



**LUCAS DONIZETTI VILAS BOAS**

**ESTABILIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO NO ESTADO  
DEMOCRÁTICO DE DIREITO: ANÁLISE DO PRINCÍPIO DA  
EFICIÊNCIA E DA PEC 32/2020.**

**LAVRAS – MG  
2021**

**LUCAS DONIZETTI VILAS BOAS**

**ESTABILIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE  
DIREITO: ANÁLISE DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E DA PEC 32/2020**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Direito, para a obtenção do título de Bacharel.

Profa. Dra. Ana Luiza Garcia Campos (UFLA)  
Orientadora

**LAVRAS – MG  
2021**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca  
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Vilas Boas, Lucas Donizetti.

Estabilidade do serviço público no Estado Democrático de  
Direito: análise do princípio da eficiência e da PEC 32/2020 / Lucas  
Donizetti Vilas Boas. - 2021.

58 p.

Orientador(a): Ana Luiza Garcia Campos.

Monografia (graduação) - Universidade Federal de Lavras,  
2021.

Bibliografia.

1. Estabilidade. 2. Serviço Público. 3. Pec 32/2020. I. Campos,  
Ana Luiza Garcia. II. Título.

**LUCAS DONIZETTI VILAS BOAS**

**ESTABILIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE  
DIREITO: ANÁLISE DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E DA PEC 32/2020  
STABILITY OF PUBLIC SERVICE IN THE DEMOCRATIC RULE OF LAW:  
ANALYSIS OF THE PRINCIPLE OF EFFICIENCY AND PEC 32/2020**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Direito, para a obtenção do título de Bacharel.

APROVADA EM \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021.

Dra. Ana Luiza Garcia Campos (UFLA)  
Dra. Fernanda Gomes e Souza Borges (UFLA)  
Me. Marcelo Adalton Balisa (UFLA)

Profa. Dra. Ana Luiza Garcia Campos (UFLA)  
Orientadora

**LAVRAS – MG**

**2021**

*A Deus, que me sustentou e fortaleceu nos momentos mais difíceis.  
A todos os servidores públicos do Brasil, fonte dessa pesquisa, e que dia a dia prestam seus  
serviços de alta relevância na administração pública.*

*Dedico.*

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, meu melhor amigo.

À minha mãe Telma, meu pai Joel, minha irmã Isabel, meu cunhado Ademilson e meus sobrinhos Davi e Júlia, minha família e amparo em bons e maus momentos.

A todos os meus amigos, em especial, às minhas melhores amigas da graduação, Carolini e Letícia. Sem vocês, certamente, o caminho seria mais difícil.

A todos os amigos do Presídio de Lavras, em especial aos servidores do setor administrativo.

Aos novos amigos de serviço da Universidade Federal de Lavras.

À Universidade Federal de Lavras, em particular, ao Departamento de Direito, pela oportunidade.

À minha orientadora e professora, Ana Luiza Garcia Campos, pelos ensinamentos, paciência e auxílio prestados durante toda a graduação.

**MUITO OBRIGADO!!**

*Bem como o Filho do Homem não veio para ser servido, mas para servir e para dar a sua vida em resgate de muitos (Cristo Jesus, Evangelho de Mateus, Bíblia Sagrada)*

## RESUMO

Pretendeu-se, neste trabalho, demonstrar a importância do princípio da estabilidade na prestação de serviços públicos, partindo-se da premissa de que esse instituto é essencial para que a administração pública ofereça serviços aos cidadãos de modo impessoal, legal e eficiente, respeitando o Estado Democrático de Direito. Para isso, a pesquisa valeu-se de análises da legislação nacional e internacional, além de posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais. Buscando o êxito deste propósito, inicialmente, realizou-se o estudo da origem do princípio em questão, além de sua aplicação histórica no Brasil e no direito comparado. Após, correlacionou-se a estabilidade do servidor público com o princípio da eficiência. E, finalmente, analisou-se a PEC nº32/2020, que propõe uma nova reforma administrativa no serviço público brasileiro. Constituíram também objetivos do trabalho demonstrar a importância do princípio em casos práticos; mostrar como a estabilidade é de fato importante, não somente ao servidor, mas à sociedade em geral, além de realizar uma crítica quanto à atuação governamental em relação a investimentos na administração pública. Procedeu-se, por fim, a elaboração de conclusões sobre o estudo em questão, com a sugestão de melhores formas na avaliação do servidor público. Avalia-se que o estudo promoveu um melhor entendimento teórico sobre o tema e sua devida importância na democracia. Deseja-se que a pesquisa sirva de instrumento para que ocorra uma visão mais democrática e ampla sobre o tema, em épocas de profundas mudanças na administração pública brasileira.

**Palavras-chave:** Estabilidade. Eficiência. Administração pública. Reforma administrativa.



## ABSTRACT

The aim of this work was to demonstrate the importance of the principle of stability in the provision of public services, based on the premise that this institute is essential for public administration to offer services to citizens in an impersonal, legal and efficient manner, respecting the Democratic state. For this, the research used analyzes of national and international legislation, in addition to doctrinal and jurisprudential positions. Seeking the success of this purpose, initially, the study of the origin of the principle in question was carried out, in addition to its historical application in Brazil and in comparative law. Afterwards, the stability of the public servant was correlated with the principle of efficiency. And finally, PEC n°32 / 2020 was analyzed, which proposes a new administrative reform in the Brazilian public service. The objectives of the work were also to demonstrate the importance of the principle in practical cases; to show how stability is really important, not only to the civil servant, but to society in general, in addition to criticizing the government in relation to investments in public administration. Finally, conclusions were drawn about the study in question, with the suggestion of better ways in the evaluation of the public servant. It is evaluated that the study promoted a better theoretical understanding on the subject and its due importance in democracy. It is hoped that the research will serve as an instrument for a more democratic and broad vision on the subject to occur, in times of profound changes in the Brazilian public administration.

**Keywords:** Stability. Efficiency. Public administration. Administrative reform.

## SUMÁRIO

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO.....</b>   | <b>10</b> |
| <b>2</b> | <b>ESTABILIDADE: TEMAS CORRELACIONADOS, ORIGEM E TRATATIVA NO DIREITO INTERNO E COMPARADO.....</b>   | <b>12</b> |
|          | 2.1 Administração pública.....   | 12        |
|          | 2.2 Servidor público.....  | 13        |
|          | 2.3 Eficiência.....  | 14        |
|          | 2.4 Estabilidade.....  | 16        |
|          | 2.5 Origem do instituto.....   | 17        |
|          | 2.6 Breve histórico da legislação brasileira acerca da estabilidade.....   | 19        |
|          | 2.7 Estabilidade na legislação brasileira atual: critérios, vitaliciedade, empregados públicos e estabilidade excepcional.....                     | 21        |
|          | 2.8 Estabilidade e prestação do serviço público no direito comparado.....  | 24        |
| <b>3</b> | <b>PRINCÍPIO DA ESTABILIDADE: IMPORTÂNCIA NA DEMOCRACIA, RELAÇÃO COM O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E POSSÍVEIS RETROCESSOS QUANTO À SUA PERDA.....</b> | <b>28</b> |
|          | 3.1 Democracia e continuação da prestação dos serviços públicos.....   | 28        |
|          | 3.2 Estabilidade como forma de combater o patrimonialismo.....   | 30        |
|          | 3.3 Estabilidade e eficiência.....   | 31        |
|          | 3.4 Prestação de serviços públicos: atuação governamental e fatores que afetam a eficiência.....   | 37        |
| <b>4</b> | <b>ANÁLISE DA PEC Nº 32/2020 QUANTO À ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO.PROPOSTAS DE MELHORIA NA AVALIAÇÃO DOS SERVIDORES.....</b>                   | <b>42</b> |
|          | 4.1 Principais pontos da PEC 32/2020.....  | 42        |
|          | 4.2 Tratamento da estabilidade na PEC 32/2020.....   | 46        |
|          | 4.3 Sugestões para melhoria na avaliação de servidores.....  | 48        |
| <b>5</b> | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>   | <b>52</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>54</b> |

## 1. INTRODUÇÃO

A estabilidade de servidores públicos no cargo em que ocupam tem sido fonte de debates quanto à sua real importância na democracia e sua correlação com o princípio da eficiência na administração pública. Doutrina e jurisprudência têm sido praticamente unânimes quanto à sua valoração para que o serviço público ofertado ao cidadão-contribuinte ocorra de forma legal, impessoal e eficiente. No entanto, costumeiramente, há discussões em pauta sobre como esse instituto pode ocasionar efeitos negativos na prestação do serviço público, por exemplo, causando uma possível acomodação e ineficiência do servidor que, pelo fato de ter uma futura demissão dificultada, não buscaria prestar os seus serviços de forma qualificada.

De origem norte-americana, a estabilidade, desde seus primórdios, surgiu como uma limitação à uma discricionariedade exacerbada por aqueles que governam o Estado, funcionando como uma garantia de permanência no cargo para os servidores, independentemente da configuração dos novos governos eleitos periodicamente. Esse ideal também está presente em várias nações do mundo que aderem ao princípio em questão na prestação de serviços públicos, em especial, na administração pública brasileira, onde já é centenária a estabilidade aos servidores públicos.

No Brasil, recentemente, houve duas discussões semelhantes quanto à uma mitigação, ou até mesmo extinção da estabilidade. A primeira ocorreu na década de 90 com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), o qual propunha uma maior especialização da Administração Pública, promovendo assim algumas mudanças significativas, como a privatização de algumas entidades públicas, a aprovação da Emenda Constitucional nº 19/1998, a qual introduziu o princípio da eficiência no texto constitucional e a possibilidade que o servidor público perdesse o cargo por insuficiência de desempenho. Nos dias atuais, novamente discussões semelhantes ocorrem com a Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020, a qual propõe uma “Nova Administração Pública”, constituindo-se basicamente numa nova reforma administrativa, que, entre outros pontos, extingue a estabilidade para várias carreiras públicas, além de alterar os critérios para a adquirir em relação a outros cargos.

Nesse contexto, o presente trabalho tem como objeto a discussão quanto à importância da estabilidade no serviço público e como a extinção ou mitigação de tal princípio pode trazer consequências deveras negativas para a administração pública. Em um primeiro momento, haverá uma pesquisa histórico-legislativa, onde serão analisadas, brevemente, a origem desse instituto, sua aplicação no Brasil e em outros países, além dos critérios para a adquirir. Após, a partir de pesquisa doutrinária e busca de exemplos recentes, será feita a correlação entre a

estabilidade e a eficiência da administração pública, demonstrando como a exclusão da primeira pode afetar negativamente a segunda, promovendo o aumento de casos de arbitrariedade, corrupção e patrimonialismo na máquina pública, e também uma discussão quanto à necessidade de melhor atuação governamental em relação aos investimentos na estrutura da administração pública, além do treinamento e desenvolvimento de servidores. Finalmente, será feita a análise dos principais pontos da PEC nº 32/2020 quanto à estabilidade, as consequências que podem ocorrer quanto à sua futura aprovação, além de propostas quanto à melhor avaliação do servidor público.

Justifica-se a escolha do referido tema, pelo fato de, além das discussões atuais que o rodeiam, ser assunto que afeta, além dos servidores públicos, a administração pública e, conseqüentemente, toda a coletividade. A impessoalidade, legalidade e eficiência são princípios constitucionais estritamente ligados ao instituto da estabilidade, e, qualquer discussão ou modificação legal dessa necessita estar vinculada à análise daquelas. Num momento, em que o país passa por recentes reformas em sua estrutura, como a previdenciária e trabalhista, além de propostas como a tributária e administrativa, urge a necessidade de uma análise de como, nesse contexto, a administração pública pode ser mais eficiente sem extinguir direitos que fortalecem a prestação do serviço público na democracia.

## 2. ESTABILIDADE: TEMAS CORRELACIONADOS, ORIGEM E TRATATIVA NO DIREITO INTERNO E COMPARADO

Para a correta tratativa do tema “estabilidade no serviço público” e o entendimento de sua devida importância no Estado Democrático de Direito em que vivemos, faz-se necessária, inicialmente, a breve tratativa de determinados temas que cooperam para o melhor entendimento do assunto principal, como “administração pública”, “servidor público”, “eficiência” e “estabilidade” propriamente dita. As buscas pela sua origem no direito norte-americano e a tratativa legal no Brasil e no direito comparado também se mostram como uma importante égide para as discussões que envolvem tal princípio, além de nos fornecerem uma base sólida para afirmar que a estabilidade não se trata de um privilégio dos servidores da administração pública brasileira, mas de uma garantia para que o serviço público seja prestado de modo legal e eficiente, não somente no Brasil, como em vários países democráticos.

### 2.1 Administração pública

Conforme a consagrada autora Maria Sylvia di Pietro, a administração pública pode ser conceituada de duas formas: em seu sentido subjetivo, formal ou orgânico; e também em seu sentido objetivo, material ou funcional. Segundo a autora:

Basicamente, são dois os sentidos em que se utiliza mais comumente a expressão **Administração Pública**:

a) em sentido **subjetivo, formal** ou **orgânico**, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende **pessoas jurídicas, órgãos** e **agentes públicos** incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;

b) em sentido **objetivo, material** ou **funcional**, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria **função administrativa** que incumbe, **predominantemente**, ao Poder Executivo (DI PIETRO, 2019, p. 73. Grifos da autora).

Sintetizando, podemos definir que a administração pública é o conjunto de entidades, órgãos e agentes públicos que desempenham atividades em prol do interesse público. É o modo como o Estado presta serviço à sociedade. Registre-se que o presente trabalho focará no primeiro sentido mencionado, por englobar mais especificamente o conjunto de entes, órgãos e agentes públicos, cuja estabilidade não se mostra entendível sem tais elementos.

A administração pública é dividida, legalmente e doutrinariamente, em administração direta e indireta. A administração direta é composta por órgãos estruturados numa relação hierárquica, onde se fazem presentes a desconcentração e a subordinação, ou seja, vários órgãos numa mesma pessoa jurídica, que desempenham suas funções, alguns numa posição mais de comando, e outros, subordinados a esses, mais próximos dos cidadãos. A administração indireta, por sua vez, cria novas pessoas jurídicas, que possuem com a administração direta uma relação de simples vinculação, não existindo assim subordinação, pois são dotadas de autonomia quanto à sua organização financeira e administrativa. No Brasil, a administração indireta é composta por autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

## **2.2 Servidor público**

O termo “servidor público”, normalmente, é uma expressão utilizada pelo senso comum para designar todos aqueles que, lotados em entidades ou órgãos públicos, de algum modo, prestam serviços à sociedade. No entanto, tal conceituação, doutrinariamente e legalmente, não é a mais adequada. Os servidores públicos são espécies do gênero “agentes públicos” que contém vários tipos de pessoas com algum vínculo com a administração pública. Dentre os principais tipos de agentes públicos, podemos citar os agentes políticos, os militares, os particulares em colaboração com o poder público e os servidores públicos propriamente ditos. Ou seja, todos aqueles que possuem algum vínculo com o poder público são agentes públicos, e, uma parte desses agentes são servidores públicos, propriamente ditos. Destaque-se também que o termo “funcionário público” não é mais utilizado pela legislação atual e doutrina como sinônimo de servidor público, caindo em desuso, tendo algumas raras menções no direito penal e criminal. Como o enfoque do presente trabalho encontra-se na estabilidade de servidores públicos, serão esses o objeto principal deste estudo.

