



ANTONIO FERNANDO FAEL DE ALMEIDA

ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO: UM MAL NECESSÁRIO?

SALVADOR

2023

ANTONIO FERNANDO FAEL DE ALMEIDA

ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO: UM MAL NECESSÁRIO?

Artigo apresentado ao curso de Direito da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para a obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a Dra. Barbara Carmadelli Loi

SALVADOR

2023

RESUMO: Diante do cenário contemporâneo brasileiro, em que predomina a iminência de pauta, votação e aprovação da reforma administrativa cujo escopo corresponde a, em verdade, alterar diversas regras do funcionalismo público, circundando a discussão, principalmente, quanto à estabilidade do servidor público, muitas vezes— mal vista pela sociedade, surgiu a presente indagação: a estabilidade no serviço público é necessária? Assim, perfaz-se como objeto geral do artigo doravante apresentado a reflexão em tela, questionando se a estabilidade no serviço público seria mesmo um mal e se este mal seria necessário, a partir da análise da lei, doutrina, jurisprudência, notas de institutos de pesquisas bem como o desenvolvimento histórico da estabilidade, visando evidenciar o seu funcionamento, motivação para a sua existência, e as soluções buscadas através da Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020.

Palavras-Chave: Estabilidade. Princípio da Eficiência. PEC nº 32. Constituição.

ABSTRACT: Given the contemporary Brazilian scenario, in which the imminent agenda, vote and approval of administrative reform predominates, the scope of which corresponds to, in fact, changing several rules of public service, surrounding the discussion, mainly, regarding the stability of public servants now, often frowned upon by society, this question arose: is stability in public service necessary? Thus, the general objective of the article presented hereinafter is the reflection on screen, questioning whether stability in the public service would really be an evil and whether this evil would be necessary, based on the analysis of the law, doctrine, jurisprudence, notes from institutes of research as well as the historical development of stability, aiming to highlight its functioning, motivation for its existence, and the solutions sought through the Proposal for Constitutional Amendment nº 32/2020.

Keywords: Stability. Efficiency Principle. EC No. 32. Constitution.

SUMÁRIO: 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS. 2. PRINCÍPIO DA EFICIENCIA. 3. ESTABILIDADE. 3.1. CONCEITO. 3.2.CONTEXTO HISTÓRICO. 3.2. ESTABILIDADE NOS MOLDES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. 3.3. REFORMA ADMINISTRATIVA (PEC Nº 32/2020). 4.CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFÊRENCIAS.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

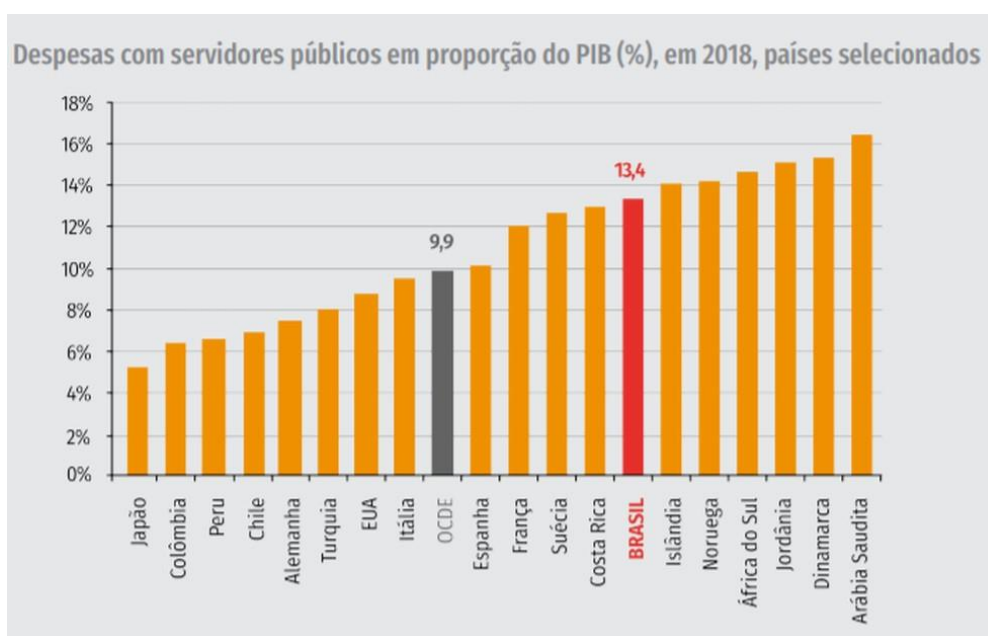
O sentimento que marca o cenário atual brasileiro é a incerteza quanto ao futuro do país, uma vez que muito se discute o déficit nas contas públicas a atrair uma maior atenção da população ante a temática, visto que afeta diretamente as empresas, empregabilidade, etc., colocando em discussão a iminente necessidade de revisão das contas públicas.

Nesse contexto, surgem correntes que afirmam que a revisão das contas públicas, de modo a torna-las saudáveis, perpassa pela necessidade de redução de gasto público, redução esta que afeta o serviço público.

Ora, tal afirmação não gera muita repercussão negativa, ao inverso, é normalmente acolhida, uma vez que boa parte da sociedade, quando remetida ao termo serviço público, pressupõe de imediato como sinônimos ao referido termo os de “ineficiência”, má qualidade, infraestrutura duvidosa, constância de desinteresse funcional e excesso de burocracia,

divergindo do princípio constitucional da Eficiência, constante no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Paradoxalmente ao senso comum acima citado, o Brasil, nos termos da pesquisa feita pelo Conselho Nacional de Indústrias (CNI em 2020)¹, é o 7º país que mais gasta com o funcionalismo público em ranking com mais de 70 países, sendo o gasto correspondente a 13,4% do produto interno bruto (PIB), justificando que tal fato atribui-se a discrepância salarial existente entre o setor público e a iniciativa privada, haja vista a maior remuneração naquele setor.



Devido à perplexidade decorrente de pesquisas que demonstram tal fato (volume de investimentos x ineficiência), o senso comum explicaria a divergência na justificativa de que a inoperância e ineficiência dos serviços públicos decorrem, não da ausência de investimentos, mas sim da garantia constitucional da estabilidade.

Esse senso comum formado na sociedade contemporânea brasileira afere que a estabilidade torna o servidor ineficiente e inoperante, em decorrência da manutenção do seu cargo público e do seu salário, ainda que seus resultados demonstrem que ele seja improdutivo.

Cessou a imagem do servidor público independente, que se utiliza da garantia constitucional da estabilidade para que possa atuar sem as amarras que, infelizmente, predominam no âmbito nacional, correspondentes ao suprimento de interesses alheios e

¹ Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/10/27/brasil-e-6o-que-mais-gasta-com-servidores-publicos-em-ranking-com-mais-de-70-paises-diz-cni.gh.html>/ Acesso em 31 out. 2023.

individuais (patrimonialismo); do servidor que deveria agir de modo a alcançar sempre o interesse público, princípio soberano no Direito Administrativo.

Coaduna tal entendimento Tereza Cristina Souza Padilha (2002, p.5):

Ao mesmo tempo, ao longo das últimas décadas, a imagem do servidor público brasileiro passou a ser gradativamente depreciada. Apontado como o grande vilão e responsável pelas mazelas do setor público, é ainda considerado privilegiado pelo fato de gozar de uma estabilidade de emprego, incompatível com o nível de desempenho hoje existente no setor.

Diante de todos os fatos supracitados, o escopo geral do presente artigo corresponde à análise da real necessidade da estabilidade no serviço público em um cenário de preocupação com as contas públicas, perfazendo-se presente a pauta da Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020, que busca extinguir a extensão da estabilidade a todos os servidores, a flexibilizando e, por consequência, gerando diversas opiniões controversas.

Esclareça-se, por necessário, que, de modo a ratificar a argumentação doravante exposta, far-se-á necessário o objetivo específico, qual seja, a análise quanto ao funcionamento atual da estabilidade no cenário brasileiro e o seu desenvolvimento histórico no âmbito nacional, bem como a convergência entre a estabilidade e o princípio da eficiência.

O presente artigo será desenvolvido a partir de uma revisão bibliográfica de artigos científicos, livros e jurisprudência. Também serão utilizados dados empíricos, como pesquisas de dados sobre a eficiência da administração pública brasileira.

2. PRINCÍPIO DA EFICIENCIA

O princípio constitucional da eficiência encontra a sua previsão no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, sendo introduzido ao dispositivo citado por intermédio da Emenda à Constituição (EC) nº 19/98.

O princípio em tela pode ser conceituado, nas palavras do grande mestre Reinaldo Couto (2020, p.147), como sendo dispositivo determinante que “a atividade administrativa seja exercida com presteza, busca da perfeição e bom rendimento funcional, derivando do direito fundamental à **boa administração pública.**”

Digno de nota, por oportuno, que Celso Antonio Bandeira de Mello, em sua Doutrina (2012, p.125) afirma que o princípio da eficiência é um conceito mais restrito ao princípio oriundo do Direito Italiano, o da boa administração pública.

Por derradeiro, Reinaldo Couto (2020, p. 146) afirma que a inclusão do princípio no rol do art. 37, *caput*, da CF/88, não resultou em significativas mudanças para administração, mas também não causou malefícios, tendo em vista que a burocratização e falta de recursos no serviço público lesam a qualidade da prestação dos serviços aos administrados, encontrando essa impossibilidade fática o princípio da eficiência.

Superadas as críticas doutrinárias, a apresentação do princípio ora discutido faz-se relevante, uma vez que é correlato ao princípio da boa administração, buscando uma administração pública eficiente, capaz de atingir da melhor forma possível o interesse público com os recursos disponíveis.

Constata-se, a partir da leitura da doutrina de Maria Sylvia Zanella di Pietro (2019, p.243) que o princípio em tela teve sua origem no Direito Italiano sendo, atualmente, nas palavras da doutrinadora, o “mais moderno princípio da função administrativa” uma vez que tem como requisito a boa prestação do serviço público atendendo o interesse dos administrados, em posição até de certa forma contrária aos doutrinadores *supra* citados.

Ratifica o entendimento acima narrado a doutrina contemporânea, citando-se, por oportuno, a passagem subscrita por Matheus Carvalho (2020, p.80), na qual defende que, quando adicionado o princípio ora debatido no rol dos princípios constantes no *caput* do art. 37 da CF/88, a doutrina tratava como “sendo muito fluido, configurando um verdadeiro desabafo do constituinte derivado”. Ocorre, todavia, que o entendimento mais moderno, consoante o autor, é que a própria Constituição concretiza o princípio em tela, exemplificando com o art. 41 da Carta Magna, onde se prevê a avaliação periódica de desempenho dos servidores, tema este que, esclareça-se, será analisado nos tópicos posteriores.

É tal ilação corolário ao constante na reforma administrativa promovida pelo Decreto lei nº 200/1967. Cita-se, neste espectro, as palavras de Di Pietro (2019, p.243) *apud* Hely Lopes Meirelles (2003, 102):

Acréscita ele que: “esse dever de eficiência bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao ‘dever de boa administração’ da doutrina italiana, o que já se acha consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec.-lei 200/67, quando submete toda atividade do Executivo ao controle de resultado (arts. 13 e 25, V), fortalece o sistema de mérito (art. 25, VII), sujeita a Administração indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, III) e recomenda a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100)”

Conforme será demonstrado o princípio da eficiência guarda relação intrínseca com a estabilidade, uma vez que o senso comum atribui a ineficiência à garantia constitucional ora tratada.

3. ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO

3.1. CONCEITO

Partindo para o cerne central do presente artigo, tem-se que examinar a estabilidade do servidor público. A sua previsão legal encontra-se na redação do *caput* do art. 41 da CF/88. *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.

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

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

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

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

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

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

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

A estabilidade constitui verdadeira garantia constitucional ao servidor público, sendo conceituada, nas palavras de Dirley da Cunha Júnior (2019, p.285) como “garantia constitucional de permanência, assegurada ao servidor público **nomeado para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público**, que tenha cumprido um período de prova, após o transcurso de *determinado prazo* e depois de ser submetido à *avaliação especial de desempenho* por comissão instituída para essa finalidade” (grifo de cunho próprio).

À primeira vista, pontua-se, por oportuno, que a estabilidade se estende somente aos servidores nomeados para cargo e que tenham sido aprovados em **concurso público**, não sendo plausível a sua concessão aos que prestam serviços terceirizados à administração, uma vez que são empregados, não da administração pública, mas sim das empresas que prestadora dos serviços terceirizados. Tal afirmação faz-se necessária uma vez que nos dias atuais existe, no

espectro da administração pública, a terceirização para cargos que antes eram acessíveis somente mediante concursos tais como atendentes, auxiliares de limpeza, segurança, etc.

Igualmente não são protegidos pela estabilidade os ocupantes de cargos comissionados (assim entendidos os de livre nomeação e exoneração, não submetidos a concurso público) e os contratados em regime de excepcional interesse público, com limitação temporal de permanência, nos termos da Constituição Federal de 1988, art.37,IX.

Em observância ao disposto acima, a estabilidade provê ao servidor a certeza de que não perderá o cargo em decorrência de motivações políticas e pessoais, mas tão somente em razão do enquadramento nas hipóteses previstas nos incisos I, II e III do §1º do art. 41 da CF/88, ou seja: (i) sentença judicial transitada em julgado; (ii) mediante processo administrativo, **desde que** lhe seja assegurada a ampla defesa; (iii) mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho nos moldes de Lei Complementar.

Entende-se importante rememorar o desenvolvimento do contexto histórico que, motivou a existência da estabilidade, por intermédio das Constituições Brasileiras, de modo a compreender a sua existência e o seu funcionamento nos moldes da Constituição de 1988, bem como as mudanças propostas pela PEC nº 32/2020.

3.2. CONTEXTO HISTÓRICO

Em primeiro plano, cumpre destacar que a motivação para a existência da estabilidade no serviço público e, conseqüentemente, na atividade estatal, perpassa pela importante teoria do sociólogo Max Weber, denominada **teoria da burocracia**.

A teoria da burocracia pressupõe, no ideal de Max Weber, a adoção da **racionalidade** na administração, buscando a organização e controle dos processos e tarefas realizadas, de modo que sejam ordenados. Não se trata da burocracia hoje vista na sociedade como óbice para um serviço eficiente, mas sim de procedimentos padrões, racionais e organizados.

A teoria Weberiana encontra sua importância, dentre outros aspectos, ao distinguir o conceito de governantes e servidores públicos, sendo aqueles exercentes do poder em decorrência de eleições e estes, conforme a Nota de Política Social 4 do IPEA², ‘resguardam o seu poder ao atuarem dentro das regras’.

Constata-se, a partir do *supra* narrado, ser a primeira motivação para a existência da estabilidade a constituição da figura do **servidor independente**, atuante sem amarras a interesses políticos e econômicos, resguardando a estrita observância somente ao interesse público. Ora, se não fosse a estabilidade, o modo de atuação da administração pública, por

² As Notas de Política Social do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) são estudos publicados periodicamente, englobando temas de políticas sociais brasileiras.

intermédio dos servidores públicos, seria alterado a cada eleição, ao passo em que diferentes governantes porventura assumissem o poder, afetando, desta forma, a continuidade dos serviços públicos. Cite-se, nesta atmosfera, a passagem da Nota de Política Social 4 do IPEA³ (2022, p.4):

É neste sentido que a estabilidade se constituiu como elemento da modernização do Estado, na medida em que ela buscava profissionalizar a atuação na burocracia estatal estabelecendo regras para seu funcionamento que separavam a vontade do governante (rei, por exemplo) da operação cotidiana da máquina.

Dispara, portanto, Teresa Cristina Padilha de Souza (2002, p.25 a 27) que a teoria da burocracia de Max Weber, essencial à conformação da estabilidade do servidor, possui sete dimensões principais, sendo estas:

- (i) **Formalização:** Corolário do princípio da legalidade, corresponde ao estabelecimento de normas visando organizar as atividades da máquina estatal, de modo a garantir a segurança do servidor no desempenho de sua função
- (ii) **Divisão do Trabalho:** Prescreve que as tarefas serão fracionadas e distribuídas para que cada servidor fique incumbido de desempenhar sua tarefa de modo específico
- (iii) **Hierarquia:** Determina a organização de uma cadeia de comando, delineando um seguimento claro de autoridade, incumbida de tomar decisões.
- (iv) **Impessoalidade:** O aspecto principal no que concerne o presente tema, a impessoalidade, também um princípio da administração pública prevista no *caput* do art. 37 da CF/88, prescreve a atuação imparcial, visando não atender a interesses específicos ou seguir crenças e opiniões pessoais, mas agir nos moldes do que a norma formalizada exige.
- (v) **Competência técnica:** O presente elemento baseia-se na necessidade da contratação do servidor público suceder a averiguação de sua capacidade técnica para desempenhar o cargo para qual o mesmo foi designado
- (vi) **Separação entre propriedade e administração:** Fundamenta que o servidor não é detentor da organização ou ‘proprietário dos meios de produção, mas deve trata-los como se assim fosse’ (Padilha de Souza, p. 27)
- (vii) **Profissionalização do funcionário:** Prescreve a incessante busca pela capacitação, especialização e outras habilidades visando o aperfeiçoamento

da atuação do servidor, garantindo maior eficiência no desempenho de sua função.

Diante de todo o exposto acima, tem-se que a teoria de Max Weber foi fundamental para a construção da máquina pública, bem como para a figura do servidor público, ratificando a importância da estabilidade a si conferida que, repita-se, visa garantir a impessoalidade e a continuidade dos serviços públicos, evidenciando-se, portanto, ser necessária a estabilidade, principalmente no Brasil, onde, infelizmente, ainda predominam o corporativismo, a corrupção, dentre outros fatores que se desvirtuam do escopo da boa administração pública.

A estabilidade, pois encontra suas raízes históricas em teorias formuladas ainda no século passado. No Brasil, sua previsão legal expressa adveio com a Constituição de 1934, conforme verifica-se abaixo:

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.

Nos moldes da constituição de 1934, a estabilidade era adquirida após dois anos para os funcionários públicos nomeados em virtude de concurso. Já ali, como se lê, previram-se como critérios para a destituição do servidor estável: (i) a sentença judicial e; (ii) processo administrativo, em que seja assegurada a ampla defesa.

Subsequente à constituição de 1934, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 manteve a garantia, vislumbrada em seu art. 156, alínea "c", tendo o dispositivo sido suspenso pelo Decreto nº 10.358/42 que urgiu no período da Segunda Guerra Mundial, durante o governo de Getúlio Vargas. Vejamos:

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; (Suspenso pelo Decreto nº 10.358, de 1942)

A posteriori, promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, previu-se a garantia da estabilidade ainda nos moldes anteriores, mantendo a sua extensão no que diz respeito aos funcionários efetivos **sem concurso**, conforme verifica-se no texto abaixo:

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.

Finalmente, antecedendo por derradeiro a Constituição de 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 não olvidou-se da previsão da estabilidade em seu texto, aduzindo-a no art. 99, restringindo-a somente aos que ingressaram em cargo público mediante concurso público:

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.

3.2. ESTABILIDADE NOS MOLDES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988 mantém a estabilidade como garantia de permanência no serviço público, assegurada expressamente pelo constante no *caput* do art. 41. Há aqui de se ressaltar que a estabilidade não se confunde com vitaliciedade, sendo aquela concernente a um atributo do cargo no que diz respeito a sua forma de provimento⁴.

A nomeação do servidor público para o cargo efetivo não pressupõe de imediato a aquisição da estabilidade. A bem da verdade, a constituição passou da estabilidade bienal para estabilidade trienal com o advento da EC nº 19/98, ou seja, o servidor só adquire estabilidade “após três anos de efetivo exercício”, nos moldes do citado art. 41.

Assim que nomeado, o servidor será submetido ao estágio probatório, nos termos do art. 20 da Lei Federal nº 8.112/90⁵, replicada pelo art. 28 da Lei Estadual baiana nº 6.677/94, visando aferir a sua capacidade e aptidão para exercer o cargo ao qual foi nomeado.

N’outro giro, a jurisprudência consolidou o entendimento, mediante sumula vinculante, dispondo que o servidor, ainda em estágio probatório, não poderá ser demitido de forma discricionária, exigindo-se formalidade e motivação. *In verbis*:

⁴ JUNIOR, Dirley da Cunha. Curso de Direito Constitucional. Bahia: Salvador, p.906

⁵ O artigo 20 da citada lei aduz, em sua redação, que o estágio probatório terá o seu período de duração correspondente a 24 (vinte e quatro) meses. Contudo, com o advento da EC nº 19/98, este prazo passou a ser compreendido por três anos, ou seja, 36 meses.

Súmula 21 - Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade.

A Constituição de 1988 trouxe, originalmente, em seu texto as hipóteses de perda do cargo de forma análoga a constituição de 1934. Ocorreu, no entanto, o acréscimo da hipótese de perda do cargo mediante avaliação periódica de desempenho, por intermédio da EC nº 19/98, como forma de **efetivação do princípio da eficiência**, ou seja, aduz que o servidor ineficiente possa perder o cargo, nos conformes da Lei complementar e, sobretudo, assegurada a ampla defesa.

Padece, paradoxalmente, a administração pública de lei complementar em âmbito nacional, vinculando a administração direta e indireta dos entes federativos, que conste em seu texto **critérios objetivos** para aferir a eficiência dos servidores frente aos seus deveres funcionais quanto a essa última hipótese de aferição de desempenho.

Poder-se-ia imaginar uma lacuna legal, haja vista a ausência de parâmetros objetivos gerais para submeter o servidor ao devido procedimento administrativo, de modo a aferir sua eficiência, ou produtividade. Na voz comum, somar-se-ia esse fator ao corporativismo e se evidenciaria como produto o risco da burocracia e da estabilidade consistente na possibilidade de distorção do comportamento do servidor, permitindo um certo ‘comodismo’, uma vez que ele não possuirá incentivos maiores ou risco para a sua manutenção no cargo, independente da forma que desempenhe as suas funções.

