes da EC 19/98, era de dois anos), estabilidade, conforme a redação do *caput* do art. 41 da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional nº19/98. Em contrapartida, os cargos em comissão são de livre provimento e exoneração, o que significa que seus ocupantes não têm estabilidade e podem ser afastados (*ad nutum*) por conveniência da autoridade nomeante (NOHARA, 2020, p. 751).

Igualmente, veja-se que, os nomeados para ocupar cargos de provimento em comissão, ainda que considerados servidores estatutários, jamais adquirirão a estabilidade. Notadamente, isso é incontroverso, e a impossibilidade é absoluta (DALLARI, 1990, p. 81).

Nesse ínterim, somente a título de enriquecimento do presente estudo, Odete Medauar aduz que:

Para os servidores ocupantes, exclusivamente, de cargo em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e para os servidores ocupantes de funções, ou cargos temporários ou de empregos públicos (celetistas), o §13 do art. 40 determina a aplicação do *regime geral da previdência social*, que é o regime destinado àqueles que trabalham no setor privado, previsto, em linhas gerais, no artigo 201 da CF, na redação dada pelas Emendas Constitucionais n°s 20/98 e 47/2005. (MEDAUAR, 2018, p.291).

Sendo assim, conceituado cargo público, e mormente o passível de adquirir estabilidade, qual seja, repisa-se, cargo de provimento efetivo, reitera-se, de igual forma, a necessidade de conversar acerca de outros tipos de vínculo de trabalho com o poder público, quais sejam, função pública e emprego público.

Nesse diapasão, acerca do emprego público, define Reinaldo Couto (2011, p. 481) “emprego público é o conjunto de atribuições, deveres, e responsabilidade previstos na estrutura organizacional que devem ser cometidos a pessoa física contratada sob o regime celetista e da Lei n° 9.962/2000”.

Desta feita, com muita propriedade Hely Lopes Meirelles (2016, p. 519), ensina que:

Os empregados públicos são todos os titulares de emprego público (não de cargo público) da Administração direta e indireta, sujeitos ao regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho -CLT; daí serem chamados também de “celetistas”. Não ocupando cargo público e sendo celetistas, não têm condição de adquirir a estabilidade constitucional (CF, art.41), nem podem ser submetidos ao regime de previdência peculiar, como os titulares de cargo efetivo e os agentes políticos, sendo obrigatoriamente enquadrados no regime geral de previdência social, a exemplo dos titulares de cargo em comissão ou temporário.

Na mesma esteira de pensamento, Odete Medauar, ratifica que:

Quando a função pública é exercida com base num contrato regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, esse vínculo se denomina emprego público; é o caso dos empregados das sociedades de economia mista e empresas públicas. Nos Estados e Municípios que não adotaram regime jurídico único estatutário, os celetistas da Administração direta e indireta detêm emprego público. No âmbito federal, a Lei n°9.962, de 22.2.2000, disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração direta, das autarquias, e fundações, sob o regime da CLT e legislação trabalhista correlata. (MEDAUAR, 2018, p. 268).

Contudo, ao se tratar do emprego público como outra forma de vínculo de trabalho com o poder público, e igualmente na condição de servidor público, no

conceito amplo de servidor público, outrora aqui abordado, não há como não se realizar uma contextualização histórica para melhor compreensão.

Desse modo, observa-se que, até a promulgação da CF/88, as pessoas jurídicas de direito público, a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal, as autarquias, e as fundações públicas poderiam adotar dois regimes: o estatutário e o celetista (COUTO, 2011, p. 486).

Ato contínuo, ainda em consonância com o pensamento de Reinaldo Couto (2011, p. 486), o próprio texto Constitucional supra, em sua redação original no *caput* do art. 39 proibira a adoção de mais de um regime pela União, Estados, Municípios, Distrito Federal, autarquias, e fundações públicas, vedando-se, portanto, a contratação de empregado público, eis que o ingresso de agente público efetivo que não possuísse lei orgânica própria deveria ter, na esfera federal, a sua redação regida pela Lei nº 1.711/52. Logo, ainda não estava extinta a figura do empregado público, mas a sua admissão estava vedada, subsistindo a figura do emprego público federal, nesse mister, até a entrada em vigor da Lei nº 8.112/90, de 12 de dezembro de 1990.

Dessa forma, chama-se a atenção para o disposto no artigo 243 da legislação acima mencionada:

Art. 243. Ficam submetidos ao regime jurídico instituído por esta Lei, na qualidade de servidores públicos, os servidores dos Poderes da União, dos ex-Territórios, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas, regidos pela Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 - Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, ou pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, exceto os contratados por prazo determinado, cujos contratos não poderão ser prorrogados após o vencimento do prazo de prorrogação. (BRASIL, 1990).

Nessa senda, depreende-se que o dispositivo acima transcrito extinguiu os empregados públicos, transformando-os em servidores públicos estatutários da Lei nº 8.112/90, único regime possível para os agentes públicos efetivos que não tivessem lei orgânica própria (COUTO, 2011, p. 487).

Em sendo assim, constatamos que, com a CF/88 primeiramente houve a proibição da adoção de mais de um regime pela União, Estados, Municípios, Distrito Federal, autarquias, e fundações públicas, o que acabou por culminar na vedação da contratação do empregado público, visto que tais eram contratados, repita-se, pela legislação celetista e Lei nº 9.962/2000, acarretando, ainda, na extinção do emprego público federal, com o advento da Lei nº 8.112/90.

Não podemos olvidar, todavia, que com a promulgação da Constituição Federal de 1988, em consonância, inclusive, com diplomas constituições anteriores, no art. 19 do ADCT, concedeu o Constituinte a estabilidade denominada, como extraordinária, anômala, ou excepcional, garantindo a permanência do beneficiado no serviço público da Administração direta, autárquica, e fundacional pública.

Nesse diapasão, aduz-se que essa estabilidade somente garante a permanência do beneficiado no serviço público da Administração direta, autárquica e fundacional pública. Ato contínuo, só alcançou o servidor que estava, na data da promulgação da Constituição (5-10-1988), em exercício e há pelo menos cinco anos continuados, além de não ter sido admitido na forma do art. 37 da CF/88. À vista disso, não foram estabilizados os servidores das empresas governamentais (sociedades de economia mista, empresa pública, fundação privada), visto que, não incluídas no rol das entidades em que a estabilidade podia dar-se, mas, contudo, foram estabilizados os servidores de fundações públicas, na medida em que verdadeira autarquia (GASPARINI, 2012, p. 269).

Mas, todavia, ainda em perfeita harmonia com o entendimento de Diógenes Gasparini (2012, p. 271), a estabilidade promovida pelo dispositivo em tela não promoveu alteração alguma no vínculo, ou seja, a natureza do vínculo pelo qual se ligava à Administração Pública direta, autárquica ou fundacional pública continuou a mesma. Logo, apenas se outorgou a esses servidores estabilidade no serviço público da entidade a que nessa oportunidade se ligavam.

Em contrapartida, retomando o acima aduzido, com o advento do Regime Jurídico da Lei 8.112/90, além da estabilidade, houve a transposição de regime, sendo então os empregados públicos transformados em servidores estatutários.

Nesse sentido, importante trazer à baila posicionamento do Superior Tribunal de Justiça¹, o qual reconheceu o direito dos substituídos de serem enquadrados no regime jurídico da Lei 8.112/90, transcrevendo-se, os votos a seguir:

¹ RECURSO ESPECIAL. SERVIDORES PÚBLICOS DO EXTINTO INPS. VÍNCULO EMPREGATÍCIO RECONHECIDO POR SENTENÇA TRABALHISTA. TRANSMUDAÇÃO PARA O REGIME ESTATUTÁRIO. APLICABILIDADE DO ART. 243 DA LEI 8.112/1990. RECURSO ESPECIAL DO SINDICATO PROVIDO.

1. É firme o entendimento do STJ de que, definido em decisão trabalhista transitada em julgado, que o Servidor ocupava emprego público quando da entrada em vigor da Lei 8.

112/1990, impõe-se reconhecer o seu direito à transmutação para o regime estatutário, na forma do art. 243 da Lei 8.112/1990 (AgRg no REsp. 1.484.727/RN, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 19.12.

2014). No mesmo sentido: REsp. 1.009.437/MG, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJe 14.9.2009 e REsp. 967.506/SE, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJe 16.3.2009.

(VOTO VISTA) (MIN. GURGEL DE FARIA)

"[...] excetuados os ocupantes de funções de confiança e os celetistas contratados por prazo determinado, todos os servidores - sejam os até então regidos pelo antigo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, sejam os regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - estariam submetidos ao regime jurídico instituído pela Lei n. 8.112/1990, a partir de sua publicação. E mais: os empregos anteriormente ocupados foram transformados em cargos [...].

(VOTO VISTA) (MIN. BENEDITO GONÇALVES)

"[...] A circunstância de os recorrentes não se encontrarem amparados pela estabilidade extraordinária de que trata o art. 19 do ADCT não constitui, por si só, óbice à submissão ao Regime Jurídico dos Servidores, pois o art. 243 do Regime Jurídico Único não estabeleceu distinção quanto à estabilidade, albergando estáveis e não estáveis.

Anote-se que o § 7º do artigo 243, na redação da Lei n. 9.527, de 10 de dezembro de 1997, corrobora essa conclusão, prevendo que o servidor público não estabilizado no serviço público poderá ser exonerado, no interesse da Administração Pública, segundo critérios fixados em regulamento [...]. O artigo 33 da Emenda Constitucional n. 19/1998 também reforça a existência de servidores públicos não estáveis, ao assim dispor: Art. 33. Consideram-se servidores não estáveis, para os fins do art. 169, § 3º, II, da Constituição Federal aqueles admitidos na administração direta, autárquica e fundacional sem concurso público de prova ou de provas e títulos após o dia 5 de outubro de 1983. [...] Dessa forma, quando do advento da Emenda Constitucional n. 19, de 4 de julho de 1998, o legislador constituinte derivado reconheceu expressamente a existência de servidores públicos não estáveis, mesmo aqueles admitidos sem concurso público". (REsp 1546818 / SC, Relator(a): Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 19/03/2019, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe PUBLIC 28/03/2019)

Ademais, acerca da estabilidade do empregado público, salvaguardando-se a regra de transição do art. 19 do ADCT, então chamada, repisa-se, de Estabilidade Anômala, extraordinária, ou excepcional, aduz-se acerca da estabilidade com base na Súmula 390 do TST, que com muita propriedade fala Di Pietro, quando menciona que:

Não tem qualquer sentido a Súmula 390, I, do TST, quando estabelece que "o servidor celetista da administração direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988"; esse

2. In casu, conforme bem ressaltado pelo ilustre Ministro GURGEL DE FARIA, em esclarecedor voto vista proferido no caso em comento, deve-se considerar que, à época da edição da Lei 8.

112/1990, estavam válidos os contratos de trabalho por prazo indeterminado entre o INAMPS e os Servidores substituídos, motivo pelo qual deveriam ter sido alcançados pelo regime jurídico único então estabelecido. Note-se que nem todos os substituídos estavam acobertados pela estabilidade prevista no art. 19 do ADCT, como consignou o Magistrado singular (fls. 323). Não obstante, como anteriormente explicitado, todos, estáveis ou não, deveriam ter sido submetidos ao regime jurídico instituído pela Lei 8.112/1990, a partir de sua publicação, o que não ocorreu, já que foram enquadrados no regime da Consolidação das Leis do Trabalho. Assim, assiste razão ao ora recorrente quanto à necessidade de alteração do enquadramento dos Servidores em comento.

3. Recurso Especial do Sindicato provido para, cassando o aresto recorrido, reconhecer o direito dos substituídos de serem enquadrados no regime jurídico da Lei 8.112/1990, determinando o retorno dos autos à origem para que o Tribunal a quo analise os demais pleitos decorrentes do referido direito.

entendimento já era difícil de ser aceito na redação original do artigo 41 da Constituição, mas chegou a ser adotado pelo STF, antes da Emenda Constitucional nº 19/98. Porém, a partir da Emenda nº 19, que só assegura estabilidade ao servidor nomeado para cargo de provimento efetivo, não mais se justifica a outorga de estabilidade ao servidor celetista, que é contratado (e não nomeado) para emprego (e não cargo). A distinção entre cargo e emprego resulta claramente da Constituição, especialmente do artigo 37, I, II e VIII, e também do respectivo regime previdenciário. Os ocupantes de emprego são beneficiados com os direitos sociais previstos no artigo 7º (proteção contra despedida arbitrária, seguro-desemprego, fundo de garantia), não assegurados aos servidores estatutários; e o próprio regime previdenciário é diverso, consoante decorre do artigo 40, § 13, da Constituição. A Súmula 390, I, do TST iguala situações que, pela Constituição, são submetidas a regimes jurídicos diferenciados. (DI PIETRO, 2022, p. 784).

No cerne dos debates, e apenas para melhor compreensão, analisa-se que, ao empregado público, mais precisamente àquele celetista da Administração direta, autárquica ou fundacional que preencher os requisitos constante no art. 19 do ADCT, houve a possibilidade de ser estabilizado, tendo como marco a promulgação do texto constitucional de 1988. Nesse escopo, não olvidamos destacar estarmos falando do empregado público que não prestou concurso público, eis que muito embora exista um histórico constitucional referente ao concurso público, até chegarmos na Constituição de 1988, tal não mencionava expressamente ou distinguia cargo ou emprego. Desse modo, o texto Constitucional de 1988, em seu artigo 37, inciso II, chancelou a necessidade de aprovação em concurso público, tanto para cargo, mas como também para emprego público.

Na mesma medida, além da necessidade de aprovação em concurso público não só para cargo, mas também para emprego público, disciplinou a necessidade de instituição de regime jurídico único para os servidores da Administração Pública Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas, consoante disposto no artigo 39, não podendo subsistir, a partir daí, conforme já vimos, dois regimes, tais como o celetista e o estatutário. Culminando, assim, na criação, no âmbito Federal, da Lei nº 8.112/90, sendo o empregado público estabilizado, e agora detentor de cargo público, em virtude da transposição de regime, e conseqüente transformação de emprego em cargo. Entretanto, não esqueçamos, consoante julgado aqui mencionado, que os empregados públicos ainda que não estabilizados, visto que não preencheram os requisitos do art. 19 do ADCT, tiveram seus empregos transformados em cargo, de igual maneira. No que tange a isso, a Administração poderá exonerá-los, se for do seu interesse, com base no § 7º, do artigo 243, da Lei nº 8.112/90, parágrafo este incluído pela Lei nº 9.527/97.