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

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 (DE MELLO, 2015, p. 255).

Complementando a definição do autor, podemos citar que servidores públicos também estão lotados nas outras pessoas jurídicas da administração indireta, a saber, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Por fim, cabe mencionar que os servidores públicos são divididos em três tipos: servidores estatutários, empregados públicos e servidores temporários. Dentre esses, somente os servidores estatutários, investidos através de aprovação em concurso público e aprovação no período de estágio probatório, possuem o direito à estabilidade no cargo em que ocupam, após o cumprimento dos requisitos constitucionais, que também estão previstos em regimes jurídicos próprios dos respectivos órgãos e entidades onde estão lotados. Sendo assim, quando este trabalho se referir ao termo “servidor público” o termo deve ser entendido no seu sentido estrito, como referência aos servidores estatutários, já que, somente esses possuem estabilidade.

### **2.3 Eficiência**

O conceito clássico de eficiência, no âmbito da administração pública, está definido como o fato de se ter uma excelente produção com a utilização de menos recursos possíveis, visto que esses são escassos. É, basicamente, produzir mais e com mais qualidade, não afastando-se de uma otimização de recursos. Vale lembrar aqui que tal conceituação não se confunde com os conceitos de eficácia e efetividade, apesar da proximidade que os rodeia. Nesse sentido,

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 (CARVALHO FILHO, 2020, p. 113).

Expostos tais conceitos, podemos verificar que, em relação ao servidor público, esse será eficiente quando desempenhar suas funções de modo legal, proativo e responsável, buscando alcançar resultados positivos em sua atuação. Tais critérios também norteiam a atuação de toda a administração pública. Aliás, a eficiência foi alçada a princípio da administração pública com a introdução da emenda constitucional nº 19 de 1998, que deu nova redação ao artigo 37 da Carta Magna ao destacar que os princípios que norteiam a atuação de

toda a administração pública brasileira, seja essa direta ou indireta, no âmbito de todos os poderes e todos os entes da república são a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CONSTITUIÇÃO, 1988).

A introdução de tal princípio no ordenamento jurídico brasileiro é fruto das mudanças ocorridas na década de 1990 na administração brasileira, que, baseada no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) buscava uma modernização do aparelho estatal quanto à sua estrutura, o que ocasionou várias privatizações de estatais e concessões de serviços públicos, e também quanto à própria prestação do serviço público.

Vale destacar ainda que esse princípio não pode ser analisado de forma individualizada. Como princípio expresso da administração pública, sua análise deve sempre ser acompanhada por outros princípios, principalmente o da legalidade. Relacionando-se com essa, a eficiência não pode ter o seu tratamento idêntico ao que acontece na iniciativa privada, pois o serviço público deve ter toda a sua atuação pautada em lei, não em lucro. Sendo assim, a busca por eficiência não pode afastar o administrador público da observância da legislação, mas, deve fazer com que ele busque melhores resultados por meio de uma atuação legal.

Cabe também aqui fazer um adendo. O incremento do princípio da eficiência no rol expresso da Constituição não é suficiente para tornar a máquina pública eficiente. Investimentos financeiros, mudança da mentalidade dos governantes, busca incessante no combate à corrupção, otimização de tecnologias, treinamento e desenvolvimento dos servidores, todas essas ações são essenciais para o alcance da eficiência desejada. Isso mostra que não se pode restringir o alcance da eficiência somente na atuação do servidor público, sem que haja atitudes concretas por parte do governo em oferecer meios para que tal servidor possa desenvolver seu trabalho de forma aperfeiçoada. E, nesse contexto, cabe alguns questionamentos: “Quantas escolas de governo para o desenvolvimento da carreira do servidor existem?” “Os órgãos e entidades públicas dispõem de tecnologias e material adequados para a atuação do servidor?” “O incremento do princípio da eficiência no serviço público extinguiu ou no mínimo mitigou em grau satisfatório a corrupção por parte dos governantes?” Tais questionamentos serão tratados ao longo desse trabalho, mas pode-se afirmar desde já que a atuação governamental está aquém daquilo que é necessário para o melhor cumprimento da eficiência na administração pública, e que direcionar todas as críticas quanto a essa ineficiência para a atuação do servidor público, usando principalmente como justificativa a estabilidade no cargo, se mostra como um equívoco. Nesse sentido,



[...]Por outro lado, afirma-se ainda, de nada adianta a referência expressa na Constituição se não houver por parte da Administração a efetiva intenção de melhorar a gestão da coisa pública e dos interesses da sociedade. Com efeito, nenhum órgão público se tornará eficiente por ter sido a eficiência qualificada como princípio na Constituição. O que precisa mudar, isto sim, é a mentalidade dos governantes; o que precisa haver é a busca dos reais interesses da coletividade e o afastamento dos interesses pessoais dos administradores públicos. Somente assim se poderá falar em eficiência (CARVALHO FILHO, 2020, p. 110).

## 2.4 Estabilidade

A estabilidade se mostra como uma garantia para que o servidor público desempenhe suas funções no cargo em que ocupa de modo que não necessite atuar de forma indevida ao interesse público por pressões externas, seja de chefias imediatas ou de particulares.

Nas palavras de Irene Nohara, estabilidade:

[...] Do latim *stabilitate*, designa a qualidade de estável. No Direito Administrativo indica a garantia de permanência no serviço público assegurada aos servidores nomeados para cargo de **provimento efetivo em virtude de concurso público**, após três anos de efetivo exercício (NOHARA, 2015, grifos da autora).

Diante de tal conceituação, defere-se que o princípio da estabilidade no serviço público possui status constitucional, que, originalmente, previa que os servidores públicos eram estáveis após efetivo exercício de dois anos no cargo público em virtude de aprovação em concurso público, além do cumprimento de determinados requisitos no período de estágio probatório. Com a emenda constitucional nº 19 de 1998, o prazo para que o servidor adquirisse a estabilidade se estendeu para três anos, conforme artigo 41 do texto constitucional. Além disso, o parágrafo 1º, inciso III do mesmo artigo, instituiu uma nova possibilidade de perda do cargo pelo servidor estável: avaliação periódica de desempenho, matéria que deveria ser regulamentada por lei complementar, mas que ainda não teve sua regulamentação realizada.

A doutrina constitucional e administrativista é praticamente unânime quanto à importância da estabilidade para servidores públicos na administração pública. Além de propiciar aos servidores públicos realizarem suas atividades sem a necessidade de submissão a pressões indevidas e ilegais de suas chefias, tal instituto se mostra de forma essencial para a garantia da continuidade do serviço público e para fazer com que a administração pública seja mais eficiente e impessoal. Nesse sentido,

A *estabilidade* é instituto jurídico com vocação *instrumental*, concebido para garantir o desempenho impessoal do servidor público. Trata-se de meio imaginado para impedir que a influência política (notadamente político-partidária) comprometa o desempenho da missão de bem servir o público, por temor de qualquer tipo de represália ou consequência negativa (MOTTA, 2019).

Cabe ainda ressaltar que a estabilidade, mais do que ser uma forma de proteção do próprio servidor público, se mostra como uma forma de proteção da própria sociedade contra os abusos que possam ser cometidos por aqueles que gerem a máquina pública. Erasto Villa Verde Filho, opinando sobre a possibilidade de flexibilização da estabilidade no serviço público, já no ano de 1997, opinava:

[...] Com base em tais fundamentos, não há negar que a estabilidade existe muito mais em benefício da sociedade e do Estado que em proveito do próprio servidor estável, como assevera Celso Antônio Bandeira de Mello (1994): “Tal regime, atributivo de proteções peculiares aos providos em cargo público, almeja, para benefício de uma ação impessoal do Estado – o que é uma garantia para todos os administrados –, ensejar aos servidores condições propícias a um desempenho técnico isento, imparcial e obediente tão-só a diretrizes político-administrativas inspiradas no interesse público, embargando, dessarte, o perigo de que, por falta de segurança, os agentes administrativos possam ser manejados pelos transitórios governantes em proveito de objetivos pessoais, sectários ou político-partidários (VILLA-VERDE FILHO, apud MELLO, 1997. p. 189).

Nesse contexto, mostra-se perceptível o fato de que a supremacia do interesse público deve sempre nortear a atuação dos operadores da máquina pública, sejam esses servidores ou gestores públicos. E, para isso se concretizar, faz-se necessário que os princípios que regem a atuação da administração pública, como a legalidade e a impessoalidade sejam devidamente cumpridos, fato esse que se torna deveras dificultado se não houver a garantia ao servidor de permanência no cargo, mesmo se, legalmente e eticamente, contrariar a vontade de sua chefia.

## 2.5 Origem do instituto

O instituto da estabilidade no serviço público, desde seus primórdios, mostrou-se como uma forma de fazer com que a prestação do serviço público, por parte do Estado, fosse de forma contínua e eficiente. É praticamente consenso na doutrina que o instituto tem sua origem nos Estados Unidos da América (EUA), onde era costumeira a prática da troca de funcionários com a mudança do poder político que regeria aquela nação. Num país que é historicamente dividido quanto ao seu poder político entre republicanos e democratas, a assunção de um novo

governante pela vitória nas eleições fazia com que todo o corpo técnico e administrativo fosse substituído por funcionários que estivessem mais alinhados com a forma de atuar desse novo governante. Sobre esse contexto, João Rodrigues Guimarães Filho cita que:

[...] Nesse entendimento, podemos deduzir que tais entidades, ao galgarem, por sua vez, os postos de comando da máquina estatal, demitiam os servidores considerados contrários ou desnecessários à política da vez, para darem lugar aos simpatizantes, reputados de sua confiança. Procedimento esse que causava significativa interrupção dos serviços públicos, tanto em quantidade como em qualidade (GUIMARÃES FILHO, 2004, p.10).

Diante disso, mostra-se claro que, desde tempos passados, a máquina pública sempre esteve numa posição em que sua eficiência estaria ameaçada por interesses particulares. Tais marcas de patrimonialismo, que é a confusão da coisa pública com a coisa privada, estiveram presentes não somente nos EUA, como supracitado, ou no Brasil, mas também em todo o mundo. Sendo assim, a possibilidade de demissões *ad nutum* de todo o serviço público não foi e não é capaz de fazer com que tal serviço seja prestado de forma contínua e eficiente.

Importante também ressaltar que, durante o seu percurso histórico, a estabilidade teve grande influência de ideais burocráticos, propostos por Max Weber. Como a burocracia, em seu sentido puro, almejava a prestação de serviço de modo impessoal, evitando assim a submissão a pressões externas, a estabilidade se mostrava como forte instrumento para que o servidor cumprisse seus afazeres com autonomia. Vale lembrar que, em especial no contexto brasileiro, a burocracia surge como uma resposta às práticas patrimonialistas presentes no poder político de século passado, e que ainda, infelizmente, mostram vestígios nos dias atuais.

Nesse contexto, Caio Frederico Fonseca Martinez Perez, citando Weber destaca que:

[...] e han originado garantías jurídicas contra la destitución o el traslado arbitrarios, estas garantías tienen por finalidad principal ofrecer una seguridad con vistas al cumplimiento rigurosamente objetivo y exento de toda consideración personal del deber específico impuesto por el correspondiente cargo (PEREZ, *apud* Weber, 2016, p. 101).

Como se vê, o conceito de estabilidade sempre esteve atrelado ao conceito de democracia, eficiência e autonomia na prestação do serviço. Em países que, historicamente, contêm traços de patrimonialismo e corrupção, como o Brasil, é incabível a prestação do serviço público sem a devida segurança de não ser punido por não ceder às pressões indevidas. Isso faz com que a estabilidade seja, de fato, um princípio propriamente dito, que rege à relação do servidor público com o cargo que ocupa.

## 2.6 Breve histórico da legislação brasileira acerca da estabilidade

A primeira menção clara que se pode citar quanto à estabilidade no direito brasileiro advém da Lei 2924, de 1915, que garantia ao funcionário da Estrada de Ferro Central a demissão somente em virtude de falta grave, já prevista a ampla defesa no caso *in concreto* (COUTINHO, 1999). Conforme redação do artigo 32, N.16 do referido diploma legal,

Os funcionarios titulados da Estrada de Ferro Central, depois de 10 annos de serviço effectivo, só poderão ser demittidos por falta grave, verificada em processo administrativo em que será admitida plena defesa (LEI 2924, 1915, grafia conforme original).

Após isso, praticamente todas as constituições brasileiras, a partir da carta magna de 1934, fizeram a tratativa do tema, com algumas mudanças relacionadas, principalmente, ao tempo de serviço necessário para aquisição da garantia de permanência no serviço, e a extensão ou não da estabilidade aos funcionários investidos na função pública sem prévia aprovação em concurso público.

A Constituição de 1934, ao fazer a tratativa do tema mencionava, em seu artigo 169:

Os funcionários públicos, depois de dois annos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em geral, depois de dez annos 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 annos de serviço efetivo não poderão ser destituídos dos seus cargos, senão por justa causa ou motivo de interesse público (CONSTITUIÇÃO, 1934).

Mostrava-se clara a proteção ao trabalhador da máquina pública, que abrangia, inclusive, servidores investidos sem concurso público. A proteção decenal a esses funcionários assemelha-se à estabilidade que trabalhadores da iniciativa privada possuíam, e que foi sendo substituída gradativamente pelo Fundo de Garantida por Tempo de Serviço (FGTS).

A Constituição de 1937 reproduziu o mesmo dispositivo em seu artigo 156, alínea c, do referido diploma, apenas excluindo o parágrafo único, que já não garantia a estabilidade aqueles investidos sem concurso público (CONSTITUIÇÃO, 1937)

A Constituição de 1946 tratou do tema já em contornos semelhantes à Constituição atual. Em seu artigo 188 é citado que:

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 (CONSTITUIÇÃO, 1946).

Mostra-se clara a semelhança quanto à tratativa atual, já prevendo a estabilidade após o decurso de dois anos e a possibilidade de livre nomeação e exoneração de cargos de confiança. Interessante notar que, após a Constituição de 1937 não fazer menção explícita à estabilidade de funcionários nomeados sem concurso público, a Constituição de 1946 novamente faz menção a esses funcionários, com a estabilidade após cinco anos de efetivo serviço.

A Constituição de 1967 determinou, de forma explícita, que a estabilidade alcança somente servidores investidos em virtude de aprovação em concurso público. O artigo 99 do texto constitucional declara que “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” (CONSTITUIÇÃO, 1967).