Na ausência de lei nacional que regulamente a eficiência do servidor, na União Federal, órgãos da administração direta e indireta buscam normatizar tal fator, como, por exemplo, o Programa de Gestão de Desempenho (PGD) desenvolvido pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), uma autarquia Federal, visando viabilizar o trabalho híbrido, não regrando mais servidores de determinados cargos por horas trabalhadas, mas sim pelo efetivo cumprimento de suas demandas, conforme verifica-se na Portaria nº 4.194/2022, em seu art. 2º:

Art. 2º São objetivos do PGD no DNIT:

I - controle efetivo da produtividade e das atividades realizadas, por meio do acompanhamento de metas, prazos e entregas realizadas pelos agentes públicos e pelas unidades;

II - aumento da produtividade e da qualidade das atividades realizadas, com resultados de impacto institucional e social;

III - aumento da qualidade técnica dos trabalhos e dos procedimentos adotados pelo DNIT, bem como o desenvolvimento de práticas e instrumentos de gestão que forneçam organização, padronização e mensuração de processos de trabalho;

IV - melhoria dos programas de qualidade de vida dos seus agentes públicos, permitindo que o participante escolha seu ambiente de trabalho e evite deslocamento diário;

V - manutenção de talentos no DNIT e redução dos níveis de absenteísmos em decorrência de doenças ocupacionais; VI - redução da ociosidade pela sistematização e informatização das demandas; e

VII - redução de custos do DNIT.

Claro que leis específicas no âmbito dos entes federativos poderiam também trazer tais critérios de aferição de produtividade, uma vez existir competência concorrente sobre a matéria (art.39 da CF/88), porém, assiste-se, no mais das vezes, que a matéria produtividade ou eficiência se vincula à própria remuneração, entendendo ser um meio eficaz de estimular a sua produtividade no desempenho funcional de suas atribuições.

Em âmbito estadual, na Bahia, tem-se o Prêmio por Desempenho Fazendário (PDF), instituído pela Lei nº 7.200 /2001, visando recompensar o servidor produtivo nos moldes abaixo citados:

Art. 1º Fica instituído o Prêmio por Desempenho Fazendário, que poderá ser concedido uma vez por trimestre a servidores ativos ocupantes de cargos de provimento permanente e de cargos de provimento temporário, no âmbito da Secretaria da Fazenda, **com o objetivo de estimular e remunerar seus aumentos de produtividade que impliquem superação de metas de:** (grifo próprio)

I - arrecadação tributária;

II - outros indicadores de desempenho previamente estabelecidos.

§ 1º - A arrecadação tributária não poderá ter como meta valor inferior ao constante da Proposta Orçamentária do Estado.

§ 2º - As metas de arrecadação tributária e de outros indicadores de desempenho poderão ser desdobradas por unidade administrativa, conforme dispuser o regulamento.

Art. 2º O prêmio de que trata esta Lei terá como limite máximo individual o percentual de 35% (trinta e cinco por cento) calculado sobre a soma das vantagens creditadas ao servidor no trimestre imediatamente anterior ao seu pagamento, a título de:

I - vencimento;

II - gratificação de produção;

III - gratificação pelo exercício de cargo de provimento temporário;

IV - hora extra incorporada.

É possível observar na lei *supra* a descrição de critérios objetivos para aferir se o servidor teve a produtividade necessária para enquadrar-se como premiado nos moldes do diploma legal. Trata-se de verdadeira busca pela eficiência máxima do servidor, recompensando os resultados obtidos por este, diante da inexistência de lei federal.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que as avaliações periódicas de desempenho infraconstitucionais, como leis estaduais, são constitucionais, não se confundindo, todavia, com a previsão constitucional na matéria. Tal afirmativa fundamenta-se na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.437 São Paulo, conforme observa-se abaixo:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. INC. V DO ART. 17, INC. V DO ART. 27 E AL. D DO INC. IV DO ART. 135 DA LEI COMPLEMENTAR N. 1.270 DO ESTADO DE SÃO PAULO (LEI ORGÂNICA DA PROCURADORIA DO ESTADO DE SÃO PAULO). PERDA DO CARGO PÚBLICO POR INEFICIÊNCIA. AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO. ALEGADA USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INC. III DO § 1º DO ART. 41 E ART. 247, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

1. A estabilidade no serviço público é instrumento posto no sistema como instrumento garantidor do exercício do cargo público de forma impessoal, técnica, moral e eficiente.

2. Pela interpretação sistemática do parágrafo único do art. 247 e do inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição da República, a lei complementar pela qual se regulamenta o procedimento da avaliação periódica de desempenho, é aplicável aos ocupantes do cargo de procuradores do Estado e do Distrito Federal que exercem atividade típica de Estado.

3. Nas normas impugnadas estaduais não se disciplina procedimento autônomo de avaliação periódica de desempenho prevista no inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição da República a contrariar a repartição de competências constitucionais.

4. É constitucional a norma legal pela qual se impõe demissão por ineficiência no serviço público, apurada em processo administrativo disciplinar, assegurada a ampla defesa. Hipótese prevista no inc. II do § 1º do art. 41 da Constituição da República que não equivale à perda de cargo público por avaliação de desempenho a que se refere o inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição da República.

(...)

14. Não tratou a lei estadual em análise de regular o procedimento de avaliação periódica de desempenho. **A avaliação periódica de desempenho de que trata a Lei Complementar n. 1.270/2015 (Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado de**

São Paulo), não se confunde com a avaliação prevista no inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição da República. (grifo)

15. Na Lei Complementar estadual n. 1.270/2015 não se disciplina procedimento autônomo **destinado a aferir gestão de desempenho pautada em critérios de eficiência e com finalidade de exclusão ou permanência no serviço público.** (grifo)

A avaliação de desempenho prevista nas normas impugnadas pode resultar na anotação de elogio em prontuário, **aferição do mérito dos integrantes da carreira para fins de promoção e demissão por ineficiência decorrente de descumprimento de dever funcional que, no caso, subsume-se à hipótese do inc. II do § 1º do art. 41 da Constituição** (perda do cargo por processo administrativo disciplinar, assegurada a ampla defesa).

A demissão por ineficiência no serviço público, na hipótese em tela, caracteriza falta funcional, de conteúdo sancionatório, que depende de processo administrativo disciplinar, assegurada a ampla defesa, nos termos do inc. II do § 1º do art. 41 da Constituição da República

No âmbito da jurisprudência concernente a temática ora discutida, o STF consolidou o entendimento quanto a possibilidade da utilização de avaliação de desempenho como critério para a gratificação de natureza *pro labore faciendo*. Vejamos:

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVIDORA PÚBLICA APOSENTADA. GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DE ATIVIDADE DO SEGURO SOCIAL (GDASS). PARIDADE ENTRE ATIVOS E INATIVOS. TERMO FINAL. PROCESSAMENTO DOS RESULTADOS DA PRIMEIRA AVALIAÇÃO INDIVIDUAL DE DESEMPENHO. DIMINUIÇÃO DO VALOR PAGO EM RAZÃO DA SUPERVENIÊNCIA DA AVALIAÇÃO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. INOCORRÊNCIA. PRECEDENTES.

1. Os servidores inativos fazem jus à Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social (GDASS), no mesmo índice pago aos ativos, **até o processamento dos resultados da primeira avaliação de desempenho.** Daí em diante, a gratificação perde o caráter genérico e adquire o natureza *pro labore faciendo*.

2. A redução, após a homologação do resultado das avaliações, do valor da gratificação de desempenho paga aos inativos e pensionistas não configura ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos. ARE 1.052.570-RG (Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tema 983) 3. Agravo interno a que se nega provimento” (ARE n. 962.134-AgR, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 12.6.2018).

As decisões do Supremo Tribunal Federal deixam claro que medidas como as aqui citadas ainda não significam, exatamente a uma avaliação constante do desempenho do servidor, tal como prevista no atual texto constitucional.

Outro exemplo de quando a produtividade se mostra usualmente aferida constitui a promoção por merecimento expressamente citada na Lei nº 8.112/90. No entanto, os critérios para aferição de “merecimento”, pontuação e processos são definidos por regulamentos internos dos órgãos públicos, uma vez dada a vacância de lei federal específica.

Todavia, percebe-se, novamente que, para além de não haver a avaliação ordinária do desempenho em si vinculando-o aos resultados obtidos e se medindo a própria eficiência administrativa na prestação dos serviços, ainda se tem em paralelo a promoção por tempo de serviço, que, por sua vez, colabora para o cenário da ineficiência, uma vez que ocorrerá independente da produtividade do servidor.

O intuito das pontuações acima tem por escopo evidenciar que um sistema pode possuir lacunas que geram distorções à sua finalidade, por mais moderno e necessário que seja, como no caso da estabilidade, sendo dever da sociedade a busca incessante pelo seu aperfeiçoamento.

Atualmente, conforme dito em capítulos anteriores, o debate entorno da reforma administrativa ganhou tal relevância justamente para suprir essas lacunas que, no ponto de vista da sociedade civil refletida nos seus representantes, não são mais cabíveis em um cenário de instabilidade econômica que assola, não somente o Brasil, mas o mundo como um todo.

3.3. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32/2020

Surgiu, no cenário acima mencionado, a Proposta de Emenda à Constituição n 32/2020⁶, trazendo mudanças significativas em diversos institutos do Direito Administrativo, dentre eles, a estabilidade.

Registre-se que, por mais adequadas e cabíveis críticas feitas quanto à forma do surgimento da reforma, a falta de debate com a sociedade e as lacunas existentes no texto da PEC, o presente artigo tem por escopo tratar, com juridicidade, o principal texto de reforma administrativa ora discutido pelo Congresso Nacional. Portanto, restringir-se-á somente aos aspectos jurídicos concernentes à estabilidade.

A reforma administrativa representada pela PEC nº 32/2020, visa mudar o regime jurídico de contratação, bem como a forma de aquisição da estabilidade. A proposta visa criar novos vínculos e espécies de cargo, a saber:

⁶ O texto da PEC nº 32/2020 sofreu alterações mediante emendas em 23/09/2021. Contudo, o presente artigo basear-se-á no texto original da PEC, afastando tais emendas.

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.

§ 1º Os critérios para definição de cargos típicos de Estado serão estabelecidos em lei complementar federal.

A conceituação dos cargos é observável no documento constante no site do Ministério da Economia, denominado: *Nova Administração Pública - Perguntas Frequentes* (BRASIL. Ministério da Economia, 2020):

A. Vínculo de Experiência: como etapa do concurso público, o vínculo inicial será marcado por um período de experiência de 1 a 2 anos, dependendo do tipo de cargo almejado. Ao fim deste processo, o candidato passará ou não a compor a força de trabalho permanente, seja em cargos típicos de Estado (item B) ou em cargos com vínculo por prazo indeterminado (item C), de acordo com o cargo para o qual concorreu no concurso público.

B. Cargos típicos de Estado: servidores que exercem atividades que são, ao mesmo tempo, finalísticas, indispensáveis para a existência ou representação do Estado e exclusivamente públicas. Compõem o núcleo duro do Estado e trabalham em atividades finalísticas, típicas do Estado.

C. Cargos com vínculo por prazo indeterminado: irão compor a maior parte do quadro permanente. Se ocupam de atividades administrativas, técnicas ou especializadas que são contínuas e não são exclusivas de estado.

D. Vínculos por prazo determinado: contratados para lidar com necessidades temporárias de interesse público, com tempo de vínculo previamente estabelecido. Após o término do período, o profissional deixará os quadros da Administração Pública.

E. Cargos de liderança e assessoramento: são destinados a atribuições de liderança estratégica, gerencial ou técnica e de assessoramento. Por isso, via de regra, serão providas por meio de processo de seleção simplificado, com pequena parcela sendo de livre nomeação

O cerne central encontra-se nos cargos típicos de Estado, constituindo um termo brando, haja vista que sua previsão expressa surgiu a partir do texto da PEC ora analisada. Atualmente, entende-se por cargo típico de estado, nas palavras de Di Pietro (2019, p.1333):

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

Tratam-se de carreiras com atividades essencialmente estatais, sem qualquer correspondência com o setor privado.