Veja-se que a partir desse entendimento surge a outra possibilidade aventada acerca da estabilidade do empregado público, tendo como corolário lógico entendimento sumulado do TST, sob o nº 390, na medida em que, àqueles empregados públicos vinculados à Administração Pública Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas que a partir do texto Constitucional se submeteram a concurso público, mencionando o *caput* do artigo 41 da CF/88 em sua redação original, a qual só dispunha que para a estabilidade eram necessários dois anos de efetivo exercício, para servidores nomeados em virtude de concurso público, sem realizar qualquer distinção, contudo, entre cargo e emprego, era possível que fosse reconhecida a estabilidade.

Tal entendimento fora adotado pelo Supremo Tribunal Federal até a Emenda nº 19/1998, na medida em que a partir dela, e com a conseqüente atualização do *caput* do artigo 41 do texto Constitucional, não restaram dúvidas no que diz respeito a estabilidade, sendo, nesse ínterim, asseverado que somente serão estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

Nesse sentido, muito bem leciona Irene Patrícia Nohara (2020, p. 772), ao afirmar que:

Atualmente, sabe-se que não há problemas no uso da expressão *concurso público* para contratação pela CLT, pois o que confere estabilidade é o tipo de cargo ocupado, e não o fato de haver concurso público. Assim, empregados públicos subordinados à CLT não possuem estabilidade, mesmo se aprovados em concurso público. Na realidade, a Constituição é clara no sentido de que a estabilidade se aplica aos servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público após três anos de efetivo exercício (cf. art.41, *caput*).

Outrossim, ainda em perfeita harmonia ao pensamento de Irene Patrícia Nohara (2020, p. 751) assevera-se, ainda, que, a adoção do regime jurídico privado no âmbito trabalhista, isto é, do regime celetista, é obrigatória para as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias que explorem atividade econômica, conforme se extrai do disposto no art. 173, § 1º, II, da Constituição Federal.

Nesse passo, conforme já dito anteriormente, e no entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 189), constata-se que:

Igualmente, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ao ser conferida estabilidade aos servidores públicos civis que houvessem ingressado sem concurso mas que contassem cinco anos de exercício

continuado na data da promulgação da Constituição, foram abrangidos apenas os servidores da Administração direta, autarquias, e fundações públicas – e não os das pessoas estatais de Direito Privado (art. 19 do ADCT).

Acresça-se que, de igual forma, a possibilidade de estabilidade do empregado público da Súmula 390 do TST, também não poderia ser adquirida pelo Empregado Público oriundo de empresa pública e sociedade de economia mista, ainda que admitido mediante concurso público, nos termos do próprio entendimento sumulado, além da própria previsão constitucional em seus artigos 37, 41 e 173.

Ademais, a breve explanação acerca das possibilidades de estabilidade do empregado público é de extrema importância para que possamos entender essa espécie de vínculo com o Poder Público, sobretudo a partir da noção ampla de servidor público consubstanciada no texto Constitucional vigente.

Por derradeiro, em atenção ao disposto no artigo 39, da Constituição de 1988, podemos perceber que a própria Emenda Constitucional nº19/98, em atenção as palavras de Irene Patrícia Nohara (2020, p. 751), tentou disseminar a contratação por emprego público também na Administração Direta, autárquica, e fundacional, tendo sido esta matéria, no âmbito federal, regulamentada pela Lei nº 9.962/2000. No entanto, houve a restauração, com efeitos *ex nunc*, da redação original do caput do art. 39 na ADIMC 2135-4/DF de 2.8.2007, do regime jurídico único, sendo vedada, doravante a contratação em regime diferenciado na Administração Pública Direta, autárquica e fundacional.

Ainda, com a relação à função pública como espécie de vínculo com o Poder Público, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022, p. 721), com muita propriedade aduz que

No entanto, ao lado do cargo e do emprego, que têm uma individualidade própria, definida em lei, existem atribuições também exercidas por servidores públicos, mas sem que lhes corresponda um cargo ou emprego. Fala-se, então, em função dando sê-lhe um conceito residual: é o conjunto de atribuições às quais não corresponde um cargo ou emprego.

Inclusive, parafraseando Odete Medauar (2018, p. 268), ratifica-se que, a função pública pode ser exercida sem estar revestida da conotação de cargo. Nesse escopo, sob esse aspecto, o sentido da expressão se especifica para significar o tipo de vínculo de trabalho em que as atividades são exercidas por pessoas que não ocupam cargos, eis que somente detêm funções. Logo, nem toda função pública implica exercício de cargo.

Sendo assim, ainda utilizando-se do entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022, p. 723), perante a Constituição atual, quando se fala em função, temos que ter em vista dois tipos de situações. Senão vejamos:

1.a função exercida por servidores contratados temporariamente com base no artigo 37, IX, para a qual não se exige, necessariamente, concurso público, porque, às vezes, a própria urgência da contratação é incompatível com a demora do procedimento; a Lei nº 8.112/90 definia, no artigo 233, § 3º, as hipóteses em que o concurso era dispensado; esse dispositivo foi revogado pela Lei nº 8.745, de 9-12-93, que agora disciplina a matéria, com as alterações posteriores;

2.as funções de natureza permanente, correspondentes a chefia, direção, assessoramento ou outro tipo de atividade para a qual o legislador não crie o cargo respectivo; em geral, são funções de confiança, de livre provimento e exoneração; a elas se refere o art. 37, V, ao determinar, com a redação da Emenda Constitucional nº 19, que “as funções de confiança serão exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”.

Apenas para constar, acerca da Lei nº 8.745/93, Reinaldo Couto (2011, p. 490), assevera que o recrutamento do pessoal a ser contratado, será realizado mediante processo seletivo simplificado sujeito a ampla divulgação, inclusive através do Diário Oficial da União, prescindindo de concurso público (art. 3º), sendo que, em casos de calamidade e urgência, pode ser dispensado, inclusive, o processo seletivo simplificado.

Ao cabo, após explanação dos requisitos para que a estabilidade possa ser adquirida, bem como uma breve explanação acerca dos demais vínculos de trabalhos havidos com o poder público, adentra-se a seguir nas diferenças entre Efetividade, Estabilidade e Vitaliciedade. Vejamos.

2.4 DIFERENÇA ENTRE EFETIVIDADE, ESTABILIDADE E VITALICIEDADE

Primeiramente, no que diz respeito a efetividade, com muita propriedade Hely Lopes Meirelles (2016, p. 554-555), aduz que a efetividade, muito embora se refira ao servidor, é apenas um atributo do cargo, concernente a sua forma de provimento, que deve ser por concurso público, e, como tal, deve ser declarada no decreto de nomeação e no título respectivo, eis que um servidor pode ocupar transitoriamente um cargo de provimento efetivo (casos de substituição, p. ex.), sem que essa qualidade se transmita ao seu ocupante eventual. Aliás, esta condição – cargo efetivo-

afasta a aquisição da estabilidade por parte do servidor empregado público regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, conforme já visto.

Ainda parafraseando o autor, é salutar frisar que essa nomeação, então, deve ocorrer em virtude de concurso público, sendo esta a segunda condição para a aquisição da estabilidade, aliás. Nota-se, portanto, que agora ficou claro que o provimento originário do cargo efetivo deve ter como causa a aprovação em concurso público prestado especificamente para tal fim, ou seja, não para qualquer outro cargo (MEIRELLES, 2016, p. 555).

Nesse mesmo escopo, entende Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 313) que:

Os cargos de provimento efetivo são os predispostos a receberem ocupantes em caráter definitivo, isto é, com fixidez. Constituem-se na torrencial maioria dos cargos públicos e são providos por concurso público de provas ou de provas e títulos.

Nessa esteira, permanecendo no entendimento do autor supra, a referida fixidez é uma característica do cargo (uma vocação deste), não de quem nele venha a ser provido. Logo, seu titular só após três anos de exercício, período que corresponde ao estágio probatório, é que nele se efetiva e adquire estabilidade, se avaliado favoravelmente, consoante aqui já visto anteriormente (MELLO, 2015, p. 313).

Contudo, é mister destacar, novamente, o raciocínio de Hely Lopes Meirelles (2016, p. 555), quando afirma que não há que se confundir efetividade com estabilidade, porque aquela é uma característica da nomeação e esta é um atributo pessoal do ocupante do cargo, adquirido após a satisfação de certas condições de seu exercício. Sendo assim, a efetividade é um pressuposto necessário da estabilidade. Logo, sem efetividade não pode ser adquirida a estabilidade.

Igualmente, apenas para elucidar de forma incontestável, torna-se imprescindível destacar o pensamento de Odete Medauar. Senão vejamos:

O cargo efetivo é aquele preenchido com o pressuposto da continuidade e permanência do seu ocupante. Ao se nomear alguém para um cargo efetivo, há o pressuposto de permanência da pessoa no desempenho das atribuições. Este é, portanto, o sentido do termo “efetividade”. É a nomeação para cargo efetivo que possibilita a aquisição da estabilidade ordinária ou comum, conforme prevê o art. 41 da CF, no qual figura o termo “efetivo”. Não é o concurso público que possibilita a aquisição da estabilidade; é o modo como o cargo é provido, ou seja, o provimento efetivo. Aliás, a lei, ao criar o cargo, indica o modo pelo qual é preenchido, em geral usando a expressão “de provimento efetivo, mediante concurso público”. Portanto, não se deve confundir efetividade com estabilidade. A efetividade é o modo de preenchimento do cargo, ligado à possibilidade de permanência do seu ocupante no exercício das atribuições respectivas; a efetividade propicia a

aquisição da estabilidade ordinária, após três anos de exercício. A estabilidade, por sua vez, expressa o direito ao cargo pelo modo como poderá ser perdido. (MEDAUAR, 2018, p. 271).

Nesse entendimento, veja-se que o cargo de provimento efetivo, ou simplesmente cargo efetivo, é o que confere ao seu titular, em termos de permanência no cargo, segurança, e permite sua integração na carreira, e, conseqüentemente, o desfrute dos benefícios decorrentes dessa integração. Nessa senda, a nomeação sem que seja para cargo dessa natureza, não leva, portanto, à efetividade nem à estabilidade. Ato contínuo, o cargo tem esse atributo por força da lei que o criou e, ademais, exige que seu titular seja escolhido por concurso (GASPARINI, 2012, p. 267).

Ao cabo, acerca da efetividade no que tange àqueles que foram beneficiados com a Estabilidade Extraordinária, Anômala, ou Excepcional, destaca-se o posicionamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022, p. 782). Vejamos:

Excepcionalmente, a Constituição de 1988, a exemplo de Constituições anteriores, conferiu estabilidade a servidores que não foram nomeados por concurso, desde que estivessem em exercício na data da promulgação da Constituição há pelo menos cinco anos continuados (art. 19 das Disposições Transitórias). O benefício somente alcançou os servidores públicos civis da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, da Administração Direta, autarquias e fundações públicas. Excluiu, portanto, os empregados das fundações de direito privado, empresas públicas e sociedades de economia mista. O reconhecimento de estabilidade a esses servidores não implicou efetividade, porque esta só existe com relação a cargos de provimento por concurso; a conclusão se confirma pela norma do § 1º do mesmo dispositivo, que permite a contagem de serviço prestado pelos servidores que adquiriram essa estabilidade excepcional, “como título quando se submeterem a concurso para fins de efetivação, na forma da lei”.

De outra banda, há que falar, ainda, acerca da vitaliciedade. Nesse passo, Celso Antônio Bandeira de Mello, aduz sobre cargo de provimento vitalício que:

Os cargos de provimento vitalício são, tal como os efetivos, predispostos à retenção dos ocupantes, mas sua vocação para retê-los é ainda maior. Os que neles hajam sido prepostos, uma vez vitaliciados, só podem ser desligados mediante processo judicial. Tal vitaliciamento dar-se-á após dois anos de exercício em cargo da Magistratura (art.95, I), a que se haja acedido por concurso ou imediatamente em seguida à posse nos casos constitucionalmente previstos de nomeação direta para Magistrado de Tribunal ou para cargo de Ministro do Tribunal de Contas. (MELLO, 2015, p. 315).

Nessa mesma esteira, Reinaldo Couto (2011, p. 498), entende que:

Na forma do inciso I do artigo 95 e da alínea a do inciso I do § 5º do artigo 128, da Carta Maior, a vitaliciedade é a garantia, adquirida após dois anos de

exercício em primeiro grau, de que o magistrado, o membro do Ministério Público e o membro do Tribunal de Contas somente poderão perder os cargos públicos em virtude de sentença judicial transitada em julgado. Ressalte-se que, em segundo grau, a vitaliciedade é adquirida com a posse.

Aliás, ainda parafraseando o autor supramencionado, explica-se que a vitaliciedade abarca, inclusive o auditor do Tribunal de Contas da União, por ser equiparado ao Juiz de Tribunal Regional Federal. Ato contínuo, o auditor sujeita-se ao prazo de dois anos para a aquisição da vitaliciedade, mas o membro de Tribunal de Contas adquire com a posse (COUTO, 2011, p. 498).

De igual forma, Irene Patrícia Nohara menciona que:

A vitaliciedade garante maior permanência, pois, em comparação com a estabilidade, é mais restritiva quanto às possibilidades de perda do cargo, mas de forma alguma se pode interpretá-la literalmente, isto é, ela não significa que a pessoa poderá ficar no cargo durante “toda a vida”, porque não impede a aposentadoria compulsória, conforme teor da Súmula 36 do Supremo Tribunal Federal: “o servidor vitalício está sujeito à aposentadoria compulsória, em razão de idade”. (NOHARA, 2020, p. 797).

Ainda, reforçando o acima esboçado, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022, p. 796) assevera que:

Tanto a estabilidade como a vitaliciedade não impedem a aposentadoria compulsória do funcionário que tenha completado a idade limite. Com relação à vitaliciedade, houve pretensões desse tipo perante o Poder Judiciário, por parte de titulares de cargos de Justiça aos quais a Constituição de 1946 outorgou essa garantia; argumentava-se que vitaliciedade significa perpetuidade; no entanto, esse entendimento não foi acolhido pelo STF, que, pela Súmula nº 36, deixou expresso que “servidor vitalício está sujeito à aposentadoria compulsória, em razão da idade”.

