



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

TIAGO BARBOSA DA SILVA

**ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO: BENESSE OU PRERROGATIVA?**  
Considerações históricas e legislativas a respeito do instituto da estabilidade do servidor  
público

RECIFE  
2023

TIAGO BARBOSA DA SILVA

**ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO: BENESSE OU PRERROGATIVA?**

Considerações históricas e legislativas a respeito do instituto da estabilidade do servidor público

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para conclusão do Curso de Bacharelado em Direito pela Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco.

Área de Conhecimento: Direito administrativo e Constitucional.

Orientador: Manoel de Oliveira Erhardt

RECIFE

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Silva, Tiago Barbosa da.

Estabilidade no serviço público: benesse ou prerrogativa? Considerações históricas e legislativas a respeito do instituto da estabilidade do servidor público. / Tiago Barbosa da Silva. - Recife, 2023.

47 f.

Orientador(a): Manoel de Oliveira Erhardt

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2023.

1. estabilidade do servidor público. 2. estigmas. 3. evolução histórica. 4. perda do cargo. 5. PEC 32/2020. I. Erhardt, Manoel de Oliveira. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

**TIAGO BARBOSA DA SILVA**

**ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO: BENESSE OU PRERROGATIVA?**  
Considerações históricas e legislativas a respeito do instituto da estabilidade do servidor público

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para conclusão do Curso de Bacharelado em Direito pela Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco

Aprovado em: 03/05/2023

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>o</sup>. Dr. Manoel de Oliveira Erhardt  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>o</sup>. Dr. Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Larissa Medeiros Santos  
Universidade Federal de Pernambuco

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço ao meu bom Deus por ter me dado o dom da vida e por ter me permitido chegar até aqui. Ele me deu forças para superar as adversidades pelas quais passei até aqui.

Aos meus amados avós, Maria do Carmo, por existir em minha vida, e João Barbosa, por ter existido e deixado em mim um legado que levarei pela eternidade.

Aos meus pais Linaldo João da Silva e Girlene Barbosa da Silva por terem me criado com dedicação, amor e carinho. E os amo demais.

À minha querida e amada esposa Flávia Alves Ferreira, por ser tão companheira e compreensiva nos meus piores momentos de vida. Eu não chegaria até aqui sem você, amor da minha vida. O que seria de mim sem você?

Ao meu grande amigo e fonte de inspiração para uma vida inteira, Windson Alves do Monte, meus sinceros e calorosos agradecimentos, maninho.

Às minhas amigas e colegas de faculdade Elaine e Raquel por compartilharem ao meu lado os grandes desafios encontrados na faculdade.

Ao querido professor Manoel de Oliveira Erhardt por toda paciência, compreensão e auxílio.

Aos meus colegas do “Grupo de Estudos Um dia Sai” por terem deixado tão boas memórias e sentimentos cultivados durante o tempo de faculdade.

Por fim, a todos aqueles não mencionados, mas que de alguma forma participaram deste capítulo da minha história.

*“O senhor é meu pastor, e nada me faltará.”  
(Salmo 23-1)*

## RESUMO

O presente trabalho se propõe a analisar o instituto da estabilidade do servidor público com base em uma análise histórica, dogmática e legislativa, além de examinar os projetos que propõem eventuais modificações no regime jurídico do instituto. Com metodologia descritiva, usou-se como base a doutrina, legislação, textos de constituições, artigos, revistas e de elementos do direito comparado para instituir um maior aprofundamento sobre o tema. O trabalho tem como objetivo possibilitar uma maior compreensão sobre o processo de desenvolvimento do instituto, as modificações pelas quais passou durante o decurso do tempo e sobre os fundamentos que figuram como a sua razão de existência. Além disso, busca-se estabelecer um novo olhar para o instituto de modo que sejam afastados alguns argumentos falaciosos que contra ele tem se erigido nos dias atuais. Ao final, ver-se-á que o tratamento jurídico que se tem proposto para fins de alteração ou de regulamentação da sistemática atual do instituto ignora as complexidades que lhe circundam e os propósitos que lhe instituíram.

**Palavras-chave:** estabilidade do servidor público; estigmas; evolução histórica; perda do cargo; PEC 32/2020.

## **ABSTRACT**

This work aims to analyze the institute of stability of public servants based on a historical, dogmatic, and legislative analysis, as well as examining proposals for eventual modifications to the legal regime of the institute. Using a descriptive methodology, the work relied on doctrine, legislation, constitution texts, articles, journals, and elements of comparative law to establish a deeper understanding of the topic. The objective of this work is to enable a greater comprehension of the development process of the institute, the modifications it has undergone over time, and the foundations that form the basis of its existence. Furthermore, the work seeks to establish a new perspective on the institute in order to dispel some fallacious arguments that have arisen against it in recent times. In the end, it will be seen that the legal treatment proposed for the purpose of altering or regulating the current system of the institute ignores the complexities that surround it and the purposes that established it.

**Keywords:** public servant stability; stigmas; historical evolution; job loss; PEC 32/2020.

## **LISTA DE SIGLAS**

CF – Constituição Federal

CPC – Código de Processo Civil

CEAF – Cadastro de Expulsões da Administração Pública Federal

CGU – Controladoria Geral da União

CRU – Corregedoria Geral da União

EM – Exposição de Motivos

ME – Ministério da Economia

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO</b> .....	<b>11</b>
2.1	ESTIGMAS SOBRE A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO.....	11
2.2	BREVES CONSIDERAÇÕES HISTÓRICO-CONTEXTUAIS SOBRE A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO .....	12
2.3	ALTERAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO A PARTIR DA LÓGICA NEOLIBERALISTA E SUA RELAÇÃO COM AS PRETENSÕES REFORMISTAS NO SERVIÇO PÚBLICO .....	17
2.4	LÓGICA DO DIREITO VERSUS LÓGICA DA ECONOMIA: ESTARIA O DIREITO SUJEITADO AOS DIZERES DO SISTEMA ECONÔMICO? BREVES CONSIDERAÇÕES À LUZ DOS IDEAIS DE RICHARD POSNER E RONALD DWORKIN .....	20
<b>3</b>	<b>A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL N ° 19/98</b> .....	<b>22</b>
3.1	A REFORMA ADMINISTRATIVA E A EMENDA CONSTITUCIONAL 19/98: CONSIDERAÇÕES .....	22
3.2	FLEXIBILIZAÇÃO DA ESTABILIDADE DO SERVIDOR APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL 19/98 .....	23
3.3	DA PERDA DO CARGO EM VIRTUDE DE SENTENÇA JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO.....	24
3.4	DA PERDA DO CARGO MEDIANTE PROCESSO ADMINISTRATIVO.....	26
3.5	DA PERDA DO CARGO POR INSUFICIÊNCIA DE DESEMPENHO .....	27
3.6	DA EXONERAÇÃO POR EXCESSO DE DESPESA COM PESSOAL .....	29
<b>4</b>	<b>REGULAMENTAÇÃO DA EXONERAÇÃO POR INSUFICIÊNCIA DE DESEMPENHO E PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO NA ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO</b> .....	<b>32</b>
4.1	ANÁLISE DA REGULAMENTAÇÃO DA EXONERAÇÃO DO SERVIDOR POR INSUFICIÊNCIA DE DESEMPENHO NO BRASIL .....	32
4.2	PEC 32/2020 E SEUS IMPACTOS NA ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO	36
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>41</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>44</b>

## 1 INTRODUÇÃO

À pretexto de modernização e rompimento com os supostos entraves que impossibilitam o bom funcionamento da Administração, inúmeras reformas foram propostas no instituto da estabilidade do servidor público. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o instituto foi e tem sido objeto de diversas críticas. Alega-se que a estabilidade do servidor público é uma das razões, senão a principal delas, que figura como a responsável pela má qualidade na prestação dos serviços públicos.

Afirma-se, também, que a estabilidade funciona como uma forma de proteção aos maus servidores públicos e que dificulta o enxugamento e a renovação dos quadros de profissionais da Administração Pública. Esses discursos representam aspirações dos ideais neoliberalistas difundidos intensamente no Brasil desde a década de 1980 e que buscam inserir na opinião pública argumentos falaciosos como forma de legitimar sua agenda reformista (MARIANO; SOUSA, 2020).

Hodiernamente, encontra-se em tramitação a PEC 32/2020 que tem entre seus objetivos promover profundas alterações no regime jurídico ao qual estão submetidos os servidores públicos, especialmente os servidores efetivos e estáveis, cindindo o ramo do profissionalismo público entre portadores e não portadores da estabilidade conferindo-a a cargos considerados “Típicos de Estado” cuja indefinição paira em zonas cinzentas do meio jurídico diante da inexistência de definição legal para o referido termo.

O instituto da estabilidade está atualmente disciplinado na CF/88 em seu Título III Da Organização do Estado, Capítulo VII Da Administração Pública, Seção II Dos Servidores Públicos Art. 41, que abrange a todo servidor público que haja ingressado na administração pública por intermédio de concurso público para provimento de cargos efetivos na medida em que houver transcorrido o período probatório cuja redação atual se deu com as alterações promovidas pela EC. nº 19/98 que, dentre outras alterações, instituiu o mecanismo de exoneração do servidor público estável por insuficiência de desempenho que até presente momento carece de regulamentação.

Há também os servidores estáveis que adquiriram a estabilidade por razões políticas e de forma excepcional. Esta modalidade está elencada no art. 19 da ADCT (Ato de Disposições Constitucionais Transitórias) (BRASIL, 1988) *in verbis*:

Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos

continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37 da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.

O presente estudo tem por objetivo analisar o instituto da estabilidade do servidor público a partir de uma abordagem que contemple alguns aspectos históricos e normativos relevantes para a compreensão dos fundamentos que figuram como a razão de ser do próprio instituto. O método utilizado para fins de elaboração deste trabalho é descritivo, buscando à luz da doutrina, da legislação, textos de constituições, artigos, revistas e de elementos do direito comparado instituir um aprofundamento sobre o tema.

É importante destacar que as exposições realizadas não têm o propósito de gerar conclusões definitivas sobre a temática em razão de sua amplitude, mas trazer, à luz de processos históricos e normas relevantes, uma linha de pensamento racional quanto à questão da estabilidade no serviço público.

Desta forma, este trabalho divide-se em três capítulos. O primeiro capítulo trata de questões gerais a respeito do instituto da estabilidade como conceitos, um pouco do perfil histórico de desenvolvimento do instituto, alguns estigmas formulados em seu desfavor, além de expor à luz de elementos de teoria geral do direito um breve diálogo sobre os intentos reformadores no instituto.

O segundo capítulo analisa o instituto da estabilidade após as modificações introduzidas pela EC 19/98 com enfoque específico nas hipóteses de perda do cargo dos servidores públicos estáveis. O terceiro capítulo analisa os projetos destinados a regulamentação da perda do cargo pelo servidor público estável em por insuficiência de desempenho. Também destina-se este último capítulo a examinar as modificações propostas no instituto da estabilidade pela PEC 32/2020 que busca instituir inúmeras mudanças na Administração Pública brasileira.

A expectativa mediata do presente estudo é a de estabelecer uma compreensão racional do instituto da estabilidade, afastando as falácias que contra ele têm sido erigidas e demonstrando a sua importância para o bom funcionamento da Administração Pública.

## 2 A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO

### 2.1 ESTIGMAS SOBRE A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO

Muito se tem afirmado que o instituto da estabilidade no serviço público é um dos males que assolam a Administração Pública. Alega-se, dentre outras questões, o baixo desempenho na produção de bons e eficientes resultados na prestação de serviços públicos, em razão do descomprometimento e desleixo dos servidores estáveis com a coisa pública.

Verifica-se nas últimas décadas o desenvolvimento de um intenso processo de estigmatização do serviço público baseado em críticas quanto ao funcionamento do aparato estatal, informações continuamente difundidas pela opinião pública. Ribeiro e Mancebo (2013, p. 199), referindo-se aos estigmas que assolam o ramo do serviço público dizem:

“Fala-se dos serviços ruins das escolas, dos hospitais, dos museus, dos órgãos públicos de maneira geral, em uma tentativa constante de desqualificação dos mesmos. Verificase, na prática, uma verdadeira campanha caracterizada por atitudes de desprezo, discriminação, descrédito e desvalorização direcionada a esse setor. Por público, considera-se tudo o que é ineficiente, associado ao desperdício, à corrupção, à falta de controle e coordenação, e o privado é apontado como o lugar de eficiência e de excelentes resultados. O serviço público carrega consigo características depreciativas atribuídas tanto aos órgãos em si quanto aos servidores que neles trabalham.”