A partir da diferenciação estabelecida pelo art. 39-A, apenas terão direito à estabilidade os cargos típicos de estado, conforme o texto da PEC nº 32/2020 em seu art. 41. *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. (grifo)

Dito isto, a reforma buscou a flexibilização da estabilidade, restringindo somente a uma parcela dos servidores públicos, deixando de ser uma característica geral de todos os cargos, bem como a aferição periódica de desempenho, mediante critérios objetivos previstos em Lei infraconstitucional.

Na nova redação proposta ao art. 41, constata-se ainda expressamente inserida a figura da avaliação de desempenho, uma vez que prescreve a necessidade de “desempenho satisfatório”, ressaltando algo que, em tese, deveria ter sido já uma prática.

A finalidade da presente alteração, como visto, traduz-se como a aferição da eficiência do servidor desde o seu ingresso no setor público. Verifica-se que a mudança pretendida traz expressamente o instrumento da avaliação periódica de desempenho para transmutar o vínculo precário (vínculo de experiência) em vínculo definitivo (vínculo efetivo).

No entanto, observa-se verdadeira lacuna no dispositivo evidenciado, uma vez que não traz consigo critérios objetivos para tal transmutação, guiando-se à presunção que poderá basear-se em critérios subjetivos, desvencilhando-se da finalidade da estabilidade que é blindar o servidor público de interesses alheios ao interesse público.

Pontua-se que a avaliação acima, para alcançar a eficiência do servidor de forma objetiva, deverá se basear em critérios suscitados em lei, uma vez que, caso seja baseada em critérios subjetivos, predominará o risco da pessoalidade como um óbice na efetivação do servidor, afastando o princípio constitucional expresso da impessoalidade que circunda a

estabilidade. Novamente, aqui a crítica quanto à omissão para o estabelecimento de critérios objetivos gerais.

Outra mudança pretendida pela PEC ora discutida é a obrigatoriedade da avaliação periódica de desempenho para os servidores estáveis, ou seja, superado o vínculo de experiência, conforme observa-se abaixo:

Art. 41. (...)

§ 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.

Em verdade, aqui inexistente inovação, pois o instituto da avaliação periódica de desempenho abordada acima já encontra sua previsão no art. 41, §1º, III, da CF/88. Mais uma vez, critica-se verdadeira inércia do Poder Legislativo no que tange ao estabelecimento desses critérios.

N'outro giro, verifica-se que a eficiência do servidor, aferida pelos critérios objetivos constantes em leis infraconstitucionais, será utilizada como parâmetro para promoção ou progressão de carreira, findando, acertadamente, o instituto da progressão de carreira por tempo de serviço. Ora, caso um servidor seja declarado ineficiente, baseando-se em critérios legais objetivo, entende-se injusta a sua promoção somente em decorrência do tempo em que desenvolveu as suas atividades institucionais. Vejamos abaixo:

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

(...)

XXIII - é vedada a concessão a qualquer servidor ou empregado da administração pública direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista de:

h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço;

Por derradeiro, conforme pontuado anteriormente, a promoção por tempo de serviço constitui fato correlato à ineficiência, uma vez que não se vislumbra, em sua estrutura, mérito ou desempenho, atuando de forma indiscriminada baseando-se apenas no período em que um

servidor desempenhou suas atividades institucionais. Sendo assim, o texto da PEC nº 32/2020 passou a vedar essa prática nos moldes abaixo narrados:

Art. 37...

(...)

XXIII - é vedada a concessão a qualquer servidor ou empregado da administração pública direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista de:

h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço

Dada a análise legal das modificações intentadas pela Proposta de Emenda à Constituição, verifica-se que, apesar de inovações bruscas trazidas pelo seu texto, ratifica-se que o instrumento de avaliação periódica de desempenho manter-se-á pendente de edição de legislação infraconstitucional para a sua instituição, perpetuando-se o risco de prevalecer a vacância legal contemporaneamente observada.

Maxima vênia ao debate, a incidência de esforços para a aprovação da PEC n 32/2020 seria melhor aproveitada na discussão e aprovação de projetos de lei cujo escopo corresponde a introduzir essa avaliação periódica de desempenho, como o Projeto de Lei do Senado nº 116/2017 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.”

Paradoxalmente, o projeto de lei apresentado em 2017 encontra-se com o seguinte andamento “21/12/2022 - ARQUIVADA AO FINAL DA LEGISLATURA”, ratificando, pois, o teor da vacância legislativa perante a presente temática.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ex positis, a estabilidade figura uma importante garantia de independência ao servidor público, para que o mesmo possa desempenhar as suas funções institucionais observando estritamente o interesse público, não tendo consigo as amarras de interesses políticos, econômicos ou pessoais alheios a finalidade pública.

Por muitas vezes um atendimento nada cordial, atraso de prazos, demora na prestação de serviço bem como serviços públicos precários são vistos na sociedade como consequência da estabilidade. Há de se considerar, contudo, que o serviço público perpassa por diversos fatores, tais quais: (i) o que foi investido; (ii) de que forma o investimento se deu; (iii) quais os procedimentos existentes em lei; dentre outros.

A burocracia idealizada por Max Weber, diferente dos dias atuais, não tem sentido pejorativo, mas sim uma conotação de organização procedimental, ou seja, a divisão do trabalho de modo que a sua operação viabilize-se de forma objetiva e ordenada.

Ocorre que as leis infraconstitucionais poderiam prever procedimentos evitados de excesso de burocracia, levando a **ineficiência**, dada a falta de agilidade nos procedimentos, e tal afirmação fundamenta-se no argumento de que as leis, como produto da vontade popular, podem ter as suas imperfeições, não é por acaso que existem procedimentos para alterá-las e revogá-las.

Não tem por escopo o presente artigo dissonar do entendimento de que há sim malefícios no funcionamento atual da estabilidade. Ao revés, reconhece-se tal problemática, no entanto busca evidenciar que a estabilidade não é fonte de todos os problemas do serviço público, tampouco da maioria deles.

A estabilidade de fato possui relação direta com a eficiência, mas também se coliga a outros princípios, como por exemplo a impessoalidade.

Subscreve-se aqui que a estabilidade constitui um mal necessário para a sociedade, justificando tal afirmativa o passo em que constitui uma garantia para independência institucional do servidor, garantindo também um certo “comodismo” ao servidor ineficiente, uma vez que não existem parâmetros legais para enquadrá-lo um servidor como eficiente e ineficiente, ainda que exista em seu texto, conforme exaustivamente reiterado ao longo da presente pesquisa o art. 41, §1º, inciso III, que prevê a perda do cargo do servidor estável decorrente de ineficiência.

A problemática decorre da inercia legislativa, conforme narrado anteriormente, pois o texto constitucional aduz em seus artigos que o servidor estável poderá perder o cargo mediante avaliação periódica de desempenho. Ora, não havendo lei que regulamente isto, não há de se falar em parâmetros para caracterizar um servidor como ineficiente.

O que observa-se atualmente são órgãos da administração públicas buscando preencher essa lacuna instituindo regimes próprios de avaliação de desempenho e até mesmo premiações ou recompensas àqueles que enquadram-se como eficientes nos moldes das portarias ou demais documentos legais internos.

A reforma administrativa busca a flexibilização da estabilidade e reitera um instrumento já existente que a delegação de competência para os legisladores infraconstitucionais a edição de Lei que tenham em seu escopo a descrição de critérios objetivos de avaliação de desempenho para os servidores públicos.

A inserção de subjetividade de avaliação em estágio probatório e a flexibilização excessiva da estabilidade é perigosa, uma vez que pode divergir do princípio da impessoalidade.

Subentende-se a tentativa da instituição de Lei que tenha o objetivo de definir tais critérios, como por exemplo o Projeto de Lei Complementar nº 116/2017 que busca os definir.

Tal tentativa proveria tempo hábil de uma discussão ampla das mudanças realmente necessárias à administração pública e, ao mesmo tempo, mitigaria o lado negativo da estabilidade, sendo este a possibilidade de ‘comodismo’ por parte dos servidores. Os servidores públicos passariam a ser avaliados pelo seu desempenho no exercício de suas atividades funcionais, correndo o risco de perder o cargo quando enquadrados no art. 41, §1º, III, da Constituição Federal de 1988.

Ainda que, por lógico, possa predominar um certo corporativismo em baixa escala, entende-se por necessidade a reforma do instituto da promoção por tempo de serviço, passando a ser pela eficiência do servidor, observados os critérios objetivos previstos em lei, bem como a previsão de recompensas para o servidor eficiente como forma de incentiva-lo.

Torna-se evidente, portanto, que a estabilidade é uma garantia fundamental para independência do servidor, para a continuidade do serviço público, e para a predominância da impessoalidade na administração pública, devendo ter a sua existência protegida e o seu molde de funcionamento aprimorado mediante o estabelecimento de lei que regulamente a avaliação periódica de desempenho visando a busca pela maior eficiência dos serviços públicos.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Matheus. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: JusPODIVM, 2020.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: JusPODIVM, 2019.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: JusPODIVM, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2013.

SOUZA, Tereza Cristina Padilha de. **Mérito, estabilidade e desempenho: influência sobre o comportamento no servidor público**. Dissertação (Mestrado Executivo) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Disponível em: >. Acesso em 15.11.2023.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 116, de 2017**. 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. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128876>. Acesso em 27.11.2023.

BAHIA. **Lei Ordinária nº 7.800/2001**. Disponível em < <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-7800-2001-bahia-institui-o-premio-por-desempenho-fazendario-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 15.11.2023.

DIARIO OFICIAL DA UNIÃO. **Portaria DNIT nº 4.194, de 20 de julho de 2022**. Dispõe, no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, sobre critérios e procedimentos gerais sobre o Programa de Gestão de Desempenho – PGD. Brasília, DF: Ministério da Infraestrutura. Disponível em: < https://www.gov.br/dnit/pt-br/aceso-a-informacao/servidores/programa-de-gestao-de-desempenho/normativos/Portaria_4194_PGD_DNIT_.pdf>. Acesso em 15.11.2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.802.086. Relatora: Ministra Carmen Lucia. Acórdão publicado em 03 de dezembro de 2020. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754566810>>. Acesso em 20.11.2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 203. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 25 de maio de 2018. Publicado em 12 de junho de 2018. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14992672>>. Acesso em 20.11.2023.

G1. Brasil é 7º que mais gasta com servidores públicos em ranking com mais de 70 países, diz CNI. G1 Economia, 27 out. 2020. Disponível em: < <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/10/27/brasil-e-6o-que-mais-gasta-com-servidores-publicos-em-ranking-com-mais-de-70-paises-diz-cni.ghtml>>. Acesso em 31.10.2023

Lotta, Gabriela; Baird, Marcello. Estabilidade no serviço público e sua relação com democracia e Estado de bem-estar social. Nota de Política Social, n. 4. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022. Disponível em: < https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11537/28/BPS_29_nps4_estabilidade_servico_publico.pdf>. Acesso em 30.10.2023.