Nesse diapasão, ainda se utilizando dos esclarecimentos da autora, menciona-se que, enquanto o provimento efetivo se dá sempre por concurso público, o vitalício nem sempre depende dessa formalidade. Desse modo, na Magistratura de primeiro grau, essa exigência consta do artigo 93, I, da Constituição; nos Tribunais, o provimento se faz por promoção dos juízes de carreira ou por nomeação, sem concurso, pelo Chefe do Poder Executivo (art. 84, XIV, e XVI, da Constituição). Logo, nesse último caso, a vitaliciedade é adquirida independentemente de estágio probatório: este só existe para os juízes de carreira, nomeados por concurso, hipótese em que a perda do cargo, nesse período, exige deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado (art. 95, I), (DI PIETRO, 2022, p. 796).

Sendo assim, destacamos o raciocínio de Irene Patrícia Nohara (2020, p. 797), aduzindo que, como exceção à regra geral da estabilidade, então afirmada no art. 41

da Constituição, a vitaliciedade deve estar prevista na Constituição Federal. Desta feita, são vitalícios os cargos de membros da Magistratura, conforme art. 95, I, da CF; do Ministério Público, consoante art. 128, § 5º, a, CF; e do Tribunal de Contas, nos termos do art. 73, § 3º, da CF.

Da mesma forma, ainda no entendimento da autora e em perfeita consonância com o asseverado acima, quando o membro da Magistratura ou do Ministério Público ingressa por concurso público, no primeiro grau, adquire a vitaliciedade após dois anos de exercício (consoante artigo 95, I e 28, I, a, da Constituição); contudo, os que ingressaram pelo Quinto Constitucional ou os Ministros, por sua vez, adquirem vitaliciedade no momento da posse (NOHARA, 2020, p. 797).

Ainda, no que pertine a diferença entre vitaliciedade e estabilidade, importante destacar o entendimento de José dos Santos Carvalho Filho. Senão vejamos.

“Na verdade, a vitaliciedade dos servidores vitalícios em muito se assemelha à estabilidade dos servidores efetivos, sendo comum em ambas o direito do servidor de continuar inserido no respectivo quadro funcional. Mas, enquanto a perda da vitaliciedade só pode derivar de sentença judicial transitada em julgado, como resulta daqueles dispositivos, a da estabilidade pode originar-se também de processo administrativo, embora assegurando-se o direito de ampla defesa ao servidor (art. 41, II e III, CF/1988). Por conseguinte, será forçoso reconhecer que os efetivos da vitaliciedade são mais benéficos para o titular do cargo do que os advindos da estabilidade.” (CARVALHO FILHO, 2013, p. 684).

Por derradeiro, diante da explanação introdutória no tocante a estabilidade, passando pela ampliação do conceito de servidor público abraçado pelo texto constitucional de 1988, conceituação de estabilidade com seu histórico no âmbito constitucional no Brasil, requisitos para que seja adquirida como um direito, e finalizando com as suas diferenças para outros dois institutos, quais sejam, o da efetividade e vitaliciedade, passaremos a seguir ao estudo da constante ameaça à estabilidade do servidor público, através da análise das Reformas Administrativas, assim como a própria possibilidade de flexibilização da estabilidade, e o seu direito adquirido, além da necessária observação aos servidores ocupantes das denominadas carreiras típicas de Estado, bem como um breve esboço acerca de uma nova ameaça à estabilidade do servidor público, consubstanciada na PEC 32/2020.

3 A CONSTANTE AMEAÇA À ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO – REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Inicialmente, considerando que o capítulo anterior teve como corolário lógico a aquisição da estabilidade como um direito, com a conceituação do presente instituto ao longo do tempo, requisitos para sua obtenção etc., observa-se que o presente capítulo, dando continuidade à pesquisa realizada, tem como objetivo precípuo, o foco nas possibilidades de flexibilização e perda dessa estabilidade.

Para tanto e nesse mister, é salutar fazermos um breve histórico acerca das Reformas Administrativas no Brasil, justamente para que possamos adentrar as possibilidades de flexibilização e perda da estabilidade propagadas pela Emenda Constitucional n° 19/98, em contrapartida ao direito adquirido, bem como considerações acerca dos servidores ocupantes de carreiras típicas de estado.

Ao cabo, e não menos importante, urge destacarmos a breve análise a ser feita no que tange à Proposta de Emenda à Constituição n°32/2020, então denominada como nova Reforma Administrativa, e configurando-se, portanto, em uma nova ameaça à estabilidade do servidor público.

3.1 BREVE HISTÓRICO SOBRE AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL

Notadamente, antes de tratarmos da última Reforma Administrativa advinda da EC 19/98, visto que essa permanece nesta posição na medida em que no presente momento a Proposta de Emenda à Constituição n° 32/2020 permanece tramitando, faz-se necessário discorrermos brevemente sobre outras reformas pelas quais passou a Administração Pública Brasileira, justamente por entender que uma reforma administrativa não é algo estanque e isolado na história da Administração Pública de um país, mas intrinsecamente ligada ao modo como a Administração Pública vinha sendo conduzida anteriormente e sobretudo às falhas existentes nesse processo (COUTINHO, 2012, p. 27).

Sendo assim, a expressão República Nova está relacionada à ascensão de Getúlio Vargas ao poder em 1930, tornando-se presidente da República. Nesse mister, as ações implementadas por esse governo, que promoveram uma profissionalização da Administração Pública, representaram uma tentativa de rompimento com as oligarquias dominantes (CAPOBIANGO *et al*, 2013, p. 65).

Desse modo, em consonância com as palavras de Ana Luísa Celino Coutinho (2012, p. 27-28), observa-se que, a primeira reforma administrativa no Brasil iniciou-se na década de 30, durante o então governo de Getúlio Vargas. Esta reforma teve por objetivo a construção de uma burocracia baseada no pensamento de Max Weber, a formação de novas instituições públicas e o uso da razão no processo orçamentário. Nesse sentido, teve como marco inicial a Lei nº 284 de 1936, que não logrou êxito nos seus fins. Logo, só em 1953 é que foi enviado ao Congresso, pelo então presidente Getúlio Vargas, um projeto de lei reestruturando a Administração Pública Federal. Ato contínuo, passos significativos em relação à mudança só ocorreram em 1956, quando um decreto presidencial instituiu a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA) que analisou a forma de funcionamento e a estrutura da administração, propondo medidas para acabar com práticas anacrônicas e excessivamente dispendiosas.

Nessa esteira, importante destacar o raciocínio de Luiz Carlos Bresser- Pereira (1996, p. 272), conforme abaixo:

No Brasil a ideia de uma administração pública gerencial é antiga. Começou a ser delineada ainda na primeira reforma administrativa, nos anos 30, com a criação das autarquias, que estarão na origem da segunda reforma, ocorrida em 1967. Os princípios da administração burocrática clássica foram introduzidos no país através da criação, em 1936, do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público. A criação do DASP representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.

Nessa toada, ainda nas palavras do autor, constata-se que a administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. Desse modo, o nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Em sendo assim, tornou-se necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Nesse passo, surge então a administração burocrática moderna, racional-legal. Surge a organização burocrática capitalista, consubstanciada na centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos processos administrativos. Surge a burocracia estatal formada por administradores profissionais especialmente recrutados e treinados, que respondem de forma neutra aos políticos. Ademais, Max Weber (1922)

definiu e descreveu de forma genial esse tipo de administração no início deste século (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 271).

Na sequência, observa-se que a segunda reforma administrativa ocorreu na década de 1960, e nesse escopo, os primeiros passos em direção a esta reforma foram dados ainda no governo de João Goulart, quando este conferiu ao deputado Amaral Peixoto a incumbência de fazer uma análise das modificações que se faziam necessárias à Administração Pública Federal. Contudo, esta reforma só foi concluída durante o governo militar e tinha como um de seus principais objetivos propiciar à Administração Pública uma eficiência equivalente à de empresa privada. Para isso, inclusive, adotou uma política efetiva de descentralização, eliminou uma série de controles apenas formais, elegendo como princípios: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle (PEREIRA *apud* COUTINHO, 2012, p. 28).

Inclusive, tal reforma teve como símbolo a Decreto-Lei nº 200 de 1967, durante o governo do General Castello Branco, contendo a reforma idealizada por Hélio Beltrão e Nazaré Teixeira Dias, e conduzida por Amaral Peixoto (SILVA, 2007, p. 66).

Contudo, ao passo que a respectiva reforma trouxe a preocupação com a necessidade da qualidade do serviço prestado, e a política de desestatização, houve também uma profusão de empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações que levaram a um considerável crescimento da burocracia (COUTINHO, 2012, p. 28-29).

Sendo assim, nas palavras de Bresser-Pereira (1996, p. 273), a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei 200/67 ficou pela metade e fracassou. Ato contínuo, a crise política do regime militar, que se inicia em meados dos anos 1970, agravou ainda mais a situação da administração pública, na medida em que a burocracia estatal foi identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração.

Ato contínuo, ainda nas palavras de Bresser-Pereira (1996, p. 273) “a transição democrática ocorrida com a eleição de Tancredo Neves e a posse de José Sarney, em março de 1985, não irá, entretanto, apresentar boas perspectivas de reforma do aparelho do Estado”.

No cerne dos debates, conforme Coutinho (2012, p. 29), o texto constitucional de 1988 não pode ser considerado como uma reforma administrativa, visto que trouxe inovações em matéria de todos os ramos do direito por ele abordados. Mas, todavia,

esta Carta trouxe modificações fundamentais no que se refere a princípios constitucionais de respeito obrigatório por todos os entes da Administração Pública, à previsão de competências exclusivas e ao enrijecimento do controle exercido pelo Tribunal de Contas.

Inclusive, insta destacar a percepção de Maria Coeli Simões Pires (1997, p. 245), asseverando que a administração concebida na Constituição de 1988, consoante a leitura dos reformistas mais ferrenhos, retorna ao perfil da burocracia clássica dos anos 30, caracterizando-se pela rigidez, pelo formalismo, pelo seu distanciamento da cidadania, em razão de sua ineficiência na prestação de serviços sociais como educação, saúde, cultura, seguridade e pesquisa científica.

Aliás, nessa opinião, é importante destacar o seguinte posicionamento:

Por isso a Constituição irá sacramentar os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade será dada à administração direta ao invés da indireta. A Constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da administração pública. Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo. Perceberam apenas que a administração burocrática clássica, que começara a ser implantada no país nos anos 30, não havia sido plenamente instaurada. Viram que o Estado havia adotado estratégias descentralizadoras – as autarquias e as fundações públicas – que não se enquadravam no modelo burocrático-profissional clássico. Notaram que essa descentralização havia aberto um certo espaço para o clientelismo, principalmente ao nível dos estados e municípios – clientelismo esse que se acentuara após a redemocratização. Não perceberam que as formas mais descentralizadas e flexíveis de administração, que o Decreto-Lei 200 havia consagrado, eram uma resposta à necessidade de o Estado administrar com eficiência as empresas e os serviços sociais. E decidiram, primeiro, completar a revolução burocrática, para, depois, pensar nos princípios da moderna administração pública. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 273).

De mais a mais, no mesmo entendimento, Coutinho (2012, p. 30), lembra que o constituinte de 1988 contribuiu consideravelmente para o aumento do Estado, ou melhor dizendo, para o seu engessamento e para o agigantamento das suas despesas quando, no art. 19 do ADCT, conforme já visto, estendeu a todos aqueles que mantinham vínculo com a Administração Pública há mais de cinco anos da data da promulgação do Texto Constitucional, direitos assegurados somente àqueles servidores que tinham ingressado no serviço público por concurso público.

Sendo assim, nas palavras de Simões Pires (1997, p. 245), antecipando-se ao aprofundamento de discussões fundamentais, vem à tona um conjunto de propostas de alterações da Constituição da República rotulado de Reforma Administrativa, que

possui, ao centro, como alvo principal, o servidor. Logo, gravitam em torno dessa figura os temas principais que compõem o discurso acerbo e fácil que propõe o Estado austero e diminuto a partir do quase banimento de seu suposto empecilho – o fantasma do servidor público.

Nesse sentido, novamente Bresser-Pereira (1996, p. 269), opina no sentido de que a reforma do Estado, que se tornou tema central nos anos 90 em todo o mundo, é uma resposta ao processo de globalização em curso, que reduziu a autonomia dos Estados de formular e implementar políticas, e principalmente à crise do Estado, que começa a se delinear em quase todo o mundo nos anos 70, todavia só assumindo plena definição nos anos 80. Logo, no Brasil, a reforma do Estado começou nesse momento, em meio a uma grande crise econômica, que chega ao auge em 1990 com um episódio hiperinflacionário. A partir de então a reforma do Estado se torna imperiosa. Nesse ínterim, o ajuste fiscal, a privatização e a abertura comercial, que vinham sendo ensaiados nos anos anteriores, são então atacados de frente. Contudo, a reforma administrativa só se tornou um tema central no Brasil em 1995, após a eleição e a posse de Fernando Henrique Cardoso. Dessa forma, nesse ano ficou claro para a sociedade brasileira que essa reforma se tornara condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do Estado Brasileiro, e, de outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos.

Nesse escopo, veja-se que a reforma administrativa é expressão atribuída desde os seus primeiros passos, em meados da última década, ao conjunto de modificações idealizadas para a implantação de um modelo gerencial na administração pública brasileira. Em sendo assim, as referidas modificações tiveram como documentos iniciais o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, no qual fora feita uma radiografia dos problemas da Administração Pública da época, e a proposta de emenda constitucional do capítulo da Administração Pública. Inclusive, esta proposta de emenda e, posteriormente, a conseqüente EC 19/98, passou a ser chamada pela imprensa de reforma administrativa. Desta feita, a reforma administrativa, que vem ocorrendo no Brasil desde meados da última década do século passado, teve então como marco legal principal a Emenda Constitucional 19/98 (COUTINHO, 2012, p. 25).

No tocante a concepção, veja-se que Simões Pires (1997, p. 246), menciona que a reforma administrativa se desenvolve a partir do aporte de experiência no campo

da administração privada e dos pressupostos teóricos da doutrina americana de Osborne e Gaebler, consubstanciada no livro *Reinventando o Governo*. Desse modo, com inspiração em nova lógica de abordagem do setor público, mediante a dispensa de normas rígidas da administração burocrática clássica, grassam as técnicas de qualidade total, as estratégias de tratamento dos “clientes”, as tentativas de identificação e adaptação dos “produtos”, as linhas de gerenciamento, as relações de “compartilhamento”, como ingredientes primários de renovação das práticas administrativas.