Por fim, a Constituição atual, em seu texto original, declarava que

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

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

§ 2º - Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade.

§ 3º - Extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade remunerada, até seu adequado aproveitamento em outro cargo (CONSTITUIÇÃO, 1988, texto original).

Conforme supracitado, a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, aumentou o prazo para aquisição de estabilidade para três anos. Além disso, ampliou a possibilidade de desligamento de servidores estáveis, introduzindo a possibilidade de demissão do serviço público em virtude de avaliação periódica de desempenho, norma de eficácia limitada, que deveria ser regulamentada por lei complementar.

Sintetizando, mostra-se claro que é secular a preocupação do legislador e do constituinte quanto à prestação do serviço público, para que essa seja impessoal e eficiente. E, para isso, a

estabilidade sempre se mostrou necessária, seja na Era Vargas, no regime militar ou na república democrática em que vivemos atualmente.

## **2.7 Estabilidade na legislação brasileira atual: critérios, vitaliciedade, empregados públicos e estabilidade excepcional**

O princípio da estabilidade está previsto na atual constituição do Brasil, nas constituições estaduais, nas leis orgânicas municipais e também nos vários regimes jurídicos que norteiam a atuação dos respectivos servidores públicos.

A redação atual do artigo 41, *caput*, do texto constitucional declara que “São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público” (CONSTITUIÇÃO, 1988). No mesmo sentido, o artigo 21 da Lei 8112, de 1990, que trata do regime jurídico dos servidores em âmbito federal, declara 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”. (LEI 8112, 1990). Vale lembrar, mais uma vez, que redação atual do texto constitucional foi alterada pela emenda constitucional nº 19 de 1998, que mudou o prazo para aquisição de estabilidade para três anos. Sendo assim, apesar da redação do texto da Lei 8112 ainda mencionar o prazo de dois anos para a configuração da estabilidade, tal prazo não se aplica mais, tendo sido estendido para três anos.

Sinteticamente, pode-se afirmar que, pela legislação atual, para que o servidor público tenha direito à estabilidade, ele deve cumprir, cumulativamente, os seguintes requisitos: aprovação em concurso público de provas ou provas e títulos, nomeação para provimento em cargo efetivo, cumprimento do período de estágio probatório de três anos, onde serão avaliados determinados critérios como pontualidade, assiduidade, responsabilidade, iniciativa e disciplina, e desempenho satisfatório no cargo obtido através de avaliação de desempenho anual. Soma-se a esses critérios o cumprimento dos deveres legais, responsabilidades e orientações previstas nos estatutos e códigos de ética que regem a atuação do servidor em todas as esferas do governo.

Importante também diferenciar aqui os conceitos de estabilidade e vitaliciedade. O primeiro, conforme já tratado, trata da garantia ao servidor que trabalha em regime estatutário de permanência no cargo após três anos de efetivo serviço e o cumprimento dos requisitos previstos. A demissão dos servidores estáveis pode ocorrer devido à sentença judicial transitada

em julgado, processo administrativo em que seja assegurada ampla defesa e através de avaliação periódica de desempenho.

Já a vitaliciedade é uma garantia ainda maior de permanência no cargo. É uma forma de proteção de cargos específicos que devem ter sua atuação pautada em alto grau de impessoalidade e eficiência. Na Constituição Federal é garantida aos membros do poder judiciário, ministério público e tribunais de conta. Vale ressaltar que tal princípio atinge somente os membros (juízes, desembargadores, promotores, ministros, entre outros), sendo que os servidores públicos que trabalham juntamente com tais membros em seus respectivos órgãos, são regidos, em regra, por regime jurídico próprio, sendo garantido nesse caso a estabilidade, e não a vitaliciedade a tais servidores. Os agentes públicos que possuem vitaliciedade só podem ser demitidos em virtude de sentença judicial transitada em julgado. Não se aplica nesse caso o desligamento por processo administrativo.

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

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 (DE MELLO, 2015, p. 315).

Ressalte-se ainda que há a possibilidade de obtenção da vitaliciedade imediatamente com a posse no cargo, fato que nunca ocorre quanto à estabilidade, que obrigatoriamente deve ser precedida de estágio probatório. Desembargadores, ministros e procuradores do ministério público, a partir do segundo grau, adquirem a vitaliciedade imediatamente com a posse no cargo, inclusive aqueles investidos no cargo através do quinto constitucional. Somente magistrados e membros do ministério públicos, ambos lotados em primeiro grau, que necessitam de um período de dois anos de efetivo serviço para a aquisição da vitaliciedade.

Quanto aos empregados públicos, que, normalmente, são lotados em entidades da administração indireta que exploram atividade econômica, como empresas públicas e sociedades de economia mista, eles não possuem estabilidade, tampouco vitaliciedade. Por serem portadores de emprego público, e não de cargo público, são regidos pelas normas da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Diante disso, não gozam da garantia de permanência no cargo, nem estão sujeitos, obviamente, ao período de estágio probatório. Apesar da súmula 390 I do TST declarar expressamente que o benefício da estabilidade se aplica aos empregados celetistas da administração indireta, tal aplicação sumular se mostra ultrapassada, sendo

consenso na doutrina e jurisprudência que tais empregados não gozam de tal garantia. Nas palavras de Maria Sylvia di Pietro:

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 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) (DI PIETRO, 2019, p. 755).

Em recente julgado do Supremo Tribunal Federal (EMB.DECL.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 589.998 PIAUI), foi assentado o entendimento pela corte que o ato de dispensa de empregados públicos não necessita ser motivado. A exceção alcança somente a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), que, ao desligar algum servidor, deve motivar o ato. Inclusive esse é o entendimento do Tribunal Superior do Trabalho (TST), conforme Orientação Jurisprudencial 247, conforme emenda a seguir:

247. SERVIDOR PÚBLICO. CELETISTA CONCURSADO. DESPEDIDA IMOTIVADA. EMPRESA PÚBLICA OU SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. POSSIBILIDADE (alterada – Res. nº 143/2007) - DJ 13.11.2007  
I - A despedida de empregados de empresa pública e de sociedade de economia mista, mesmo admitidos por concurso público, independe de ato motivado para sua validade;  
II - A validade do ato de despedida do empregado da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) está condicionada à motivação, por gozar a empresa do mesmo tratamento destinado à Fazenda Pública em relação à imunidade tributária e à execução por precatório, além das prerrogativas de foro, prazos e custas processuais (TST, OJ 247, 2007).

Diante do acima exposto, é compreendido que a estabilidade, objeto do presente estudo, aplica-se somente a servidores públicos estatutários, investidos através de aprovação em concurso público, e com outros requisitos estabelecidos na Constituição e em regimes próprios.

Por fim, cabe mencionar que a Constituição previu uma exceção quanto à forma de obter a estabilidade, a qual a doutrina denomina de estabilidade excepcional. Conforme artigo 19 do Ato das disposições constitucionais transitórias:

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



da Constituição, são considerados estáveis no serviço público (CF, ADCT, 1988).

Sendo assim, aqueles que se encontravam em pleno exercício há pelo menos cinco anos ininterruptos antes do advento da Constituição 1988, mesmo que não fossem admitidos no serviço público através de aprovação em concurso público, adquiriram a estabilidade.

## **2.8 Estabilidade e prestação do serviço público no direito comparado**

Quanto à prestação de serviços públicos em outros países, cabe mostrar, sinteticamente, como é a tratativa da estabilidade em alguns Estados estrangeiros.

Tomando, primeiramente, a França como exemplo, a prestação do serviço público alcança um importante papel na sociedade, visto que, grande parcela da população ocupa postos de trabalho no serviço público, correspondendo a aproximadamente 21,4% da população que, de alguma forma, labora em cargos públicos (FÁVERO, 2019). As carreiras públicas são divididas em três grandes grupos: funções públicas do Estado, funcionários de administrações locais e funcionários da rede hospitalar. A estabilidade alcança todos eles e eventual demissão somente pode ser admitida em casos de graves crises fiscais ou penalidades, onde deve ser pautada pelo devido processo administrativo, assegurada a ampla defesa. Assim leciona o artigo 70, da Lei 84-16 de 11 de janeiro de 1984, que disciplina o estatuto dos servidores públicos franceses, ocupantes de funções públicas do Estado:

Le licenciement pour insuffisance professionnelle est prononcé après observation de la procédure prévue en matière disciplinaire.  
Le fonctionnaire licencié pour insuffisance professionnelle peut recevoir une indemnité dans les conditions qui sont fixées par décret (FRANÇA, Lei 84-16,1984).

Em artigo sobre as carreiras públicas francesas, Lúcio Reiner sintetiza que:

Em resumo, todos os funcionários públicos franceses, independentemente de sua categoria funcional, têm direito ao instituto da estabilidade, julgada inerente à função pública na França. A administração pública só pode demitir por justa causa; na rede hospitalar pública, existe a possibilidade de colocar funcionários em disponibilidade por tempo determinado (REINER, 1995, p.4).

Ainda nesse estudo, Reiner pontua interessantes observações que cooperam para fazer a prestação do serviço público francês ser uma das mais bem avaliadas no cenário internacional.

O plano de carreira é muito bem estruturado e o servidor é recompensado pelo desempenho satisfatório do cargo. Nesse sentido,

[...]O mecanismo principal reside na própria estrutura do Plano de Carreira. Trata-se de instrumento fundamental para garantir eficiência e qualidade dos serviços públicos. Com efeito, o funcionário sabe qual a sua carreira e que requisitos deve preencher para ser promovido (estudos, desempenho, exames). Em suma, a administração oferece um estímulo para o funcionário prestar bons serviços e pune o desinteressado pecuniariamente e o relapso até com a demissão (REINER, 1995, p. 5).

Fazendo um pequeno liame com o serviço público brasileiro, podemos perceber que o fato de proporcionar um desenvolvimento melhor na carreira do servidor público é deveras importante para a administração pública. O servidor na França é estimulado a progredir na carreira através de critérios objetivos, como estudos, atingimento de metas e alto desempenho no cargo, numa avaliação que dá mais valorização ao mérito que ao tempo de serviço. Tal fato, certamente, coopera intensamente para a boa eficiência da máquina pública, sem a necessidade de afastar a incidência da estabilidade, que é direito, praticamente, de todos os servidores franceses.

Outro exemplo, dentre vários, de país que adota a estabilidade no cargo é o Japão. O serviço público japonês é marcado por uma série de peculiaridades numa nação que é reconhecidamente notada por seus valores éticos e morais, e que são continuamente enfatizadas para o servidor público japonês. Em estudo promovido pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), é identificada a peculiaridade da seleção de novos servidores para o serviço público naquele país:

A carreira do servidor público, **que também tem estabilidade** no Japão, começa no recrutamento por meio de uma série de concursos públicos simultâneos realizados uma vez por ano, voltado para recém-graduados das universidades e/ou ensino médio. Assim, não há contratação para vagas e cargos específicos, trata-se de um grande concurso genérico. Os ministérios “disputam” entre si os aprovados no concurso unificado (KOBAYASHI, 2019, grifo meu).

Respeitadas as devidas facetas que diferenciam a administração pública brasileira da japonesa como, por exemplo, sistema de remuneração, o qual, no Japão, busca a igualdade entre os trabalhadores do setor público e do setor privado; sistema de rotatividade (*job rotation*) que determina que o servidor japonês não pode ficar indeterminadamente no mesmo cargo durante toda a sua carreira, mas adquirir experiência em outros cargos da administração (PEDROSA, 2019); e o próprio modo de seleção de pessoal, conforme já supracitado no estudo da UERJ,

podemos perceber que o instituto da estabilidade também se faz presente num país que, nitidamente, busca o combate a corrupção e valora intensamente a ética e a moral no cargo público. Nesse sentido: “Os servidores recebem constantemente treinamento para fortalecer o senso de ética e o senso de missão do serviço em prol da sociedade. Além disso, têm sua participação e atuação na política restringidas” (KOBAYASHI, 2019). Aliás, pode-se afirmar que a estabilidade coopera para que a ingerência política não torne a prestação do serviço público ineficiente e/ou corrupta, seja no Japão, Brasil, ou qualquer outra nação democrática.

Ao analisarmos países vizinhos ao Brasil, a estabilidade também se faz presente nas nações sul-americanas. Tomando a Argentina como exemplo, pode-se perceber uma legislação administrativa muito parecida com a brasileira, sendo que, a estabilidade também é direito do servidor, prevista tanto na Constituição Argentina, como no Marco de Regulação do Emprego Público Nacional (LEI 25164), que assim dispõe:

Artículo 14 bis.- El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; **estabilidad del empleado público**; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial (ARGENTINA, Constituição, 1995, grifo meu).

Ainda nesse sentido,

Artículo 16. — Las personas vinculadas laboralmente con la Administración Pública Nacional, según el régimen al que hubieren ingresado, tendrán los siguientes derechos, de conformidad con las modalidades establecidas en las leyes, en las normas reglamentarias y, en cuanto corresponda, en los convenios colectivos de trabajo:

a) Estabilidad [...] (ARGENTINA, Lei 25164).

Além da estabilidade, o regime jurídico dos servidores públicos argentinos prevê institutos que se fazem presente na legislação brasileira, como a disponibilidade, reintegração e avaliação de desempenho.

Pelos exemplos expostos, defere-se que a estabilidade no cargo não se trata de um direito exclusivo, o qual é tratado por muitos como privilégio, aos servidores brasileiros, sendo também garantida em vários países ao redor do mundo. Em interessante entrevista à Folha Dirigida (empresa especialista em preparação para concursos públicos), o professor e mestre em

administração, Antônio Batista, cita a importância de tal instituto nos países democráticos. De acordo com ele,

[...] a estabilidade do servidor é uma característica comum aos países democráticos. Neste quesito, é praticamente uma exceção o país que tem um regime de democracia e não adota a estabilidade no setor público. Nestas exceções, estão os Estados Unidos (EUA), por exemplo, onde os servidores não têm como regra a estabilidade e podem ser demitidos como qualquer trabalhador da iniciativa privada (FOLHA DIRIGIDA, 2017).

Erasto Villa-Verde Filho também alertou como tal instituto tem relevante importância no direito estrangeiro. Citando Josemar Dantas, o autor ensina que:

As nações mais desenvolvidas do mundo, entre as quais a Alemanha e a Itália, adotam o regime da estabilidade em extensão bem mais abrangente do que no Brasil. Até mesmo os postos políticos logo abaixo do ministro são ocupados por servidores estáveis. Tal critério explica por que as crises políticas nos países que praticam a estabilidade jamais se convertem em crises institucionais ou interrompem o funcionamento pleno da máquina administrativa (VILLA-VERDE FILHO, apud Dantas, 1997).