Relatório do Software Anti-plágio CopySpider

Para mais detalhes sobre o CopySpider, acesse: <https://copyspider.com.br>

Instruções

Este relatório apresenta na próxima página uma tabela na qual cada linha associa o conteúdo do arquivo de entrada com um documento encontrado na internet (para "Busca em arquivos da internet") ou do arquivo de entrada com outro arquivo em seu computador (para "Pesquisa em arquivos locais"). A quantidade de termos comuns representa um fator utilizado no cálculo de Similaridade dos arquivos sendo comparados. Quanto maior a quantidade de termos comuns, maior a similaridade entre os arquivos. É importante destacar que o limite de 3% representa uma estatística de semelhança e não um "índice de plágio". Por exemplo, documentos que citam de forma direta (transcrição) outros documentos, podem ter uma similaridade maior do que 3% e ainda assim não podem ser caracterizados como plágio. Há sempre a necessidade do avaliador fazer uma análise para decidir se as semelhanças encontradas caracterizam ou não o problema de plágio ou mesmo de erro de formatação ou adequação às normas de referências bibliográficas. Para cada par de arquivos, apresenta-se uma comparação dos termos semelhantes, os quais aparecem em vermelho.

Veja também:

[Analisando o resultado do CopySpider](#)

[Qual o percentual aceitável para ser considerado plágio?](#)



Versão do CopySpider: 2.2.2

Relatório gerado por: antonioff.almeida@ucsal.edu.br

Modo: web / normal

Arquivos	Termos comuns	Similaridade
Trabalho de Conclusão de Curso - Artigo - Versão Final.docx X https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PEC/2020/msg504-setembro2020.htm	302	3,54
Trabalho de Conclusão de Curso - Artigo - Versão Final.docx X https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147	398	3,44
Trabalho de Conclusão de Curso - Artigo - Versão Final.docx X https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm	296	3,02
Trabalho de Conclusão de Curso - Artigo - Versão Final.docx X https://admpg.com.br/2020/anais/arquivos/08202020_190856_5f3ef4f0a0626.pdf	286	2,23
Trabalho de Conclusão de Curso - Artigo - Versão Final.docx X https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/download/81/76/420	262	1,91
Trabalho de Conclusão de Curso - Artigo - Versão Final.docx X https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11537/28/BPS_29_nps4_estabilidade_servico_publico.pdf	163	1,52
Trabalho de Conclusão de Curso - Artigo - Versão Final.docx X https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1a9499ff-en/index.html?itemId=/content/component/1a9499ff-en	10	0,04

Arquivos com problema de download

https://www.researchgate.net/publication/351857869_A_estabilidade_no_setor_publico_brasileiro_o_que_pensam_os_servidores_publicos	Não foi possível baixar o arquivo. É recomendável baixar o arquivo manualmente e realizar a análise em conluio (Um contra todos). - Erro: Parece que o documento não existe ou não pode ser acessado. HTTP response code: 403 - Server returned HTTP response code: 403 for URL: https://www.researchgate.net/publication/351857869_A_estabilidade_no_setor_publico_brasileiro_o_que_pensam_os_servidores_publicos
https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=41	Não foi possível baixar o arquivo. É recomendável baixar o arquivo manualmente e realizar a análise em conluio (Um contra todos). - PKIX path building failed: sun.security.provider.certpath.SunCertPathBuilderException: unable to find valid certification path to requested target
https://www.jusbrasil.com.br/topicos/869559/artigo-41-da-constituicao-federal-de-1988	Não foi possível baixar o arquivo. É recomendável baixar o arquivo manualmente e realizar a análise em conluio (Um contra todos). - Erro: Parece que o documento não existe ou não pode ser acessado. HTTP response code: 403 - Server returned HTTP response code: 403 for URL: https://www.jusbrasil.com.br/topicos/869559/artigo-41-da-constituicao-federal-de-1988



=====
Arquivo 1: Trabalho de Conclusão de Curso - Artigo - Versão Final.docx (6372 termos)

Arquivo 2: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PEC/2020/msg504-setembro2020.htm (2460 termos)

Termos comuns: 302

Similaridade: 3,54%

O texto abaixo é o conteúdo do documento Trabalho de Conclusão de Curso - Artigo - Versão Final.docx (6372 termos)

Os termos em vermelho foram encontrados no documento

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PEC/2020/msg504-setembro2020.htm (2460 termos)

=====
3

22

23

ANTONIO FERNANDO FAEL DE ALMEIDA

ESTABILIDADE **NO SERVIÇO PÚBLICO**: UM MAL NECESSÁRIO?



SALVADOR
2023

ANTONIO FERNANDO FAEL DE ALMEIDA

ESTABILIDADE **NO SERVIÇO PÚBLICO**: UM MAL NECESSÁRIO?

Artigo apresentado ao curso de Direito da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para a obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a Dra. Barbara Carmadelli Loi

SALVADOR
2023

RESUMO: Diante do cenário contemporâneo brasileiro, em que predomina a iminência de pauta, votação e aprovação da reforma administrativa cujo escopo corresponde a, em verdade, alterar diversas regras do funcionalismo público, circundando a discussão, principalmente, quanto à estabilidade do servidor público, muitas vezes mal vista pela sociedade, surgiu a presente indagação: a estabilidade **no serviço público** é necessária? Assim, perfaz-se como objeto geral do artigo doravante apresentado a reflexão em tela,

questionando se a estabilidade **no serviço público** seria mesmo um mal e se este mal seria necessário, a partir da análise da lei, doutrina, jurisprudência, notas de institutos de pesquisas bem como o desenvolvimento histórico da estabilidade, visando evidenciar o seu funcionamento, motivação para a sua existência, e as soluções buscadas através da **Proposta de Emenda à Constituição** nº 32/2020.

Palavras-Chave: Estabilidade. Princípio da Eficiência. PEC nº 32. Constituição.

ABSTRACT: Given the contemporary Brazilian scenario, in which the imminent agenda, vote and approval of administrative reform predominates, the scope of which corresponds to, in fact, changing several rules of public service, surrounding the discussion, mainly, regarding the stability of public servants now, often frowned upon by society, this question arose: is stability in public service necessary? Thus, the general objective of the article presented hereinafter is the reflection on screen, questioning whether stability in the public service would really be an evil and whether this evil would be necessary, based on the analysis of the law, doctrine, jurisprudence, notes from institutes of research as well as the historical development of stability, aiming to highlight its functioning, motivation for its existence, and the solutions sought through the Proposal for Constitutional Amendment nº 32/2020.

Keywords: Stability. Efficiency Principle. EC No. 32. Constitution.

SUMÁRIO: 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS. 2. PRINCÍPIO DA EFICIENCIA. 3. ESTABILIDADE. 3.1. CONCEITO. 3.2.CONTEXTÓ HISTÓRICO. 3.2. ESTABILIDADE NOS MOLDES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. 3.3. REFORMA ADMINISTRATIVA (PEC Nº 32/2020). 4.CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFÊRENCIAS.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

O sentimento que marca o cenário atual brasileiro é a incerteza quanto ao futuro do país, uma vez que muito se discute o déficit nas contas públicas a atrair uma maior atenção da população ante a temática, visto que afeta diretamente as empresas, empregabilidade, etc., colocando em discussão a iminente necessidade de revisão das contas públicas.

Nesse contexto, surgem correntes que afirmam que a revisão das contas públicas, de modo a torna-las saudáveis, perpassa pela necessidade de redução de gasto público, redução esta que afeta o serviço público.

Ora, tal afirmação não gera muita repercussão negativa, ao inverso, é normalmente acolhida, uma vez que boa parte da sociedade, quando remetida ao termo serviço público, pressupõe de imediato como sinônimos ao referido termo os de **ineficiência**, má qualidade, infraestrutura duvidosa, constância de desinteresse funcional e excesso de burocracia, divergindo do princípio constitucional da Eficiência, constante no **caput do art. 37 da Constituição** Federal de 1988.

Paradoxalmente ao senso comum acima citado, o Brasil, **nos termos da** pesquisa feita pelo Conselho Nacional de Indústrias (CNI em 2020), é o 7º país que mais gasta com o funcionalismo público em ranking com mais de 70 países, sendo o gasto correspondente a 13,4% do produto interno bruto (PIB), justificando que tal fato atribui-se a discrepância salarial existente entre o setor público e a iniciativa privada, haja vista a maior remuneração naquele setor.

[1: Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/10/27/brasil-e-6o-que-mais-gasta-com-servidores-publicos-em-ranking-com-mais-de-70-paises-diz-cni.ghtml/> Acesso em 31 out. 2023.]

Devido à perplexidade decorrente de pesquisas que demonstram tal fato (volume de investimentos x ineficiência), o senso comum explicaria a divergência na justificativa de que a inoperância e ineficiência dos serviços públicos decorrem, não da ausência de investimentos, mas sim da garantia constitucional da estabilidade.

Esse senso comum formado na sociedade contemporânea brasileira afere que a estabilidade torna o servidor ineficiente e inoperante, em decorrência da manutenção do seu cargo público e do seu salário, ainda que seus resultados demonstrem que ele seja improdutivo.

Cessou a imagem do servidor público independente, que se utiliza da garantia constitucional da estabilidade para que possa atuar sem as amarras que, infelizmente, predominam no âmbito nacional, correspondentes ao suprimento de interesses alheios e individuais (patrimonialismo); do servidor que deveria agir de modo a alcançar sempre o interesse público, princípio soberano no Direito Administrativo. Coaduna tal entendimento Tereza Cristina Souza Padilha (2002, p.5):

Ao mesmo tempo, ao longo das últimas décadas, a imagem do servidor público brasileiro passou a ser gradativamente depreciada. Apontado como o grande vilão e responsável pelas mazelas do setor público, é ainda considerado privilegiado pelo fato de gozar de uma estabilidade de emprego, incompatível com o nível de desempenho hoje existente no setor.

Diante de todos os fatos supracitados, o escopo geral do presente artigo corresponde à análise da real necessidade da estabilidade **no serviço público** em um cenário de preocupação com as contas públicas, perfazendo-se presente a pauta da **Proposta de Emenda à Constituição** nº 32/2020, que busca extinguir a extensão da estabilidade a todos os servidores, a flexibilizando e, por consequência, gerando diversas opiniões controversas.

Esclareça-se, por necessário, que, de modo a ratificar a argumentação doravante exposta, far-se-á necessário o objetivo específico, qual seja, a análise quanto ao funcionamento atual da estabilidade no cenário brasileiro e o seu desenvolvimento histórico no âmbito nacional, bem como a convergência entre a estabilidade e o princípio da eficiência.

O presente artigo será desenvolvido a partir de uma revisão bibliográfica de artigos científicos, livros e jurisprudência. Também serão utilizados dados empíricos, como pesquisas de dados sobre a eficiência **da administração pública** brasileira.

2. PRINCÍPIO DA EFICIENCIA

O princípio constitucional da eficiência encontra a sua previsão no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, sendo introduzido ao dispositivo citado por intermédio da **Emenda à Constituição** (EC) nº 19/98.

O princípio em tela pode ser conceituado, nas palavras do grande mestre Reinaldo Couto (2020, p.147), como sendo dispositivo determinante que ??a atividade administrativa seja exercida com presteza, busca da perfeição e bom rendimento funcional, derivando do direito fundamental à boa administração pública.?? Digno de nota, por oportuno, que Celso Antonio Bandeira de Mello, em sua Doutrina (2012, p.125) afirma que o princípio da eficiência é um conceito mais restrito ao princípio oriundo do Direito Italiano, o da boa administração pública.