Outrossim, no que pertine aos objetivos da reforma administrativa, Di Pietro (2022, p. 63), muito bem assevera que:

Os objetivos da reforma ficaram expressos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração e da Reformado Estado (Mare, hoje extinto) e aprovado em 21-9-95 pela Câmara de Reforma do Estado. A principal medida proposta seria a transformação da administração pública burocrática pela administração pública gerencial. Para consecução desse objetivo, foram sugeridos: política de profissionalização do serviço público; introdução de uma cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho; atribuição de capacidade gerencial aos dirigentes de órgãos e entidades públicos, por meio de contratos de gestão; maior participação popular na fixação de políticas públicas; transformação de autarquias e fundações públicas em agências autônomas, administradas segundo contratos de gestão; programa de publicização para os serviços sociais não exclusivos do Estado, mediante contratos de gestão firmados entre o poder público e entidades públicas não estatais (chamadas de Organizações Sociais – OS, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs e Organizações da Sociedade Civil – OSC); para o setor de produção de bens para o mercado, continuidade do programa de privatização; reorganização e fortalecimento dos órgãos dos monopólios naturais privatizados; implantação de contrato de gestão com as empresas que não puderem ser privatizadas.

Sendo assim, interessante abordar publicação do próprio Ministério da Administração e Reforma do Estado à época, através dos denominados cadernos do MARE. Nesse entendimento, o caderno de n. 6, elenca que o governo espera que a reforma conduza a uma administração pública mais eficiente, com serviços públicos de qualidade e com capacidade técnica de contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país. Igualmente, Espera que a reforma facilite o equilíbrio das contas, especialmente dos Estados e Municípios e reduza desperdícios. Além disso, aduz que, quando alcançada uma administração mais eficiente, estaremos também revalorizando o servidor e conquistando o respeito da sociedade pelo seu trabalho (BRASIL, 1997, p. 16).

Ainda, no que diz respeito a publicação acima mencionada (BRASIL, 1997, p. 16), chama-se a atenção, para os objetivos de: fim da obrigatoriedade de adoção de um regime jurídico único para os servidores; mudança das regras que regem a estabilidade.

Em sendo assim, observa-se que a reforma administrativa tem como finalidade viabilizar a implementação da administração pública gerencial no ordenamento nacional. Em síntese, as características da referida reforma seriam: o direcionamento da ação do Estado para o atendimento do cidadão-usuário, também chamado de cidadão-cliente; o fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal; a instauração de instrumentos descentralizadores, tais como: as agências executivas, as agências reguladoras e as organizações sociais, sujeitos ao controle de desempenho, através do contrato de gestão (BORGES apud COUTINHO, 2012, p. 41).

Contudo, Maria Coeli Simões Pires (1997, p. 250), com muita propriedade dispõe que:

Para se opor à crise, o governo pretende fazer uma reforma de inspiração neoliberal na Constituição da República, propugnando por um Estado austero, diminuto e eficiente, como se se pudesse estabelecer uma relação necessária entre eficiência e diminuição funcional daquele, e, por outro lado, descartando o Estado complexificado, como se ele fosse de todo incompatível com as demandas do capitalismo, quando ele pode ser até uma exigência desse.

Soma-se a isso, e conforme já mencionado anteriormente, corrobora-se, a reforma administrativa citada tem como alvo central e incontestado o servidor público (PIRES, 1997, p. 245).

No cerne dos debates, e em perfeita consonância com as palavras de Coutinho (2012, p. 42), dentre as modificações que afetaram diretamente o servidor público, temos: uma definição de um teto de remuneração para os servidores públicos (sentido amplo); a flexibilização do conceito de estabilidade do servidor público, através da qual passou a ser admitida a possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho e por excesso de despesas com pessoal (toda vez que a despesa total com pessoal em cada período de apuração ultrapassar 50% da receita da União, 60% da receita dos Estados e dos Municípios – Lei Complementar 101/00); o fim do Regime Jurídico Único; a criação da figura do emprego público e permissão de contratação pela CLT; a exigência de prévia autorização na lei de diretrizes orçamentárias para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração de servidores

públicos; o fim da exigência constitucional de isonomia entre os três poderes, e a proibição de incorporações de vantagens provisórias na remuneração definitiva.

Por fim, realizada uma breve análise acerca das Reformas Administrativas no Brasil, culminando na então vigente consubstanciada na EC19/98, passa-se a tratar, de forma pormenorizada e específica, as hipóteses de flexibilização e perda da estabilidade, em contrapartida ao direito adquirido. Vejamos.

3.2 FLEXIBILIZAÇÃO, CAUSAS DE PERDA DA ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO SOB A ÓTICA DA EMENDA CONSTITUCIONAL 19/1998 E DIREITO ADQUIRIDO

Primeiramente, necessário corroborar que, com a alteração do art. 41 do texto constitucional, pela então Reforma Administrativa e consequente Emenda Constitucional 19/1998, ocorreram modificações nas possibilidades de perda do cargo público, não apenas pela inserção de novos pressupostos de perda, mas também pela tentativa de mudança de mentalidade na administração. Ato contínuo, com este aumento das causas de perda da estabilidade, houve uma flexibilização, uma atenuação desde direito, na medida em que ficou mais fácil se perder o cargo e, consoante analisamos anteriormente na presente pesquisa, mais difícil de adquirir o direito à estabilidade, não somente pelo aumento do requisito temporal, mas pelo acréscimo de novos requisitos (servidores nomeados para cargo de provimento efetivo), (COUTINHO, 2012, p. 119).

Nesse passo, veja-se que além das duas hipóteses de perda da estabilidade pelo servidor público, então previstas no artigo 41 da CF/88, em sua redação original (em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo assegurada ampla defesa), foram acrescentadas mais duas.

Nessa senda, parafraseando Irene Patrícia Nohara (2012, p. 150), observa-se que, a Emenda Constitucional no 19/98 incluiu no rol dos princípios do art. 37 da Constituição o princípio da eficiência, ao qual analisaremos, inclusive, no próximo capítulo. Sendo assim, são regras inseridas na Constituição pela Emenda no 19/98, que expressam corolários do princípio da eficiência, tal qual vislumbrado pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado: (1) a previsão do contrato de gestão, conforme acrescentado pela emenda no art. 37, § 8º; (2) o procedimento de avaliação periódica de desempenho, de acordo com o art. 41, § 1º, III; e (3) a determinação de

manutenção pelos entes federativos de escolas de governo para a formação e aperfeiçoamento de seu pessoal.

Logo, ainda em perfeita sintonia com o entendimento de Nohara (2012, p. 152) “outro aspecto que foi corolário do princípio da eficiência foi a inclusão da avaliação periódica de desempenho ao rol das hipóteses de perda do cargo público, constante do art. 41, § 1º, da Constituição”.

Em sendo assim, com as modificações e acréscimos havidos em relação as possibilidades de perda da estabilidade, bem preleciona Odete Medauar, aduzindo que:

A Constituição Federal, no §1º do art.41 e no §4º do art.169, prevê que o servidor estável só perderá o cargo: a) em virtude de sentença judicial transitada em julgado; b) mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; c) mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho assegurada ampla defesa; d) para possibilitar que as despesas com pessoal não excedam limites estabelecidos em lei complementar; e) por força do §6º do art.198, acrescentado pela Emenda Constitucional nº51/2006, o servidor que exerça funções equivalentes às de agente comunitário de saúde ou agente de combate às endemias poderá perder o cargo por descumprimento dos requisitos específicos, fixados em lei, para o seu exercício. (MEDAUAR, 2018, p. 271).

No cerne dos debates, em relação a primeira hipótese adicionada, qual seja, a perda da estabilidade em virtude de procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar e assegurada ampla defesa, chama-se a atenção para o entendimento de Hely Lopes Meirelles (2016, p. 117), cujo teor menciona que:

[...] as alterações introduzidas no art.41 da CF pela EC 19 possibilitam a dispensa de servidor público estável mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei complementar, assim como estabelecem, como condição para aquisição da estabilidade, a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

Logo, em perfeita sintonia com autor, podemos constatar que atualmente a avaliação de desempenho torna-se procedimento imprescindível quando se trata da estabilidade, tanto como requisito de aquisição, mas como também ensejador de sua perda.

Contudo, urge destacar que a avaliação periódica de desempenho, prescinde de lei complementar, e nesse sentido Di Pietro (2022, p. 783), aduz que:

[...] o dispositivo não é autoaplicável, uma vez que depende de lei complementar que discipline a matéria; portanto, a perda da estabilidade, até que saia essa lei, continua a depender de sentença judicial ou procedimento disciplinar, em que seja assegurada ampla defesa.

Em sintonia com o supracitado, e já parafraseando Coutinho (2012, p. 124-125), esta possibilidade de perda da estabilidade era passível de concretização, muito embora tal previsão não estivesse individualizada na Constituição antes da modificação trazida pela EC 19/98, através do processo administrativo disciplinar, assegurada ampla defesa, caso fosse apurado o descumprimento do dever funcional de prestação de serviço público de qualidade através de desídia, por parte do servidor, no desempenho das suas funções. Além disso, a Lei 8.112/90 já estabelecia, em seu art.116, inciso I, com um dos deveres do servidor público: “exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo”.

Ainda, ratificando-se o presente entendimento, Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 298) leciona que

Também não havia, antes de a Constituição ser bulida pela Emenda em causa, a hipótese de desligamento suposta no inciso III do § 1º. É verdade que, na consonância dos vários Estatutos de Servidores, sempre foi possível, mediante processo administrativo com ampla defesa, demitir servidor ineficiente, descumpridor de seus deveres.

Ademais, conforme já explicitado, o inciso III, do § 1º, do art. 41 do texto constitucional não é autoaplicável, ou seja, existe a referência expressa acerca da necessidade de lei complementar para regulamentar tal procedimento. Contudo, a referida lei ainda não foi promulgada, mas o projeto a ela referente encontra-se em tramitação no Congresso Nacional. Aliás, este projeto de lei complementar aponta como destinatários apenas os servidores públicos estáveis, uma vez que tem como objetivo regulamentar uma das causas de perda desse direito (COUTINHO, 2012, p. 125).

Inclusive, chama-se a atenção para os inúmeros projetos de lei existentes em tramitação atualmente, cujo objetivo é justamente a regulamentação do procedimento da Avaliação Periódica de Desempenho como possibilidade de perda da estabilidade. Podemos citar um dos primeiros, o qual a autora supramencionada faz referência, como sendo o Projeto de Lei Complementar n. 248/1998 (BRASIL, 2007), ressaltando, todavia, que depois dele, vieram muitos, sem promulgação, entretanto.

De outra banda, no que tange a segunda possibilidade de perda da estabilidade então acrescentada pela EC19/98, qual seja, por descumprimento do limite de despesa com pessoal previsto no art.169, § 4º, da Constituição Federal, Di Pietro (2022, p. 782) assim aduz que:

[...] (2ª) outra que ocorrerá se não for cumprido o limite com despesa de pessoal previsto no artigo 169, § 4º, disciplinado pela Lei Complementar nº 101, de 4-5-00. A perda do cargo, nesse caso, só poderá ocorrer depois que houver a redução em 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, exoneração dos servidores não estáveis e exoneração dos que adquiriram estabilidade sem concurso (art. 33 da Emenda nº 19). Adotadas essas medidas, se as mesmas se revelarem insuficientes para reduzir a despesa aos limites previstos em lei complementar, aí sim poderá ser exonerado o servidor que tenha adquirido estabilidade mediante concurso; nesse caso, a exoneração dependerá de que “ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal” (art. 169, § 4º); o servidor fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço (art. 169, § 5º) e o cargo objeto da redução será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos (art. 169, § 6º). Essa hipótese de perda do cargo está disciplinada pela Lei nº 9.801, de 14-6-99, aplicável a todos os níveis de governo, já que tem a natureza de norma geral, conforme previsto no artigo 169, § 7º [...].

Aliás, em complementação ao aduzido acima, Rafael Maffini, aduz que:

A já referida EC 51/2006 trouxe uma outra circunstância de perda do cargo por parte de servidores públicos estáveis, contemplada atualmente no art. 198, § 6º, da CF (“além das hipóteses previstas no § 1º do art. 41 e no § 4º do art. 169 da Constituição Federal, o servidor que exerça funções equivalentes às de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias poderá perder o cargo em caso de descumprimento dos requisitos específicos, fixados em lei, para o seu exercício”). (MAFFINI, 2016, p. 328).

Mas, todavia, nas palavras de Coutinho (2012, p. 127-128), há que se destacar que, de acordo com o texto original da proposta de reforma administrativa, a perda de cargo público por excesso de despesas da administração estava prevista no próprio art.8º da referida proposta que mudava a redação do art. 41 da CF, acrescentando-lhe mais um inciso, o IV, que correspondia à perda de cargo público “por necessidade da administração pública.”

Logo, ainda no entendimento da autora, veja-se que o substitutivo retirou essa possibilidade de perda (inciso IV do art. 41, transferindo-a para o art. 169 da CF) e modificando sua denominação para “perda de cargo por excesso de despesas”. Acredita-se, portanto, que tal estratégia política fora utilizada com o intuito de facilitar a aprovação da flexibilização da estabilidade, visto que este foi um dos temas mais polêmicos da reforma (COUTINHO, 2012, p. 128).

Do mesmo modo, Irene Patrícia Nohara (2012, p. 152) contribui para o tema mencionando que:

[...] foi criada a possibilidade de perda do cargo estável caso a despesa com o pessoal exceda os limites estabelecidos em lei complementar, no caso, a Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo tal circunstância disciplinada pela Lei no 9.801. Esta hipótese, que gerou muita controvérsia, aponta mais para um viés de ajuste fiscal da Reforma Administrativa, do que de busca da eficiência propriamente dita.

Do mesmo modo, defende Araújo Ferraz que, antes de ser exonerado o servidor estável, este deveria ser posto em disponibilidade, com remuneração proporcional, consoante determinam os §§ 2º e 3º do art. 41 da CF. Sendo assim, o referido autor defende tal procedimento com base, entre outros, nos seguintes argumentos: a íntima relação existente entre a estabilidade e a disponibilidade, em que o primeiro é pressuposto do segundo. Esta possibilidade de perda do cargo público pelo servidor tem como única justificativa a adequação das despesas aos limites determinados em lei complementar, e a Constituição estabelece que a disponibilidade deverá ser remunerada proporcionalmente ao tempo de serviço do servidor, o que representa, então, uma diminuição nas despesas, uma vez que diminui a folha de pagamento, eis que a remuneração proporcional, obviamente, é menor que a remuneração integral. Também pelo fato de dever imperar a vontade do constituinte originário sobre o derivado (com a nova hipótese de desligamento por excesso de despesas dos entes com o pessoal), a disponibilidade configura-se como verdadeiro direito subjetivo do servidor estável (FERRAZ apud COUTINHO, 2012, p. 130).