Também acerca do tema discorre Farias (2020, p. 18):

Inicialmente ressaltamos que o servidor público, de repente, passou a ser a causa primária de todas as mazelas nacionais, criticado pela sociedade que hoje o enxerga apenas como um “privilegiado” descompromissado com o trabalho, ou ainda, um “marajá” do serviço público, quando, na verdade, sabemos que muitos são os servidores que têm na sua concepção um compromisso social, apresentando eficiência, produtividade e competência de fato, trabalhando fora do horário sem receber por “serviços extraordinários”. Entretanto, estes servidores, infelizmente, não são vislumbrados pela mídia nacional. Aliás, há quem acredite que eles nem sequer existam.

É sabida a existência de diversos problemas no funcionamento do aparato estatal, assim como é bem verdade que existem maus servidores no setor público que cooperam para uma má prestação de serviços e para o desenvolvimento e proliferação de estigmas quanto ao setor. Apesar disso, não se deve incorrer em argumentos falaciosos e generalistas construindo ou difundindo pensamentos sem a devida reflexão acerca dos problemas que figuram como pano de fundo. Toda crítica, fundada ou não, pode ser objeto de questionamento e reflexões racionais.

## 2.2 BREVES CONSIDERAÇÕES HISTÓRICO-CONTEXTUAIS SOBRE A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO

Para uma compreensão racional do instituto da estabilidade, faz-se mister uma abordagem de alguns aspectos do seu processo de evolução histórica e o seu atual regramento na CF/88. Caetano (1977), buscando elucidar o desenvolvimento do instituto durante o processo de estruturação da Administração pública, leciona que com o surgimento do constitucionalismo liberal, que distinguiu órgãos judiciários e administrativos, estes últimos ficaram extremamente ligados à política, de modo que seus agentes eram selecionados considerando-se os serviços por eles prestados ao partido governante de sorte que os cargos eram utilizados como moeda de troca de favores.

Como consequência, houve uma intensa precarização do funcionalismo já que a permanência nos cargos sujeitava-se aos dizeres do governo atual. Nos EUA, por exemplo, essa prática atingiu seu ápice no século XIX, quando os partidos vencedores retiravam dos cargos seus inimigos e dissidentes políticos para pôr seus aliados. De acordo com Caetano (1977), o chamado “*spoils system*” consistia na distribuição de cargos públicos como recompensa aos membros da facção política vencedora, em detrimento da meritocracia e da competência. Esta prática era considerada um direito daqueles que obtinham êxito nas batalhas eleitorais, sendo que as funções públicas eram encaradas como um espólio a ser dividido entre os vencedores.

É imperioso notar que, no Brasil, diante do processo de formação do aparelhamento estatal onde o patrimonialismo figura como um dos elementos centrais, a ausência do instituto da estabilidade vulnerabiliza o servidor diante de interesses diversos e escusos provenientes de grupos políticos que dominam o aparato estatal ou de particulares. Juliane Martins, analisando elementos do processo de formação da Administração Pública brasileira à luz das perspectivas de Raymundo Faoro, analisa a questão. Segundo Sousa (2012, p. 23) a autora:

“Deste modo, podemos concluir que a prevalência de uma sociedade estamental estaria na base de grande parte das dificuldades de estabelecimento de processos de mudanças expressivas, já que ocorre uma interpenetração entre os interesses dos diversos agentes que constituem o grupo de poder que controla o aparelhamento estatal. Há, assim, uma cultura política patrimonial, ainda subjacente, que sustenta e mantém a ética do favor, o clientelismo e a corrupção. O patrimonialismo é responsável pelo fracasso das revoluções, pelo aniquilamento das demandas populares, pelo aborto das insurreições democráticas. É ele, o patrimonialismo, com suas redes de amizades, de tolerâncias, de favores e de compadrios o responsável pela permanente tomada do poder e do governo no Brasil.”

Neste sentido, vê-se que o instituto em questão é de fundamental importância para inibir as interferências externas na prestação do serviço público de modo que não haja desvirtualização da finalidade pública a que se destina o próprio serviço em atendimento aos

princípios que regem a atividade da Administração. A estabilidade não deve ser em si mesma concebida como um mero benefício concedido ao servidor, mas como prerrogativa que lhe é outorgada para um fim que transcende seus próprios interesses pessoais e interesses de terceiros. Segundo Rocha (1999, p. 251-252):

“A estabilidade jurídica do vínculo administrativo firmado entre o servidor e o pessoal estatutário tem como finalidade, primeiramente, garantir a qualidade do serviço prestado por uma burocracia estatal democrática, impessoal e permanente. Tanto conjuga o profissionalismo que deve predominar no serviço público contemporâneo (e profissionais não são descartáveis (...)) com a impessoalidade, que impede práticas nepotistas e personalistas na Administração Pública”.

Observa-se, deste modo, que o aparato burocrático do Estado deve pautar-se numa perspectiva de atuação impessoal, ou seja, inteiramente voltada para os fins aos quais se destinam suas atividades sem desviar-se do propósito de atender às necessidades da população. A permanência e a continuidade também são uma característica indissociável da prestação dos serviços públicos atendendo à ideia de profissionalismo que por sua lógica exige profissionais que possuam capacidade e experiência.

Celso Antônio Bandeira de Mello (MELLO, 2015) apresenta de forma contundente a finalidade essencial do instituto da estabilidade no sistema jurídico brasileiro. De acordo com o autor, a Constituição e as leis concedem aos servidores públicos uma série de proteções e garantias com o objetivo de assegurar um ambiente propício para uma atuação imparcial, técnica e livre de interferências por parte dos agentes políticos, que ocupam o poder de forma eventual e transitória. Estas interferências poderiam ser utilizadas para obter benefícios pessoais ou setoriais, de acordo com a conveniência da facção política dominante no momento.

O instituto da estabilidade não é de criação exclusiva no ordenamento pátrio. Outras nações adotam o referido instituto e em dimensões ainda maiores que a forma atualmente adotada no Brasil. De acordo com Dantas (1995), citado por Villa-Verde Filho (1997, p. 189-190), diz:

“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 (1997) traz alguns exemplos de normatização do instituto em outros países. Em Portugal, concede-se o “direito à titularidade do lugar” concedida não à toda classe do funcionalismo de forma indiscriminada, mas àquelas cujas funções por si mesmas exigem a aplicação do instituto, e desde que atendidos a determinados requisitos. O mesmo autor cita

também os exemplos da Venezuela e França, onde a eventual exoneração dos servidores por causas prévia e legalmente elencadas, está condicionada ao pagamento de indenizações. Vê-se, desta forma, que o instituto da estabilidade, consideradas as peculiaridades de regulação em cada Estado, está presente em vários outros ordenamentos jurídicos nacionais. Não é, portanto, uma exclusividade do ordenamento brasileiro.

Perez (2016, p. 110), afirma que “no mundo, em especial no Congresso Sul-Americano de Ciências Sociais de Tucuman, Argentina, de 1916, já se reconhecia que “Em matéria de administração geral, é indispensável, para assegurar a regularidade da função pública, a existência de preceitos legais que se assentem na estabilidade dos funcionários”.

Villa-Verde Filho (1997), analisando o processo de desenvolvimento do instituto da estabilidade no direito brasileiro destaca que sua criação não é novidade no direito pátrio. Segundo o autor, desde o período imperial no Brasil, já se pode identificar disposições normativas que atuaram no sentido de conceder certas garantias de permanência no serviço público citando a título de exemplo o art. 190 do Decreto nº 9.912 A, de 26 de março de 1888 (BRASIL, 1988). Segundo o referido dispositivo:

São causas de demissão:

- 1º A condenação nos crimes de prevaricação, peita, suborno, concussão, falsidade, peculato, moeda falsa, furto, roubo e homicídio;
  - 2º Ser procurador de partes em negocio que directa ou indirectamente, activa ou passivamente, digam respeito ao Correio, excepto nos de interesses dos ascendentes ou descendentes, irmãos ou cunhados do empregado, fóra dos casos de deverem ser por esse despachados ou expedidos;
  - 3º Tomar parte por si ou por interposta pessoa em qualquer contracto, tanto na Repartição em que exerce emprego, como em qualquer outra Repartição postal;
  - 4º A revelação de negocios confidenciaes e o abuso de confiança em materia de serviço publico, devidamente comprovados;
  - 5º As repetidas faltas, continuas ou interpoladas, ao serviço, sem causa justificada, depois de uma advertencia e uma suspensão;
  - 6º A impossibilidade permanente, physica ou moral, de exercer o emprego, quando o empregado não estiver em circumstancias de ser aposentado;
- Parapho unico. Fóra do caso previsto no n. 1 deste artigo, nenhum empregado póde ser demittido sem ser ouvido. (**grafia do trecho conforme o original**).

Observa-se a partir do referido dispositivo que ao tempo em que fora editado, já havia preocupações no sentido de se determinar previamente as motivações pelas quais se dariam eventuais demissões de servidores públicos como forma de impossibilitar a prática de demissões arbitrárias. Além disso, evidencia-se a concepção de imprescindibilidade de um regular procedimento que garanta o devido contraditório em evidente referência ao devido processo legal.

É imperioso notar que o instituto da estabilidade também foi objeto de disciplina nas constituições anteriores a de 1988. As cartas magnas de 1934, 1937 e 1967, já continham

disposições constitucionais que, com suas peculiaridades, versavam sobre o instituto, ao passo que nas constituições de 1824 e 1891 não houve disciplina sobre o tema. Isso evidencia que a partir de 1934 houve certa preocupação do legislador constitucional em garantir aos funcionários públicos um regime que o diferencie das demais classes trabalhadoras em razão do múnus que lhe é atribuído, qual seja, a prestação do serviço público. A Constituição de 1934 (BRASIL, 1934), a primeira a versar sobre o instituto da estabilidade, disciplinou a questão em seu Título VII art. 169, *in verbis*:

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

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

Percebe-se a partir da literalidade do dispositivo em análise que a Constituição de 1934 instituiu a estabilidade para duas categorias de funcionários públicos e com requisitos temporais distintos. Para os contratados mediante concurso público exigiu um lapso de dois anos de exercício, e para os funcionários contratados por outra forma, instituiu um prazo de dez anos. A Constituição de 1937 (BRASIL, 1937) manteve os mesmos disciplinamentos da anterior em matéria de estabilidade, conforme se percebe no trecho a seguir:

Art. 156. O Poder Legislativo organizará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo aos seguintes preceitos desde já em vigor:

[...]

c) os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em todos os casos, depois de dez anos de exercício, só poderão ser exonerados em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, em que sejam ouvidos e possam defender-se.

A Constituição de 1946 (BRASIL, 1946) preservou a disciplina constitucional da estabilidade, introduzindo pequenas modificações em relação a sua antecessora, conforme artigos a seguir:

Art. 188. São estáveis:

I – depois de dois anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados por concurso;  
II – depois de cinco anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados sem concurso.

Parágrafo único – O disposto neste artigo não se aplica aos cargos de confiança nem aos que a lei declare de livre nomeação e demissão.

Art. 189. Os funcionários públicos perderão o cargo:

I – quando vitalícios, somente em virtude de sentença judiciária;

II – quando estáveis, no caso do número anterior, no de se extinguir o cargo ou no de serem demitidos mediante processo administrativo em que se lhes tenha assegurado ampla defesa.

Parágrafo único – Extinguindo-se o cargo, o funcionário estável ficará em disponibilidade remunerada até o seu obrigatório aproveitamento em outro cargo de natureza e vencimentos compatíveis com o que ocupava.

Nota-se que a carta magna manteve o lapso de dois anos de exercício para os funcionários públicos contratados mediante concurso, e reduziu de dez para cinco anos de exercício o interstício temporal para os funcionários públicos que ingressaram na administração por outras formas. Além disso, o constituinte de 1946 deu tratamento distinto quanto às hipóteses de perda do cargo para os funcionários vitalícios e para os estáveis. É que em relação a estes previu três circunstâncias, quais sejam, em virtude de sentença judicial, em caso de extinção do cargo e mediante processo administrativo garantida a ampla defesa, ao passo que para os funcionários vitalícios, apenas mediante sentença judicial.