Conforme ressaltado pelo mestre Antônio Batista, os EUA se mostram com exceção à garantia de estabilidade no cargo público para seus funcionários. Apesar de, como supracitado, historicamente, isso ter causado uma demandada de trocas de funcionários por outros mais alinhados aos ideais do novo governante eleito, a legislação americana atual permite a demissão do funcionário sem a necessidade de um processo administrativo em que são assegurados ampla defesa e contraditório. Nesse sentido,

Os servidores americanos não têm estabilidade no emprego e podem ser demitidos como qualquer outro trabalhador do setor privado. A ascensão na tabela salarial é feita exclusivamente por mérito, através da avaliação de desempenho com fixação clara de regras e metas a serem atingidas. Os servidores recebem bônus anuais pela produtividade (SANTOS, 2015).

Em termos conclusivos, nota-se que os Estados Unidos se mostram como uma exceção à garantia de estabilidade no serviço público, sendo que a maioria dos países, cada qual com suas peculiaridades, garantem a permanência no cargo para os trabalhadores da administração pública.

### **3. PRINCÍPIO DA ESTABILIDADE: IMPORTÂNCIA NA DEMOCRACIA, RELAÇÃO COM O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E POSSÍVEIS RETROCESSOS QUANTO À SUA PERDA**

Conforme exposto, a estabilidade surgiu como uma forma de que a continuidade na prestação de serviços públicos não fosse afetada pela troca de governantes, no contexto norte-americano. Hoje, a situação não se alterou, sendo que, tal princípio se mostra essencial para a garantia de serviços à população.

Essa garantia de não afetação dos serviços públicos pela troca constante de governantes demonstram uma estrita relação entre a estabilidade e a eficiência, princípios expressos no texto constitucional, e que juntos cooperam para o fortalecimento da democracia. Portanto, a extinção e/ou mitigação da estabilidade, certamente, traria consequências deveras negativas para toda a sociedade.

#### **3.1 Democracia e continuação da prestação dos serviços públicos**

O Brasil constitui-se como um Estado democrático de direito (CONSTITUIÇÃO, 1988), tendo como característica marcante a busca pelo fortalecimento e estabilização dessa democracia através de atributos, responsabilidades e princípios que regem a atuação governamental. De origem grega, a palavra democracia tem seu significado oriunda dos radicais *demos + kratos*, significando, literalmente, “governo do povo”, o que implica dizer que o povo tem o poder de se fazer representar e de influenciar nas decisões do governo. A principal característica da atuação desse poder popular é o voto. Isso está explícito na Constituição Federal, que disciplina no parágrafo único do artigo 1º que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (CONSTITUIÇÃO, 1988). De tal poder dado ao povo para a escolha de seus representantes advém outra característica clara dos países democráticos: a possibilidade de mudança periódica dos agentes políticos. Independentemente do período de mandato do governo eleito e da possibilidade ou não de reeleição, sua alternância numa democracia é essencial para o respeito à vontade popular. Somente regimes autoritários não admitem tal alternância.

Diante dessa periodicidade do mandato dos governantes surge a necessidade do Estado ter um corpo de servidores públicos estáveis que garanta a continuidade da prestação dos serviços públicos a cada mudança de governo. Sendo assim, apesar da troca periódica de

agentes políticos, esses servidores têm a responsabilidade de dar continuidade à prestação de serviços à sociedade. Dando ênfase a esse princípio, José dos Santos Carvalho Filho destaca:

Os serviços públicos buscam atender aos reclamos dos indivíduos em determinados setores sociais. Tais reclamos constituem muitas vezes necessidades prementes e inadiáveis da sociedade. A consequência lógica desse fato é a de que não podem os serviços públicos ser interrompidos, devendo, ao contrário, ter normal continuidade. Ainda que fundamentalmente ligado aos serviços públicos, o princípio alcança toda e qualquer atividade administrativa, já que o interesse público não guarda adequação com descontinuidades e paralisações na Administração (CARVALHO FILHO, 2020, p. 119).

Como já supracitado, o princípio da estabilidade tem suas origens na política liberal norte-americana que, com a mudança de governo, era afetada em relação à manutenção da prestação dos serviços, visto que, praticamente, todo o corpo administrativo era substituído por servidores mais alinhados aos ideais do novo governante. Isso fazia com que a continuidade dos serviços públicos encontrasse obstáculos pela inexperiência dos novos servidores e a adaptação deles ao órgão ou entidade pública ocupada. Tal situação nos mostra que é essencial para uma democracia que, diante da troca periódica dos governos eleitos, a manutenção dos serviços públicos seja garantida. É uma forma de proteger não somente os servidores contra despedidas arbitrárias dos governantes por motivos políticos, mas também de proteger a própria sociedade, que é a destinatária final dos serviços públicos. Nesse sentido:

Trata-se de um princípio diretamente arraigado aos alicerces da Constituição Federal de 1988. A falta de estabilidade concedida aos servidores transformaria o Estado de Direito em Estado do livre arbítrio. A estabilidade dos servidores públicos não é nem de longe um privilégio concedido a eles, e sim “uma garantia individual outorgada aos administrados contra a distorcida influência política no desempenho da função pública e também um direito político dos cidadãos a uma administração transparente e participativa (DA SILVA, *apud* MARTINS, 2017).

Vale lembrar que os servidores servem ao Estado, e não ao interesse do governante. Somente em regimes autoritários é que os servidores estão à mercê do governante, que age de forma arbitrária e desrespeitosa à vontade popular. Diante disso, é de suma importância que os servidores tenham uma garantia de permanência no emprego, ainda que suas ações estejam em desacordo da vontade do governante, com o fim de atingir o bem público. Isso nos mostra que a estabilidade do servidor possui uma relação direta com a estabilidade da própria democracia. Tomando como exemplo algumas estruturas administrativas menores, como de prefeituras de pequenos municípios, onde se mostra nítida a formação de determinados grupos políticos, soa

como fantasiosa a ideia de que a administração local será impessoal e/ou eficiente sem a garantia de estabilidade aos servidores, o que pode acarretar muitas demissões arbitrárias, pautadas por discordância em opiniões político-partidárias, filosóficas ou até mesmo religiosas. A troca em massa de servidores a cada nova configuração de governo, certamente, violaria o princípio da continuidade da prestação de serviços públicos, e, também, da supremacia do interesse público, que estaria mitigada por critérios subjetivos na escolha do corpo de servidores públicos da administração.

### **3.2 Estabilidade como forma de combater o patrimonialismo**

O patrimonialismo sempre esteve presente no comando da administração pública brasileira. Claro que, atualmente, temos apenas resquícios dessa forma de administração pública, visto que, seu auge ocorreu na República Velha, principalmente antes do governo Vargas, que, com a instituição de uma administração burocrática, visava a extinção ou, no mínimo, a mitigação de tais práticas.

Conforme consagrado autor Idalberto Chiavenato:

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A res publica não é diferenciada das res principis. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Nesse novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável (CHIAVENATO, p.109, 2016).

Tal conceituação nos mostra que houve e ainda há por parte de alguns administradores públicos a tendência de realizar a confusão entre a coisa pública e a coisa privada. O Brasil, especialmente, sempre teve tal perspectiva, e infelizmente, ainda hoje é possível verificar atitudes de governos que utilizam da máquina pública para benefício próprio.

Para o enfrentamento do patrimonialismo o legislador brasileiro introduziu no ordenamento alguns instrumentos que visam dar maior efetivação e transparência ao Estado. Podem - se citar, por exemplo, instrumentos de publicidade e transparência como o Portal da Transparência e a prestação de contas dos administradores públicos; instrumentos de controle como a atuação dos tribunais de contas e do poder legislativo; e também instrumentos que norteiam a atuação dos servidores públicos como os códigos de ética e estatutos, além das

garantias legais para a prestação do serviço público, de onde a estabilidade encontra fundamento.

Importante destacar que o princípio, do qual deriva todos os outros, e que rege toda a atuação da administração pública é o da supremacia do interesse público. Tal princípio determina que o fim público deve ser procurado pelos agentes do Estado, em sentido totalmente oposto da confusão entre o público e o privado presente nas práticas patrimonialistas. Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

[...] Com efeito, por exercerem função, os sujeitos de Administração Pública têm que buscar o atendimento do interesse alheio, qual seja, o da coletividade, e não o interesse de seu próprio organismo, *quatale* considerado, e muito menos o dos agentes estatais (DE MELLO, p. 102, 2015).

Diante disso, a estabilidade se mostra como importante instrumento de enfrentamento ao patrimonialismo, pois, ao mesmo tempo que garante ao servidor que sua atuação pode confrontar sua chefia imediata quando o interesse dessa não almejar o fim público, também funciona como uma própria limitação para que eventual administrador público encontre obstáculos ao almejar usar da máquina pública como instrumento para realização de interesses pessoais.

### **3.3 Estabilidade e eficiência**

A ideia de que a estabilidade do servidor público é a principal responsável por uma suposta ineficiência na prestação de serviços à sociedade se mostra equivocada. Tal posicionamento tem sido muitas vezes defendido na política brasileira, como por exemplo, a proposta de emenda à constituição nº 32/2020 - PEC da Reforma Administrativa (que será analisada adiante nesta pesquisa) enviada pelo Ministério da Economia, que pretende restringir a estabilidade a algumas poucas funções na administração pública. Nesse mesmo sentido, o ex-secretário de desestatização Salim Mattar, ao analisar a problemática brasileira em relação à alta de desemprego ocasionada pela pandemia de Covid- 19, destacou que, “Ao contrário do empregado particular, o funcionário público não dorme com medo de perder o emprego” (O VALE, 2020). Muitas vezes, esse tipo de posicionamento toma como base a falsa ideia de que se o servidor realizasse a prestação do seu serviço com o temor de poder ser demitido a qualquer momento, tal fato melhoraria a qualidade do serviço prestado.



Importante frisar que a ideia de eficiência atrelada ao medo de ser demitido é antiquada e errônea. Em interessante artigo produzido pela British Broadcasting Corporation (BBC) é mostrado que a insegurança no trabalho traz efeitos negativos na prestação do serviço. O stress emocional causado pela pressão de chefias imediatas, as ameaças de desligamento do funcionário e o medo de não contar com o emprego para a sua subsistência podem fazer com que o funcionário se torne mais improdutivo e, conseqüentemente, mais ineficiente. Além disso, a relação do funcionário com seu empregador fica comprometida. Nesse sentido,

“É um tiro pela culatra quando empresas usam a segurança no emprego como um graveto, em vez de uma cenoura, porque os funcionários perdem o sentimento de compromisso”, diz ele. A tática pode acabar com a confiança no trabalho, acrescenta” (BBC, 2017).

O Instituto Brasileiro de Coaching (IBC), listou, as principais conseqüências causadas pelo medo de perder o emprego, as quais são: queda da criatividade, problemas para se concentrar, redução da produtividade, saúde abalada e preocupação exagerada (IBC, 2020). Fato é, que essas conseqüências, infelizmente, já se mostram, muitas vezes, presentes ao servidor da iniciativa privada, que não possui a garantia de permanência no seu emprego. Apesar da Constituição prever a proteção do trabalhador contra despedidas arbitrárias sem justa causa (CF, Art. 7º), o que se vê é uma grande rotatividade de funcionários nas empresas. No mesmo sentido, como é possível afirmar que uma relativização da estabilidade do servidor estatutário não será motivo para que essa mesma rotatividade esteja presente nas repartições públicas? Em se tratando do serviço público, as possíveis conseqüências causadas pelo medo de perder o emprego se mostram ainda de forma mais gravosa. Um servidor que tem redução de produtividade no desempenho de suas funções acaba afetando, além de si mesmo, a repartição onde labora e, obviamente, toda a sociedade. Nesse contexto, o servidor ficaria mais propício a cometer erros pela falta de concentração e preocupação com seu futuro, poderia também ter a celeridade na realização de suas tarefas afetada por uma busca de “perfeccionismo” exacerbado, além de ter outros fatores afetados, como o poder de iniciativa e criatividade. Sendo assim, o receio do servidor perder o cargo, não se mostra como uma forma eficiente para a melhora na prestação do serviço público, o que, inclusive, pode ocasionar efeitos negativos nessa prestação.

Cabe também destacar que a estabilidade no cargo não se mostra como uma liberdade para o servidor agir da maneira como lhe aprouver no desempenho de suas funções, sem estar sujeito a um regime disciplinar. Todos os servidores que gozam do instituto da estabilidade também se submetem a um regramento através dos vários estatutos, códigos e leis que regem a

atuação dos agentes públicos, sejam estes federais, estaduais ou municipais, alcançando todos os poderes da república. A título de exemplo, podemos citar os servidores federais, que, além das disposições constitucionais, são regidos pelo Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1171, de 22 de Junho de 1994), além da Lei 8112, de 1990, que se trata do regime jurídico dos servidores públicos civis da União, autarquias e das fundações públicas federais.

O Código de Ética dos servidores do poder executivo federal é importante instrumento para nortear a atuação do agente público que, apesar de ter a garantia da estabilidade, não pode agir arbitrariamente, contrário ao interesse público. A Seção II, do Capítulo 1 do referido diploma trata de alguns deveres que devem ser observadas pelo servidor, dos quais podemos destacar:

XIV - São deveres fundamentais do servidor público

b) exercer suas atribuições com **rapidez, perfeição e rendimento**, pondo fim ou procurando prioritariamente resolver situações procrastinatórias, principalmente diante de filas ou de qualquer outra espécie de atraso na prestação dos serviços pelo setor em que exerça suas atribuições, com o fim de evitar dano moral ao usuário;

l) ser **assíduo e freqüente** ao serviço, na certeza de que sua ausência provoca danos ao trabalho ordenado, refletindo negativamente em todo o sistema;

o) **participar dos movimentos e estudos** que se relacionem com a melhoria do exercício de suas funções, tendo por escopo a realização do bem comum [...] (BRASIL, Decreto 1171, 1994, grifo meu).

Diante de tais dispositivos é nítido que a atuação do servidor deve pautar-se com eficiência, ética, assiduidade e bom rendimento. O desenvolvimento na carreira também se mostra como imperativo importante para o desenvolvimento profissional do agente, além do objetivo primordial de especialização da administração pública. Interessante também frisar que, além dessa busca por eficiência, o legislador preocupou-se com a atuação ética e proba do servidor, mesmo que isso vá contra os interesses de seu superior hierárquico. Assim dita as alíneas “h” e “i” do referido inciso:

XIV - São deveres fundamentais do servidor público

h) ter respeito à hierarquia, porém sem nenhum temor de representar contra qualquer comprometimento indevido da estrutura em que se funda o Poder Estatal;

i) resistir a todas as pressões de superiores hierárquicos, de contratantes, interessados e outros que visem obter quaisquer favores, benesses ou vantagens indevidas em decorrência de ações imorais, ilegais ou aéticas e denunciá-las (BRASIL, Decreto 1171, 1994.)