De mais a mais, acerca dessa possibilidade de perda da estabilidade, Coutinho (2012, p. 131), bem coloca uma pá de cal, quando aduz que:

Além da absoluta injustiça desta possibilidade de perda do cargo pelo servidor público, pelo fato de o mesmo não contribuir para sua efetivação, a perda do cargo público por excesso de despesas difere das demais possibilidades pela ridícula indenização a ser paga ao servidor exonerado.

Por outro lado, no que diz respeito ao direito adquirido e estabilidade, em perfeita limitação ao estudo aqui realizado e sem maiores delongas, faz-se salutar a breve análise do direito adquirido, tanto em relação a aquisição da estabilidade, mas como também no tocante a perda da estabilidade, e como corolário lógico, do cargo público.

Sendo assim, acerca do direito adquirido no que tange a aquisição da estabilidade, Lúcia Valle Figueiredo (2002, p. 83), com muita propriedade aduz que, de fato a EC 19/98 ampliou o prazo para três anos, obrigando avaliação de desempenho feita por comissão a preceder a estabilidade. Além disso, submeteu os

já estabilizados à avaliação periódica. Contudo, garantiu, a Emenda 19/98, aos funcionários concursados que já estivessem, à época de sua promulgação em estágio probatório, que adquirissem estabilidade no mesmo prazo anterior de dois anos, estabelecendo, assim, a regra de transição entre um e outro regime.

Nesse mesmo escopo, Mello (2015, p. 297-298), muito bem complementa, relacionando que:

Antes do chamado “Emendão” – isto é, a Emenda 19, de 4.6.1998 – o prazo para estabilidade era de dois anos. Tal período foi por ela mantido para os servidores que ainda se encontravam em período de estágio probatório quando de sua edição, exigindo-se-lhes, contudo, para aquisição da estabilidade, a referida avaliação especial dantes mencionada (art. 28 da citada Emenda).

Outrossim, no que diz respeito ao direito adquirido e a perda da estabilidade, e consequentemente do cargo público, muito bem assevera Ana Luísa Celino Coutinho (2012, p. 169), dispondo que:

Duas novas causas de perda da estabilidade foram acrescentadas ao art.41 da CF, quais sejam: a perda do cargo público decorrente de reprovação em avaliação periódica de desempenho e decorrente de excesso de despesas com pessoal. No que respeita à primeira causa de perda, entendemos ser esta muito semelhante à causa de perda do cargo público prevista no art.132, XIII e no art. 117, XV da Lei 8.112/90: “proceder de forma desidiosa” é causa ensejadora da perda de cargo público, uma vez comprovada em processo administrativo disciplinar. Nessa medida, não entendemos que tal inovação ao art.41 da CF fira o direito adquirido de servidores públicos que já tinham adquirido a estabilidade por ocasião de promulgação da emenda. Quanto à outra nova possibilidade de perda do cargo público, trazida pela EC 19/98, por excesso de despesas com pessoal, entendemos que tal causa de perda da estabilidade fere direito adquirido daqueles servidores que já tinham adquirido o direito à estabilidade, mediante o cumprimento de todos os requisitos legais ao tempo da promulgação da mencionada emenda constitucional.

Do mesmo modo, em relação ao supracitado, sobretudo quanto a possibilidade de perda da estabilidade/cargo público por excesso de despesas com pessoal, corrobora Figueiredo (2002, p. 93) “relativamente a esses funcionários, a estabilidade não poderá ser “flexibilizada”, nos termos da nova redação do art. 169, §4º, pós Emenda 19/98”.

Sendo assim, ainda nas palavras da autora acima, os funcionários já estáveis não podem ter seu direito sujeito a novo regime jurídico, portanto não se subsumem às regras novas do § 4º do art. 169. Mas, todavia, a estabilidade, para os funcionários, que prestaram, ou vierem a prestar, concurso pós Emenda, submetem-se ao novo regime da estabilidade, qual seja, três anos para adquiri-la, bem como possibilidade

de “flexibilização”, qual seja, com a submissão ao § 4º do art. 169 (FIGUEIREDO, 2002, p. 93).

Por derradeiro, realizada, primeiramente, a análise das duas novas possibilidades de flexibilização e perda da estabilidade pelo servidor público, então implementadas pela Reforma Administrativa da EC19/98, abordou-se em seguida, e brevemente, a questão do direito adquirido e estabilidade, ou seja, tanto no que pertine a aquisição, mas como também nas duas possibilidades de perda da estabilidade em contrapartida ao direito adquirido, passando-se assim para as considerações acerca dos servidores ocupantes de carreiras típicas de Estado.

3.3 CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS SERVIDORES OCUPANTES DE CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO

Notadamente, observa-se que, por determinação constitucional, após as modificações introduzidas pela então EC19/98, passou a existir uma classe privilegiada de servidores públicos, no que pertine às duas novas possibilidades de perda da estabilidade: excesso de despesas com pessoal e reprovação em avaliação periódica de desempenho, conforme preceitua o respectivo art. 247 da CF/88 (COUTINHO, 2012, p. 131-132).

Nesse sentido, o dispositivo constitucional acima mencionado, dispõe que:

Art. 247. As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado. (BRASIL, 1988).

Entretanto, há que definir, primeiramente, quais seriam as carreiras consideradas típicas de Estado. Nesse sentido, Di Pietro (2022, p. 783), menciona que:

A lei terá, certamente, que enfrentar a difícil tarefa de definir quais sejam as atividades exclusivas de Estado, podendo-se adiantar que abrangerão, certamente, pelo menos, as carreiras institucionalizadas pela Constituição (Magistratura, Ministério Público, Advocacia Pública, Defensoria Pública, Polícia), além de outras atividades inerentes ao próprio conceito de Estado, como diplomacia, polícia, controle, fiscalização.

Nesse escopo, ainda parafraseando Coutinho (2012, p. 132), compreende-se que o projeto de lei que trata das carreiras típicas ainda se encontra em tramitação no Congresso Nacional. Contudo, conforme dantes aduzido, também está em tramitação

no Congresso Nacional o projeto de lei complementar que dispõe sobre a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor estável e que no seu artigo 15, então discrimina quem são os integrantes das carreiras típicas de Estado: advogado da União, procurador da Fazenda Nacional e assistente jurídico da Advocacia Geral da União, procurador e advogado dos órgãos vinculados à Advocacia Geral da União, defensor público da União, policial federal, policial rodoviário federal, policial ferroviário federal – carreiras cujos cargos são privativos de brasileiros natos. Ainda, o referido artigo trata das carreiras consideradas exclusivas de Estado no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que são aquelas cujos cargos tenham funções equivalentes e similares às carreiras mencionadas no âmbito da União.

Ademais, ainda nas palavras da autora acima, o respectivo projeto de lei dispõe, em seu art. 16, que a exoneração por insuficiência de desempenho de funcionários que exercem carreiras exclusivas de Estado deve ser antecedida de processo administrativo em que lhes sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa (COUTINHO, 2012, p. 133).

Nesse sentido, bem expõe Hely Lopes Meirelles. Vejamos.

Nitidamente, ao exigir processo administrativo, com contraditório e ampla defesa, a Constituição assegura a estes servidores uma garantia de estabilidade de natureza especial, pois para os demais não exige processo administrativo e só menciona a ampla defesa. Na prática, o efeito é praticamente o mesmo. A diferença reside na forma. Para o exercente de atividade exclusiva de Estado exige-se o processo administrativo; e para os outros, simples procedimento de avaliação. (MEIRELLES, 2016, p. 560-561).

Outrossim, no que diz respeito a outra forma de perda da estabilidade/cargo público trazida pela EC 19/98, então decorrente do excesso de despesas, Di Pietro (2022, p. 783), esclarece que:

A Lei nº 9.801, de 14-6-99, que dispõe sobre as normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa, contém dois dispositivos que se referem à perda do cargo pelo servidor que exerce atividade exclusiva de Estado: o artigo 2º, § 1º, inciso IV, pelo qual o ato normativo a que se refere o artigo 169, § 4º, da Constituição, entre outros requisitos, deverá especificar “os critérios e as garantias especiais escolhidos para identificação dos servidores estáveis que, em decorrência das atribuições do cargo efetivo, desenvolvam atividades exclusivas de Estado”; e o artigo 3º determina que “a exoneração de servidor estável que desenvolva atividade exclusiva de Estado, assim definida em lei, observará as seguintes condições: I – somente será admitida quando a exoneração de servidores dos demais cargos do órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal tenha alcançado, pelo menos, trinta por cento do total desses cargos; II – cada ato

reduzirá em no máximo trinta por cento o número de servidores que desenvolvam atividades exclusivas de Estado”.

Sendo assim, ainda esboçando o entendimento da autora, depreende-se que, o dispositivo estabelece os requisitos, mas não define as atividades exclusivas de Estado. Para conciliar os dois dispositivos, tem-se que entender que, ao baixar o ato normativo, o Chefe de Poder indicará os critérios para identificação dos servidores que exercem atividade exclusiva de Estado, devendo, para esse fim, extrair do ordenamento jurídico vigente as normas legais que permitam a identificação desse tipo de atividade, já que não existe, ainda, lei específica que contenha essa definição (DI PIETRO, 2022, p. 783).

Ao cabo, realizadas algumas considerações acerca dos servidores ocupantes de carreiras típicas de Estado, dando sequência à presente pesquisa, analisaremos uma nova ameaça à estabilidade do servidor público, qual seja, a PEC 32/2020.

3.4 UMA NOVA AMEAÇA À ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO ATRAVÉS DA PEC 32/2020

Inicialmente, evidencia-se uma nova ameaça à estabilidade do servidor público, tanto nas possibilidades de aquisição, mas como também de sua flexibilização e perda, tal e qual ocorreu com a Reforma Administrativa da Emenda Constitucional nº 19/98, nos termos outrora analisados.

Sendo assim, segundo Machado (2020), a PEC 32/2020, do Poder Executivo, altera dispositivos sobre servidores e empregados públicos e modifica a organização da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A ideia é dar início a ampla reforma administrativa com efeitos no futuro.

Nesse passo, denominada pelo governo de PEC da Nova Administração Pública, a proposta altera 27 trechos da Constituição e introduz 87 novos, sendo quatro artigos inteiros. As principais medidas tratam da contratação, da remuneração e do desligamento de pessoal, válidas somente para quem ingressar no setor público após a aprovação das mudanças (MACHADO, 2020).

Em sendo assim, como muito bem observam OREIRO e FERREIRA-FILHO (2021, p. 494-495) a proposta do governo federal sugere aumentar a qualidade do serviço público brasileiro, auxiliar no ajuste e no equilíbrio fiscal e reduzir as

desigualdades entre o setor público e o privado. Sobre o primeiro ponto, sem análise mais detalhada, trata, em termos generalizados, todos os servidores e serviços públicos como de baixa qualidade.

Desse modo, em que pese a proposta original abarque muitas modificações, limitando-se à estabilidade, em razão do objeto de estudo da presente pesquisa, as modificações propostas pela PEC 32/2020 são: 1) confere-se estabilidade ao servidor que, após o término do vínculo de experiência de no mínimo dois anos, permanecer por um ano em efetivo exercício em cargo típico de Estado, com desempenho satisfatório, na forma da lei; 2) o servidor público estável ocupante de cargo típico de Estado só perderá o cargo em razão de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, ou ainda mediante avaliação periódica de desempenho, na forma da lei, assegurada a ampla defesa; 3) na hipótese de invalidação por sentença judicial da demissão do servidor estável, ele será reintegrado, independentemente da existência de vaga (BRASIL, 2020).

Na mesma seara, a PEC determina a edição de lei para dispor sobre a gestão de desempenho e as condições de perda, no decorrer de todo o período de atividade, dos vínculos e dos seguintes cargos: com vínculo de experiência, como etapa de concurso público; com vínculos por prazo determinado e indeterminado; e típico de Estado, enquanto não adquirida a estabilidade.

Por fim, veda-se o desligamento desses servidores por motivação político-partidária.

Dessa forma, veja-se que na proposta original a estabilidade estava restrita aos servidores ocupantes das carreiras típicas de estado, prescindindo, contudo, de lei para sua regulamentação.

Contudo, após tramitação, e em reunião que durou mais de 13 horas, incluindo alguns momentos de tensão, a Comissão Especial da Reforma Administrativa aprovou, por 28 votos contra 18, o substitutivo do relator, deputado Arthur Oliveira Maia (DEM-BA) à Proposta de Emenda à Constituição 32/2020 (BRANDÃO, 2021).

Ressalta-se, ainda nas palavras de Francisco Brandão (2021), que o relatório de Arthur Oliveira Maia garantiu a estabilidade no emprego e os direitos adquiridos dos servidores atuais, visto que o deputado e então relator afirmou que todas as expectativas de direitos foram preservadas, na medida em que esta PEC não atinge nenhum servidor da ativa.

Nesse diapasão, nos termos do substitutivo adotado pela Comissão Especial da PEC 32/2020 (BRASIL, 2022), no que tange a aquisição da estabilidade, fora mantida para àqueles nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público, após três anos de estágio probatório. No tocante à perda, além de decisão transitada em julgado, há a possibilidade de perda por decisão proferida por órgão judicial colegiado, em decorrência de resultado insatisfatório em procedimento de avaliação de desempenho, a ser ainda disciplinada por lei federal, assegurada ampla defesa em processo administrativo disciplinado por lei federal, além da perda do cargo se este for extinto por lei específica por ser reconhecido como obsoleto, resguardado o direito da indenização prevista no § 5º do art.169 da CF/88.

De mais a mais, ainda nos termos do substitutivo, houve a definição dos cargos exclusivos de Estado, que serão protegidos do corte de despesas de pessoal, a própria possibilidade de redução transitória de jornada de trabalho em até 25%, com correspondente redução de remuneração, a possibilidade de firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e privados, para a execução de serviços públicos, novo regramento para a contratação por tempo determinado, etc (BRASIL, 2022).

Sendo assim, após a aprovação pela Comissão Especial ao final de setembro do ano de 2021, a PEC 32/2020 encontra-se pronta para entrar na pauta de votações no Plenário. Entretanto, há que se ressaltar movimentação em 08 de junho desse ano de 2022, no tocante a proposta apresentada pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), para a inclusão dos policiais civis e penais em regras de aposentadoria.

Por fim, em que pese a PEC 32/2020 esteja pronta para votação em Plenário, conforme Schpallir (2022), encontra-se “parada” na Câmara dos Deputados, tendo como motivação a falta de apoio dos parlamentares ao projeto, uma vez que o Presidente Bolsonaro e sua base não conseguiram o voto de 308 deputados, necessários para consequente aprovação.