Por derradeiro, Reinaldo Couto (2020, p. 146) afirma que a inclusão do princípio no rol **do art. 37, caput**, da CF/88, não resultou em significativas mudanças para administração, mas também não causou malefícios, tendo em vista que a burocratização e falta de recursos **no serviço público** lesam a qualidade da prestação



dos serviços aos administrados, encontrando essa impossibilidade fática o princípio da eficiência. Superadas as críticas doutrinárias, a apresentação do princípio ora discutido faz-se relevante, uma vez que é correlato ao princípio da boa administração, buscando uma administração pública eficiente, capaz de atingir da melhor forma possível o interesse público com os recursos disponíveis. Constata-se, a partir da leitura da doutrina de Maria Sylvia Zanella di Pietro (2019, p.243) que o princípio em tela teve sua origem no Direito Italiano sendo, atualmente, nas palavras da doutrinadora, o ??mais moderno princípio da função administrativa?? uma vez que tem como requisito a boa prestação do serviço público atendendo o interesse dos administrados, em posição até de certa forma contrária aos doutrinadores supra citados.

Ratifica o entendimento acima narrado a doutrina contemporânea, citando-se, por oportuno, a passagem subscrita por Matheus Carvalho (2020, p.80), na qual defende que, quando adicionado o princípio ora debatido no rol dos princípios constantes no **caput do art. 37 da CF/88**, a doutrina tratava como ??sendo muito fluido, configurando um verdadeiro desabafo do constituinte derivado??. Ocorre, todavia, que o entendimento mais moderno, consoante o autor, é que a própria Constituição concretiza o princípio em tela, exemplificando com o **art. 41 da Carta Magna**, onde se prevê **a avaliação periódica de desempenho** dos servidores, tema este que, esclareça-se, será analisado nos tópicos posteriores.

É tal ilação corolário ao constante na reforma administrativa promovida pelo Decreto lei nº 200/1967. Cita-se, neste espectro, as palavras de Di Pietro (2019, p.243) apud Hely Lopes Meirelles (2003, 102):

Acrescenta ele que: ?esse dever de eficiência bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao ?dever de boa administração? da doutrina italiana, o que já se acha consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec.-lei 200/67, quando submete toda atividade do Executivo ao controle de resultado (arts. 13 e 25, V), fortalece o sistema de mérito (art. 25, VII), sujeita a Administração indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, III) e recomenda a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100)?

Conforme será demonstrado o princípio da eficiência guarda relação intrínseca com a estabilidade, uma vez que o senso comum atribui a ineficiência à garantia constitucional ora tratada.

3. ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO

3.1. CONCEITO

Partindo para o cerne central do presente artigo, tem-se que examinar a estabilidade do servidor público. A sua previsão legal encontra-se na redação **do caput do art. 41 da CF/88**. 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**.

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

I - **em** virtude de sentença judicial **transitada em julgado**;

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

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

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

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com

remuneração proporcional ao **tempo de serviço**, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

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

A estabilidade constitui verdadeira garantia constitucional **ao servidor público**, sendo conceituada, nas palavras de Dirley da Cunha Júnior (2019, p.285) como ??garantia constitucional de permanência, assegurada **ao servidor público** nomeado **para cargo de** provimento efetivo em virtude **de concurso público**, que tenha cumprido um período de prova, após o transcurso de determinado prazo **e depois de ser** submetido à avaliação especial de desempenho **por comissão instituída para essa finalidade??** (grifo de Cunha próprio).

À primeira vista, pontua-se, por oportuno, que a estabilidade se estende somente aos servidores nomeados para cargo e que tenham sido aprovados **em concurso público**, não sendo plausível a sua concessão aos que prestam serviços terceirizados à administração, uma vez que são empregados, não **da administração pública**, mas sim das empresas que prestadora dos serviços terceirizados. Tal afirmação faz-se necessária uma vez que nos dias atuais existe, no espectro **da administração pública**, a terceirização para cargos que antes eram acessíveis somente mediante concursos tais como atendentes, auxiliares de limpeza, segurança, etc.

Igualmente não são protegidos pela estabilidade os **ocupantes de cargos** comissionados (assim entendidos os de livre nomeação e exoneração, não submetidos a concurso público) e os contratados em regime de excepcional interesse público, com limitação temporal de permanência, **nos termos da** Constituição Federal de 1988, art.37,IX.

Em observância ao disposto acima, a estabilidade provê ao servidor a certeza de que não **perderá o cargo** em decorrência de motivações políticas e pessoais, mas tão somente em razão do enquadramento **nas hipóteses previstas** nos **incisos I, II e III do §1º do art. 41 da CF/88**, ou seja: (i) sentença judicial **transitada em julgado**; (ii) mediante processo administrativo, desde que lhe seja **assegurada a ampla defesa**; (iii) mediante procedimento de **avaliação periódica de desempenho** nos moldes **de Lei Complementar**.

Entende-se importante rememorar o desenvolvimento do contexto histórico que, motivou a existência da estabilidade, por intermédio das Constituições Brasileiras, de modo a compreender a sua existência e o seu funcionamento nos moldes da Constituição de 1988, bem como as mudanças propostas pela PEC nº 32/2020.

3.2. CONTEXTO HISTÓRICO

Em primeiro plano, cumpre destacar que a motivação para a existência da estabilidade **no serviço público** e, conseqüentemente, na atividade estatal, perpassa pela importante teoria do sociólogo Max Weber, denominada teoria da burocracia.

A teoria da burocracia pressupõe, no ideal de Max Weber, a adoção da racionalidade na administração, buscando **a organização e** controle dos processos e tarefas realizadas, de modo que sejam ordenados. Não se trata da burocracia hoje vista na sociedade como óbice para um serviço eficiente, mas sim de procedimentos padrões, racionais e organizados.

A teoria Weberiana encontra sua importância, dentre outros aspectos, ao distinguir o conceito de governantes e servidores públicos, sendo aqueles exercentes do poder em decorrência de eleições e estes, conforme a Nota de Política Social 4 do IPEA, ??resguardam o seu poder ao atuarem dentro das regras??.

[2: As Notas de Política Social do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) são estudos publicados periodicamente, englobando temas de políticas sociais brasileiras.]



Constata-se, a partir do supra narrado, ser a primeira motivação para a existência da estabilidade a constituição da figura do servidor independente, atuante sem amarras a interesses políticos e econômicos, resguardando a estrita observância somente ao interesse público. Ora, se não fosse a estabilidade, o modo de atuação da administração pública, por intermédio dos servidores públicos, seria alterado a cada eleição, ao passo em que diferentes governantes porventura assumissem o poder, afetando, desta forma, a continuidade dos serviços públicos. Cite-se, nesta atmosfera, a passagem da Nota de Política Social 4 do IPEA (2022, p.4):

[3: Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11537/28/BPS_29_nps4_estabilidade_servico_publico.pdf/ Acesso em 30 de out. 2023]

É neste sentido que a estabilidade se constituiu como elemento da modernização do Estado, na medida em que ela buscava profissionalizar a atuação na burocracia estatal estabelecendo regras para seu funcionamento que separavam a vontade do governante (rei, por exemplo) da operação cotidiana da máquina.

Dispara, portanto, Teresa Cristina Padilha de Souza (2002, p.25 a 27) que a teoria da burocracia de Max Weber, essencial à conformação da estabilidade do servidor, possui sete dimensões principais, sendo estas:

Formalização: Corolário do princípio da legalidade, corresponde ao estabelecimento de normas visando organizar as atividades da máquina estatal, de modo a garantir a segurança do servidor no desempenho de sua função

Divisão do Trabalho: Prescreve que as tarefas serão fracionadas e distribuídas para que cada servidor fique incumbido de desempenhar sua tarefa de modo específico

Hierarquia: Determina a organização de uma cadeia de comando, delineando um seguimento claro de autoridade, incumbida de tomar decisões.

Impessoalidade: O aspecto principal no que concerne o presente tema, a impessoalidade, também um princípio da administração pública prevista no caput do art. 37 da CF/88, prescreve a atuação imparcial, visando não atender a interesses específicos ou seguir crenças e opiniões pessoais, mas agir nos moldes do que a norma formalizada exige.

Competência técnica: O presente elemento baseia-se na necessidade da contratação do servidor público suceder a averiguação de sua capacidade técnica para desempenhar o cargo para qual o mesmo foi designado

Separação entre propriedade e administração: Fundamenta que o servidor não é detentor da organização ou ??proprietário dos meios de produção, mas deve trata-los como se assim fosse??(Padilha de Souza, p. 27)

Profissionalização do funcionário: Prescreve a incessante busca pela capacitação, especialização e outras habilidades visando o aperfeiçoamento da atuação do servidor, garantindo maior eficiência no desempenho de sua função.

Diante de todo o exposto acima, tem-se que a teoria de Max Weber foi fundamental para a construção da máquina pública, bem como para a figura do servidor público, ratificando a importância da estabilidade a si conferida que, repita-se, visa garantir a impessoalidade e a continuidade dos serviços públicos, evidenciando-se, portanto, ser necessária a estabilidade, principalmente no Brasil, onde, infelizmente,

ainda predominam o corporativismo, a corrupção, dentre outros fatores que se desvirtuam do escopo da boa administração pública.

A estabilidade, pois encontra suas raízes históricas em teorias formuladas ainda no século passado. No Brasil, sua previsão legal expressa adveio com a Constituição de 1934, conforme verifica-se abaixo:

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.

Nos moldes da constituição de 1934, a estabilidade era adquirida **após dois anos** para os funcionários públicos nomeados em virtude de concurso. Já ali, como se lê, previram-se como critérios para a destituição **do servidor estável**: (i) a sentença judicial e; (ii) processo administrativo, em que seja **assegurada a ampla defesa**.

Subsequente à constituição de 1937, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 manteve a garantia, vislumbrada em seu art. 156, alínea ??c??, tendo o dispositivo sido suspenso pelo Decreto n^o 10.358/42 que urgiu no período da Segunda Guerra Mundial, durante o governo de Getúlio Vargas. Vejamos:

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; (Suspenso pelo Decreto n^o 10.358, de 1942)

A posteriori, promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, previu-se a garantia da estabilidade ainda nos moldes anteriores, mantendo a sua extensão no que diz respeito aos funcionários efetivos sem concurso, conforme verifica-se no texto abaixo:

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.

Finalmente, antecedendo por derradeiro a Constituição de 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 não olvidou-se da previsão da estabilidade em seu texto, aduzindo-a no art. 99, restringindo-a somente aos que ingressaram em cargo público mediante concurso público:

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

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

3.2. ESTABILIDADE NOS MOLDES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988 mantém a estabilidade como garantia de permanência **no serviço público**, assegurada expressamente pelo constante no **caput do art. 41**. Há aqui de se ressaltar que a estabilidade

não se confunde com vitaliciedade, sendo aquela concernente a um atributo do cargo no que diz respeito a sua forma de provimento.

[4: JUNIOR, Dirley da Cunha. Curso de Direito Constitucional. Bahia: Salvador, p.906]

A nomeação do servidor público para o cargo efetivo não pressupõe de imediato a **aquisição da estabilidade**. A bem da verdade, a constituição passou da estabilidade bienal para estabilidade trienal com o advento da EC nº 19/98, ou seja, o servidor só adquire **estabilidade ??após três anos de efetivo exercício??**, nos moldes do citado art. 41.