É claro que o legislador se preocupou com a possibilidade do servidor, visando não causar um desagrado à sua chefia, agir contrário ao interesse público. Por isso a necessidade da implantação de tais alíneas no referido código de ética. Por conseguinte, resta um questionamento: “Como um servidor poderá agir contrário aos interesses de seu superior ou de resistir às pressões indevidas de terceiros ou contratantes contrários ao interesse público sem a garantia de permanência no cargo em virtude de tal comportamento?”. Certamente a extinção ou mitigação dessa garantia contribuiria muito para o aumento de casos de corrupção e patrimonialismo na administração pública brasileira. Exemplo recente dessa afirmação e da importância da estabilidade para o servidor público trata-se da investigação de um desvio de mais de 137 milhões em dinheiro público no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE – MT), envolvendo contratos milionários de gestão de Tecnologia de Informação (TI). As investigações, que começaram no fim de 2019 ainda estão em curso, e, já levaram ao afastamento de cinco conselheiros do respectivo TCE pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Conforme noticiou o site Gazeta Digital,

Fato é que toda a investigação só foi possível depois que o STF afastou 5 conselheiros titulares que, a exemplo de Novelli, são acusados de receber propina. Os auditores descobriram que pelo menos 13 contratos realizados pelo TCE no período possuem irregularidades gravíssimas, as quais resultaram todas em superfaturamento. O rombo pode ser ainda maior porque, de acordo com o relatório, muitos documentos ainda não foram encontrados (GAZETA DIGITAL, 2019).

Diante desse caso, fica o questionamento: “Se não existisse a garantia de estabilidade no cargo aos auditores do tribunal, aos policiais federais incumbidos da investigação e a outros servidores no âmbito judiciário e do ministério público, a investigação, ainda assim, se daria de forma imparcial? Obviamente a resposta para tal questionamento é negativa. Um processo de tamanha importância não poderia ser realizado com o devido cumprimento dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, se não conferir aos responsáveis pela investigação a garantia de não sofrer represálias por eventual condenação de sujeitos influentes na administração pública. Ter certeza de que sua representação contra atos contrários ao interesse público não ocasionará no futuro a perda de seu cargo, só pode encontrar amparo na segurança de permanência nesse cargo, que é alcançada pela estabilidade.

Em relação a terceiros, a estabilidade também é uma garantia para que o servidor cumpra estritamente seu dever legal, sem a necessidade de se submeter à vontade de alguma pessoa “influente” ou com demasiados poderes na sociedade. Caso notório é do guarda municipal que, ao aplicar uma multa a um desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

(TJSP) pelo fato desse estar caminhando sem máscara em época de pandemia de Covid-19, foi agredido verbalmente pelo magistrado (MIGALHAS, 2020). Sem a garantia de permanência no cargo, seria possível ao servidor municipal agir legalmente, contrariando o interesse privado de uma pessoa de relevante cargo público? Mais uma vez a resposta para tal questionamento se mostra negativa. Aliás, importante ressaltar que, tomando esse caso como exemplo, o princípio da estabilidade se mostrou como instrumento necessário para o efetivo poder de polícia, ao permitir que o interesse público fosse colocado acima do interesse particular e ilegal do membro do judiciário.

A Lei 8112/1990 (Regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais), em seu Título IV, também traz uma série de deveres, proibições e responsabilidades ao servidor, para que atuação desse seja de acordo com a supremacia do interesse público. A probidade, assiduidade, cortesia, pontualidade e responsabilidade se mostram presentes nos artigos do referido título, norteando os atos do corpo administrativo. Interessante notar, novamente, a preocupação do legislador de que o servidor não tenha temor de agir contrário ao interesse de seu superior, se esse interesse for contrário ao fim público. Assim dispõe a referida lei:

Art. 116. São deveres do servidor:

[...] VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;

XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder (LEI 8112, 1990).

Perceptível pela leitura dos dispositivos legais que o servidor deve representar contra fatos contrários ao interesse público, independentemente de tais atos estarem ligados ou não à sua chefia imediata. E, novamente, entra o questionamento de como o servidor poderia representar contra abuso ou desvio de poder se isso pudesse comprometer sua continuação no cargo. Mostra-se claro que, para cumprimento de tais dispositivos, tanto do Código de ética quanto da Lei 8112/1990 a estabilidade é instrumento necessário para a correta atuação do servidor.

Ainda de acordo com a Lei 8112/1990, o capítulo IV do título supracitado elenca uma série de penalidades que podem ser cometidas ao servidor, se esse agir contrário aos deveres e proibições previstas na lei. São elencadas como penalidades: advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão e

destituição de função comissionada. Tais penalidades corroboram para o entendimento que o servidor, mesmo que seja estável, não pode agir do modo como lhe aprouver, sendo ele regido por um estatuto que disciplina a atuação contrária à lei.

O artigo 132 da Lei 8112/1990 traz as situações em que o servidor pode ser demitido do cargo público dos quais podem-se destacar infrações ligadas à ineficiência (proceder de forma desidiosa, por exemplo); infrações de cunho econômico (corrupção, aplicação irregular de dinheiro público); e outras infrações como inassiduidade habitual (faltas injustificadas ao serviço por período igual ou superior a 60 dias), abandono de cargo (faltas injustificadas por 30 ou mais dias seguidos), e ofensa física dentro da repartição pública.

Outro ponto a se destacar é que, ao contrário do que muitas vezes é propagado no senso comum, há casos de demissão de servidores estáveis. Segundo dados da Controladoria Geral da União (CGU), somente no ano de 2018 foram desligados do serviço público 643 agentes, por violação ao regime jurídico dos servidores (Lei 8112/1990). Conforme o órgão:

O principal motivo das expulsões foi a prática de atos relacionados à corrupção, com 423 penalidades aplicadas, ou 65,8% do total. Já o abandono de cargo, inassiduidade ou acumulação ilícita de cargos são fundamentos que vêm em seguida, com 161 casos (25%). As outras razões que mais afastaram servidores são proceder de forma desidiosa/negligência (21) e a participação em gerência ou administração de sociedade privada (6). Casos enquadrados como “Outros”, totalizaram 32 punições (BRASIL, CGU, 2019).

Ainda segundo a pesquisa, em âmbito estadual:

Nos últimos 16 anos, as cinco unidades federativas com mais servidores federais punidos foram Rio de Janeiro (1.304), Distrito Federal (872), São Paulo (829), Minas Gerais (355) e Paraná (337). Em 2018, porém, foi a primeira vez que São Paulo registrou o maior número de penalidades, 113 contra 92 do Rio de Janeiro (BRASIL, CGU, 2019).

Em se tratando do período de 2003 (quando começou a se realizar o levantamento desses dados) até 2018, o número de servidores demitidos, somente na esfera federal foi de 7358. Tais índices nos mostram que de fato há processos administrativos averiguando possíveis casos de desligamento de servidores continuamente na administração pública, seja essa federal, estadual ou municipal. A estabilidade não obsta as demissões de servidores, sejam tais demissões pautadas por ineficiência, corrupção, inassiduidade, entre outros.

### **3.4 Prestação de serviços públicos: atuação governamental e fatores que afetam a eficiência**

Muitos cidadãos, ao necessitarem dos serviços da administração pública, já tiveram algum tipo de problema quanto à prestação de tais serviços públicos. As reclamações, geralmente, são pautadas em relação ao atendimento, à burocracia, à estrutura e à lentidão, o que, muitas vezes, gera no senso comum a ideia de uma administração pública ineficiente. Como os servidores são aqueles que estão na linha de frente de contato com o público, normalmente são eles os “acusados” de ocasionar essa má prestação.

Primeiramente, faz-se importante questionar se essa prestação é realmente ineficiente. Normalmente, somente desvios e ilegalidades quanto à realização de serviços públicos costumam ganhar a atenção das pessoas. Quem nunca viu alguma manchete no noticiário chamando a atenção da população em relação a alguns servidores que não cumprem sua jornada de trabalho? Ou, talvez, de repartições que tiveram algum tipo de problema quanto ao atendimento a um cidadão? Certamente, tais notícias deveriam ser veiculadas, afinal, a máquina pública deve prestar serviços ao cidadão-contribuinte visando a excelência, além do fato das ilegalidades deverem ser conhecidas pela sociedade. No entanto, muitas vezes, esses desvios distorcem as boas práticas e atividades relevantes e eficientes que a administração pública oferece ao cidadão. O dia a dia dos servidores públicos que assumem obrigações, cumprem ordens administrativas, realizam procedimentos, entre outras tarefas, dificilmente será foco de uma boa análise externa.

Podemos destacar alguns exemplos de serviços públicos que demonstram uma grande eficiência e que, nitidamente, não têm um justo reconhecimento pela sociedade. Um exemplo nítido são as universidades federais, que possuem ótimos índices em sua atuação, pautada em ensino, pesquisa e extensão. Conforme dados de 2019, as universidades públicas realizam mais de 95% da produção científica no Brasil (UNIFESP, 2019). Daí deriva-se ótimos resultados em variadas áreas, como sociais, agrárias, humanas e engenharias. Sem um corpo técnico-administrativo e de professores qualificados, seria impossível a configuração de tais dados. A orientação dos alunos, a busca pela excelências nas pesquisas e a realização de rotinas administrativas diárias, são essenciais para que essa atuação universitária ocorra de maneira otimizada.

Nesse mesmo sentido, podemos citar órgãos de segurança pública, saúde, cultura, entre outros, que, mesmo diante de graves problemas relacionados à estrutura, remuneração e

desenvolvimento na carreira dos servidores, conseguem oferecer um bom retorno de serviço ao cidadão.

Interessante perceber que, muitas vezes, a crítica quanto à eficiência da prestação do serviço público vem de agentes políticos que formam o governo, sejam esses parlamentares ou representantes do poder executivo. Tais governantes, visando mascarar sua ineficiência no comando da administração pública do país, tendem a apontar o serviço público como causador do mal à administração. Diante disso, servidores públicos são taxados como principais responsáveis pela ineficiência da máquina pública, sendo a estabilidade no cargo vista como o principal obstáculo para uma melhor eficiência.

A estabilidade, como já citada, não afeta a eficiência da prestação do serviço público, antes, coopera para tal. Nas palavras de João Rodrigues Guimarães Filho, ao citar a estabilidade:

Não é um fim em si mesmo, como se fosse apenas vantagem pessoal, mas é meio de que dispõe o Estado para proporcionar qualidade nos seus serviços. Tem, portanto, o propósito de assegurar eficiência e economia no serviço público, como resultado de planejamento estratégico e atuação profissional de pessoas habilitadas para esse mister, de forma continuada (GUIMARÃES FILHO, p. 19, 2004).

Em sentido oposto, vários fatores obstam uma maior eficiência da administração pública. Tais fatores não são propagados pelos governantes, visto que demonstram uma ineficiência própria, que não está atrelada à atuação dos servidores. Dentre vários fatores podemos destacar a corrupção, a falta de treinamento/desenvolvimento de servidores e as condições muitas vezes precárias da estrutura do serviço público.

A corrupção, nitidamente, afeta o país, causando um menor investimento em serviços essenciais ao cidadão, como saúde, segurança e educação. Infelizmente, várias pesquisas apontam o Brasil como um país onde a corrupção ainda está muito presente. Em pesquisa publicada pela revista “Isto é” no ano de 2017 é mencionado que:

A Organização das Nações Unidas (ONU) apontou que o Brasil perde cerca de R\$ 200 bilhões com esquemas de corrupção por ano, disse o procurador federal Paulo Roberto Galvão, que faz parte da Operação Lava Jato. “Somente no caso da Petrobras, os desvios de recursos de forma ilegal envolvem entre R\$ 30 bilhões e R\$ 40 bilhões, o que consta inclusive de um estudo da Polícia Federal”, destacou o procurador (REVISTA ISTO É, 2017).

Ainda nesse sentido, conforme noticiou o Jornal Estado de Minas:

Levantamento da organização não-governamental **Transparência Internacional** divulgado na manhã desta quinta-feira (23) revela que a percepção mundial sobre a **corrupção** no Brasil piorou em 2019. De acordo com o estudo, o **Brasil** caiu uma posição no ranking global de corrupção elaborado pela ONG: passou a ocupar a 106ª posição - o pior resultado desde 2012. É a quinta queda anual consecutiva (JORNAL ESTADO DE MINAS, 2020, grifos no original).

Diante de tais dados, importante se faz mencionar que tal vultuoso valor perdido no país ano a ano com corrupção, certamente, traria melhoras significativas à prestação do serviço público, com maior aperfeiçoamento da administração pública, através de novas tecnologias e estruturas, além da possibilidade de melhor desenvolvimento profissional dos servidores. Para se ter uma ideia, a proposta de reforma administrativa enviada pelo Ministério da Fazenda prevê a economia de aproximadamente 300 bilhões de reais em 10 anos (UOL, 2020), valor muito inferior ao que o Brasil perde anualmente com esquemas de corrupção, conforme supracitado. Certamente, investir numa administração pública mais ética e transparente traria maiores benefícios para o país, além de garantir que os princípios da legalidade, impessoalidade e eficiência não seriam afetados pela perda da estabilidade.

Quanto ao treinamento e capacitação dos profissionais públicos é perceptível que o Brasil ainda está aquém do ideal para o melhor desenvolvimento na carreira dos servidores. Apesar das críticas já apontadas nesta pesquisa, a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 trouxe dispositivos importantes quanto a esse ponto. O artigo 39, §2º do texto constitucional passou a contar com a seguinte redação:

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal **manterão 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 (CONSTITUIÇÃO, 1988, grifo meu).

Como complemento:

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade (CONSTITUIÇÃO 1988).



Esses dispositivos mostram a preocupação do legislador quanto ao desenvolvimento profissional do servidor. No entanto, apesar da previsão legal, ainda é baixo o investimento no treinamento de servidores, em especial os do poder executivo. Como exemplo, um servidor recém-empossado no cargo público, dificilmente, terá um treinamento para se adequar ao cargo. O que ocorre, normalmente, é o fato dos próprios servidores que já laboram na repartição passarem seus conhecimentos ao novo funcionário. Ou seja, além da falta de treinamento na aprendizagem de novas funcionalidades para os atuais servidores, falta treinamento logo ao ingressar no serviço público para os novatos.

Em interessante pesquisa feita em relação ao panorama das escolas de governo no país no ano de 2014 (e que não teve mudanças significativas nos dias atuais) foi percebido problemas sérios quanto à capacitação e treinamento de servidores. A título de exemplo, na Região Norte, estados como Tocantins e Acre, apesar de possuírem uma escola de governo cada um (EGOVE e FESPAC), não possuem ao menos website para acesso, sendo que os poucos cursos oferecidos são todos na modalidade presencial (SCIELO, 2014). Além disso, o Estado de Rondônia teve a criação da primeira escola de governo somente no ano de 2017 (RONDÔNIA, 2020). Até mesmo estados mais bem estruturados no serviço público como Minas Gerais tem dificuldades no desenvolvimento da carreira do seu corpo de servidores. Há somente uma escola de governo (Fundação João Pinheiro), e tal entidade alcança principalmente servidores da capital do estado, sendo que os servidores do interior dificilmente possuem algum tipo de treinamento de alguma atividade ou uso de nova tecnologia, por exemplo. Tal fato se repete bastante em âmbito dos estados da federação, que não possuem uma programação para melhoria na carreira dos servidores.