Desta feita, na breve análise realizada, podemos depreender que mesmo incipiente, sobretudo, pela situação atual de tramitação, a nova Reforma Administrativa propagada pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 32/2020 pode modificar substancialmente a situação do servidor público, não só no que diz respeito à estabilidade, mas como também em outros direitos.

Nesse ínterim, após a explanação realizada até o presente momento, tanto no que diz respeito a aquisição da estabilidade, bem como no que tange a sua perda, sobretudo com enfoque nas Reformas Administrativas ocorridas até o presente momento, adentra-se ao capítulo final da presente pesquisa, iniciando pela conceituação do Princípio da Eficiência e sua aplicação na Administração Pública, suas diferenças em relação a eficácia e efetividade, e, ao cabo, a relação e a importância da Estabilidade do Servidor Público para a Eficiência na Administração Pública e a manutenção do Interesse Público.

4 A RELAÇÃO E A IMPORTÂNCIA DA ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO PARA A EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A MANUTENÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO

Inicialmente, tendo em vista que o primeiro capítulo da presente pesquisa esteve focado na aquisição da estabilidade como um direito, e o segundo num apanhado histórico de Reformas Administrativas, culminando nas possibilidades de flexibilização e perda da estabilidade e cargo, tendo como corolário lógico a Reforma Administrativa materializada pela EC 19/98, e por fim, nas modificações dessa estabilidade que ainda podem ocorrer, através da Reforma Administrativa consubstanciada através da PEC 32/2020, passa-se, aos elementos finais do presente estudo.

Nesse íterim, nessa etapa final, qual seja, o último capítulo da presente pesquisa, tem-se como escopo a análise do Princípio da Eficiência, e sua consolidação no texto constitucional através da EC19/98, suas diferenças no que tange a eficácia e efetividade, e, mormente, em razão da sua relação direta com o instituto da estabilidade até o presente momento aqui estudado, a relação, repisa-se, e a importância da estabilidade do servidor público, justamente para a eficiência na administração pública e a manutenção do interesse público.

4.1 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Primeiramente, depreende-se, parafraseando Ana Luísa Celino Coutinho (2012, p. 104), que o artigo 3º da Emenda Constitucional 19/98 introduziu modificações consideráveis no art. 37 da Constituição Federal. Ato contínuo, entre elas, a implementada no *caput* deste artigo, que incluiu a eficiência como princípio setorial da Administração Pública.

Nesse entendimento, Carvalho Filho (2022, p. 69) anuncia que

A EC nº 19/1998, que guindou ao plano constitucional as regras relativas ao projeto de reforma do Estado, acrescentou, ao *caput* do art. 37, outro princípio: o da eficiência (denominado de “qualidade do serviço prestado” no projeto da Emenda).

Em sendo assim, prefacialmente, e nas palavras de Paulo Modesto (2000), veja-se que, o termo eficiência não é privativo de nenhuma ciência; é um termo da língua natural, apropriado pelo legislador em sua acepção comum ou com sentido técnico

próprio. Nesse diapasão, são os juristas, como agentes ativos no processo de construção do sentido dos signos jurídicos, os responsáveis diretos pela exploração do conteúdo jurídico desse princípio no contexto do ordenamento normativo nacional.

Na sequência, acerca da conceituação na Administração Pública do Princípio da Eficiência, Di Pietro (2022, p. 127), contribui mencionando que

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Do mesmo modo, com muita propriedade Alexandre de Moraes (2002, p. 31-32), assevera que

A atividade estatal produz de modo direto ou indireto consequências jurídicas que instituem, reciprocamente, direito ou prerrogativas, deveres ou obrigações para a população, traduzindo uma relação jurídica entre a administração e os administrados. Portanto, existirão direitos e obrigações recíprocos entre o Estado-administração e o indivíduo-administrado, e, conseqüentemente, este, no exercício de seus direitos subjetivos, poderá exigir da administração pública o cumprimento de suas obrigações da forma mais eficiente possível.

Inclusive, ainda nas palavras do autor, menciona-se que o administrador público precisa ser eficiente, ou seja, deve ser aquele que produz o efeito desejado, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando, portanto, pela objetividade e imparcialidade (MORAES, 2002, p. 32).

Ademais, corrobora Odete Medauar, aduzindo que

Agora a eficiência é princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública. O vocábulo liga-se à ideia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso. Associado à Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Eficiência contrapõe-se à lentidão, a descaso, à negligência, à omissão – características habituais da Administração Pública brasileira, com raras exceções. (MEDAUAR, 2018, p. 127).

Contudo, conforme bem relaciona Irene Patrícia Nohara (2020, p. 95), a eficiência presente na administração privada não pode ser transplantada simplesmente para a administração pública, eis que enquanto aquela objetiva lucro e, para tanto, as empresas devem se esmerar na permanente tarefa de adequação às exigências cambiantes do mercado, esta se preocupa, no mais das vezes, com a

consecução dos interesses públicos e com a permanente prestação de serviços públicos.

Aliás, ainda parafraseando a autora acima, no âmbito privado, as empresas devem ser sensíveis às modificações do mercado; em contrapartida os órgãos que prestam serviços públicos demandam uma certa padronização para o alcance de progressiva universalização, impessoalidade e, acima de tudo, continuidade na satisfação de necessidades coletivas. Ato contínuo, devem-se evitar, portanto, irrefletidas comparações da eficiência exigida no setor privado com a eficiência necessária ao setor público, visto que os objetivos (fins) visados são, por vezes, diversos (NOHARA, 2020, p. 95).

De outra banda, importante mencionar que a doutrina nacional é praticamente unânime quando se trata da desnecessidade de se elevar a eficiência no serviço público a princípio constitucional, visto que podemos observar a sua previsão na Constituição de 1988, antes mesmo da EC19/98, além de previsão infraconstitucional, tratamentos doutrinário e jurisprudencial (COUTINHO, 2012, p. 107-111).

Nesse sentido, no que diz respeito a previsão no texto constitucional original de 1988, ou seja, antes das modificações oriundas da EC 19/98, muito bem assevera Paulo Modesto (2000), ao dispor que

No art. 74, II, por exemplo, desde 1988, reza a lei maior que "os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: (...) II- comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado". Porém, mais do que isso, constatada alguma irregularidade nos aspectos controlados, devemos responsáveis comunicá-la imediatamente o Tribunal de Contas da União, "sob pena de responsabilidade solidária" (art. 74, § 1º).

[...] o texto original da Constituição de 1988, no §7º do art. 144, reza que "a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades".

Outrossim, no que tange a previsão em legislação infraconstitucional, apenas para citar algumas, temos a previsão expressa no Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), em seus artigos 6º, X e 22, e a própria Lei 8.112/90, que antes da EC19/98, conforme já dito, era chamada de Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos da União, que implicitamente já previa o dever de eficiência por parte dos servidores públicos federais, na medida em que, no seu art. 117, XV, afirma ser proibido ao servidor proceder de forma desidiosa, e, no art. 132, XIII, do mesmo

diploma legal, prevê a desídia como causa de demissão (COUTINHO, 2012, p. 108-109).

Além disso, há que se salientar a previsão infraconstitucional muito antes do próprio texto constitucional de 1988, com a tentativa de implantação de uma administração gerencial pelo Decreto-Lei 200/67 (MEIRELLES, 2016, p. 116), bem como, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 126), com fato de que o Princípio da Eficiência não parece ser mais do que uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da “boa administração”.

Ato contínuo, em relação ao tratamento doutrinário da eficiência antes da EC19/98, constata-se que antes da sua positivação como princípio, os manuais já a mencionavam como faceta exigida no âmbito do dever funcional (NOHARA, 2020, p. 93-94).

Nesse mesmo entendimento assevera Rafael Maffini (2016, p. 54), quando menciona que

O princípio da eficiência foi explicitamente inserido no texto da Constituição Federal por meio da EC19/1998, embora desde há muito já se reconhecesse tal condição, bem como sua importância no atual estágio do Direito Administrativo.

De mais a mais, acerca do tratamento jurisprudencial da eficiência, antes mesmo da sua positivação pela EC 19/98, menciona-se o reconhecimento por parte do Superior Tribunal de Justiça no julgado em RMS nº 5.590/95-DF, senão vejamos:

A Administração Pública é regida por vários princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (CF, art.37). Outros também evidenciam-se na Carta Política. Dentre eles, o princípio da eficiência. A atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público. (BRASIL, 1996).

Ainda, importante referendar as modificações constitucionais e infraconstitucionais havidas a partir da positivação do Princípio da Eficiência. Nessa esteira, veja-se que com a Emenda Constitucional nº 45/2004, por exemplo, a eficiência passou a ser um direito com sede constitucional, eis que, no título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, inseriu no art. 5º, o inciso LXXVIII, assegurando “a todos, no âmbito judicial e administrativo”, “a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Logo, essa norma exige rapidez na tomada de qualquer decisão e no seu comprimento, sendo que a duração do

processo que não se revelar razoável afronta esse direito constitucional, ensejando a apuração da responsabilidade do servidor que lhe deu causa (MEIRELLES, 2016, p. 105).

Do mesmo modo, lembra Carvalho filho (2022, p. 71), que a eficiência foi um dos elementos inspiradores da Lei nº 13.655, de 25.4.2018, que justamente incluiu vários dispositivos no Decreto-lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), com o objetivo precípua de estabelecer regras para o regime de direito público.

Outrossim, ainda no raciocínio do presente autor, destaca-se

A burocracia, por sua vez, é um inegável entrave para a eficiência na Administração. Para atenuar esse costume enraizado, custoso e desnecessário, foi editada a Lei nº 13.726, de 8.10.2018, que, propondo-se a desenvolver o processo de desburocratização, dispõe sobre a racionalização de atos e procedimentos administrativos na União e nos demais entes federativos, mediante a supressão ou a simplificação de formalidades ou exigências desnecessárias ou superpostas, cujo incômodo seja superior ao risco de fraude. De acordo com a lei, passam a ser dispensadas as exigências de: (a) reconhecimento de firma, cabendo ao agente confrontar a assinatura com o documento de identidade, ou obter a assinatura do interessado presente; (b) autenticação de cópia, quando o agente puder compará-la com o original; (c) juntada de documento original, substituível por cópia autenticada; (d) apresentação de certidão de nascimento, a ser substituída por documento de identidade, inclusive profissional, passaporte, título de eleitor e outros congêneres; (e) apresentação de título de eleitor, salvo para votar ou registrar candidatura; (f) apresentação de autorização com firma reconhecida para viagem de menor se presentes os pais ao momento do embarque (art. 3º, I a VI). (CARVALHO FILHO, 2022, p. 71).

Ademais, é salutar referir a lembrança deveras atualizada de Di Pietro, ao mencionar que

A Lei nº 14.129, de 29-3-21, veio dispor sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública, o que se dará, nos termos do artigo 1º, por meio de desburocratização, inovação, transformação digital e participação do cidadão. A lei aplica-se na esfera federal, a todos os órgãos da administração pública direta da União, às entidades da administração indireta federal, inclusive empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias que prestem serviço público, autarquias e fundações públicas, bem como às administrações diretas e indiretas dos demais entes federativos, desde que adotem os comandos da lei por meio de atos normativos próprios (art. 2º). (DI PIETRO, 2022, p. 128).

Na sequência, no que tange as características do princípio da eficiência Paulo Modesto (2000), muito bem nos direciona para a instrumentalidade e para a pluridimensionalidade. Nesse passo, em relação a instrumentalidade, o autor assevera que o princípio da eficiência é um princípio instrumental como todos os

princípios da Administração Pública, sendo que nenhum princípio de direito administrativo tem valor substancial autossuficiente, integrando-se, portanto, aos demais princípios, não podendo sobrepor-se a eles ou infirmar-lhes a validade; no que diz respeito a pluridimensionalidade, muito bem ratifica o autor, no sentido de que o princípio da eficiência diz mais do que a simples exigência de economicidade no uso dos recursos públicos, a uma relação quantitativa entre o uso dos meios e o atingimento dos fins estabelecidos. Logo, a bem da verdade, o Princípio da Eficiência se refere a duas dimensões da atividade administrativa indissociáveis: a dimensão da racionalidade e otimização no uso dos meios; e, a dimensão da satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa pública.

Igualmente, quanto a possibilidade de hierarquia entre o Princípio da Eficiência e demais princípios da Administração Pública, é salutar destacar o entendimento de Di Pietro (2022, p. 128), ao aduzir que

Vale dizer que a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.

Ademais, ratificando as palavras de Nohara (2020, p. 96-97), a Reforma Administrativa que culminou na Emenda nº 19/98 incluiu na Constituição regras que são corolário do princípio da eficiência:

- introdução da figura do contrato de gestão no art.37, § 8º, que permite o acréscimo de autonomia administrativa em função do desempenho de metas específicas;
- acréscimo do inciso III ao § 1º do art. 41, que admite a perda do cargo efetivo mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei complementar, assegurada a ampla defesa; e
- modificação da redação do § 2º do art. 39, determinando que a União, os Estados e o Distrito Federal mantenham escolas de governo para a formação e aperfeiçoamento de seu pessoal, sendo a participação nos cursos oferecidos requisito para promoção na carreira.

Por derradeiro, explicitadas as questões atinentes a conceituação do Princípio da Eficiência, sobretudo, com a sua consolidação e positivação na Administração Pública, através da EC 19/98, a constatação da necessidade de eficiência até mesmo antes do texto constitucional de 1988, bem como suas características e sua não sobreposição em relação aos outros Princípios da Administração Pública, inclusive,

no tocante ao Princípio da Legalidade, analisa-se a seguir, as diferenças entre Eficiência, Eficácia e Efetividade.

4.2 DIFERENÇA ENTRE EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE

Inicialmente, sob o prisma da Ciência Administrativa, faz-se necessária a verificação dos tradicionais conceitos de eficiência e eficácia e de outro mais novo, a efetividade. A seguir, tais conceitos serão transpostos para a conceituação jurídica, e consequente aplicação na Administração Pública. Senão vejamos.

Nesse mister, no tocante à ciência da Administração e aos conceitos e eficiência e eficácia, Idalberto Chiavenato aduz que

eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. (...) A eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível (...)

Nesse mesmo entendimento, Nohara (2012, p. 202), complementa, aduzindo que a eficiência tem conceito distinto da eficácia, visto que a eficácia, é a capacidade de fazer as coisas certas, o que não exclui a escolha de objetivos mais adequados e melhores meios para fazer ou dos métodos certos para alcançá-las; mas, eficácia, diferentemente da eficiência, tem o foco mais direcionado para os resultados.