É de se notar, também, que na hipótese de extinção do cargo prevista no inciso II do art. 189, não haverá a cessação do vínculo entre funcionário e Administração. Isto, pois, o parágrafo único do mesmo dispositivo elenca que no caso da extinção do cargo, ficará o funcionário à disposição, de forma remunerada, até seu aproveitamento em outro cargo.

A Carta Constitucional de 1967 (BRASIL, 1967) inseriu modificações no tratamento jurídico da estabilidade. Não considerou-se para fins de aquisição da estabilidade outra forma de contratação senão aquela realizada por meio de concurso público após dois anos de exercício, vetando de forma categórica a concessão de efetividade ou estabilidade. Também dedicou-se a disciplinar os casos de reintegração e recondução em circunstância decorrentes da invalidação do ato demissório por meio de sentença judicial.

Art 99 - São estáveis, após dois anos, os funcionários, quando nomeados por concurso.  
§ 1º - Ninguém pode ser efetivado ou adquirir estabilidade, como funcionário, se não prestar concurso público.

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

Art 103 - A demissão somente será aplicada ao funcionário:

I - vitalício, em virtude de sentença judiciária;

II - estável, na hipótese do número anterior, ou mediante processo administrativo, em que se lhe tenha assegurado ampla defesa.

Parágrafo único - Invalidada por sentença a demissão de funcionário, será ele reintegrado e quem lhe ocupava o lugar será exonerado, ou, se ocupava outro cargo, a este será reconduzido, sem direito à indenização.

Passado o período ditatorial, foi promulgada a CF/88, que manteve o regramento basilar elencado nos dispositivos comentados acima, porém com pequenas modificações. a partir da

nova Carta, não mais usou o termo funcionário público mais sim servidor público, ao contrário das constituições que lhe antecederam. Além disso, exigiu-se dentre as hipóteses de perda do cargo que a sentença judicial tenha transitado em julgado. Tais questões foram disciplinadas no art. 41 da CF/88 (BRASIL, 1988) em sua redação original do texto promulgado em 5 de Outubro de 1988, *in verbis*:

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

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

§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.

Posteriormente, foi editada a EC nº 19/98 cujas alterações e implicações serão abordadas em tópico próprio.

### 2.3 ALTERAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO A PARTIR DA LÓGICA NEOLIBERALISTA E SUA RELAÇÃO COM AS PRETENSÕES REFORMISTAS NO SERVIÇO PÚBLICO

Preambularmente, é necessário compreender a noção de que há historicamente relação conceitual entre a ideia de estabilidade desenvolvida no ramo do Direito Laboral e no Direito Administrativo, mesmo que em ambos os segmentos o instituto possua fundamentos diversos.

Para Souza Filho (2016), a noção de estabilidade no serviço é inicialmente reconhecida e desenvolvida no regime celetista privado por meio das diversas formas de disciplina legal pelas quais o instituto passou no seguimento juslaboral, atendo-se à circunstância de que, no âmbito do desenvolvimento Direito Laboral constitui-se em direito do trabalhador, não obstante no Direito Administrativo, afigurar-se como uma prerrogativa ínsita ao próprio cargo como forma de propiciar ao servidor independência para que possa desempenhar suas obrigações legais sem a sujeição a escusas interferências externas.

Neste sentido, desenvolveu-se, portanto, a noção de que o agente ou o funcionário público também deveria dispor de determinadas proteções em razão do cargo público que ocupa. Compreendidas estas noções iniciais, far-se-á as análises subsequentes no presente tópico.

Desde o surgimento do Capitalismo, as relações de trabalho e as suas diferentes formas de estruturação foram orientadas à luz deste sistema. Inúmeras modificações na estrutura social e na própria concepção de trabalho foram introduzidas como consequências das mutações pelas

quais aquele sistema passou para otimizar seus propósitos de acúmulo e exploração. Neste sentido Vera Lúcia e Valquíria (2007, p. 2):

O capitalismo traz consigo uma série de contradições, muitas delas relacionadas ao mundo do trabalho. Ao mesmo tempo em que o trabalho é a fonte de humanização e é o fundador do ser social, sob a lógica do capital se torna degradado, alienado, estranhado. O trabalho perde a dimensão original e indispensável ao homem de produzir coisas úteis (que visariam satisfazer as necessidades humanas) para atender as necessidades do capital. Sob o capitalismo, explicou Marx, o trabalhador decaiu à condição de mercadoria e a sua miséria está na razão inversa da magnitude de sua produção.

As inúmeras contradições e constantes crises históricas pelas quais passou e tem passado o sistema capitalista, o impulsionam para a busca de formas mais eficientes e flexíveis de exploração, acumulação, e de gestão de recursos e pessoas, de modo que sejam condizentes com a velocidade com a qual as relações econômicas e sociais se desenvolvem contemporaneamente. Neste contexto, a existência de rígidos sistemas de direitos e garantias que protegem trabalhadores, que dificultam ou impossibilitam rápidas mudanças, afiguram-se como verdadeiros obstáculos aos interesses do capital neoliberalista.

Ribeiro e Mancebo (2013, p. 194) analisando as formas como o capital busca reformular suas estruturas para superar crises, elencam que:

Na tentativa de superá-la, mas mantendo intocado o modo de produção, experimentam-se novas formas de organização industrial e de relacionamento entre o capital e o trabalho. Exige-se um novo perfil de trabalhador: diferente, mais qualificado, participativo e polivalente. As organizações precisam analisar os seus processos, adaptar e reformular todo o seu planejamento e o modo de conduzir os trabalhos, objetivando reduzir custos e aumentar a competitividade. É nesse contexto que se consolida o modelo de produção japonês, também conhecido como toyotismo, que possibilita uma produção vinculada à demanda, mais individualizada, diversificada, suficientemente flexível para atender às novas necessidades mercadológicas e acompanhar as constantes mudanças vivenciadas no mundo capitalista.

As reformas trabalhistas, de cunho neoliberalistas, promovidas no Brasil nos últimos anos, especialmente a reforma de 2017, são um exemplo de modificações introduzidas nas relações de trabalho que o precarizam em detrimento das necessidades do capital. A fragilização da relação de emprego, as inúmeras perdas de direitos e a derrocada de diversas proscricções de outrora, vulnerabilizaram a classe trabalhadora diante do patronato e solaparam as bases fundamentais sobre as quais se estruturou o Direito do Trabalho em sua perspectiva constitucional. Giovanni Alves (ALVES, 2017, p. 103), analisando à luz das ideias neoliberalistas algumas das transformações ocorridas no Brasil diz que:

No cenário de crise global e de longa depressão da economia mundial a partir da Grande Recessão de 2008, o bloco neoliberal no poder recompôs-se em suas frações de classe, com apoio da alta (e baixa) classe média, para derrubar o governo Dilma e reestruturar o capitalismo brasileiro, de acordo com as novas perspectivas de evolução do capitalismo mundial. O Brasil sob hegemonia neoliberal reativou sua integração subalterna no capitalismo global, desconstruindo o projeto de crescimento com inclusão social levado a cabo pelos governos neodesenvolvimentistas.

Em matéria de atividade estatal, os ideais neoliberais são incorporados a partir da defesa de mudança de paradigmas quanto ao funcionamento do aparelhamento estatal. O Estado assistencialista caracterizado por um modelo burocrático de gestão, cede lugar aos ímpetus reformistas cujo preceito fundamental é a implementação de um modelo gerencialista, trazendo para dentro do ente estatal ditames de funcionamento próprios das entidades privadas (RIBEIRO; MANCEBO, 2013). O modelo gerencialista traduz-se na busca pela compreensão e reformulação do Estado a partir de elementos comuns à gestão privada. São tomados como norteadores da atividade uma série de diretrizes tais como, flexibilidade, produtividade, eficácia, desempenho, empreendedorismo, dentre outros.

É de se notar que, tal qual as reformas promovidas no ramo do Direito do Trabalho, aquelas intentadas na Administração Pública parecem estar direcionadas para o atendimento de ideais neoliberalistas. Neste contexto, faz-se pois os seguintes questionamentos: existe compatibilidade entre os ideais neoliberais norteadores do setor privado e das reformas neoliberalistas com os segmentos da atividade pública voltados à prestação de serviços públicos? É possível compatibilizá-las com os fundamentos e princípios estruturantes da Administração Pública?

O ilustre jurista Celso Antônio Bandeira de Mello (MELLO, 2015) apresenta uma importante lição que ressalta a incompatibilidade entre o regime jurídico constitucional brasileiro e a adoção de ideais neoliberalistas. Segundo o autor, o Estado brasileiro possui compromissos formalmente explicitados com os valores presentes na Constituição, o que obriga a articulação entre a ordem econômica e social de forma a atingir os objetivos apontados. Dessa forma, ele desacredita do ponto de vista jurídico quaisquer veleidades de implantação do ideário neoliberal no país.

Em outras palavras, é possível afirmar que a forma de atuação e os valores do ideário neoliberal não se compatibilizam com os valores jurídico-constitucionais e sociais que fundamentam a existência do instituto da estabilidade do servidor público.

#### 2.4 LÓGICA DO DIREITO VERSUS LÓGICA DA ECONOMIA: ESTARIA O DIREITO SUJEITADO AOS DIZERES DO SISTEMA ECONÔMICO? BREVES CONSIDERAÇÕES À LUZ DOS IDEAIS DE RICHARD POSNER E RONALD DWORKIN

Richard Posner, um dos embaixadores do movimento *Law and Economics*, publicou em 1973 sua obra chamada “*Economic Analysis of Law*” na qual concebeu um método ou modelo de análise e sistematização jurídica à luz de ideais econômicos. A partir de critérios objetivos como eficiência, maximização de riqueza e auto promoção do bem estar pelos indivíduos, ínsitos ao saber econômico, Posner desenvolve a ideia de interação entre a racionalidade econômica e a jurídica, de modo que o próprio direito não poderia ser racionalizado de outra forma senão através de compreensões pautadas economicamente. A forma de compreensão do direito defendida pelo *Law and Economics*, e pelo próprio Posner, parte antes de tudo de uma visão econômica do mundo e das relações sociais. Mota (2009, p. 4), analisando questões relacionadas à temática diz que:

A análise econômica do direito parte do pressuposto de que a atribuição de direitos pode ser valorada economicamente, o que pode servir, por exemplo, para descrever os efeitos econômicos da adoção de determinada legislação, ou de determinadas decisões jurisdicionais. Além disso, dando-se um passo adiante, a análise econômica assumiria funções diretivas, de modo a estabelecer que normas jurídicas ou que modos de decidir devem ser empregados, a fim de se alcançar o melhor estado de eficiência econômica.

É de se notar, que o método de análise proposto por Posner atribui até mesmo aos ideais de justiça uma perspectiva de valoração extremamente associada ao critério de maximização de riqueza, de modo que haja uma relação diretamente proporcional entre justiça e produção de riqueza. Neste sentido analisa Salama (2010, p. 448):

O que Posner propôs, portanto, é que as instituições jurídico-políticas, inclusive as regras jurídicas individualmente tomadas, devam ser avaliadas em função do paradigma de maximização da riqueza. Em síntese, a teoria é a seguinte: regras jurídicas e interpretações do direito que promovam a maximização da riqueza (i.e. eficiência) são justas; regras interpretações que não a promovam são injustas. Isto leva à noção de que a maximização de riqueza (ou a “eficiência”, já que Posner utiliza as duas expressões indistintamente) seja fundacional ao direito, no sentido de que proveja um critério ético decisivo.

É imperioso destacar que não se pode conceber o direito de forma isolada de outros fenômenos ou sistemas sociais, afinal o direito é produto da sociedade, tal qual menciona o conhecido brocardo *ubi societas ibi ius*. Encontra-se, por exemplo, nas teorias dos sistemas defendidas por teóricos como Parsons e Luhmann, cada um com suas peculiaridades, ideias de comunicabilidade entre os sistemas sociais. E o direito concebido como sistema social interage com os demais sistemas, inclusive com o sistema econômico. Apesar disso, até que ponto se

pode conceber a interação entre os ideais econômicos e os ideais próprios do direito? Em outras palavras, em que medida se pode admitir a interação entre a lógica do direito e a lógica da economia?