Assim que nomeado, o servidor será submetido ao estágio probatório, **nos termos do art. 20 da Lei Federal nº 8.112/90**, replicada pelo art. 28 **da Lei Estadual** baiana nº 6.677/94, visando aferir a sua capacidade e aptidão para exercer o cargo ao qual foi nomeado.

[5: O artigo 20 da citada lei aduz, em sua redação, que o estágio probatório terá o seu período de duração correspondente a 24 (vinte e quatro) meses. Contudo, com o advento da EC nº 19/98, este prazo passou a ser compreendido por três anos, ou seja, 36 meses.]

N?outro giro, a jurisprudência consolidou o entendimento, mediante sumula vinculante, dispondo que o servidor, ainda **em estágio probatório**, não poderá ser demitido de forma discricionária, exigindo-se formalidade e motivação. In verbis:

Súmula 21 - Funcionário **em estágio probatório** não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade.

A Constituição de 1988 trouxe, originalmente, em seu texto as hipóteses de **perda do cargo** de forma análoga a constituição de 1934. Ocorreu, no entanto, o acréscimo da hipótese de **perda do cargo mediante avaliação periódica de desempenho**, por intermédio da EC nº 19/98, como forma de efetivação do princípio da eficiência, ou seja, aduz que o servidor ineficiente possa perder o cargo, nos conformes **da Lei complementar** e, sobretudo, **assegurada a ampla defesa**.

Padece, paradoxalmente, **a administração pública de lei complementar** em âmbito nacional, vinculando a administração **direta e indireta dos entes federativos**, que conste em seu texto critérios objetivos para aferir a eficiência dos servidores frente aos seus deveres funcionais quanto a essa última hipótese de aferição de desempenho.

Poder-se-ia imaginar uma lacuna legal, haja vista a ausência de parâmetros objetivos gerais para submeter o servidor ao devido procedimento administrativo, de modo a aferir sua eficiência, ou produtividade. Na voz comum, somar-se-ia esse fator ao corporativismo e se evidenciaria como produto o risco da burocracia e da estabilidade consistente na possibilidade de distorção do comportamento do servidor, permitindo um certo ??comodismo??, uma vez que ele não possuirá incentivos maiores ou risco para a sua manutenção no cargo, independente da forma que desempenhe as suas funções.

Na ausência de lei nacional que regule a eficiência do servidor, na União Federal, **órgãos da administração direta e indireta** buscam normatizar tal fator, como, por exemplo, o Programa de **Gestão de Desempenho** (PGD) desenvolvido pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), uma autarquia Federal, visando viabilizar o trabalho híbrido, não regando mais servidores de determinados cargos por horas trabalhadas, mas sim pelo efetivo cumprimento de suas demandas, conforme verifica-se na Portaria nº 4.194/2022, em seu art. 2º:

Art. 2º São objetivos do PGD no DNIT:

I - controle efetivo da produtividade e das atividades realizadas, por meio do acompanhamento de metas,

prazos e entregas realizadas pelos agentes públicos e pelas unidades;

II - aumento da produtividade e da qualidade das atividades realizadas, com resultados de impacto institucional e social;

III - aumento da qualidade técnica dos trabalhos e dos procedimentos adotados pelo DNIT, bem como o desenvolvimento de práticas e instrumentos de gestão que forneçam organização, padronização e mensuração de processos de trabalho;

IV - melhoria dos programas de qualidade de vida dos seus agentes públicos, permitindo que o participante escolha seu ambiente de trabalho e evite deslocamento diário;

V - manutenção de talentos no DNIT e redução dos níveis de absenteísmos em decorrência de doenças ocupacionais; VI - redução da ociosidade pela sistematização e informatização das demandas; e

VII - redução de custos do DNIT.

Claro que leis específicas no âmbito **dos entes federativos** poderiam também trazer tais critérios de aferição de produtividade, uma vez existir competência concorrente **sobre a matéria** (art.39 da CF/88), porém, assiste-se, no mais das vezes, que a matéria produtividade ou eficiência se vincula à própria remuneração, entendendo ser um meio eficaz de estimular a sua produtividade no desempenho funcional de suas atribuições.

Em âmbito estadual, na Bahia, tem-se o Prêmio por Desempenho Fazendário (PDF), instituído pela Lei nº 7.200 /2001, visando recompensar o servidor produtivo nos moldes abaixo citados:

Art. 1º Fica instituído o Prêmio por Desempenho Fazendário, que poderá ser concedido uma vez por trimestre a servidores ativos **ocupantes de cargos de** provimento permanente e **de cargos de** provimento temporário, no âmbito da Secretaria da Fazenda, com o objetivo de estimular e remunerar seus aumentos de produtividade que impliquem superação de metas de: (grifo próprio)

I - arrecadação tributária;

II - outros indicadores de desempenho previamente estabelecidos.

§ 1º - A arrecadação tributária não poderá ter como meta valor inferior ao constante da Proposta Orçamentária do Estado.

§ 2º - As metas de arrecadação tributária e de outros indicadores de desempenho poderão ser desdobradas por unidade administrativa, conforme dispuser o regulamento.

Art. 2º O prêmio **de que trata** esta Lei terá como limite máximo individual o percentual de 35% (trinta e cinco por cento) calculado sobre a soma das vantagens creditadas ao servidor no trimestre imediatamente anterior ao seu pagamento, a título de:

I - vencimento;

II - gratificação de produção;

III - gratificação pelo exercício de cargo de provimento temporário;

IV - hora extra incorporada.

É possível observar na lei supra a descrição de critérios objetivos para aferir se o servidor teve a produtividade necessária para enquadrar-se como premiado nos moldes do diploma legal. Trata-se de verdadeira busca pela eficiência máxima do servidor, recompensando os resultados obtidos por este, diante da inexistência **de lei federal**.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que as avaliações periódicas de desempenho infraconstitucionais, como leis estaduais, são constitucionais, não se confundindo, todavia



, com a previsão constitucional na matéria. Tal afirmativa fundamenta-se na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.437 São Paulo, conforme observa-se abaixo:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. INC. V DO ART. 17, INC. V DO ART. 27 E AL. D DO INC. IV DO ART. 135 DA LEI COMPLEMENTAR N. 1.270 DO ESTADO DE SÃO PAULO (LEI ORGÂNICA DA PROCURADORIA DO ESTADO DE SÃO PAULO). PERDA DO CARGO PÚBLICO POR INEFICIÊNCIA. AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO. ALEGADA USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INC. III DO § 1º DO ART. 41 E ART. 247, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

1. A estabilidade **no serviço público** é instrumento posto no sistema como instrumento garantidor do exercício do cargo público de forma impessoal, técnica, moral e eficiente.
2. Pela interpretação sistemática do **parágrafo único do art. 247 e do inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição** da República, **a lei complementar** pela qual se regulamenta o procedimento da **avaliação periódica de desempenho**, é aplicável aos ocupantes do cargo de procuradores do Estado e do **Distrito Federal** que exercem atividade típica de Estado.
3. Nas normas impugnadas estaduais não se disciplina procedimento autônomo de **avaliação periódica de desempenho** prevista no inc. **III do § 1º do art. 41 da Constituição** da República a contrariar a repartição de competências constitucionais.
4. É constitucional a norma legal pela qual se impõe demissão por ineficiência **no serviço público**, apurada em processo administrativo disciplinar, **assegurada a ampla defesa**. **Hipótese prevista no inc. II do § 1º do art. 41 da Constituição** da República que não equivale à perda de cargo público por **avaliação de desempenho a que se refere o inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição** da República.

(...)

14. Não tratou **a lei estadual** em análise de regular o procedimento de **avaliação periódica de desempenho**. **A avaliação periódica de desempenho de que trata a Lei Complementar** n. 1.270/2015 (Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo), não se confunde com a avaliação prevista no inc. **III do § 1º do art. 41 da Constituição** da República. (grifo)

15. Na Lei Complementar estadual n. 1.270/2015 não se disciplina procedimento autônomo destinado a aferir **gestão de desempenho** pautada em critérios de eficiência e com finalidade de exclusão ou permanência **no serviço público**. (grifo)

A avaliação de desempenho prevista nas normas impugnadas pode resultar na anotação de elogio em prontuário, aferição do mérito dos integrantes da carreira **para fins de** promoção e demissão por ineficiência decorrente de descumprimento de dever funcional que, no caso, subsume-se à hipótese do inc. **II do § 1º do art. 41 da Constituição** (**perda do cargo** por processo administrativo disciplinar, **assegurada a ampla defesa**).

A demissão por ineficiência **no serviço público**, na hipótese em tela, caracteriza falta funcional, de conteúdo sancionatório, que depende de processo administrativo disciplinar, **assegurada a ampla defesa**, **nos termos do inc. II do § 1º do art. 41 da Constituição** da República

No âmbito da jurisprudência concernente a temática ora discutida, o STF consolidou o entendimento quanto a possibilidade da utilização de **avaliação de desempenho** como critério para a gratificação de natureza pro labore faciendo. Vejamos:



AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVIDORA PÚBLICA APOSENTADA. GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DE ATIVIDADE DO SEGURO SOCIAL (GDASS). PARIDADE ENTRE ATIVOS E INATIVOS. TERMO FINAL. PROCESSAMENTO DOS RESULTADOS DA PRIMEIRA AVALIAÇÃO INDIVIDUAL DE DESEMPENHO. DIMINUIÇÃO DO VALOR PAGO EM RAZÃO DA SUPERVENIÊNCIA DA AVALIAÇÃO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. INOCORRÊNCIA. PRECEDENTES.

1. Os servidores inativos fazem jus à Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social (GDASS), no mesmo índice pago aos ativos, até o processamento dos resultados da primeira **avaliação de desempenho**. Daí em diante, a gratificação perde o caráter genérico e adquire o natureza pro labore fazendo.

2. A redução, após a homologação do resultado das avaliações, do valor da gratificação de desempenho paga aos inativos e pensionistas não configura ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos. ARE 1.052.570-RG (Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tema 983) 3. Agravo interno **a que se** nega provimento? (ARE n. 962.134-AgR, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 12.6.2018).

As decisões do Supremo Tribunal Federal deixam claro que medidas como as aqui citadas ainda não significam, exatamente a uma avaliação constante do **desempenho do servidor**, tal como prevista no atual texto constitucional.

Outro exemplo de quando a produtividade se mostra usualmente aferida constitui a promoção por merecimento expressamente citada na Lei nº 8.112/90. No entanto, **os critérios para** aferição de **merecimento**??, pontuação e processos são definidos por regulamentos internos dos órgãos públicos, uma vez dada a vacância **de lei federal** específica.

Todavia, percebe-se, novamente que, para além de não haver a avaliação ordinária do desempenho em si vinculando-o aos resultados obtidos e se medindo a própria eficiência administrativa na prestação dos serviços, ainda se tem em paralelo a promoção por **tempo de serviço**, que, por sua vez, colabora para o cenário da ineficiência, uma vez que ocorrerá independente da produtividade do servidor.

O intuito das pontuações acima tem por escopo evidenciar que um sistema pode possuir lacunas que geram distorções à sua finalidade, por mais moderno e necessário que seja, como no caso da estabilidade, sendo dever da sociedade a busca incessante pelo seu aperfeiçoamento.