Outrossim, voltando-se aqui, a conceituação do Princípio da Eficiência, mormente a título de diferenciação em relação a eficácia e efetividade, e após positivação e, portanto, incorporado juridicamente e consequentemente na Administração Pública, novamente Nohara (2012, p. 204), contribui, informando que

A eficiência contempla uma relação entre meio (recurso empregado) e fim (resultado obtido), que, no caso do gerencialismo puro, apontava para o custo/benefício. Contudo, o benefício obtido pode ser preenchido com múltiplos conteúdos, não apenas com conceitos puramente econômicos. Portanto, a eficiência é valor “relacional”. Ademais, não se pode deixar de considerar que se trata também de um conceito operacional, o que implica no fato de que a “grandeza” eficiência é relativa, ou seja, não é um “fim em si”.

Sendo assim, é salutar destacar a análise das diferenças entre eficiência, eficácia, e efetividade, muito bem-disposta por Carvalho Filho (2022, p. 71), lecionando que

A eficiência não se confunde com a eficácia nem com a efetividade. A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente, a efetividade é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos. O desejável é que tais qualificações caminhem simultaneamente, mas é possível admitir que haja condutas administrativas produzidas com eficiência, embora não tenham eficácia ou efetividade. De outro prisma, pode a conduta não ser muito eficiente, mas, em face da eficácia dos meios, acabar por ser dotada de efetividade. Até mesmo é possível admitir que condutas eficientes e eficazes acabem por não alcançar os resultados desejados; em consequência, serão despidas de efetividade.

Inclusive, acerca da efetividade trazida acima, bem como suas diferenças no que diz respeito a eficiência e eficácia, complementa-se mencionado que “Efetividade significa, para a organização, o impacto, isto é, os efeitos de seus programas no ambiente, os quais são mensurados por índices técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais.” (NOHARA, 2012, p. 206).

Ao cabo, finda a sucinta diferenciação entre Eficiência, Eficácia e Efetividade, o presente estudo encaminha-se para a necessária análise e constatação da relação e importância da estabilidade do servidor público para eficiência na Administração Pública e a manutenção do interesse público.

4.3 A RELAÇÃO E A IMPORTÂNCIA DA ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO PARA A EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A MANUTENÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO

Inicialmente, urge reiterar que, na tentativa de materialização desta administração pública gerencial, em que a EC 19/98 se configurou como o principal instrumento concretizador de materialização, foram criadas várias figuras jurídicas, tais como: as organizações sociais, as agências executivas e reguladoras, o contrato de gestão, bem como a modificação quase que completa de direitos já existentes, como foi o caso da estabilidade do servidor público (COUTINHO, 2012, p. 103).

Nesse passo, ainda nas palavras de Coutinho (2012, p. 103), em se tratando especificadamente da estabilidade do servidor público, a EC 19/98, tendo como justificativa a obtenção de maior eficiência no serviço público, modificou substancialmente o direito do servidor à estabilidade, tanto pelo acréscimo de novas exigências para aquisição do direito (por exemplo, nomeação “para cargo de

provimento efetivo”), mas como também pelo enrijecimento de outras, bem ilustrado pelo aumento do tempo para aquisição da estabilidade pelo servidor público concursado, de dois para três anos, ou pelo aumento das causas de perda desse direito, consoante já visto na presente pesquisa anteriormente.

Nesse mesmo entendimento da relação entre implantação da Administração Pública Gerencial consubstanciada na eficiência, ocasionando profundas modificações na estabilidade, Licínia Rossi (2021, p. 77), entende que

Há vários dispositivos constitucionais que aparecem como desdobramentos do princípio da eficiência. Vejamos:

- a) Art. 41 da CF: esse dispositivo, com redação dada pela EC n. 19/98, aumenta o prazo de duração do estágio probatório de dois para três anos (dois anos era o prazo de estágio probatório previsto na redação originária da CF/88).
- b) Art. 41, § 4º, da CF: prevê a AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO como condição para a aquisição da estabilidade do servidor.
- c) Art. 41, § 1º, III, da CF: na busca da eficiência, é possível a perda do cargo de servidores estáveis quando comprovada a insuficiência de desempenho apurada em avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. Observação: O servidor estável também perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa.
- d) Art. 169 da CF e art. 19 da Lei Complementar n. 101/2000: não é eficiente gastar tudo o que se arrecada com folha de pagamento de pessoal.

Sendo assim, conforme esboçado por Nohara (2012, p. 124), efetivamente não se ignora que o funcionalismo necessitava de reformulações que propiciassem uma forma de avaliação do desempenho dos servidores, para motivá-los a perceber que o seu esforço e interesse seriam determinantes também na promoção por merecimento, como, aliás, se tentou implementar com a Emenda Constitucional no 19/98, mas a ideia de flexibilização da estabilidade tinha, a bem da verdade, uma faceta de enxugamento da máquina, em que a preocupação não era apenas com o desempenho, mas principalmente com os custos, dentro da noção da *New Public Management de work better e cost less*.

Nesse mister, muito bem preleciona Emerson Gabardo, aduzindo que

Os governos que se sucederam na tentativa de inculcar uma mentalidade gerencial, em momento algum se preocuparam com a valorização do aparato humano na Administração. Ao contrário, a grande preocupação está somente na sua redução remuneratória, até porque, na última década, a grande e real preocupação se concentrou no ajuste do déficit público com a finalidade de redução inflacionária. Todas as outras finalidades ou foram acessórias ou tiveram o condão de legitimar simbolicamente a finalidade primordial. (GABARDO, 2002, p. 66-67).

Ratifica esse posicionamento Teresa Cristina Padilha de Souza (2002, p. 77), mencionando que o próprio Governo Federal passou para a sociedade a visão de que a estabilidade seria a grande responsável pela formação e pela dificuldade de redução do déficit público; o peso da folha de pagamento dos servidores públicos e a impossibilidade de reduzir o quantitativo de pessoal, seriam grandes entraves ao equilíbrio das Contas Públicas.

Contudo, com muita propriedade Nohara (2020, p. 98), no ensina que, se analisarmos o conteúdo da eficiência a fundo, a partir de uma visão crítica, pode-se perceber que ele surgiu por conta da vontade política para flexibilizar as chamadas “amarras burocráticas” rumo a um conceito de administração gerencial, ou seja, da influência neoliberal de ajuste das tecnocracias estatais da América Latina, decorrendo daí o discurso do então Ministério da Reforma Administrativa, que propugnou a adoção de novos modelos de gestão pública que pudessem dar respostas mais ágeis às demandas da realidade global em busca da superação de desequilíbrios tópicos de economias com déficits fiscais e problemas monetários.

Ato contínuo, ainda nas palavras da autora, a posituação da eficiência relacionou-se, repisa-se, com o desmonte do setor público e o deslocamento dos conflitos econômicos para a esfera do mercado, que se deu a partir da crescente privatização e desregulamentação de inúmeras atividades econômicas antes consideradas serviços públicos (NOHARA, 2020, p. 98).

Desse modo, consoante relaciona Souza (2002, p. 76), em uma primeira análise, a estabilidade aparece diante do cenário político, econômico e cultural brasileiro, como um preceito que apresenta contra si diversos aspectos negativos fortes e aparentemente incontestáveis. O primeiro e principal deles seria o fato de ser apontada como principal responsável pelo atual estágio de perda gradativa de qualidade nos serviços públicos. Da mesma forma, a suposta impossibilidade de demitir servidores públicos, declarada por nossos dirigentes e intencionalmente reforçada e induzida pelos meios de comunicação, seria uma das principais causas da desmotivação e do mau atendimento nos serviços públicos. Soma-se a isso, a falsa ideia, para a maioria das pessoas, da estabilidade sendo confundida com indemissibilidade ou vitaliciedade de emprego.

De outra banda, observa-se que, a PEC 32/2020, atualmente em tramitação, utiliza os mesmos argumentos para a Reforma Administrativa, quais sejam, maior agilidade e eficiência aos serviços oferecidos pelo governo, com foco no

desenvolvimento efetivo do servidor, visto que o Estado custa muito, mas entrega pouco. E, nesse mister, novamente relaciona a eficiência com a estabilidade do servidor público, pugnando-se pela sua mitigação e restrição no que diz respeito a aquisição, e acrescentando outras possibilidades de perda, consoante analisado anteriormente no presente estudo.

Chama-se a atenção para o fato de que desde a Reforma Administrativa materializada pela EC 19/98, até os dias de hoje, passando pela PEC 32/2020, não há regulamentação acerca da Avaliação Periódica de Desempenho. Dito isso, há o projeto de Lei Complementar nº 248/98, e muitos outros que vieram depois, todos pendentes de promulgação, ou seja, todos estão em tramitação.

Aliás, nesse ínterim, no que tange a PEC 32/2020, o que podemos verificar até o presente momento, no parecer final aprovado e enviado ao Plenário, é a deliberação acerca de necessidade de edição de lei federal, havendo disposição somente no que diz respeito a instauração de processo administrativo para perda de cargo/estabilidade por insuficiência de desempenho.

Nesse escopo, é deveras importante realizar uma reflexão acerca da relação entre estabilidade do servidor público e eficiência na Administração Pública, e, sobretudo: a importância da estabilidade do servidor público para a eficiência na Administração Pública e a manutenção do interesse público. Para tanto, com muita propriedade Souza (2002, p. 78) realiza alguns questionamentos em sua dissertação. Vejamos:

1. Como se justificaria a manutenção de um dispositivo que, "aparentemente" só teria fatores negativos e altamente nocivos ao país e à sociedade?
2. Como poderia ser explicado o fato de ter sido este preceito incluído em todas as Constituições brasileiras, e estar sobrevivendo arduamente, não obstante todas as tentativas de revertê-lo; mero corporativismo dos servidores públicos?
3. O que o legislador teria em mente ao inserir e manter a estabilidade do servidor público como dispositivo legal? O que estaria por trás da necessidade do servidor público ser mantido estável e conseqüentemente intocável?

Dessa forma, acerca da relação entre estabilidade do servidor público e eficiência na Administração Pública, em perfeita consonância ao raciocínio de Larissa Nunes de Melo Azevedo (2020), há uma notória máxima de colocar o servidor como o responsável pela insatisfação populacional com os serviços públicos. Nessa senda, a PEC 32/2020 parece muito mais preocupada em penalizá-lo do que, efetivamente, em modernizar a atuação do Estado em favor dos cidadãos.

Inclusive, tal premissa é observada desde sempre, visto que, reitera-se a Reforma Administrativa materializada na EC19/98 já previa, repisa-se, o dispositivo acerca da perda da estabilidade/cargo por insuficiência de desempenho, mediante a necessária regulamentação por Lei Complementar da Avaliação Periódica de Desempenho.

Somente para lembrar, em que pese a existência de vários projetos de lei nesse sentido, sendo um dos primeiros o projeto de Lei Complementar n° 248/98, não consta, ainda, a regulamentação por nenhum, visto que não houve qualquer promulgação.

Logo, na ausência de tal regulamentação até o presente momento, sobretudo diante de uma nova proposta de Reforma Administrativa, observemos, novamente nas palavras de Azevedo (2020), que reside aí um falso paradoxo na insistente contraposição entre estabilidade e eficiência. Nesse sentido, repita-se, desde 1998 não houve nenhum interesse em pôr em prática o modelo que passou a ser previsto na Constituição e que até hoje está vigente. Logo, tal possibilidade de perda do cargo não é aplicada, não porque a estabilidade protege aqueles que não cumprem satisfatoriamente suas funções, mas porque não há lei que trate sobre o que vem a ser má performance funcional muito menos que regule procedimento de avaliação periódica de desempenho - requisitos mínimos para atuação do Estado Democrático de Direito.

Além disso, urge corroborar que muito antes da positivação do princípio da eficiência, já havia a previsão implícita do dever de eficiência, podendo o servidor público ser demitido, tendo como motivação conduta desidiosa, por exemplo, consoante artigos 117, XV e 132, XIII, da Lei 8.112/90 (Regime Jurídico dos Servidores Públicos da União).

Logo, em simples análise ao artigo 41, § 1º, II do texto constitucional, depreende tratar-se da perda do cargo por parte de servidor estável, portanto, de demissão, tendo como condição *sine qua non* a existência de processo administrativo em que seja assegurada ampla defesa do servidor. Aliás, conforme já dito, esta modalidade de perda do cargo público já era prevista pela Constituição antes mesmo da EC 19/98, não tendo sofrido modificações com o advento desta (COUTINHO, 2012, p. 122-123).

Logo, constata-se a inverdade acerca da impossibilidade da demissão de servidor público que, entre outras hipóteses de demissão, age com desídia.

Ademais, ainda acerca da relação entre estabilidade do servidor público e eficiência na Administração Pública, é salutar destacar a previsão, via emenda, no art. 39, § 2º, de a União, os Estados e o Distrito Federal manterem escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados, consubstanciando, portanto a eficiência do servidor público baseada na sua capacitação e aperfeiçoamento, e não na mitigação, flexibilização ou perda da estabilidade (NOHARA, 2012, p. 153).

Logo, além da própria relação existente entre a estabilidade do servidor público, a Eficiência na Administração Pública e a manutenção do Interesse Público, consolida-se a importância dessa estabilidade justamente para o alcance da Eficiência na Administração Pública e manutenção do Interesse Público.

Nesse raciocínio, conforme Antunes Rocha apud Coutinho (2012, p. 84-85), a estabilidade jurídica do vínculo administrativo, firmado entre o servidor público e a pessoa estatal, tem por fundamento, num primeiro momento, garantir a qualidade do serviço prestado pela burocracia estatal democrática, impessoal e permanente. Desse modo, segundo a autora, a estabilidade conjuga o profissionalismo que deve predominar no serviço público contemporâneo com a impessoalidade que impede o nepotismo e o personalismo na Administração Pública.

Nesse mesmo sentido, Souza (2002, p. 79) aduz que o principal objetivo da estabilidade é garantir imunidade aos servidores em relação a perseguições políticas e demissões injustas. Nesse passo, o servidor público precisa sentir-se seguro para poder ter como prioridade única prestar serviços à sociedade, e não a seus superiores hierárquicos, por pressão ou visando a obtenção de simpatias ou privilégios.

No cerne dos debates, COUTINHO (1999, p. 105) de forma veemente aduz que

Só existe Estado Democrático de Direito se, ao mudarem os agentes políticos de um Estado, os seus agentes administrativos efetivos possuem garantias para exercerem com imparcialidade a sua função pública. Se assim não for, tais agentes não estão sujeitos à vontade da lei e, sim, à vontade e caprichos de cada agente político que assumir o poder.