Ronald Dworkin em “O império do Direito” traz a ideia de integridade no direito. Entendendo-se como integridade a existência de uma lógica racional intrínseca ao próprio direito, um método interpretativo e conceitual da realidade que não se confunde com outros ramos do conhecimento. O direito possui uma unidade própria, um sistema próprio de funcionamento orientado por uma lógica própria. Segundo Pedron e Carvalho (2017, p. 13):

Dworkin defende uma concepção do Direito, como já dissemos, como atividade interpretativa. Contudo, o que tem em mente quando fala de interpretação é um tipo de reconstrução racional de atos políticos a partir de princípios, dando ao Direito, como conjunto destes atos políticos, um tipo particular de unidade e coerência chamado “integridade”.

Entende-se que não se pode admitir que a interação entre o sistema jurídico e outros fenômenos e saberes sociais inviabilizem o modo próprio de funcionamento e de racionalização do direito. Neste sentido, os princípios e as diretrizes jurídicas fundamentais que justificam e que racionalizam institutos jurídicos, como o da estabilidade, não podem ser subjugados em detrimento da lógica que orienta outros ramos do conhecimento.

A forma pela qual determinados institutos jurídicos são idealizados e solidificados segue as diretrizes valorativas constantes em uma racionalidade ínsita ao direito. O direito possui pressupostos metodológicos que lhe são próprios e não se confundem com outros ramos do conhecimento ou saberes sociais.

### **3 A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL N ° 19/98**

#### **3.1 A REFORMA ADMINISTRATIVA E A EMENDA CONSTITUCIONAL 19/98: CONSIDERAÇÕES**

A reforma administrativa promovida com o advento da Emenda Constitucional 19, de 04 de junho de 1998, implementou significativas mudanças na Administração Pública do Brasil, especialmente àquelas atinentes aos servidores públicos. Buscou-se romper com rígidos padrões de funcionamento da burocracia estatal a partir da instauração de modelos de gestão concebidos como modernizantes e condizentes com as perspectivas de atuação gerencialista. Para fins deste trabalho, buscar-se-á ater-se, sem pretensões exaurientes, às modificações referentes à estabilidade dos servidores públicos, analisando a perspectiva político-ideológica e as principais alterações ao instituto promovidas pela emenda.

Ao tempo de sua posse à Presidência da República, Fernando Henrique Cardoso (BRASIL, 1995a, p. 31) já manifestara em seu discurso oficial sua perspectiva reformista quanto a Administração Pública, momento em que professou a frase a seguir:

“A administração está muito deteriorada, depois de anos de desmandos e arrocho financeiro. O clientelismo, o corporativismo e a corrupção sugam o dinheiro do contribuinte antes que chegue aos que deveriam ser os beneficiários legítimos das ações do Governo, principalmente na área social.”

É de se notar que, já havia no país uma série de discussões acerca da estabilidade nas condições em que foram instituídas pela Constituição Federal de 1988. Estas discussões estiveram concentradas em sua maioria nos rígidos aspectos do instituto que por sua vez eram considerados como verdadeiros entraves às pretensões reformistas quanto a Administração Pública. Sobre o tema, discorre Villa-Verde Filho (1997, p. 1):

“A polêmica já grassava pelo País afora quando veio a público a posição oficial do Governo Federal. O Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, publicou, no jornal Correio Braziliense, em 26 de janeiro de 1995, página 13, sob o título Flexibilidade sem medo, artigo onde sustenta que “a estabilidade rígida e generalizada, prevista na Constituição de 1988, é um obstáculo fundamental à reforma do Estado e à consolidação do Plano Real”, formulando, então, a controvertida proposta de alterar o instituto.”

Em 1995 foi elaborado e aprovado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (BRASIL, 1995b), cujo objetivo foi de estabelecer as diretrizes para a reforma da Administração Pública brasileira a partir de uma sistematização que a conceberia em quatro segmentos, quais sejam, o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado.

Com base nas orientações daquele plano, foram elaborados os projetos de emendas constitucionais encaminhados ao Congresso Nacional, e que posteriormente culminaram na emenda 19. A Emenda Constitucional nº 19/98 teve sua origem na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) no 173 do ano de 1995, e cuja orientação se deu a partir do (PDRAE) (BRASIL, 1995b, p. 62) segundo o qual “as emendas do capítulo da administração pública são fundamentais no processo de transição para uma administração pública gerencial porque incorporam ou viabilizam uma nova perspectiva em relação à gestão e ao controle do aparelho do Estado”.

Ainda em 1995 foi encaminhada à Presidência da República a Exposição de Motivos Interministerial Nº 49, de 18 de agosto, cujo objetivo foi de esclarecer perante o gabinete da presidência os cânones que justificariam as alterações ao texto constitucional. O referido documento trouxera como uma das justificativas para a reforma os problemas de natureza gerencial e administrativa do Estado e que por sua vez seriam verdadeiros óbices ao próprio funcionamento do aparelho estatal. Neste sentido, havia determinadas considerações que giravam em torno da ideia de reformulação da capacidade gerencial do Estado a partir da ruptura com determinados modelos e institutos rígidos e estáticos e da subsequente assimilação de novos padrões e conceitos que propiciariam maior fluidez no funcionamento da burocracia estatal. É neste contexto no qual se situam as modificações propostas quanto ao instituto da estabilidade do servidor público, comumente chamadas de flexibilização da estabilidade.

### 3.2 FLEXIBILIZAÇÃO DA ESTABILIDADE DO SERVIDOR APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL 19/98

Com o advento da Emenda 19/98 houve significativas mudanças implementadas em relação ao instituto da estabilidade dos servidores públicos, especialmente em relação às possibilidades de perda do cargo introduzindo novas hipóteses não previstas na redação original do texto constitucional.

No texto original do art. 41 da Constituição de 1988 o servidor regularmente admitido para provimento do cargo através de concurso público, após passados dois anos de efetivo exercício, tornava-se estável. A perda desta estabilidade dava-se em duas hipóteses, quais sejam, mediante sentença judicial transitada em julgado ou através de processo administrativo, sendo resguardado o direito à ampla defesa em ambas as situações.

Com a nova redação dada ao art. 41 da CF pela emenda 19/98, o lapso temporal de efetivo exercício para aquisição da estabilidade passou de dois para de três anos, além de condicionar, em seu parágrafo 4º, esta aquisição à imprescindível avaliação especial de

desempenho realizada por comissão especialmente instituída para esta finalidade. Neste sentido, cabe citar integralmente o dispositivo em questão (BRASIL, 1988), *in verbis*:

“Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º [...] *omissis*

§ 3º [...] *omissis*

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Percebe-se a partir da literalidade do inciso III parágrafo 1º do supracitado dispositivo constitucional, que houve a inserção de nova hipótese de perda do cargo do servidor público estável, mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, ou seja, poderá o servidor perder o cargo em razão da insuficiência de desempenho declarada em procedimento avaliativo, sendo-lhe assegurada ampla defesa.

Ainda em relação às inovações implementadas pela Emenda 19/98 quanto ao instituto da estabilidade, houve a criação de nova hipótese de desligamento dos servidores públicos estáveis. Trata-se da hipótese de exoneração por excesso de despesa com pessoal cuja previsão encontra-se no parágrafo 4º do art. 169 da Constituição. Tal circunstância, assim como aquelas elencadas no art. 41 da CF, serão analisadas separadamente nos itens subsequentes.

### 3.3 DA PERDA DO CARGO EM VIRTUDE DE SENTENÇA JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO

A perda do cargo em decorrência de decisão judicial transitada em julgado tem sua previsibilidade já no texto original da Constituição promulgado em 5 de outubro de 1988. Tal hipótese, atualmente elencada no art. 41, § 1º, I da CF, está revestida de caráter eminentemente sancionador haja vista que, em decorrência da prática de uma determinada conduta ilícita declarada mediante sentença irrecorrível, ou seja, transitada em julgado, poderá o servidor ter aplicada em seu desfavor a penalidade de demissão. Neste contexto, a expressão demissão ora utilizada não se confunde com a exoneração do servidor, pois tais institutos possuem fundamentos distintos.

José dos Santos Carvalho Filho (CARVALHO FILHO, 2018), traz importantes reflexões acerca dos institutos da demissão e da exoneração, destacando a existência de semelhanças e de algumas diferenças. Para o autor, ambos são atos administrativos cuja consequência é a extinção do vínculo entre servidor e Administração Pública e a subsequente vacância do cargo. Apesar disso, ainda segundo o autor, a diferença fundamental entre os institutos consiste no fato da demissão ter caráter fundamentalmente sancionador. É uma penalidade aplicada ao servidor ao passo que a exoneração é a dispensa do servidor em razão de seu próprio interesse ou do interesse da Administração.

Seguindo as ideias do autor em questão (CARVALHO FILHO, 2018), é importante ressaltar que o ato demissório não pode ser confundido com o ato exoneratório. Conforme destacado por Carvalho Filho (2018), devido aos diferentes pressupostos, um ato não pode substituir o outro: a exoneração, por exemplo, não pode substituir a demissão. Se um servidor público cometeu uma infração grave, o efeito será a sua demissão e não a exoneração, mesmo que ainda esteja em estágio probatório. Em contrapartida, se não houver falta grave, o servidor será exonerado, e não demitido, caso necessário.

É imperioso notar que, a demissão de que se trata no presente tópico, não está relacionada à violação de normas funcionais que impliquem na prática de ilícito administrativo, mas sim uma demissão decorrente da prolação de sentença judicial transitada em julgado conforme se pode depreender a partir da literalidade do art. 41, § 1º, I da CF. Neste contexto, convém trazer à baila o que se concebe como sentença judicial transitada em julgado para fins da perda do cargo da qual se trata.

A definição do termo sentença possui disciplina legal no art. 203, § 1º do Código de Processo Civil de 2015 (BRASIL, 2015), *in verbis*:

“Art. 203. Os pronunciamentos do juiz consistirão em sentenças, decisões interlocutórias e despachos.

§ 1º Ressalvadas as disposições expressas dos procedimentos especiais, sentença é o pronunciamento por meio do qual o juiz, com fundamento nos arts. 485 e 487, põe fim à fase cognitiva do procedimento comum, bem como extingue a execução.”

Para além das discussões doutrinárias a respeito do dispositivo em análise, já que não fazem parte das pretensões deste trabalho, vê-se que o enunciado legal categoriza a sentença como uma das espécies de pronunciamento do juiz que, com as ressalvas de outros procedimentos especiais, fundamentada nos artigos 485 do CPC/2015, onde não há resolução de mérito, ou 487 do CPC/2015, com resolução de mérito, extingue a fase de conhecimento no primeiro grau ou a de execução do processo.

É de se notar que, a sentença capaz de produzir o desligamento do vínculo entre servidor público e a Administração Pública, ou seja, a perda do cargo público, é aquela revestida do trânsito em julgado, ou seja, acobertada pela imutabilidade de seus efeitos. A sentença judicial apta ao trânsito em julgado, leia-se, a formação de coisa julgada, é aquela cujos contornos atendem aos requisitos legais para sua formação. Neste ínterim, imperioso é destacar que por força da disciplina legal do art. 502 do CPC/2015 “Denomina-se coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso” (BRASIL, 2015).

### 3.4 DA PERDA DO CARGO MEDIANTE PROCESSO ADMINISTRATIVO

As atividades desempenhadas pelo servidor público estão sujeitas a limites instituídos pela própria Lei. Tais atividades estão vinculadas a normas de conduta que norteiam o regular desempenho das funções atribuídas ao servidor, além deste estar sujeito a responsabilização nas esferas administrativa, criminal e cível em razão de eventuais práticas ilícitas. Em nível Federal, por exemplo, há a Lei 8.112 de 11 de Dezembro de 1990 que institui o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Há também outras legislações nas esferas municipal e estadual que estabelecem o regime próprio de seus servidores. As regras que instituem normas de comportamento e dispõem sobre aplicação de sanções em decorrência de sua violação compõem o regime disciplinar do servidor público.