Cabe ainda ressaltar a problemática ainda maior envolvendo capacitação de servidores municipais. Os municípios não foram abrangidos no texto constitucional como obrigados a instituir escolas de governo. Sendo assim, o treinamento e desenvolvimento dos servidores são escassos, dependendo principalmente de parcerias com entidades privadas ou algum outro órgão público. Mostra-se assim notória a necessidade do poder público realizar investimento na carreira de seus servidores. Tal atitude cooperará para deixar a administração mais eficiente e especializada.

Por fim, cabe mencionar a triste realidade que muitos órgãos e entidades governamentais enfrentam. A falta de investimento e de planejamento estratégico faz com que seja corriqueiro nos depararmos com repartições públicas em estruturas precárias, com equipamentos obsoletos, não proporcionando as condições mínimas de trabalho ao servidor. Além disso, pelas péssimas administrações que o país tem passado, os servidores têm tido graves violações de seus direitos,

como pagamento de salário mensal, férias e décimo terceiro salário de forma atrasada, entre outras. Como exemplos recentes desse cenário podemos citar os graves acontecimentos que atingiram e ainda atingem os servidores do Rio de Janeiro e de Minas Gerais.

No começo de 2017, o Rio de Janeiro, sofrendo grave crise financeira devido às péssimas administrações do Estado, teve um verdadeiro caos no serviço público. Em notícia veiculada pelo portal G1 foi relatado por servidores que o Estado não estava disponibilizando água e papel higiênico para uso diário nas repartições públicas, obrigando os servidores a levarem tais itens de casa (G1, 2017).

Em situação semelhante, servidores de Minas Gerais desde o ano de 2016 não recebem os vencimentos no 5º dia útil. Além disso, os salários de boa parte do funcionalismo estão sendo parcelados. Somando a isso várias categorias estão a anos sem reajustes salariais, tornando o salário defasado (JORNAL ESTADO DE MINAS, 2016).

Tais fatores mencionados obstam que a administração pública ofereça uma melhor prestação de serviço público ao cidadão. Os governantes, no geral, não trazem à tona tais fatos que mostram um verdadeiro despreparo na administração da máquina pública. Por isso, o fato de se atribuir aos servidores a culpa por uma ineficiência do serviço público se mostra errado, e, tentar argumentar que a estabilidade no cargo afeta tal eficiência é ainda mais equivocado, visto que aquele instituto coopera com a melhor prestação do serviço, de forma impessoal e contínua.

#### **4. ANÁLISE DA PEC Nº 32/2020 QUANTO À ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO. PROPOSTAS DE MELHORIA NA AVALIAÇÃO DOS SERVIDORES**

O governo federal apresentou no dia 03 de setembro de 2020 a Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020, batizada pelo Ministério da Economia de “Nova Administração Pública”, alterando disposições constitucionais sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Conforme apresentado pelo citado Ministério, a PEC, a qual é, basicamente, uma drástica reforma administrativa, é o marco inicial da busca pela melhoria na gestão pública, que passará por três fases, sendo as mudanças constitucionais previstas na primeira fase, e alterações legislativas quanto à diretrizes de carreiras dos servidores, alterações no estatuto, plano de gratificações, entre outras, na segunda e terceira fases do projeto.

Interessante ressaltar que a mesma discussão que se tinha em meados da década de 90 e que gerou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PRDAE) encontra novamente em entonação na administração pública brasileira. Ao que parece, novamente os problemas de gestão pública, corrupção e transparência fazem com que o governo foque erradamente nos servidores públicos e suas garantias como causadores da má governança pelos quais o Brasil tem passado.

Vale ressaltar que o presente trabalho tem o objetivo de avaliar a proposta de emenda constitucional quanto aos aspectos relacionados à estabilidade do cargo na situação em que se encontra, referente ao mês de março de 2021, estando para análise e avaliação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados e que, eventuais alterações ou emendas ao projeto, devem ser analisadas em seu próprio contexto.

##### **4.1 Principais pontos da PEC 32/2020.**

A proposta enviada pelo governo federal apresenta uma série de aspectos negativos, que podem ocasionar um grande retrocesso na administração pública brasileira que, conforme já citado nesta pesquisa, enfrenta no cotidiano um grande desafio de tornar a prestação do serviço público mais impessoal e eficiente, visando o combate ao patrimonialismo e corrupção que, infelizmente, estampa muitas vezes o noticiário brasileiro. Interessante notar que, a proposta, inicialmente, inclui entre os princípios expressos da administração pública vários outros, os quais são diretamente afetados pelo inteiro teor da referida PEC. Pelo proposta, o artigo 37 da Constituição Federal passa a ser redigido da seguinte forma:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública, eficiência e subsidiariedade. (PEC 32, 2020).

Essa redação explicita princípios já consagrados na doutrina e legislação brasileira, inerentes à administração pública, como transparência, responsabilidade e imparcialidade, unindo-os aos princípios atualmente expressos no texto constitucional, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Tal redação, apesar de interessante, não inova nenhum princípio que já esteja consagrado.

Apesar de não ser objetivo desta pesquisa a avaliação da íntegra da PEC, não se pode passar despercebidas algumas partes da proposta que podem causar sérios prejuízos a administração pública.

Inicialmente, pode-se destacar o fato da proposta fazer com que o regime jurídico único dos servidores públicos dê lugar a cinco novos tipos de vínculos com o poder público, buscando uma suposta modernização desse. Os novos vínculos são: vínculo de experiência, cargo típico de Estado, cargo por prazo indeterminado, vínculo de prazo determinado e cargo de liderança e assessoramento. Destaca-se que, somente os cargos típicos de Estado abrangerão o instituto da estabilidade, sendo que os outros não conterão nenhuma garantia de permanência no serviço público. Conforme nova redação proposta para o artigo 41 da carta magna: “Art. 41. Adquire a estabilidade o servidor que, após o término do vínculo de experiência, permanecer por um ano em efetivo exercício em cargo típico de Estado, com desempenho satisfatório, na forma da lei (PEC 32, 2020). Não há dispositivo semelhante em relação aos outros tipos de vínculos propostos. Nesse contexto, a estabilidade passa a ser uma exceção no serviço público, estando presente somente em um tipo de vínculo.

Conforme a proposta, os cargos típicos de Estado serão definidos por lei complementar federal (PEC 32, 2020 Art. 39-A). No entanto, pelo inteiro teor da proposta enviada ao Congresso Nacional entende-se que tais cargos serão restritos a servidores que tenham como atribuição atividades própria do Estado, sensíveis e estratégicas e que representam em grande parte o poder extroverso do Estado. Sendo assim, vemos uma grande discrepância que poderá ocorrer na prestação do serviço e que a proposta, supostamente, busca combater. Ao que parece, cargos típicos de Estado, que provavelmente abrangerão carreiras como as polícias rodoviária e federal, além de servidores da Fazenda e tribunais de contas, serão dotados de garantias nitidamente maiores do que a de outros cargos da administração pública, o que gera um

problema, principalmente, na qualificação dos serviços prestados, visto que, obviamente, as carreiras típicas de Estado serão as mais procuradas, enquanto os outros tipos de cargos podem vir a não serem atrativos aos futuros profissionais.

Outra eventual mudança que chama a atenção é a extinção do estágio probatório e sua substituição para o que o governo chamou de “vínculo de experiência”. Tal mudança altera significativamente a admissão de novos servidores no âmbito da administração pública. Como sabido, após a aprovação em concurso público, o servidor nomeado para cargo efetivo necessita passar por um período de estágio probatório de três anos, em que são avaliadas várias aptidões como responsabilidade, assiduidade, pontualidade, entre outros. Com a substituição desse estágio por um vínculo de experiência, essa avaliação do servidor passa a ser uma etapa do concurso público. Esse vínculo de experiência deverá ser aplicado aos novos servidores admitidos em cargo típico de Estado (período mínimo de 2 anos) e em cargos com prazo indeterminado (período mínimo de 1 ano). Essa alteração apresenta uma série de problemas. Primeiramente, causará um aumento nas despesas referente à admissão de novos servidores. Com a legislação atual, somente são admitidos no serviço público aqueles que foram aprovados dentro do quantitativo de vagas no concurso. Com a proposta de alteração, serão admitidos no serviço público uma quantidade maior de candidatos, sendo que, somente os mais bem avaliados ao fim do período de experiência serão efetivados no cargo, conforme redação da proposta de inclusão do inciso II-A no artigo 37 do texto constitucional, que assim dispõe:

II-A - a investidura em cargo com vínculo por prazo indeterminado depende, na forma da lei, de aprovação em concurso público com as seguintes etapas:  
c) classificação final dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público, entre os mais bem avaliados ao final do período do vínculo de experiência. (PEC 32, 2020)

Vale ressaltar que esse é o mesmo critério em relação à admissão em cargo típico de Estado. Nesse contexto, novos servidores sem garantia alguma de permanência no cargo serão admitidos no serviço público por um período de experiência. Ainda nesse cenário, inevitavelmente, ocorrerá uma disputa entre os concorrentes do concurso público, que já estarão lotados nas repartições públicas. Nesse cenário, resta o grande questionamento sobre qual será o critério para a escolha dos servidores que serão efetivados nos cargos, não gerando dúvidas que o princípio da impessoalidade pode ser seriamente afetado no âmbito da administração pública.

Prosseguindo, como destaque, a PEC traz a possibilidade do Presidente da República, mediante decreto, extinguir, fundir ou transformar órgãos diretamente subordinados à

presidência ou até mesmo entidades autárquicas e fundacionais. A proposta inclui alíneas “c” e “d” ao artigo 84, inciso VI, da Constituição, a saber:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:  
[...]VI - quando não implicar aumento de despesa, dispor por meio de decreto sobre:  
[...]c) criação, fusão, transformação ou extinção de Ministérios e de órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República, observado o disposto no art. 88;  
d) extinção, transformação e fusão de entidades da administração pública autárquica e fundacional. (PEC 32, 2020).

Não é preciso grande aprofundamento teórico para perceber o quão perigoso é conceder à uma única autoridade o poder de mudar drasticamente a administração pública. É exatamente isso o que a proposta em estudo faz. Concede largamente o poder ao Presidente da República de extinguir, transformar ou fundir até mesmo autarquias, entidades da administração indireta caracterizadas fortemente por sua autonomia financeira e administrativa, que nem mesmo mantêm com a administração direta uma relação de hierarquia, mas somente de supervisão ministerial. Exemplificando concretamente, com a aprovação desses dispositivos na PEC, teremos a possibilidade do presidente extinguir uma universidade federal, que em sua maioria são autarquias em regime especial, mediante simples decreto. Chega a ser absurda a ideia de promover tal poder ao chefe do executivo.

A PEC 32/2020 ainda traz algumas mudanças que merecem destaque como a possibilidade de acumulação de cargos para todos os servidores, exceto para os ocupantes de cargos típicos de Estado (Art. 37, XVI-B), que agora passa a ser a regra, não exceção no serviço público. Também a PEC traz a perigosa mudança, pela possibilidade de muitas contratações por prazo determinado (Art. 37, §8º, IV) o que pode ocasionar uma diminuição significativa no número de concursos públicos realizados. O governo trouxe ainda corte de alguns benefícios, como proibição de concessão de férias prêmio, redução da jornada sem redução salarial e parcelas indenizatórias sem previsão legal, fato que tem sido usado como forma de promover a PEC para a população, gerando a falsa percepção dos cidadãos que a grande massa de servidores públicos possuem “regalias” nas suas ocupações. Vale ressaltar que tais benefícios são verdadeiras exceções no serviço público, não se aplicando à grande massa de servidores. Aliás, essa é outra grande crítica que a proposta do governo merece. Ela atinge somente a “classe baixa” de servidores da administração, não estendendo seus efeitos para servidores de alto escalão, como juízes, promotores e militares, o que pode causar o desmantelamento do serviço público brasileiro.

Por fim, cabe mencionar a falsa percepção que o teor da reforma administrativa pode causar a algumas pessoas em relação aos atuais servidores. Conforme a proposta, em relação a esses,

Art. 247, §2º Ao servidor público investido em cargo efetivo até a data de entrada em vigor do regime jurídico de que trata o art. 39-A da Constituição é garantido regime jurídico específico, assegurados:

I - a estabilidade, após três anos de efetivo exercício e aprovação em estágio probatório (PEC 32, 2020).

Nota-se assim que os servidores em efetivo exercício até a entrada em vigor da PEC em estudo não serão abrangidos pela reforma administrativa quanto à estabilidade no cargo. No entanto, não há disposição semelhante quanto às progressões, plano de carreira, entre outros. E ainda, cabe mencionar a diferenciação absurda na prestação de serviço, sendo que, num mesmo setor de uma repartição pública, servidores com o mesmo cargo e atribuições podem ter diferenças quanto à garantia da estabilidade. E, não menos importante, cabe frisar que, mesmo não perdendo a garantia de estabilidade no cargo, certamente, os atuais servidores sofrerão prejuízos significativos, principalmente em relação à força de representação da categoria, para a busca de melhorias no serviço público, já que, novos servidores tenderão a serem mais cautelosos em relação a reivindicações, pela insegurança da permanência ou não no cargo.

#### **4.2 Tratamento da estabilidade na PEC 32/2020**

Como supracitado, a PEC 32/2020 propõe que o regime jurídico único do servidor seja substituído por cinco novos tipos de vínculos com o poder público, a saber: cargo típico de Estado, cargo com prazo indeterminado, vínculo de experiência, cargo com prazo determinado e cargo de liderança e assessoramento. Conforme previsão da proposta, somente os cargos típicos de Estado abrangerão o instituto da estabilidade. Nesse contexto, somente uma parcela mínima do servidores públicos que vierem a ser admitidos após a entrada em vigor da emenda constitucional gozarão da garantia da estabilidade. Pelas próprias definições de cargo com prazo indeterminado e cargo típico de Estado, feitas pelo Ministério da Economia nas razões de encaminhamento da PEC ao Presidente da República, percebe-se que esses últimos serão restritos a uma pequena parcela do funcionalismo público. Nesse sentido,

[...](iii) cargo com vínculo por prazo indeterminado, para o desempenho de atividades contínuas, que não sejam típicas de Estado, abrangendo atividades técnicas, administrativas ou especializadas e que envolvem maior contingente de pessoas; (iv) cargo típico de Estado, com garantias, prerrogativas e deveres

diferenciados, será restrito aos servidores que tenham como atribuição o desempenho de atividades que são próprias do Estado, sensíveis, estratégicas e que representam, em grande parte, o poder extroverso do Estado (PEC 32, 2020, p. 13).