Entretanto, complementando o acima mencionado Souza (2002, p. 79), bem analisa que, protegendo o servidor, a estabilidade está protegendo a sociedade, impedindo que os órgãos do setor público se transformem em "cabides de emprego" e palcos de nepotismo, clientelismo e cartorialismo. Além disso, a estabilidade tem

como preceito básico impedir a descontinuidade administrativa que pode acarretar, na maioria dos casos, a perda da memória técnica e cultural das organizações e do próprio Brasil.

Nesta senda, colocando uma pá de cal na importância da estabilidade para eficiência na Administração Pública e manutenção do Interesse Público, Coutinho muito bem leciona que

Portanto, o fundamento da estabilidade do servidor encontra sua justificativa de existência, em última análise, no interesse público, na medida em que uma prestação de serviços eficaz, imparcial e de qualidade só se consegue através de um quadro de pessoal eficiente. Para se obter isto, além de concurso público, avaliação periódica de desempenho e um certo tempo de exercício, fundamental na aquisição de experiência, o Estado necessita oferecer algumas vantagens, como, por exemplo, a estabilidade, para atrair as pessoas mais capacitadas para o serviço público. (COUTINHO, 2012, p. 85-86).

Por derradeiro, diante do acima explanado, não restam dúvidas tanto acerca da relação entre a estabilidade do servidor público e a Eficiência na Administração Pública, mas como também e justamente, da importância da estabilidade do servidor público, igualmente, para a Eficiência na Administração Pública e a manutenção do Interesse Público.

5 CONCLUSÃO

Inicialmente, ressalta-se que a partir da análise do presente trabalho, concluiu-se de forma incontroversa a relação e a importância da estabilidade do servidor público para a Eficiência na Administração Pública e a manutenção do Interesse Público.

Nesse escopo, tal constatação fora obtida tanto através de análise pormenorizada acerca do instituto da estabilidade e sua conceituação ao longo do tempo, tendo como base o histórico constitucional da estabilidade no Brasil, mas como também nas suas possibilidades de flexibilização e perda consubstanciadas nas reformas administrativas havidas no Brasil, mormente a materializada na EC nº 19/98 e na atual em trâmite, ou seja, propalada na PEC nº 32/2020, as quais totalizam a ameaça constante à estabilidade do servidor público.

Outrossim, ainda no segundo capítulo, abordou-se de forma introdutória a relação da estabilidade com o valor do trabalho, a razão de ser da estabilidade, e a definição de quem é o titular do direito à estabilidade, conceituando-se, nesse mister, o agente público, já que gênero do qual servidor público é uma espécie. Ato contínuo, asseverou-se acerca da abrangência constitucional do termo servidor público, a conceituação não estanque do instituto da estabilidade, e o seu histórico constitucional no Brasil. Na sequência, foram explicitados os requisitos para a aquisição da estabilidade e sua relação com os institutos da Efetividade e Vitaliciedade.

Em seguida, no terceiro capítulo, aprofundou-se o tema, com a análise da constante ameaça à estabilidade do servidor público, estudando-se as reformas administrativas ocorridas no Brasil, as possibilidades de flexibilização e perda da estabilidade e direito adquirido, sob a ótica da EC nº 19/98. Do mesmo modo, teceram-se algumas considerações sobre os servidores ocupantes de carreiras típicas de Estado, e, não menos importante, verificou-se a existência de uma nova ameaça à estabilidade do servidor público, consubstanciada na Proposta de Emenda à Constituição nº (PEC) 32/2020, ainda em trâmite até o presente momento.

Ademais, no último capítulo, após perquirição da estabilidade como um direito, suas possibilidades de flexibilização e perda evidenciadas na ameaça constante dessa estabilidade, então propaladas pelas reformas administrativas, sobretudo a materializada na EC nº 19/98 e, quiçá, na PEC nº 32/2020, chegou-se ao exame do Princípio da Eficiência e sua positivação e implementação na Administração Pública

Brasileira, além das suas diferenças e particularidades em relação a Eficácia e Efetividade. No mais, após estudo e reflexão acerca do Princípio da Eficiência, passou-se a averiguação da relação e importância da estabilidade do servidor público para a Eficiência na Administração Pública e manutenção do Interesse Público.

Sendo assim, como objetivo precípua da presente pesquisa buscou-se compreender a estabilidade de modo geral, ou seja, sua razão de ser, a sua relação com o valor do trabalho, e, sobretudo, a necessidade ou não de manutenção desse instituto para o serviço público, para a Administração Pública, e para a sociedade.

Na mesma esteira, sem qualquer soberba de exaurir o tema, visto que a estabilidade do servidor público permite estudos infundáveis, buscou-se entender o porquê da existência da constante ameaça à estabilidade do servidor público então materializada pelas reformas administrativas ocorridas no Brasil, por óbvio, com ênfase na Reforma já consolidada através da Emenda Constitucional nº 19/1998.

Nesse diapasão, observou-se, a título de exemplo, que mesmo com o enrijecimento dos requisitos para obtenção da estabilidade, assim como com as possibilidades de flexibilização e perda dessa estabilidade, tal continua sendo uma questão, melhor dizendo, continua sendo pauta, como a bem da verdade corroborou-se através da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020, até o presente momento em trâmite.

Além disso, a motivação para a sua mitigação e perda, permanece sendo a mesma, qual seja, a Eficiência na Administração Pública, o que nos parece equivocado, ou exagerado, e porque não dizer uma forma de ocultar a verdadeira razão, o tratamento hostil, incorreto, desidioso, e porque não dizer injusto, direcionado ao servidor público, como sendo o responsável por todas as mazelas do país, mormente no tocante a ineficiência no trabalho, e ao endividamento da máquina pública.

Mas, todavia, através da presente pesquisa, evidenciou-se que, se o foco fosse na Eficiência da Administração Pública, por exemplo, teria havido a promulgação da lei complementar para regulamentar a avaliação periódica de desempenho. Nesse sentido, depreende-se que temos uma nova Reforma Administrativa em andamento, através da PEC nº 32/2020, e nenhuma lei complementar promulgada nesse escopo. Muito pelo contrário, a discussão permanece na atual possibilidade de Reforma Administrativa.

De mais a mais, constatou-se também as inverdades publicizadas no que diz respeito a impossibilidade de demissão do servidor público. Urge corroborar que muito antes da positivação do princípio da eficiência, já havia a previsão implícita do dever de eficiência, podendo o servidor público ser demitido, tendo como motivação conduta desidiosa, por exemplo, consoante artigos 117, XV e 132, XIII, da Lei 8.112/90 (Regime Jurídico dos Servidores Públicos da União).

Logo, ratifica-se, além da própria relação existente entre a estabilidade do servidor público, a Eficiência na Administração Pública e manutenção do Interesse Público, consolida-se a importância dessa estabilidade justamente para o alcance da Eficiência na Administração Pública e manutenção do Interesse Público

Nesse mister, averiguou-se que a relação e a importância da estabilidade para a eficiência na Administração Pública e manutenção do Interesse Público, a bem da verdade estão diretamente ligados ao valor do trabalho e a razão de ser da própria estabilidade, na medida em, com o reconhecimento e manutenção da estabilidade estar-se-á não só protegendo o servidor de perseguições políticas e demissões injustas, como garantindo-se a eficiência e imparcialidade na prestação dos serviços públicos, e na própria manutenção do Interesse Público.

Aliás, acerca da relação entre estabilidade do servidor público e eficiência na Administração Pública, é salutar novamente mencionar a previsão da manutenção das escolas de governo, consubstanciando, portanto, a eficiência do servidor público na sua capacitação e aperfeiçoamento, e não na mitigação, flexibilização ou perda da estabilidade, consoante dito anteriormente.

Assim, com base na problemática evidenciada no trabalho, conclui-se da presente pesquisa, através de estudos doutrinários e jurisprudenciais que conferir estabilidade ao servidor público, a contrario sensu do publicizado como corolário lógico, para as reformas administrativas havidas no Brasil, com ênfase na Reforma Administrativa materializada na EC 19/1998 e na atual em trâmite, através da PEC 32/2020, é tanto valorizar o trabalho, na medida em que é conferir ao servidor público o direito de permanecer, de continuar, de conservar-se trabalhando no serviço público, mas como também a garantia da eficiente prestação de serviços públicos à sociedade, residindo aí, portanto, a própria relação e a importância da estabilidade do servidor público para Eficiência na Administração Pública e manutenção do Interesse Público.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Larissa Nunes de Melo. Estabilidade do servidor x eficiência: O falso paradoxo. **Migalhas**, São Paulo, 6 nov. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/335995/estabilidade-do-servidor-x-eficiencia--o-falso-paradoxo/>. Acesso em: 21 jul. 2022.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. 9. ed. Brasília: OAB Editora, 2008.

BRANDÃO, Francisco. Comissão especial conclui votação da reforma administrativa. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 24 set. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/809694-COMISSAO-ESPECIAL-CONCLUI-VOTACAO-DA-REFORMA-ADMINISTRATIVA/>. Acesso em: 16 jul. 2022.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

BRASIL. [Emenda Constituição (1969)]. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 08 junh. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 maio 2022.

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. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112compilado.htm. Acesso em: 30 maio

2022.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **Recurso em Mandado de Segurança n. 5.590/95-DF**. Relator: Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro. Diário Oficial da Justiça: Brasília, DF, p. 20.395, 10 jun. 1996.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Reforma do aparelho do estado e as mudanças constitucionais: síntese e respostas a dúvidas mais comuns**. Brasília: MARE, 1997. Disponível em: <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/642>. Acesso em: 08 jul. 2022.

BRASIL, Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula n. 390**. Estabilidade. Art. 41 da CF/1988. Celetista. Administração direta, autárquica ou fundacional. Aplicabilidade. Empregado de empresa pública e sociedade de economia mista. Inaplicável. Brasília, DF: Tribunal Superior do Trabalho, [2005]. Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_351_400.html#SUM-390. Acesso em: 08 jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Projeto de Lei Complementar n. 248/1998**. Parecer da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. Relator deputado federal Luciano Castro (PR-RR). Brasília, DF, 03 out. 2007. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0tyc6y1pypatr1h1k6fy85a2ei13296189.node0?codteor=510324&filename=Parecer-CTASP-03-10-2007. Acesso em: 24 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Constituição 30 anos: as constituições brasileiras de 1824 a 1988**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=391696>. Acesso em: 08 jun. 2022

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Especial nº 1546818/SC**. (2015/0189423-5). Recorrente: Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Federal no Estado de Santa Catarina. Recorrido: União. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, 19 de março de 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=1.546.818&pesquisaAmigavel=+%3Cb%3E1.546.818%3C%2Fb%3E&b=ACOR&p=false&l=10&i=2&operador=e&tipo_visualizacao=RESUMO&tp=P. Acesso em: 24 jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n. 32/2020**. Parecer da Comissão Especial. Relator deputado federal Arthur Oliveira Maia (DEM-BA). Brasília, DF, 01 set. 2022. 142f. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020210925001710000.PDF#page=556>. Acesso em: 09 jul. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma da administração pública. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996. p. 269-294.

CAPOBIANGO, Ronan Pereira. *et al.* Reformas Administrativas no Brasil: Uma Abordagem Teórica e Crítica. **REGE Revista de Gestão**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 61-78, 2013. DOI: <https://doi.org/10.5700/issn.2177-8736.rege.2013.62000>.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. rev., ampl. atual. até 31.12.2012. São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos Humanos: o capital humano das organizações**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

COUTINHO, Ana Luísa Celino. A Estabilidade do Servidor Público na Reforma Administrativa. **Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado de Pernambuco – ESMAPE**, Recife, v. 4, n. 9, jan./jun. 1999.

COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor Público: reforma administrativa, estabilidade, empregado público, direito adquirido**. 1. ed. (ano 2003), 6. reimpr. Curitiba: Juruá, 2012.

COUTO, Reinaldo. **Curso de Direito Administrativo: segundo a jurisprudência do STJ e do STF**. São Paulo: Atlas, 2011.

DALLARI, Adilson Abreu. **Regime Constitucional dos Servidores Públicos**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo Positivo: atualizado de acordo com a Emenda Constitucional n. 41/03**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Reforma Administrativa – Estabilidade – Direito Adquirido. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, Juruá, v. 10, p. 81-95, 2002.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014.

LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. **Comentários à Reforma Administrativa**. São Paulo: RT, 1998.

MACHADO, Ralph. PEC muda regras para futuros servidores e altera organização da administração pública. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 04 set. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/690350-pec-muda-regras-para-futuros-servidores-e-altera-organizacao-da-administracao-publica/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

MAFFINI, Rafael. **Elementos de Direito Administrativo**: atualizado até a Lei 13.303/2016 – Estatuto das Estatais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

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

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Regime dos Servidores da Administração Direta e Indireta**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o Princípio da Eficiência. **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, DF, v. 2, n. 18, não paginado, nov. 2000. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/971/956>. Acesso em: 18 jul. 2022.

MORAES, Alexandre de. **Reforma administrativa**: emenda constitucional n. 19/98. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001. *E-book*. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522474455/>. Acesso em: 18 jul. 2022.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia**: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012.

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

OREIRO, José Luís; FERREIRA-FILHO, Helder Lara. A PEC 32 da Reforma Administrativa: uma análise crítica. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 41, n. 3, p. 487-506, jul./set. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-31572021-3308>.

PESSOA, Robertônio. **Curso de Direito Administrativo Moderno**. Brasília: Consulex, 2000.

PIRES, Maria Coeli Simões. Reforma administrativa: reflexões sob a perspectiva político-filosófica. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 133, p. 233-251, jan./mar. 1997. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/211>. Acesso em: 06 jul. 2022.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **O servidor público nas reformas constitucionais**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ROSSI, Licínia. **Manual de Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

SCHPALLIR, Andressa. Sem votos, governo suspende tramitação da PEC 32, a reforma administrativa. **Brasil de Fato**, Minas Gerais, 11 mar. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefatomg.com.br/2022/03/11/sem-votos-governo-suspende-tramitacao-da-pec-32-a-reforma-administrativa/>. Acesso em: 16 jul. 2022.

SILVA, Cláudio Eduardo Regis de Figueiredo e. **Administração gerencial & a reforma administrativa no Brasil**. 1. ed. (ano 2002), 5. reimpr. Curitiba: Juruá, 2007.

SOUZA, Teresa Cristina Padilha de. **Mérito, Estabilidade e Desempenho: influência sobre o comportamento do servidor público**. 2002. 123 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.