Para Di Pietro (2010), a violação dos deveres funcionais listados no estatuto funcional do servidor público, enseja sua responsabilização mediante o regular transcorrer do competente procedimento administrativo disciplinar para apuração dos fatos e aplicação da penalidade, procedimento este, instaurado pela própria Administração Pública. Portanto, quando um determinado servidor público com suas condutas viola regras funcionais, surge para a Administração o poder-dever de apurar os fatos mediante procedimento administrativo disciplinar e, se constatada a ilicitude, aplicar as sanções cabíveis.

É de se notar que, a possibilidade de perda do cargo em razão de procedimento administrativo não é inovação trazida pela EC nº 19/98, pois a previsão do art. 41, § 1º, II já constara no texto original. Além disso, em razão da literalidade da previsão constitucional no referido dispositivo, a observância ao Princípio da Ampla Defesa é condição sem a qual não poderá ser aplicada ao servidor penalidade decorrente do processo administrativo. Tal prescrição encontra também consonância com a própria sistemática de Direitos e Garantias Fundamentais instituídas pelo constituinte, conforme dispõe o art. 5º, LIV proclamando que

"Aos litigantes, em processo judicial e administrativo, e aos acusados em geral serão assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes".

Cumprido destacar que, a Jurisprudência do STF (BRASIL, 2011, p. 958), é firme no sentido de inadmitir ato demissório de servidor público sem a existência de processo administrativo, ou em processo no qual não se concedeu as garantias do contraditório e da ampla defesa, conforme trecho citado a seguir:

"A jurisprudência desta Corte tem-se fixado no sentido de que a ausência de processo administrativo ou a inobservância aos princípios do contraditório e da ampla defesa tornam nulo o ato de demissão de servidor público, seja ele civil ou militar, estável ou não." (RE 513.585AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 17-6-2008, Segunda Turma, DJE de 1º-8-2008.) No mesmo sentido: RE 594.040-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 6-4-2010, Primeira Turma, DJE de 23-4-2010; RE 562.602-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 24-11-2009, Segunda Turma, DJE de 18-12-2009. Vide: RE 217.579-AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 16-12-2004, Primeira Turma, DJ de 4-3-2005."

Com base em números estatísticos disponibilizados pela Controladoria Geral da União (CGU), por meio da Corregedoria-Geral da União (CRG) que foi instituída pelo Decreto nº 5.480/2005, desde 2003, 8.681 (oito mil seiscentos e oitenta e um) servidores e empregados públicos foram expulsos da Administração Pública Federal em razão da prática de condutas ilícitas, dentre os quais 65% foram demitidos por envolvimento em casos de corrupção, e os demais por abandono de cargo, inassiduidade e negligência na execução dos serviços públicos (BRASIL, 2022).

Também consta em dados elencados no Portal Transparência da CGU através do Cadastro de Expulsões da Administração Pública Federal (CEAF) cuja última atualização é de Abril de 2023, que do total de sanções aplicadas a servidores públicos federais, 74 % consistiram em sanções de natureza demissória (BRASIL, 2023).

### 3.5 DA PERDA DO CARGO POR INSUFICIÊNCIA DE DESEMPENHO

Uma das inovações trazidas pela EC nº19/98 foi a inserção de nova hipótese de perda do cargo público em razão do baixo desempenho funcional apresentado pelo servidor estável. A alteração do texto constitucional propiciou-se a partir da inserção no parágrafo primeiro do artigo 41, o inciso III, segundo o qual o servidor perderá o cargo "mediante processo de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa". Idalberto Chiavenato (CHIAVENATO, 2004, p. 259), conceitua o termo avaliação de desempenho da seguinte forma:

A avaliação do desempenho é uma apreciação sistemática do desempenho de cada pessoa no cargo e o seu potencial de desenvolvimento futuro. Toda avaliação é um

processo para estimular ou julgar o valor, a excelência, as qualidades de alguma pessoa. [...] É um meio através do qual se podem localizar problemas de supervisão de pessoal, de integração do empregado à organização ou ao cargo que ocupa, de dissonâncias, de desaproveitamento de empregados com potencial mais elevado do que aquele que é exigido pelo cargo, de motivação, etc. De acordo com os tipos de problemas identificados, a avaliação do desempenho pode colaborar na determinação e no desenvolvimento de uma política adequada de RH às necessidades da organização.

Cumpra esclarecer que, a avaliação de desempenho da qual trata o referido dispositivo, não se confunde com aquela realizada durante o estágio probatório para fins de aquisição da estabilidade, pois esta, é ato cujo momento de sua leitura é anterior à aquisição da própria estabilidade. Esta última modalidade descrita de avaliação de desempenho, está disciplinada no parágrafo quarto do mesmo art. 41 da CF/88, também inovação da EC 19/98, que prescreve “como condição para aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação de especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.”.

Além da diferença topográfica e do distinto momento de realização das duas espécies de avaliação de desempenho mencionadas acima, há outro aspecto determinante na distinção entre as duas modalidades. É que, conforme a classificação das normas constitucionais formulada pelo ilustre José Afonso da Silva quanto aos seus feitos, estas dividem-se em normas de eficácia plena, eficácia contida e de eficácia limitada.

Segundo o (Silva, 2007), as normas de eficácia plena são aquelas que desde a sua vigência já produzem ou já podem produzir todos os seus efeitos e objetivos, porque o constituinte criou desde logo força normativa bastante para que a norma possa incidir de forma direta e imediata sobre a matéria que figura como seu objeto. As normas de eficácia contida também possuem a característica da incidência imediata e produção desde logo, ou a possibilidade de produção de seus efeitos, não obstante, elencam formas ou conceitos que permitem manter sua eficácia contida sob certos limites. Já as normas de eficácia limitada são aquelas que, mesmo estando em vigor, não produzem todos os seus efeitos, pois, por opção do constituinte, este não instituiu sobre a matéria objeto de regulação normatividade suficiente, delegando ao legislador ordinário a incumbência de realizar a complementação.

Neste contexto, a avaliação especial de desempenho elencada no parágrafo 4º do art. 41 da CF/88, realizada em momento anterior à aquisição da estabilidade, é norma constitucional de eficácia plena, portanto, auto aplicável e independente de complementação, ao passo que o mesmo não ocorre com a avaliação de desempenho disposta no inciso III, parágrafo 1º do art. 41. Isto, pois, o próprio dispositivo constitucional instituiu desde sua entrada em vigor, a necessidade de edição de Lei Complementar para que haja regulamentação da matéria, ou seja,

há clara e evidente delegação de competência ao legislador infraconstitucional para a edição lei com o fito de materializar a aplicação da norma constitucional.

É imperioso destacar que, por força do que prescreve o art. 247 da CF/88, para fins de avaliação periódica de desempenho, deve-se estabelecer garantias e critérios específicos para os servidores públicos estáveis que, em razão das atividades que desempenham, exerçam funções exclusivas de Estado. Ocorre que, o constituinte de 1988 não delineou quais cargos públicos exercem funções exclusivas de Estado.

Para Mendes, Sarlet e Streck (2013, p. 2185), não obstante a CF/88 não definir de modo expreso os cargos que exercem atividade exclusiva de Estado, é possível mediante uma interpretação sistemática constatar que algumas atividades destacadas na própria Constituição devem ser consideradas como típicas de Estado. Conforme predileções do referido autor:

Poder-se-ia incluir, dentre tais atividades aquelas que denotam como funções estatais típicas, como a legislação, a jurisdição, a chefia do Poder Executivo e a cúpula dos ministérios. Demais disso, atividades relacionadas com o Ministério Público (arts. 127 e s.), com a advocacia pública (arts. 131 e 132), com a Defensoria Pública (art. 134), com a segurança pública (art.144), com a tributação (arts. 145 e s.), com regulação, fiscalização e fomento de atividades econômicas (art. 174), com a regulação e fiscalização dos serviços públicos (art. 175), com a seguridade social básica (arts. 194 e s.) podem ser consideradas atividades exclusivas de Estado, diante da estatura constitucional de que são merecedoras.

### 3.6 DA EXONERAÇÃO POR EXCESSO DE DESPESA COM PESSOAL

Esta é mais uma das alterações propiciadas pela EC n°19/98 cuja disciplina consta no art 169, § 3° e §4° da CF/88 *in fine*:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

[...]

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

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

II - exoneração dos servidores não estáveis.

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

O dispositivo constitucional tem por objetivo a adequação das despesas com pessoal aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja, a Lei Complementar 101/2000, que em seu art. 19, I, II, e III estabelece um limite máximo de gastos com pessoal

em cada período de apuração para cada um dos entes federativos sendo, respectivamente 50% para a União e 60% para Estados e Municípios.

É de se notar pela literalidade do art 169, § 3º e §4º, que houve preocupação de delinear condutas prévias a serem adotadas antes da perda do cargo dos servidores estáveis. Como se verifica, há prescrição constitucional para que se reduza em, no mínimo, 20% as despesas com cargos em comissão e funções de confiança, ato contínuo, também prescreve a exoneração dos servidores não estáveis. Como última das alternativas para fins de readequação das despesas, prevê o §4 do art. 169 que o servidor estável perderá o cargo.

O ato jurídico administrativo de decretar a perda do cargo para fins de adequação conforme as diretrizes do art. 169 da CF/88 não está deliberadamente sujeito ao alvedrio do administrador. Ocorre que, em tal circunstância, há de se atentar para determinadas condicionantes que são imprescindíveis para a validade de tal medida. Nota-se que o parágrafo §4º do artigo em comento exige que haja motivação do ato normativo, além da indicação da atividade funcional, órgão ou da unidade administrativa na qual haverá a redução de servidores.

Em 14 de Julho de 1999, editou-se a Lei 9.801 (BRASIL, 1999) com o objetivo de disciplinar o procedimento de exoneração do servidor público estável para fins do que prescreve o art. 169, §4º da CF/88. A referida lei, estabelece determinadas especificidades que o ato normativo de exoneração deve conter, além de elencar critérios gerais para fins da identificação ou escolha impessoal dos servidores objeto do ato exoneratório. Conforme o art. 2º da Lei 9.801/99:

Art. 2º A exoneração a que alude o art. 1º será precedida de ato normativo motivado dos Chefes de cada um dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 1º O ato normativo deverá especificar:

I - a economia de recursos e o número correspondente de servidores a serem exonerados;

II - a atividade funcional e o órgão ou a unidade administrativa objeto de redução de pessoal;

III - o critério geral impessoal escolhido para a identificação dos servidores estáveis a serem desligados dos respectivos cargos;

IV - os critérios e as garantias especiais escolhidos para identificação dos servidores estáveis que, em decorrência das atribuições do cargo efetivo, desenvolvam atividades exclusivas de Estado;

V - o prazo de pagamento da indenização devida pela perda do cargo;

VI - os créditos orçamentários para o pagamento das indenizações.

§ 2º O critério geral para identificação impessoal a que se refere o inciso III do § 1º será escolhido entre:

I - menor tempo de serviço público;

II - maior remuneração;

III - menor idade.

§ 3º O critério geral eleito poderá ser combinado com o critério complementar do menor número de dependentes para fins de formação de uma listagem de classificação.

Percebe-se que, conforme predileção do parágrafo segundo do supracitado dispositivo, deve-se adotar para fins de identificação impessoal dos servidores afetados pela perda do cargo, um dos critérios gerais elencados nos incisos I, II e III, quais sejam, menor tempo de serviço público, maior remuneração e menor idade, respectivamente, além da possibilidade de cumulação de uma dessas prescrições com um critério complementar listado no parágrafo terceiro cujo conteúdo tem finalidade considerar o menor número de dependentes para fins de formação de uma lista contendo os nomes dos servidores classificados.

É de se notar que, como forma de atenção às prescrições constantes no art. 247 da CF/88, critérios especiais para os servidores públicos que exerçam funções típicas de Estado, a Lei 9.801/99 (BRASIL, 1999) estipulou em seu art. 3º condicionantes para que ocorra a exoneração dessa categoria de servidores para fins de adequação fiscal. Conforme o mencionado art. 3º:

Art. 3º A exoneração de servidor estável que desenvolva atividade exclusiva de Estado, assim definida em lei, observará as seguintes condições:

I - somente será admitida quando a exoneração de servidores dos demais cargos do órgão ou da unidade administrativa objeto da redução de pessoal tenha alcançado, pelo menos, trinta por cento do total desses cargos;

II - cada ato reduzirá em no máximo trinta por cento o número de servidores que desenvolvam atividades exclusivas de Estado.