Pelas definições acima, ao que parece, a grande massa de servidores públicos encontra-se na conceituação de cargos com vínculo por prazo indeterminado, que desempenham atividades administrativas e técnicas nas repartições públicas. A possibilidade de desligamento desses futuros servidores muda drasticamente a regra atual que prevê a estabilidade para todos os servidores aprovados em concurso público para cargo efetivo, após o cumprimento do período de estágio probatório de três anos, conforme artigo 41 da Constituição.

Ainda no teor da PEC, o texto proposto pelo governo prevê, no parágrafo único do artigo 41 que “É vedado o desligamento dos servidores de que trata o art. 39-A, caput, incisos I a IV, por motivação político partidária”. (PEC 32, 2020). O dispositivo remete aos cinco novos tipos de vínculo propostos, e, ao que parece, tal dispositivo é apenas formal, não dispondo a PEC de garantias para materialidade de tal vedação. Ora, se o servidor não possuirá garantia de permanência no cargo, certamente, suas posições políticas-partidárias podem influir em um futuro desligamento. Nesse contexto, vale lembrar que o Brasil ainda é um país marcado por perseguições e assédio no ambiente de trabalho. Fazendo um adendo, cabe mencionar que, conforme pesquisa do Instituto de Pesquisa do Risco Comportamental (IPRC), “mais da metade dos profissionais brasileiros pratica ou tolera assédio em seu ambiente de trabalho” (Portal G1, 2020). Esse assédio tem origem em várias causas, como perseguição política, religiosa, assédio sexual, entre outras. A forma que a PEC em estudo prevê o trato no possível desligamento de servidores, certamente, pode ocasionar esse tipo de comportamento aumentar gradativamente no serviço público.

Ponto interessante na explicação do Ministro da Economia para o encaminhamento da PEC é a justificativa do porquê dos cargos típicos de Estado abrangerem a estabilidade. Nesse sentido,

Com vistas à **garantia de eficiência** da gestão pública, os servidores estáveis ocupantes de cargo típico de Estado só poderão perder o cargo público em virtude de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado; mediante processo administrativo, assegurado ao servidor ampla defesa; ou mediante avaliação periódica de desempenho, na forma da lei, assegurada a ampla defesa. Mesmos critérios serão aplicados aos servidores que já adquiriram estabilidade no serviço público (PEC 32, 2020, p. 14, grifo meu).



Perceptível que o próprio Ministério da Economia faz a correlação entre eficiência e estabilidade no serviço público, ao justificar a concessão dessa aos futuros servidores em cargo típico de Estado e aos que já adquiriram a estabilidade. Sendo assim, cabe o questionamento do porquê tal garantia não continuar abrangendo todos os servidores da administração direta, autárquica e fundacional.

Com relação ao desligamento de servidores, os ocupantes de cargos não típicos de Estado poderão ser desligados por inúmeras circunstâncias como infrações disciplinares, sentença judicial e outras hipóteses previstas em lei. Já para os ocupantes de cargos típicos de Estado e para atuais servidores só poderão ser desligados por sentença judicial ou infração disciplinar. A PEC traz a possibilidade de desligamento do servidor logo após a prolação de decisão por órgão colegiado, não sendo mais necessário o trânsito da sentença em julgado. Sobre a hipótese de desligamento por insuficiência de desempenho o governo se restringiu a prevê a possibilidade conforme a lei, que não precisará mais ser complementar. Percebe-se assim, que a possibilidade de desligamento de servidores, de acordo com a PEC, será, demasiadamente, facilitada no serviço público brasileiro e, ainda, que a proposta não focou no desempenho do servidor, com uma avaliação e estágio probatório mais eficazes, mas focou somente em se conceder um poder quase ilimitado ao chefe do executivo e a acabar com a garantia de permanência no cargo ao servidor público, instrumento eficaz para se resistir a pressões indevidas, corrupção e assédios.

Parece que a população, em geral, compreende a gravidade de tal reforma, sendo que no dia 11 de março de 2021, em consulta ao site da Câmara dos Deputados, 92% dos que opinaram sobre o projeto discordam totalmente do teor da reforma e 6% discordam na maior parte, sendo apenas 2% o total daqueles que concordam totalmente ou em parte com a proposta governamental.

#### **4.3 Sugestões para melhoria na avaliação de servidores**

A PEC 32/2020 erra ao focar somente na facilitação de desligamento de servidores, ao invés de tentar melhorar o desempenho desses. Ao que parece, a proposta do governo tem o intuito de criar um ambiente inseguro, em que o servidor não tem voz e autoridade para se posicionar frente à alguma situação que fere o interesse público. Certamente, criar um ambiente de temor demasiado não melhorará o desempenho da administração pública, que deve focar em trazer cada vez mais melhorias aos cidadãos. Para isso, seria interessante que a administração pública focasse na avaliação dos servidores, tendo um melhor acompanhamento no período de

estágio probatório e que haja uma maior valorização aos servidores com melhor desempenho. A PEC 32/2020, nesse ponto, se limita a dizer que essa questão será regulada por lei ordinária.

Ao entrar em exercício, o servidor admitido em cargo público em virtude de aprovação em concurso fica sujeito a um período de estágio probatório por três anos, onde serão, dentre outras, avaliadas suas capacidades relacionadas à assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade (Lei 8112, 1990). A avaliação de desempenho se mostra como de suma importância para que sejam identificados pontos fortes e fracos no desempenho do servidor, e também como uma forma de valorizar aqueles servidores que obtenham melhor desempenho. Nesse sentido,

A Avaliação de Desempenho foi concebida para atender a objetivos especiais, que são:

- ajudar cada um a se conhecer, promovendo o uso de seus pontos fortes;
- ser fonte de informação, permitindo o planejamento da carreira;
- promover a melhoria da eficácia do quadro de liderança;
- readaptar profissionalmente os colaboradores;
- levantar as principais características do quadro de pessoal;
- melhorar os níveis de competência da liderança;
- planejar um futuro melhor (BERGAMINI, 2019, p. 17)

Concretamente, apesar de pequenas variações, a avaliação dos servidores dos órgãos e entidades da administração direta e indireta de todos os poderes da União, Estados e Municípios se dá com a formação de uma comissão composta pela chefia imediata do avaliado e outros servidores efetivos daquela repartição, que, numa relação de critérios objetivos presentes numa escala gráfica, analisa os pontos fortes e fracos do servidor. Ao que parece, falta um acompanhamento melhor no desenvolvimento do servidor, que deveria ser avaliado de forma contínua, não simplesmente numa reunião de comissão no período da avaliação. Ressaltando as características da avaliação de desempenho especificamente no serviço público federal, interessante artigo da Universidade Federal de Santa Catarina menciona:

A avaliação de desempenho dos servidores públicos federais tem sido feita, em grande parte, com o propósito maior de concessão de promoções, ficando em segundo plano aspectos como melhoria da performance do funcionário e sua produtividade, a revisão do trabalho executado, no objetivo de melhorá-lo continuamente, efetivação de treinamentos. [...] Por isso, muitas vezes o processo conhecido como avaliação de desempenho acha-se desvinculado de uma estrutura maior, alinhada à política de recursos humanos da instituição, numa esfera macro. (FEITOSA e LIMA, 2016, p. 5).

Talvez o grande desafio seja fazer com que essa avaliação elimine traços de subjetividade, aderindo a critérios objetivos e que demonstrem eficiência em se definir os

pontos positivos e negativos referentes à prestação do serviço. Nesse contexto, algumas formas de avaliação, já consagradas na esfera privada, poderiam ser incorporadas ao serviço público, respeitando, é claro, as respectivas peculiaridades que a administração pública possui, como a avaliação 360°, avaliação de desempenho da equipe e avaliação participativa por objetivos.

A avaliação 360° consiste numa avaliação muito completa. Nesse tipo de avaliação, o servidor é avaliado por todos os atores que possuem alguma relação com ele, como chefia, companheiros de serviço, fornecedores e cidadãos. Certamente, a média do nível de satisfação de todos aqueles que convivem diariamente com o servidor é mais precisa do que a avaliação feita por uma comissão de três ou quatro pessoas. Apesar de um grau maior de dificuldade para a implantação desse tipo de avaliação no serviço público, seu incremento gradativo à administração propiciará melhores resultados quanto à avaliação dos funcionários. Nesse sentido,

O pressuposto é o de que a avaliação realizada por diversos atores é mais rica e fidedigna do que aquela feita por uma única pessoa, sobretudo porque os envolvidos passam a compartilhar a responsabilidade pelo processo e eventuais distorções na percepção de um dos avaliadores se diluem nas avaliações realizadas pelos demais. Assim, ao enriquecer a mensuração do desempenho profissional, a avaliação 360 graus pode contribuir para tornar mais preciso o diagnóstico de competências. (BRANDÃO, 2008, p. 883)

Outro ponto positivo desse tipo de avaliação é a possibilidade de eliminação do que a doutrina chama de “efeito halo”, que consiste na interferência que um julgamento sobre uma situação ou indivíduo faz a um outro fator, fazendo com que esse seja contaminado. Nesse contexto, na avaliação de servidores, deixar a avaliação a cargo de poucas pessoas, pode fazer com que aspectos subjetivos interfiram no resultado da avaliação daqueles. Exemplificando, a simpatia ou antipatia que o avaliador possui do avaliado, pode interferir no resultado final dessa avaliação. Certamente, com a possibilidade do servidor ser avaliado por todos aqueles aos quais ele possui relação, diminuirá a possibilidade do efeito halo interferir no resultado final da avaliação de desempenho. Nesse contexto, a leniência, que consiste no pouco rigor que o avaliador apresenta ao conceder notas muito altas na avaliação, por minimizar os erros do avaliado, e o rigor excessivo, que se mostra como oposto da leniência, com a atribuição de notas muito baixas ao avaliado, por focar rigorosamente nos erros, também tendem a serem menos prováveis numa avaliação global do servidor.

Sendo assim, a administração pública deveria focar em oferecer condições para que o servidor fosse avaliado continuamente, de uma forma mais global. De certo, isso traria mais

eficiência e realidade quanto à avaliação de desempenho do servidor, demonstrando aspectos que necessitaria de melhora.

Quanto à avaliação de desempenho da equipe, nota-se que, além da avaliação individual de cada servidor, a avaliação da equipe onde esse servidor está inserido mostra-se interessante. Com a avaliação abrangendo todo um setor de uma repartição, tem-se uma noção global da qualidade dos serviços que essa equipe está prestando, além de identificar pontos fortes e fracos no desempenho. Essa avaliação é importante, pois mostra o quanto uma equipe de trabalho contribuiu para que as metas e objetivos da instituição fossem alcançadas, além de dar um panorama dos resultados que a instituição alcançou de forma global.

Em relação à avaliação participativa por objetivos, esse moderno tipo de avaliação se mostra de forma democrática, onde a chefia e o funcionário estipulam as metas e objetivos a serem alcançados durante o período de avaliação, além de estipularem os instrumentos e condições oferecidas ao avaliado para que possa cumprir o estipulado. Nesse sentido,

A Avaliação Participativa de Objetivos é um recurso capaz de promover um relacionamento mais significativo entre os funcionários e gestores com ênfase na participação de todos os indivíduos. Esse novo tipo de avaliação é mais democrático e não apresenta restrições para que todos os colaboradores possam contribuir para um bom sistema administrativo da organização. (Portal Mundo Carreira, 2018).

Esse tipo de avaliação tem o condão de valorizar as opiniões e participação dos servidores no processo da avaliação de desempenho do setor público. Nesse contexto, a avaliação poderá ser mais dinâmica, com constante comunicação e feedback entre chefia e avaliado, deixando a avaliação mais eficaz e constante, se comparado ao modelo que muitos órgãos e entidades usam de uma avaliação anual por uma comissão.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O instituto da estabilidade no serviço público brasileiro mostra-se presente no cenário da administração pública desde o início do século passado e, ainda hoje, se apresenta como uma ferramenta deveras importante para que aqueles que laboram nas repartições públicas realizem seus respectivos trabalhos com imparcialidade, eficiência e autonomia para não ceder a pressões indevidas que ferem o interesse público.

Conforme exposto no decorrer desta pesquisa, a estabilidade no serviço público mostra-se como essencial para a estabilidade da própria democracia. Ao contrário do que alguém poderia conjecturar, esse instituto não está presente somente no Brasil, mas também em vários outros países como Japão, Argentina e França. Ao que parece, nações que possuem uma democracia fortemente estabilizada, tendem a oferecer aos servidores públicos uma garantia de permanência no serviço público para o desempenho de suas atividades. Essa garantia, em especial no Brasil, é forte aliada no combate à corrupção e patrimonialismo, infelizmente, ainda tão presente na administração pública brasileira.

A estabilidade, mostra-se também como diretamente correlacionada ao princípio da eficiência, sendo que essa sem aquela, certamente, não poderia ser alcançada. A prestação do serviço público de forma imparcial, a busca contínua pela finalidade do interesse público, a continuidade na prestação dos serviços públicos e a autonomia para representar contra qualquer irregularidade no desempenho dos cargos públicos, mostram-se como condições necessárias para o cumprimento do princípio da eficiência na administração pública, cujas quais não podem ser concretas se o servidor não possuir a garantia de permanência no cargo em que ocupa.

A garantia da estabilidade, ao contrário do que muitas vezes é propagado no senso comum não se mostra absoluta. O pensamento de que uma vez aprovado em concurso público não pode haver demissão não é compatível com a legislação, doutrina e jurisprudência. Ao entrar em atividade o servidor está submetido às disposições constitucionais quanto à prestação de serviços públicos, além do dever de cumprimento de estatutos, resoluções, portarias, entre outros. A ética e o bom desempenho tem sido buscados nas atividades da administração pública, e várias proibições, direitos e deveres regem a atuação dos servidores. Além disso, a estabilidade não alcança todos aqueles que laboram nas repartições públicas, sendo que, empregados públicos, servidores contratados e temporários não gozam da estabilidade no cargo.

A PEC 32/2020, se aprovada na íntegra, certamente, tem o condão de acarretar prejuízos à administração pública. A estabilidade, conforme a proposta governamental, passa a ser uma verdadeira exceção para aqueles que forem admitidos no serviço público, sendo que, somente

servidores ocupante de cargos típicos de Estado poderão ser abrangidos pelo instituto. Além disso, pontos da reforma como a instituição de vínculo de experiência como etapa do concurso público, alargamento das possibilidades de contratação por prazo determinado e poder demasiadamente extenso ao Presidente da República para extinguir, fundir ou transformar órgãos e entidades da administração indireta, podem ser fatores adversos ao cumprimento dos princípios da impessoalidade, imparcialidade e eficiência na administração pública. Notoriamente, essa “nova gestão pública” proposta na PEC 32/2020 mitiga a autonomia que o servidor tem no desempenho de suas funções contra qualquer irregularidade e parece deixar os futuros servidores inseguros no seu labor. Além disso, atuais servidores serão prejudicados, visto que a representação das suas categorias perde força pela instabilidade que os novos servidores possuirão.