## 4 REGULAMENTAÇÃO DA EXONERAÇÃO POR INSUFICIÊNCIA DE DESEMPENHO E PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO NA ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO

### 4.1 ANÁLISE DA REGULAMENTAÇÃO DA EXONERAÇÃO DO SERVIDOR POR INSUFICIÊNCIA DE DESEMPENHO NO BRASIL

Conforme exposto linhas acima, a CF/88 preocupou-se em delegar ao âmbito de competência da Lei Complementar a regulamentação do procedimento de avaliação periódica de desempenho para fins de aplicabilidade da exoneração do servidor público estável por insuficiência de desempenho em suas atividades funcionais. Desde a promulgação da CF/88, alguns projetos de Lei foram formulados e prepostos para fins de regulamentação da do instituto em análise.

Em 1998, o então presidente da República propôs o PLP (Projeto de Lei Complementar) nº 248/98 (BRASIL, 1998) que “Disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável, e dá outras providências”, e cuja última movimentação se deu em 8 de Setembro de 2017 impulsionada pelo Deputado Hissa Abrahão (PDT-AM) mediante apresentação do Requerimento de Inclusão na Ordem do Dia n. 7203/2017. Alguns aspectos do referido projeto em sua redação original serão analisados.

Nota-se que no Capítulo II, Seção I, art. 4º do PLP houve certa preocupação em elencar as diretrizes principiológicas que devem nortear o processo de avaliação por meio da exaltação aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, do contraditório e da ampla defesa. O parágrafo segundo do mesmo artigo (BRASIL, 1998) elenca alguns critérios de julgamento gerais a serem observados que estão listados a seguir:

Art. 4º O servidor público submeter-se-á a avaliação anual de desempenho, obedecidos aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, do contraditório e da ampla defesa.

§ 1º O órgão ou a entidade dará conhecimento prévio a seus servidores dos critérios, das normas e dos padrões a serem utilizados para a avaliação de desempenho de que trata esta lei complementar.

§ 2º A avaliação anual de desempenho de , que trata esta lei complementar será realizada mediante a observância dos seguintes critérios de julgamento:

I - qualidade de trabalho;

II - produtividade no trabalho;

III - iniciativa;

IV - presteza;

V - aproveitamento em programas de capacitação;

VI.- assiduidade;

VII - pontualidade;

VIII - administração do tempo;

IX - uso adequado dos equipamentos de serviço.

§ 3º Os critérios de julgamento a que se refere o parágrafo anterior poderão ser adaptados, em conformidade com as peculiaridades das funções do cargo exercido pelo servidor e com as atribuições do órgão ou da entidade a que esteja vinculado.

§ 4º [...] *omissis*

§ 5º [...] *omissis*

É de se notar que os critérios elencados pelo referido dispositivo padecem de extrema vaguidade, haja vista a ausência de definições mínimas que possibilitem ao julgador direcionar seu juízo de convicção quanto ao preenchimento de tais critérios avaliativos elencados. Neste sentido, observa-se que não houve a preocupação esclarecer, por exemplo, o que se deve considerar como “iniciativa” ou mesmo “presteza” no âmbito das atividades funcionais para fins avaliativos.

Além disso, ainda há, conforme o permissivo constante no parágrafo terceiro, a possibilidade de se adaptar os supramencionados critérios de julgamento, e desta forma, ampliando ainda mais a margem de discricionariedade do avaliador para formular seu juízo de convicção conforme sua perspectiva de preenchimento dos critérios avaliativos. Esta excessiva margem de subjetividade concedida ao avaliador cria uma temerosa situação de insegurança jurídica para os avaliados.

Não obstante essas questões relacionadas aos critérios de julgamento, nota-se louvável medida elencada no art. 8º da PLP. Ocorre que referido dispositivo prevê que nas hipóteses de avaliação cujo resultado seja de desempenho regular ou insatisfatório, o termo de avaliação anual “indicará as medidas de correção necessárias, em especial as destinadas a promover a respectiva capacitação ou treinamento”. Vê-se que há notório propósito de oportunizar ao servidor a melhoria no desempenho de suas atividades funcionais através da requalificação de suas aptidões.

Ainda no referido PLP 248/98, em seu Capítulo IV, art. 15º, propôs-se a definição das carreiras que exercem atividades exclusivas de Estado no âmbito do poder Executivo Federal cujo rol sofreu inúmeras ampliações por meio dos substitutivos elaborados durante a tramitação do projeto cuja última movimentação se deu em 2017, como citado linhas acima.

Em 2017, editou-se o PLS (Projeto de Lei do Senado) nº 116 (BRASIL, 2017) de autoria da Senadora Maria do Carmo Alves que “Regulamenta o art. 41, § 1º, III, da Constituição Federal, para dispor sobre a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável.” O PLS teve sua tramitação encerrada em razão de seu arquivamento ao final da legislatura realizado com base no art. 332 do RISF (Regimento Interno do Senado Federal) em 21 de Dezembro de 2022.

Destaca-se no referido projeto a atenção dada aos critérios avaliativos, chamados de fatores avaliativos no PLS (BRASIL, 2017), a partir da definição do conteúdo de cada um dos fatores. Na Seção III do PLS “Dos Fatores Avaliativos”, há nos artigos 8º e 9º uma listagem de

fatores avaliativos fixos e fatores avaliativos variáveis, respectivamente. Segundo os referidos dispositivos:

Art. 8º Os fatores avaliativos fixos consistem em: I – **qualidade**: o avaliado realiza os trabalhos de forma adequada à finalidade a que se destinam, observando as normas e os procedimentos do órgão, e toma as providências necessárias para evitar a reincidência de erros e contribuir para a melhoria contínua; II – **produtividade**: o avaliado realiza os trabalhos a ele atribuídos com tempestividade, contribuindo para a obtenção dos resultados da unidade com eficiência e eficácia. **(grifo nosso)**

Art. 9º Os fatores avaliativos variáveis consistem em: I – **relacionamento profissional**: o avaliado cria e mantém vínculos pessoais e profissionais cooperativos e construtivos; II – **foco no usuário/cidadão**: o avaliado atende as necessidades do cliente/cidadão com confiabilidade e presteza; III – **inovação**: o avaliado propõe ideias aplicáveis a situações de trabalho; IV – **capacidade de iniciativa**: o avaliado busca ou propõe soluções e age em tempo oportuno, antecipando as designações da chefia e adotando comportamentos que estão além de suas atribuições diretas e que contribuem para o desempenho da unidade; V – **responsabilidade**: o avaliado responde por suas ações, compromete-se com suas tarefas, deveres e normas, zela por bens e informações, buscando o alcance das metas da unidade e da instituição; VI – **solução de problemas**: o avaliado propõe soluções consistentes para problemas enfrentados em situações de trabalho; VII – **tomada de decisão**: o avaliado adota em tempo hábil a solução mais adequada entre possíveis alternativas; VIII – **aplicação do conhecimento**: o avaliado aplica oportunamente o conhecimento adquirido para a melhoria do desempenho pessoal e da equipe; IX – **compartilhamento de conhecimento**: o avaliado compartilha conhecimentos que possam ser relevantes para o desenvolvimento de pessoas ou o aperfeiçoamento de atividades; X – **compromisso com objetivos institucionais**: o avaliado demonstra senso de responsabilidade, profissionalismo e compromisso com os objetivos de sua unidade; XI – **autodesenvolvimento**: o avaliado investe na aprendizagem contínua para aprimorar seus conhecimentos, habilidades, atitudes e comportamentos; e XII – **abertura a feedback**: o avaliado utiliza feedback recebido para aprimorar o próprio desenvolvimento pessoal e profissional. **(grifo nosso)**

A definição do conteúdo de cada um dos critérios avaliativos, ainda que de forma não exauriente, é fundamental para que não se relegue ao alvedrio do julgador a atribuição de sentidos baseados em sua subjetividade. A formulação de um juízo de convicção avaliativo exclusivamente com base na percepção do julgador, criaria uma situação de insegurança jurídica, já que um mesmo critério poderia ser interpretado de formas diferentes segundo as circunstâncias da avaliação e conforme o servidor avaliado, surgindo a partir disso a possibilidade do cometimento de injustiças ou mesmo a prática de perseguições.

É imperioso destacar que, na exposição de motivos do referido PLS nº 116/17, formula-se algumas afirmações partindo-se do pressuposto de que não há mecanismos legais aptos a realizar o eventual rompimento do vínculo entre servidor negligente e Administração, ignorando de forma crassa as modalidades de perda do cargo já expostas em linhas anteriores. Esse argumento é em si mesmo falacioso, pois sabe-se que, conforme exposições de outrora, o servidor tem sua atividade regulada por seus deveres funcionais cujo descumprimento poderá

ensejar a instauração de procedimento disciplinar com o fito de apurar as responsabilidades e infringir-lhe sanções, além da responsabilização em outros ramos do direito.

Em 12 de Março de 2019, foi proposto o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 51/2019 (BRASIL, 2019) de autoria do Deputado Luiz Philippe Orleans e Bragança, com o propósito de regular a matéria da avaliação de desempenho do servidor público estável e da perda do cargo por insuficiência de desempenho, cuja ementa “Regulamenta o inciso III do § 1º do art. 41 da Constituição Federal, para disciplinar o procedimento de avaliação periódica de desempenho de servidores públicos estáveis das administrações diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.”.

A referida PLP nº51/2019 teve por base projeto anteriormente proposto pelo então Deputado Giuseppe Vecci em 2018, que fora arquivado ao final de sua legislatura. Na exposição de motivos do PLP nº51, elenca-se como um dos principais argumentos a necessidade de se materializar o Princípio Constitucional da Eficiência, na seara da prestação de serviços públicos, a partir da instituição de mecanismos de avaliação da qualidade das atividades desempenhadas pelos servidores públicos.

Nota-se que no art. 3º do Capítulo III do PLP nº 51/19 buscou-se instituir e definir critérios avaliativos a serem adotados no processo de avaliação. Não obstante, os conceitos ali abordados carecem de definição clara de seus próprios conteúdos, especialmente quando do uso de expressões imbuídas de demasiada subjetividade, a exemplo da expressão “disposição de agir prontamente” mencionada no inciso II do art. 3º do referido projeto (BRASIL, 2017):

II – presteza e iniciativa: avaliará a **disposição de agir prontamente** no cumprimento das demandas recebidas do público em geral ou estabelecidas pela chefia e a proatividade no alcance das metas individuais estabelecidas e na melhoria dos processos de trabalho; (**grifo nosso**)

Há outra questão que merece destaque no PLP nº 51/19. Ocorre que em seu art. 6º, §2º, estabelece que “§ 2º Sempre que necessário, a chefia imediata poderá atualizar o plano de avaliação de desempenho dos servidores que lhes são subordinados.”. Nota-se que o permissivo autoriza a chefia imediata, aquela incumbida de realizar a avaliação, a alterar o plano de avaliação de desempenho sempre que necessário. Tal disposição, inteiramente desprovida de ressalvas, poderá viabilizar alterações durante o próprio processo avaliativo que podem implicar na instituição de novas metas de maior ou menor dificuldade para se atingir, abrindo margem para excessiva discricionariedade do avaliador.

O referido projeto, teve sua última movimentação registrada em 05 de Abril de 2023 com a devolução à Coordenação de Comissões Permanentes (CCP) da Câmara de Deputados. Até o presente momento, não identificou-se outra movimentação.

Da análise de todos os projetos citados no presente tópico algumas observações se fazem necessárias. Nota-se que não há nos supramencionados projetos normas no sentido de conferir ao servidor responsável pela avaliação de desempenho a devida capacitação que lhe proporcione conhecimentos e técnicas eficientes, impessoais e imparciais para o desempenhar de suas atividades avaliativas quanto a seus subordinados.

Observou-se também a inexistência, em todos os projetos supracitados, de normas que disciplinem eventuais circunstâncias de impedimento ou de suspeição do chefe imediato incumbido de conduzir o procedimento avaliativo. Neste sentido, não foi objeto de preocupação dos propositores dos projetos o estabelecimento de normas aptas a evitar cenários em que problemas pessoais ou conflitos decorrentes das relações de trabalho entre chefe imediato e subordinados pessoalizem a condução do procedimento de avaliação.

Não identificou-se normas no sentido de conferir ao servidor avaliado com desempenho insuficiente, a oportunidade de se submeter a um processo de requalificação para fins de melhorias no desempenho de suas atividades. Neste contexto, não se pode perder de vista a hipótese do resultado de desempenho insuficiente do servidor público se dar pela inércia da própria Administração em promover capacitações e aperfeiçoamentos dos seus próprios servidores. Nota-se, inclusive, que este é um dever constitucional incumbido à própria Administração, conforme dispõe o art. 39, § 2º da CF/88 (BRASIL, 1988):

§ 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.

#### 4.2 PEC 32/2020 E SEUS IMPACTOS NA ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO

Em 02 de Setembro de 2020, foi remetida à Presidência da República a PEC 32/2020 através da Exposição de Motivos nº 00047 do Ministério da Economia (EM nº 00047/ME) formulada pelo então ministro da Paulo Roberto Nunes Guedes (BRASIL, 2020). A referida PEC propõe significativas e polêmicas transformações no modo de funcionamento da Administração Pública brasileira.

Para fins deste estudo, analisar-se-á aquelas propostas de alteração incidem diretamente sobre o regime jurídico do instituto da estabilidade do servidor público, já que a maior parte da PEC é destinada a modificar substancialmente a forma como atualmente o instituto é disciplinado. Isto leva alguns críticos a afirmarem que a etiqueta que melhor define a PEC é a “reforma do funcionalismo público” no lugar da expressão reforma administrativa (SECCHI *et al.*, 2021).

Inicialmente, é indispensável realizar a análise de alguns dos argumentos esposados na EM nº 00047/ME que serviram de embasamento para as modificações propostas na estabilidade do servidor público. Já nas primeiras linhas da Exposição de Motivos, alega-se que “a partir da percepção do cidadão” a Administração Pública entrega muito pouco em matéria de serviços em detrimento dos altos custos que representa.

Ora, em momento algum apresentou-se dados estatísticos ou pesquisas que pudessem dar o mínimo embasamento a este tipo de afirmação, de modo que a alegada “percepção do cidadão”, e a relação entre a prestação de serviços e seus altos custos acabam por se tornar afirmações genéricas, desprovidas de análises críticas e, quiçá falaciosas.

Nota-se também que há na Exposição de Motivos alegações no sentido de considerar a estrutura do corpo de servidores públicos como entraves à implementação de um “novo serviço público” cujas características seriam a ausência de uma estrutura complexa, orientada pela “adaptabilidade”, “agilidade”. Há também argumentos de ordem econômica consubstanciados pelo excesso de custos com folhas de pagamento, e da consequente necessidade de se propiciar redução de gastos com pessoal para fins de equilíbrio nas contas do governo e cumprimento das obrigações fiscais.

Como já exposto em linhas anteriores, no sistema constitucional que atualmente disciplina o regime jurídico dos servidores públicos estáveis, encontra-se a possibilidade de redução do quadro de servidores para fins de adequação fiscal, conforme as prescrições do art. 169, § 3º e §4º da CF/88. Segundo Vieira Junior e Teles (2021), não houve sequer na exposição de Motivos, análises de caráter qualitativo que pudessem estabelecer um nexo de causalidade entre distorções alegadas e as propostas de alterações encaminhadas.

Infere-se das justificativas alegadas na Exposição de Motivos que busca-se apontar o instituto da estabilidade do servidor público como uma espécie de empecilho à implementação de transformações no Estado brasileiro. Em artigo publicado na Revista Caderno Gestão Pública e Cidadania (SECCHI *et al.*, 2021), a partir de análises realizadas para fins de compreensão das matérias objeto da proposta da emenda em dados percentuais, identificou-se que “A PEC 32/2020 dedica mais da metade (53%) do conteúdo total e 74% do seu conteúdo efetivo (dispositivos substantivos) para a regulamentação da relação de trabalho com o servidor público.”

É notório, portanto, que os fundamentos que figuram como pano de fundo das propostas de reformas intentadas pela PEC 32/2020 concentram significativa parte de seus esforços em viabilizar meios para a reformulação das relações de trabalho no serviço público, ou seja, a relação entre o servidor e a Administração Pública.

Feitas estas considerações, passar-se-á a exposição das propostas de alteração constantes na PEC 32 que terão impacto direto na estabilidade do servidor público. Nota-se que há três importantes pontos objeto de alteração que concentram-se basicamente na criação de novas modalidades de vínculos e de cargos públicos, a restrição do instituto da estabilidade a apenas um desses grupos e, por fim, alteração nas hipóteses de desligamento ou perda do cargo do servidor público. Cada um desses aspectos será abordado a partir de então.

O art. 1º da PEC 32/2020 (BRASIL, 2020) propõe, dentre outras diversas modificações, que seja criado no texto atual da CF/88 o art. 39-A, *in verbis*:

“Art. 39-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico de pessoal, que compreenderá:

**I - vínculo de experiência, como etapa de concurso público;**

**II - vínculo por prazo determinado;**

**III - cargo com vínculo por prazo indeterminado;**

**IV - cargo típico de Estado; e**

**V - cargo de liderança e assessoramento.**

[...] (grifos nosso)

Nota-se que a proposta busca instituir novas modalidades de vínculos e cargos no âmbito da Administração Pública, quais sejam, vínculo de experiência, vínculo por prazo determinado, cargo com vínculo por prazo indeterminado, cargo típico de Estado e cargo de liderança e assessoramento. Não há na proposta definições quanto a essas modalidades de cargos e vínculos, de modo deixou-se ao alvedrio do legislador infraconstitucional a formulações de tais definições, especialmente quanto aos cargos típicos de Estado conforme predileção do parágrafo primeiro do dispositivo em análise que “§ 1º Os critérios para definição de cargos típicos de Estado serão estabelecidos em lei complementar federal.”.

Também não há no texto da PEC a definição de quais funções públicas podem ser objeto de amparo na categorização dos cargos com vínculo por prazo indeterminado, não obstante o fazer para a categoria de vínculo por prazo determinado no parágrafo segundo do art. 39-A. Além disso, é possível que a ausência de determinação do termo final do vínculo disposto na hipótese do inciso III crie uma situação de insegurança jurídica para aqueles que se encontrem sob o amparo de tal vínculo.

Dentre o rol de cargos e vínculos listados no art. 39-A em comento, chama-se atenção para a exigência de concurso público apenas para o cargo com vínculo por prazo indeterminado e cargo típico de Estado. É o que dispõe o inciso II e II-B do art. 37 da PEC.

É imperioso destacar que aponta-se com um problemas da PEC 32/2020 a característica de propor inovações sem a devida preocupação com a definição dos conceitos utilizados tornando-a imbuída de extrema vagueza (OREIRO, 2020). Neste sentido, a PEC

relega para o futuro a regulamentação de determinadas matérias sem preocupar-se com os eventuais impactos para a Administração Pública e para a sociedade.

A PEC (BRASIL, 2020) também sugere alteração da redação atual do art. 41 da CF/88, limitando para os ocupantes de cargos típicos de Estado a aquisição da estabilidade, além de surgir alteração quanto às possibilidades de perda do cargo, conforme o disposto *in verbis*:

“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.

§ 1º O servidor público estável ocupante de cargo típico de Estado só perderá o cargo: I - em razão de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado;

III - mediante avaliação periódica de desempenho, na forma da lei, assegurada a ampla defesa.

§ 2º Na hipótese de invalidação por sentença judicial da demissão do servidor estável, ele será reintegrado, independentemente da existência de vaga.

Nota-se que o período de vínculo de experiência, assim como o lapso temporal de um ano de efetivo exercício no cargo, são os novos requisitos temporais propostos para fins de aquisição da estabilidade. Não há no dispositivo em análise a definição do período para o vínculo de experiência. O interstício deste vínculo mínimo encontra-se no inciso II-B do art. 37 da PEC que define os requisitos para investidura em cargos típicos de Estado (BRASIL, 2020):

II-B - a investidura em cargo típico de Estado depende, na forma da lei, de aprovação em concurso público com as seguintes etapas:

a) provas ou provas e títulos;

**b) cumprimento de período de, no mínimo, dois anos em vínculo de experiência com desempenho satisfatório;** e

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; **(grifo nosso)**

A definição do que seria o cargo típico de Estado é outra problemática da PEC. Na exposição de motivos, buscou-se orientar de forma extremamente genérica e confusa o que se entende por cargo típico de Estado conforme trecho a seguir (BRASIL, 2020):

(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;

Aparenta ser potencialmente perigoso limitar o instituto da estabilidade a apenas uma determinada categoria sem nem sequer conhecer as dimensões terminológicas e axiológicas que a grupo ao qual se pretende restringir representa. Conceito a do desempenho de atividades “sensíveis” ou “estratégicas”, como formula-se no trecho acima, não resolve o vazio de significado que está ligado à expressão “típico de Estado”.

Não se pode ignorar a razão pela qual existe o instituto da estabilidade, que tem seu fundamento na necessidade de garantir ao servidor proteção contra arbitrariedades no cargo, ou mesmo impedir que haja partidarização e aparelhamento do Estado (VIEIRA JUNIOR; TELES, 2021). Neste sentido, afirma-se que a razão de ser do instituto da estabilidade encontra guarida no interesse público, na medida em que se exige da Administração Pública uma prestação de serviços imparcial e totalmente voltada para atingir seus próprios fins (DIAS, 2008). No mesmo sentido, o ilustre Celso Antônio Bandeira de Mello (MELLO, 1995), entende que a razão primordial do instituto está pautada no interesse público.

A exposição de motivos também menciona a expressão “poder extroverso do Estado”, no sentido de manifestação do poder estatal. Neste ínterim, atribuir estabilidade a cargos típicos de Estado considerando sua manifestação extroversa de poder pode ser passível de críticas em razão de problemas de ordem prática. Segundo Vieira Junior e Teles (2021, p. 42), funções acessórias também devem ser objeto de proteção através da estabilidade. Para os referidos autores:

Não apenas os servidores que representam o poder extroverso do Estado estão sujeitos a essas pressões. A reprodução da lógica da iniciativa privada, de modo que o administrador público possa dispensar subordinados a seu alvitre, abre espaço para perseguições político-ideológicas. Um servidor responsável pela análise de licitações e contratos, por exemplo, também deve estar imune à captura do órgão ou entidade por interesses pouco republicanos.

Cumprir destacar que a PEC 32/2020 sugere modificações quando as circunstâncias que ensejarão a perda do cargo pelo servidor público estável. Ocorre que, conforme a redação sugerida no parágrafo primeiro do art. 41, não apenas em razão de sentença transitada em julgado, mas também mediante prolação de decisão proveniente de órgão judicial colegiado, o servidor público estável ocupante de cargo típico de Estado perderá o cargo.

Percebe-se que quanto a este aspecto acima mencionado, houve uma majoração do nas hipóteses de perda do cargo, na medida em que, mesmo sem o trânsito em julgado, em se tratando de decisão proferida em segundo grau de jurisdição, por exemplo, o servidor público estável perderá o cargo.

Além disso, quanto à hipótese de perda do cargo em razão da insuficiência de desempenho, a PEC sugere que a regulamentação da matéria seja atribuída à esfera de competência da lei ordinária, ao contrário da sistemática vigente que atribui tal competência à lei complementar, conforme visto anteriormente.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estabilidade do servidor público é um dos institutos jurídico-constitucionais mais importantes para o atual Estado Democrático de Direito. Apesar das inúmeras críticas e do intenso processo de estigmatização pelos quais o instituto tem passado, as razões pelas quais ele existe não devem ser ignoradas.

O processo histórico de racionalização e de desenvolvimento do instituto tem por base a evolução do pensamento humano no sentido de se reconhecer que a atuação estatal, em prol da coletividade, não pode se submeter às intempéries dos interesses privados ou aos alvedrios de ideais econômicos predominantes, sob pena de se permitir um retrocesso no próprio modelo de atuação estatal originalmente instituído pela Constituição Federal de 1988.

A sistemática constitucional que atualmente disciplina o instituto da estabilidade do servidor público, mesmo após as alterações promovidas pela EC 19/98, mantém cristalizada em seu corpo normativo a essência do instituto que funda-se em razões históricas, sociais e normativas cuja cerne é a garantia de atuação impessoal e profissional.