Um melhor engajamento da administração pública quanto ao desempenho dos servidores, nitidamente, mostra-se como uma forma mais sensata e eficaz se comparado ao proposto pela PEC. A melhoria na avaliação de desempenho, em especial, no período de estágio probatório, com métodos já consagrados na esfera privada, claro, respeitando as peculiaridades do serviço público, como a avaliação de equipe, avaliação 360°, entre outros podem contribuir para a percepção dos pontos fortes e fracos que estão regendo a atuação de um servidor, além de ser uma forma de valorização daqueles servidores que continuamente procuram o alcance do melhor desempenho em suas atividades.

Por todo o exposto, perceptível que a retirada do instituto da estabilidade no serviço público brasileiro pode acarretar sérios prejuízos na administração pública. A busca por uma administração cada vez mais impessoal, eficiente e ética está presente na gestão pública brasileira e mundial desde o século passado, e a estabilidade é basilar garantia na prestação de serviços públicos. A grande massa de servidores cumprem suas funções de modo probo e ético. Punir esses servidores com a perda da estabilidade, conforme proposta pela PEC 32/2020, como se eles fossem culpados pelas péssimas gestões que o Brasil tem passado, e que afetam diretamente a administração pública, mostra-se como uma forma injusta e errônea que pode afetar princípios buscados como finalidade do interesse público, continuidade na prestação de serviços, eficiência, imparcialidade e impessoalidade. Resta a torcida e a cobrança para que a proposta supracitada tenha as devidas adequações no Congresso Nacional, visando o bem comum.

## REFERÊNCIAS

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, Revista. **Escolas de governo: o panorama brasileiro**. Rio de Janeiro, RJ: Portal Scielo, 2014. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122014000400010](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000400010)>. Acesso em: 25 set. 2020.

ARGENTINA, Constituição (1995). **Constitucion de la nacion argentina**. Buenos Aires, AR, 1995. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804/texto>>. Acesso em: 17 set. 2020.

ARGENTINA, Ley 25164. **Ley Marco de Regulacion de empleo publico nacional**. Buenos Aires, AR, 1999. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-2516460458/texto>>. Acesso em: 17 set. 2020

BERGAMINI, Cecília Whitaker. **Avaliação de desempenho: usos, abusos e credices no trabalho**. 1 ed. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2019.

BORGES, Lázaro Thor. **Audidores apontam desvios de R\$ 137 milhões no TCE**. Gazeta Digital, 2019. Disponível em: <<https://www.gazetadigital.com.br/editorias/politica-de-mt/audidores-apontam-desvios-de-r-137-milhes-no-tce/594607>>. Acesso em: 07 set. 2020.

BRANDÃO, Hugo Pena. **Gestão de desempenho por competências: integrando a gestão por competências, o balanced scorecard e a avaliação 360 graus**. Revista de Administração Pública, v. 42, p. 875-898, 2008.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Enquete da PEC 32/2020**. Brasília: DF, 2020. Disponível em: <<https://forms.camara.leg.br/ex/enquetes/2262083/resultado>>. Acesso em 15 mar. 2021.

BRASIL, Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Rio de Janeiro, RJ: Congresso Nacional, 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 06 jan. 2020.

BRASIL, Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro, RJ: Congresso Nacional, 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 06 jan. 2020.

BRASIL, Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Rio de Janeiro, RJ: Congresso Nacional, 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 07 jan. 2020.

BRASIL, Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 09 jan. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm)>. Acesso em: 03 jan. 2020.

BRASIL, Controladoria Geral da União. **Governo Federal expulsa 643 servidores em 2018 por práticas ilícitas**. Governo Federal, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2019/01/governo-federal-expulsa-643-servidores-em-2018-por-praticas-ilicitas>>. Acesso em: 21 fev. 2020.

BRASIL, Decreto 1171, de 22 de junho de 1994. **Aprova o código de ética profissional do servidor público civil do poder executivo federal**. Brasília, DF: Poder Executivo. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. Lei n. 2924, de 05 de janeiro de 1915. **Fixa a despesa geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1915**. Rio de Janeiro, RJ: Poder Executivo, 1915. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm)>. Acesso em: 06 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 8112, 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, DF: Poder Executivo, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. PEC 32/2020. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 03 de setembro de 2020**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node01kf3tnszj90011ak1gw6o0im775158115.node0?codteor=1928148&filename=TramitacaoPEC+32/202](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01kf3tnszj90011ak1gw6o0im775158115.node0?codteor=1928148&filename=TramitacaoPEC+32/202)>. Acesso em: 10 mar. 2021

BRASIL, Tribunal Superior do Trabalho. **Orientação Jurisprudencial 247**. Disponível em: <[http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/OJ\\_SDI\\_1/n\\_s1\\_241.htm](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/OJ_SDI_1/n_s1_241.htm)> Acesso em: 26 ago. 2020.

BRASIL, Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula 390 I**. O servidor público celetista da administração direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988. Disponível em: <[http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_351\\_400.html#SUM-390](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_351_400.html#SUM-390)>. Acesso em: 20 jan. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2020.



CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública: provas e concursos**. 4. ed. Barueri, SP: Manole, 2016.

CIPRIANI, Juliana; SOUTO, Isabella. **Escalonamento de salário de servidor de MG continua até outubro, diz governo**. *Jornal Estado de Minas*, 2016. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2016/07/01/interna\\_politica,779084/escalonamento-de-salario-de-servidor-de-mg-continua-ate-outubro-diz-g.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2016/07/01/interna_politica,779084/escalonamento-de-salario-de-servidor-de-mg-continua-ate-outubro-diz-g.shtml)>. Acesso em: 25 set. 2020.

COUTINHO, Ana Luísa Cellino. **A Estabilidade do Servidor Público na Reforma Administrativa**. Recife, PE: Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado de Pernambuco –ESMAPE v.4. n° 9, 1999. Acesso em: 03 jan. 2020.

DA SILVA, Bibiana Souza. **O princípio da estabilidade e seu propósito**. Portal Jus.com.br, 2017. Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/55179>>. Acesso em: 01º nov. 2019.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora Forense, 2019.

DIZIK, Alina. **Por que o medo de ser demitido prejudica a produtividade do funcionário a longo prazo**. BBC Capital, 2017. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/vert-cap-41044721>>. Acesso em: 18 fev. 2020.

ESTADO DE MINAS, Jornal. **Combate à corrupção no Brasil piorou, diz Transparência Internacional**. *Jornal Estado de Minas*, 2020. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/01/23/interna\\_politica,1116344/combate-a-corrupcao-no-brasil-piorou-diz-transparencia-internacional.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/01/23/interna_politica,1116344/combate-a-corrupcao-no-brasil-piorou-diz-transparencia-internacional.shtml)>. Acesso em: 27 fev. 2020

FÁVERO, Bruno. **A situação do funcionalismo público brasileiro em seis gráficos**. Portal Aos Fatos, 2019. Disponível em: <<https://www.aosfatos.org/noticias/situacao-do-funcionalismo-publico-brasileiro-em-seis-graficos/>>. Acesso em: 15 set. 2019

FEITOSA, Conceição de Maria Corrêa; LIMA, Alynne Virgínia de Queiroz. **Avaliação de desempenho no setor público. fatores críticos e oportunidades de melhoria**. Arequipa: Peru. XVI Colóquio Internacional de Gestión Universitária, 2016. Disponível em: <[https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/172835/OK%20%20101\\_00364%20-%20OK.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/172835/OK%20%20101_00364%20-%20OK.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em 11 mar. 2021.

FRANÇA, Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984. **Portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat**. Paris, FR, 1984. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000501099&fastPos=1&fastReqId=1903581343&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>>. Acesso em: 24 set. 2020.

GOMES, Fernanda. **Diferenças entre o serviço público no Brasil e no exterior**. Folha Dirigida, 2017. Disponível em: <<https://folhadirigida.com.br/noticias/tema/especial->

noticiario/diferencas-entre-o-servico-publico-no-brasil-e-no-exterior>. Acesso em: 17 set. 2020.

GUIMARÃES FILHO, João Rodrigues. **A estabilidade do servidor público concorre para a manutenção do interesse público e eficiência na administração pública**. Brasília, DF: Faneesp Edu, 2004. Disponível em: <[https://www.faneesp.edu.br/site/documentos/estabilidade\\_servidor\\_publico.pdf](https://www.faneesp.edu.br/site/documentos/estabilidade_servidor_publico.pdf)>. Acesso em: 05 out. 2019.

GI, Portal. **Mais da metade dos profissionais pratica ou tolera assédio no ambiente de trabalho, aponta pesquisa**. Redação, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/concursos-e-emprego/noticia/2020/06/16/mais-da-metade-dos-profissionais-pratica-ou-tolera-assedio-no-ambiente-de-trabalho-aponta-pesquisa.ghtml>>. Acesso em 12 mar. 2021.

G1, Portal. **Servidores do RJ relatam humilhação com salário atrasado: 'Vivendo de pagar juros'**. Rio de Janeiro, RJ: Portal G1, 2016. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/servidores-do-rj-relatam-humilhacao-com-salario-atrasado-vivendo-de-pagar-juros.ghtml>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

IBC, Equipe. **Medo de perder o emprego? Quais consequências isso pode gerar?** Instituto Brasileiro de Coaching, 2020. Disponível em: <<https://www.ibccoaching.com.br/portal/metas-e-objetivos/medo-de-perder-o-emprego-quais-consequencias-isso-pode-gerar/>>. Acesso em: 23 set. 2020.

KOBAYASHI, Eduardo Mesquita. **Funcionalismo público no Japão**. Rio de Janeiro, RJ: Laboratório UERJ de Trabalho e Previdência, 2019. Disponível em: <<https://uerjlabuta.com/2019/03/02/funcionalismo-publico-no-japao%EF%BB%BF/>>. Acesso em: 16 set. 2020.

LEOPOLDO, Ricardo. **Brasil perde cerca de R\$ 200 bilhões por ano com corrupção, diz MPF**. Revisto Isto é, 2017. Disponível em: <<https://istoe.com.br/brasil-perde-cerca-de-r-200-bilhoes-por-ano-com-corrupcao-diz-mpf/>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

MIGALHAS, Portal. **Desembargador paulista chama guarda municipal de analfabeto após ser advertido por estar sem máscara; CNJ vai apurar**. Migalhas, 2020. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/quentes/330891/desembargador-paulista-chama-guarda-municipal-de-analfabeto-apos-ser-advertido-por-estar-sem-mascara--cnj-vai-apurar>>. Acesso em: 26 de set. 2020.

MOTTA, Fabrício. **Estabilidade de servidores na administração pública não é privilégio**. Portal Consultor Jurídico, 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-out-31/interesse-publico-estabilidade-servidores-publicos-nao-privilegio>>. Acesso em: 25 set. 2020.

MOURA, Mariluce. **Universidades Públicas realizam mais de 95% da ciência no Brasil**. Osasco, SP: Universidade Federal de São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www.unifesp.br/noticias-antiores/item/3799-universidades-publicas-realizam-mais-de-95-da-ciencia-no-brasil>>. Acesso em: 24 fev. 2020.

MUNDO CARREIRA, Portal. **Principais vantagens da avaliação participativa por objetivos**. Redação, 2018. Disponível em: <<https://mundocarreira.com.br/lideranca-e-gestao-de-pessoas/principais-vantagens-da-avaliacao-participativa-por-objetivos/>>. Acesso em 11 mar. 2021.

NOHARA, Irene. **Estabilidade**. Portal Direito Administrativo, 2015. Disponível em: <<https://direitoadm.com.br/175-empreatada/>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

O VALLE, Portal. **Coronavírus: secretário de Guedes diz que desemprego pode dobrar e critica estabilidade de servidor público**. 2020. Disponível em: <[https://www.ovale.com.br/\\_conteudo/brasil/2020/04/102785-coronavirus--secretario-de-guedes-diz-que-desemprego-pode-dobrar-e-critica-estabilidade-de-servidor-publico.html](https://www.ovale.com.br/_conteudo/brasil/2020/04/102785-coronavirus--secretario-de-guedes-diz-que-desemprego-pode-dobrar-e-critica-estabilidade-de-servidor-publico.html)>. Acesso em: 23 set. 2020.

PEDROSA, Tamires. **O Sistema de Funcionalismo Público do Japão como Modelo para a Administração Pública Brasileira**. Portal Administradores.com, 2019. Disponível em: <[https://administradores.com.br/artigos/o-sistema-de-funcionalismo-publico-do-japao-como-modelo-para-a-administracao-publicabrasileira#:~:text=O%20funcionalismo%20p%C3%ABablico%20do%20Jap%C3%A3o,com%20outros%20pa%C3%ADses%20do%20mundo.&text=As%20reformas%20conduzidas%20sob%20a,ultranacionalismo%20e%20o%20militarismo%20japon%C3%AAs](https://administradores.com.br/artigos/o-sistema-de-funcionalismo-publico-do-japao-como-modelo-para-a-administracao-publicabrasileira#:~:text=O%20funcionalismo%20p%C3%ABablico%20do%20Jap%C3%A3o,com%20outros%20pa%C3%ADses%20do%20mundo.&text=As%20reformas%20conduzidas%20sob%20a,ultranacionalismo%20e%20o%20militarismo%20japon%C3%AAs.)>. Acesso em: 16 set. 2020.

PEREZ, Caio Frederico Fonseca Martinez. **Burocracia estável e o princípio da eficiência na administração pública brasileira**. São Paulo, SP: Biblioteca Digital USP, 2016. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-03112016-223544/pt-br.php>>. Acesso em: 05 nov. 2019.

REINER, Lúcio. **Regimes jurídicos de funcionários públicos - França**. Brasília, DF: Consultoria Legislativa, 1995. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/arquivos-pdf/pdf/510859.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2020.

RONDÔNIA, Escola de governo. **Apresentação**. Governo do Estado de Rondônia, 2020. Disponível em: <<http://escoladegoverno.ro.gov.br/apresentacao/>>. Acesso em: 25 set. 2020.

SANTOS, Ivan. **Serviço Público nos EUA**. Uberlândia, MG: Blog Servidor Público Federal, 2015. Disponível em: <<https://servidorpublicofederal.blogspot.com/2015/09/servico-publico-nos-eua.html>>. Acesso em: 05 jun. 2020.

TEMÓTEO, Antônio. **Reforma administrativa trará economia de R\$ 300 bi em 10 anos, diz Guedes**. Brasília, DF: Portal Uol, 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/09/reforma-administrativa-trara-economia-de-r-300-bi-em-10-anos-diz-guedes.htm>>. Acesso em: 25 set. 2020.

VILLA-VERDE FILHO, Erasto. **A estabilidade no serviço público em face da proposta do governo FHC de flexibilizá-la**. 1997. Brasília, DF: Revista de informação legislativa, 1997. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/235/r134-16.PDF?sequence=4>>. Acesso em: 02 jan. 2019