O instituto da estabilidade é reconhecido e regulado no direito comparado. Esse reconhecimento demonstra certa preocupação de alguns países quanto à necessidade de garantir prerrogativas que diferenciam a atuação da Administração Pública da atividade privada. Não se trata de uma mera concessão ou mesmo uma benesse conferida ao servidor público apenas em função do cargo que ocupa, mas sim uma proteção contra interferências motivadas por interesses escusos ou alheios ao interesse público.

Ao longo de sua vigência no direito brasileiro, foram realizadas, e também propostas, modificações no instituto da estabilidade do servidor público. Tais alterações ou projetos de modificação não devem ser efetivados considerando-se pura e simplesmente questões de natureza econômica, gerencial, política ou com base em estigmas falaciosos, sem antes refletir sobre os eventuais impactos que tais alterações podem gerar na disciplina jurídica do instituto da estabilidade, em suas razões e fundamentos, assim como nas implicações para a atuação dos servidores públicos.

A sistematização atual do instituto da estabilidade carece de melhorias e regulamentação em alguns mecanismos já idealizados pela atual Constituição Federal, como a avaliação de desempenho do servidor público para fins da perda do cargo. O referido mecanismo visa não apenas garantir melhor desempenho do corpo de servidores, como também promover para Administração Pública a capacidade de identificar servidores sem comprometimento com o serviço e interesse públicos.

A regulamentação do mecanismo da exoneração do servidor por desempenho insuficiente, ainda que fundada na necessidade de não se manter dentro Administração Pública maus servidores, não deve ser efetivada em argumentos falaciosos, genéricos e sem as adequadas reflexões tal como se verificou nas exposições de motivos de alguns projetos destinados a regulamentar a exoneração por insuficiência de desempenho.

Neste ínterim, a PEC 32/2020, de igual forma, ignora todo o processo histórico de construção, desenvolvimento e normatização da estabilidade do servidor público, e se detém a afirmações generalistas e majoritariamente fundada em propósitos de natureza econômico-financeira, e de cunho neoliberal, para reformar integralmente todo o regime jurídico do instituto da estabilidade do servidor público.

É de se notar que, a PEC busca, em nome de uma pretensiosa “racionalização” e “eficiência” no serviço público, vulnerabilizar os servidores públicos a partir da abolição do atual regime jurídico da estabilidade ignorando a possibilidade de aprimoramento dos mecanismos já atualmente elencados pela Constituição Federal.

O instituto da estabilidade do servidor público deve ser preservado e aprimorado conforme a sistemática atualmente disposta na Constituição Federal. Não se traduz em um óbice ao bom funcionamento da Administração Pública, ao invés disso, é instituto fundamental para o bom funcionamento da burocracia estatal e para que não haja a sobreposição de interesses escusos aos interesses públicos.

A regulamentação do mecanismo da avaliação de desempenho, para fins de perda do cargo, deve ter como cânone norteador os fundamentos pelos quais a estabilidade do servidor público existe. Neste sentido, projetos de lei que visem regulamentar tal mecanismo, devem ser pautados em debates quanto às implicações da regulação que se pretende, abstando-se o quanto possível de normas genéricas e repletas de expressões ou termos cujos conteúdos sejam incertos e criem circunstâncias de insegurança jurídica.

É imperioso destacar que, os argumentos falaciosos no sentido de se conceber a estabilidade do servidor público como fator que gera ou impulsiona a impunidade, não têm sustentação. Os dados exemplificativamente demonstrados em matéria de sanções aplicadas aos servidores na esfera federal demonstraram realidade diversa. Há na sistemática atual mecanismos aptos a reprimir condutas infracionais, como também, meios legais e legítimos de se expulsar da Administração Pública os maus servidores.

Modificações no sentido de se ampliar ou restringir, ou mesmo com o intuito de se conceder ou se retirar a estabilidade de determinadas categorias, devem necessariamente passar

por profundos debates desprovidos de propostas baseadas em argumentos falaciosos ou majoritariamente alicerçados em interesses ou ideais de cunho econômico.

Neste sentido, a restrição da estabilidade a apenas cargos típicos de Estado, sem antes promover um adequado debate e a necessária regulamentação sobre quais cargos devem ser incluídos nesta categoria, é extremamente perigosa. Isto, pois, outros cargos que não necessariamente manifestem o poder extroverso do Estado podem ser vulnerabilizados diante de interesses alheios ao público, ou por pressões políticas, se não estiverem amparados pelo instituto da estabilidade.

Com as exposições deste trabalho, espera-se vislumbrar novas possibilidades reflexivas quanto ao instituto da estabilidade do servidor público, de modo que não se ignore todo o processo histórico, social e normativo de construção deste instituto tão importante para a Administração Pública e para a sociedade.

## REFERÊNCIAS

ALVES, G. O minotauro brasileiro. Reforma trabalhista e desenvolvimento histórico do capitalismo no Brasil. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, n. 51, p. 97-108, 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 248, de 19 de outubro de 1998**. Disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados. 1998. Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=A3F8CFF3EBECABE9216590A0A3D3759F.proposicoesWebExterno1?codteor=1015111&filename=Dossie+-PLP+248/1998](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A3F8CFF3EBECABE9216590A0A3D3759F.proposicoesWebExterno1?codteor=1015111&filename=Dossie+-PLP+248/1998). Acesso em: 21 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 51, de 12 de março de 2019**. Regulamenta o inciso III do § 1º do art. 41 da Constituição Federal, para disciplinar o procedimento de avaliação periódica de desempenho de servidores públicos estáveis das administrações diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília: Câmara dos Deputados. 2019. Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1723948](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1723948). Acesso em: 10 abril, 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2020. Disponível em <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Senado Federal. 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: 24 mar 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal. 1988. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 24 mar 2023.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro, RJ. 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: 16 de mar. 2023.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Rio de Janeiro, RJ. 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: 16 de mar. 2023.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Rio de Janeiro, RJ. 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: 16 mar. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Responsabilização - Demissões**. Brasília, DF: Senado Federal. 2022. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/cgu-contracorrupcao/temas/demissoes>. Acesso em: 13 mar 2023.

BRASIL. **Decreto Nº 9.912-A, de 26 de março de 1888**. Rio de Janeiro, RJ. 1888. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9912-a-26-marco-1888-542383-publicacaooriginal-50955-pe.html>. Acesso em: 14 mar 2023.

BRASIL. **Discurso de posse no Congresso Nacional**. Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Subsecretaria de Imprensa e Divulgação, 1995a. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/1o-mandato/1995-1/01-discurso-de-posse-no-congresso-nacional-brasilia-distrito-federal-01-01-95>. Acesso em: 21 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 2015. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 25 mar 2023.

BRASIL. **Lei Nº 9.801, de 14 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal. 1999. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19801.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.801%2C%20DE%2014,despesa%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19801.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.801%2C%20DE%2014,despesa%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias). Acesso em: 11 mar. 2023.

BRASIL. Portal da Transparência. Controladoria-Geral da União. **Detalhamento das Sanções Vigentes**. Brasília, DF. 2023. Disponível em <https://portaldatransparencia.gov.br/sancoes/consulta?cadastro=3&ordenarPor=nomeSancionado&direcao=asc>. Acesso em: 24 abr. 2023.

BRASIL. **Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Mare, 1995b. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 116, DE 2017 (Complementar)**. Regulamenta o art. 41, § 1º, III, da Constituição Federal, para dispor sobre a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável. Brasília, DF: Senado Federal. 2017. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5237175&disposition=inline>. Acesso em: 21 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **A Constituição e o Supremo / Supremo Tribunal Federal**. 4ª ed. Brasília, DF. 2011. Disponível em <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoLegislacaoAnotada/anexo/Completo.pdf>. Acesso em: 28 mar 2023.

CAETANO, M. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. Forense, 1977.

CARVALHO FILHO, J. S. Manual de direito administrativo. rev., atual. e ampl. **São Paulo: Atlas**, 2018.

CHIAVENATO, I. **Administração dos Novos tempos**. 2a ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

DANTAS, J. Equívocos ameaçam a estabilidade. **Correio Braziliense**, 6 fev. 1995. p. 2. Suplemento de Direito & Justiça.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

DIAS, J. A. **Princípio da Eficiência & Moralidade Administrativa: A submissão do Princípio da Eficiência a Moralidade Administrativa na Constituição Federal de 1988**. 2a Edição. CIDADE: Juruá Editora, 2008.

FARIAS, R. M. **Reforma administrativa: na busca pela qualidade do serviço público**. 2000. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Pernambuco.

MARIANO, C. M.; SOUSA, F. A. Q. Estabilidade no serviço público: privilégio ou garantia ao próprio serviço público? Entre o direito à boa administração Pública e a vedação ao retrocesso social. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 20, n. 80, p. 125-152, 2020.

MELLO, C. A. B. Curso de direito administrativo. **32. ed. São Paulo: Malheiros**, 2015.

MELLO, C. A. B. **Regime dos Servidores da Administração Direta e Indireta**, 3. ed São Paulo: Malheiros, 1995.

MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L. Comentários à Constituição do Brasil. **São Paulo: Saraiva/Almedina**, 2013.

MOTA, M. M. Posner, Kelsen e Hayek: pragmatismo jurídico, positivismo normativista e liberalismo político-econômico austríaco. In: **CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI**. 2009.

NAVARRO, V. L.; PADILHA, V. Dilemas do trabalho no capitalismo contemporâneo. **Psicologia & Sociedade**, v. 19, n. spe, p. 14-20, 2007.

OREIRO, J. L. **A PEC 32 da Reforma Administrativa: Reformar o Serviço Público para Acabar com o Estado do Bem-Estar Social e Implantar o Estado NeoLiberal**. 2020. Disponível em <https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2020/10/RA-NT-JOSE-LUISOREIRO-1.pdf>. Acesso em: 04 mar 2023.

PEDRON, F. Q.; CARVALHO, J. H. A. A Contribuição da Teoria do Direito como Integridade de Ronald Dworkin para a Hermenêutica Jurídica Contemporânea. **Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília: Escola de Direito**, v. 10, n. 2 Jul/Dez, p. 431-449, 2017.

PEREZ, C. F. F. M. **Burocracia estável e o princípio da eficiência na administração pública brasileira**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2016.

RIBEIRO, C. V. S.; MANCIBO, D. O servidor público no mundo do trabalho do século XXI. **Psicologia: ciência e profissão**, v. 33, n. 1, p. 192-207, 2013.

ROCHA, C. L. A. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. Editora Saraiva, 1999.

SALAMA, B. M. **A história do declínio e queda do efficientismo na obra de Richard Posner**. 2010.

SECCHI, L.; FARRANHA, A. C.; RODRIGUES, K. F.; BERGUE, S. T.; MEDEIROS-COSTA, C. C. Reforma Administrativa no Brasil: Passado, Presente e Perspectivas para o Futuro frente à PEC 32/2020. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 83, 2021.

SILVA, J. A. **Aplicabilidade das normas constitucionais**, 7ª edição, São Paulo - Malheiros, 2007.

SOUSA, J. M. C. A persistência do patrimonialismo na administração pública brasileira: um olhar a partir da obra de Raymundo Faoro. **REVISTA QUAESTIO IURIS**, v. 5, n. 2, p. 33-56, 2012.

SOUZA FILHO, M. J. N. Análise histórico-evolutiva do instituto da estabilidade e seus efeitos práticos na Administração Pública brasileira. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 14, n. 54, p. 131-155, jul./set. 2016.

VIEIRA JUNIOR, R. J. A.; TELES, C. S. Reforma Administrativa: aspectos jurídico-constitucionais da PEC nº 32, de 2020. Brasília: Núcleos de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado. 2021. (**Boletim Legislativo nº 92, de 2021**). Disponível em [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/589898/Boletim\\_legislativo\\_92-2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/589898/Boletim_legislativo_92-2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em 21 fev. de 2023.

VILLA-VERDE FILHO, E. A estabilidade no serviço público em face da proposta do governo 'FHC' de 'flexibilizá-la'. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, ano 34, nº 134, abr/jun. 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/235/r134-16.PDF?sequence=4>. Acesso em 23 fev. de 2023.