Atualmente, conforme dito em capítulos anteriores, o debate entorno da reforma administrativa ganhou tal relevância justamente para suprir essas lacunas que, no ponto de vista da sociedade civil refletida nos seus representantes, não são mais cabíveis em um cenário de instabilidade econômica que assola, não somente o Brasil, mas o mundo como um todo.

3.3. **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO** Nº 32/2020

Surgiu, no cenário acima mencionado, a **Proposta de Emenda à Constituição** n 32/2020, trazendo mudanças significativas em diversos institutos do Direito Administrativo, dentre eles, **a estabilidade**.

[6: **O** texto da PEC nº 32/2020 sofreu alterações mediante emendas em 23/09/2021. Contudo, o presente artigo basear-se-á no texto original da PEC, afastando tais emendas.]

Registre-se que, por mais adequadas e cabíveis críticas feitas quanto à forma do surgimento da reforma, a falta de debate com a sociedade e as lacunas existentes no texto da PEC, o presente artigo tem por escopo tratar, com juridicidade, o principal texto de reforma administrativa ora discutido pelo Congresso Nacional. Portanto, restringir-se-á somente aos aspectos jurídicos concernentes à estabilidade.

A reforma administrativa representada pela PEC nº 32/2020, visa mudar o **regime jurídico de** contratação,

bem como a forma de **aquisição da estabilidade**. A proposta visa criar novos vínculos e espécies de cargo, a saber:

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.

§ 1º Os critérios para definição de cargos típicos de Estado serão estabelecidos em lei complementar federal.

A conceituação dos cargos é observável no documento constante no site do Ministério da Economia, denominado: Nova Administração Pública - Perguntas Frequentes (BRASIL. Ministério da Economia, 2020):

A. Vínculo de Experiência: como etapa do concurso público, o vínculo inicial será marcado por um período de experiência de 1 a 2 anos, dependendo do tipo de cargo almejado. Ao fim deste processo, o candidato passará ou não a compor a **força de trabalho** permanente, seja em **cargos típicos de Estado** (item B) ou em cargos **com vínculo por prazo indeterminado** (item C), **de acordo com** o cargo para o qual concorreu no concurso público.

B. Cargos típicos de Estado: servidores que exercem atividades que são, ao mesmo tempo, finalísticas, indispensáveis para a existência ou representação do Estado e exclusivamente públicas. Compõem o núcleo duro do Estado e trabalham em atividades finalísticas, típicas do Estado.

C. Cargos com vínculo por prazo indeterminado: irão compor a maior parte do quadro permanente. Se ocupam de atividades administrativas, técnicas ou especializadas que são contínuas e não são exclusivas de estado.

D. Vínculos por prazo determinado: contratados para lidar com necessidades temporárias de interesse público, com tempo de vínculo previamente estabelecido. **Após o término do** período, o profissional deixará os quadros **da Administração Pública**.

E. Cargos de liderança e assessoramento: são destinados a atribuições de liderança estratégica, gerencial ou técnica e de assessoramento. Por isso, via de regra, serão providas **por meio de** processo de seleção simplificado, com pequena parcela sendo de livre nomeação

O cerne central encontra-se nos **cargos típicos de Estado**, constituindo um termo brando, haja vista que sua previsão expressa surgiu a partir do texto da PEC ora analisada. Atualmente, entende-se por **cargo típico de estado**, nas palavras de Di Pietro (2019, p.1333):

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



Tratam-se de carreiras com atividades essencialmente estatais, sem qualquer correspondência com o setor privado.

A partir da diferenciação estabelecida pelo art. 39-A, apenas terão direito à estabilidade **os cargos típicos de estado**, conforme o texto da PEC nº 32/2020 em seu art. 41. 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.
(grifo)

Dito isto, a reforma buscou a flexibilização da estabilidade, a restringindo somente a uma parcela **dos servidores públicos**, deixando de ser uma característica geral de todos os cargos, bem como a aferição **periódica de desempenho**, mediante critérios objetivos previstos em Lei infraconstitucional.

Na nova redação proposta ao art. 41, constata-se ainda expressamente inserida a figura da **avaliação de desempenho**, uma vez que prescreve a necessidade de ??desempenho satisfatório??, ressaltando algo que, em tese, deveria ter sido já uma prática.

A finalidade da presente alteração, como visto, traduz-se como a aferição da eficiência do servidor desde o seu ingresso no setor público. Verifica-se que a mudança pretendida traz expressamente o instrumento da **avaliação periódica de desempenho** para transmutar o vínculo precário (**vínculo de experiência**) em vínculo definitivo (vínculo efetivo).

No entanto, observa-se verdadeira lacuna no dispositivo evidenciado, uma vez que não traz consigo critérios objetivos para tal transmutação, guiando-se à presunção que poderá basear-se em critérios subjetivos, desvinculando-se da finalidade da estabilidade que é blindar **o servidor público** de interesses alheios ao interesse público.

Pontua-se que a avaliação acima, para alcançar a eficiência do servidor de forma objetiva, deverá se basear em critérios suscitados em lei, uma vez que, caso seja baseada em critérios subjetivos, predominará o risco da pessoalidade como um óbice na efetivação do servidor, afastando o princípio constitucional expresso da impessoalidade que circunda a estabilidade. Novamente, aqui a crítica quanto à omissão para o estabelecimento de critérios objetivos gerais.

Outra mudança pretendida pela PEC ora discutida é a obrigatoriedade da **avaliação periódica de desempenho para os servidores** estáveis, ou seja, superado **o vínculo de experiência**, conforme observa-se abaixo:

Art. 41. (...)

§ 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.

Em verdade, aqui inexistente inovação, pois o instituto da **avaliação periódica de desempenho** abordada acima já encontra sua previsão no art. 41, §1º, III, da CF/88. Mais uma vez, critica-se verdadeira inércia do Poder Legislativo no que tange ao estabelecimento desses critérios.

N?outro giro, verifica-se que a eficiência do servidor, aferida pelos critérios objetivos constantes em leis infraconstitucionais, será utilizada como parâmetro para promoção ou progressão de carreira, findando, acertadamente, o instituto da progressão de carreira por **tempo de serviço**. Ora, caso um servidor seja

declarado ineficiente, baseando-se em critérios legais objetivo, entende-se injusta a sua promoção somente em decorrência do tempo em que desenvolveu **as suas atividades** institucionais. Vejamos abaixo:

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

(...)

XXIII - é vedada a concessão a qualquer servidor ou empregado da administração pública direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista de:

h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço;

Por derradeiro, conforme pontuado anteriormente, a promoção por **tempo de serviço** constitui fato correlato à ineficiência, uma vez que não se vislumbra, em sua estrutura, mérito ou desempenho, atuando de forma indiscriminada baseando-se apenas no período em que um servidor desempenhou suas atividades institucionais. Sendo assim, o texto da PEC n° 32/2020 passou a vedar essa prática nos moldes abaixo narrados:

Art. 37...

(...)

XXIII - é vedada a concessão a qualquer servidor ou empregado da administração pública direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista de:

h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço

Dada a análise legal das modificações intentadas pela **Proposta de Emenda à Constituição**, verifica-se que, apesar de inovações bruscas trazidas pelo seu texto, ratifica-se que o instrumento de **avaliação periódica de desempenho** manter-se-á pendente de edição de legislação infraconstitucional para a sua instituição, perpetuando-se o risco de prevalecer a vacância legal contemporaneamente observada.

Maxima vênua ao debate, a incidência de esforços para a aprovação da PEC n 32/2020 seria melhor aproveitada na discussão e aprovação de projetos de lei cujo escopo corresponde a introduzir essa **avaliação periódica de desempenho**, como o Projeto de Lei do Senado n° 116/2017 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**.??

Paradoxalmente, o projeto de lei apresentado em 2017 encontra-se com o seguinte andamento ??21/12/2022 - ARQUIVADA AO FINAL DA LEGISLATURA??, ratificando, pois, o teor da vacância legislativa perante a presente temática.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ex positis, a estabilidade figura uma importante garantia de independência **ao servidor público**, para que o mesmo possa desempenhar as suas funções institucionais observando estritamente o interesse público, não tendo consigo as amarras de interesses políticos, econômicos ou pessoais alheios a finalidade pública.

Por muitas vezes um atendimento nada cordial, atraso de prazos, demora na prestação de serviço bem como serviços públicos precários são vistos na sociedade como consequência da estabilidade. Há de se



considerar, contudo, que o serviço público perpassa por diversos fatores, tais quais: (i) o que foi investido; (ii) de que forma o investimento se deu; (iii) quais os procedimentos existentes em lei; dentre outros. A burocracia idealizada por Max Weber, diferente dos dias atuais, não tem sentido pejorativo, mas sim uma conotação de organização procedimental, ou seja, a divisão do trabalho de modo que a sua operação viabilize-se de forma objetiva e ordenada.

Ocorre que as leis infraconstitucionais poderiam prever procedimentos evitados de excesso de burocracia, levando a ineficiência, dada a falta de agilidade nos procedimentos, e tal afirmação fundamenta-se no argumento de que as leis, como produto da vontade popular, podem ter as suas imperfeições, não é por acaso que existem procedimentos para alterá-las e revoga-las.

Não tem por escopo o presente artigo dissonar do entendimento de que há sim malefícios no funcionamento atual da estabilidade. Ao revés, reconhece-se tal problemática, no entanto busca evidenciar que a estabilidade não é fonte de todos os problemas do serviço público, tampouco da maioria deles. A estabilidade de fato possui relação direta com a eficiência, mas também se coliga a outros princípios, como por exemplo a impessoalidade.

Subscreve-se aqui que a estabilidade constitui um mal necessário para a sociedade, justificando tal afirmativa o passo em que constitui uma garantia para independência institucional do servidor, garantindo também um certo ??comodismo?? ao servidor ineficiente, uma vez que não existem parâmetros legais para enquadrá-lo um servidor como eficiente e ineficiente, ainda que exista em seu texto, conforme exaustivamente reiterado ao longo da presente pesquisa o art. 41, §1º, inciso III, que prevê **a perda do cargo do servidor estável** decorrente de ineficiência.

A problemática decorre da inércia legislativa, conforme narrado anteriormente, pois o texto constitucional aduz em seus artigos que o servidor estável poderá perder o cargo **mediante avaliação periódica de desempenho**. Ora, não havendo lei que regulamente isto, não há de se falar em parâmetros para caracterizar um servidor como ineficiente.

O que observa-se atualmente são **órgãos da administração** públicas buscando preencher essa lacuna instituindo regimes próprios de **avaliação de desempenho** e até mesmo premiações ou recompensas àqueles que enquadram-se como eficientes nos moldes das portarias ou demais documentos legais internos.

A reforma administrativa busca a flexibilização da estabilidade e reitera um instrumento já existente que a delegação de competência para os legisladores infraconstitucionais a edição de Lei que tenham em seu escopo a descrição de critérios objetivos de **avaliação de desempenho para os servidores públicos**.

A inserção de subjetividade de avaliação em estágio probatório e a flexibilização excessiva da estabilidade é perigosa, uma vez que pode divergir do princípio da impessoalidade. Subentende-se a tentativa da instituição de Lei que tenha o objetivo de definir tais critérios, como por exemplo o Projeto **de Lei Complementar** nº 116/2017 que busca os definir.

Tal tentativa proveria tempo hábil de uma discussão ampla das mudanças realmente necessárias à administração pública e, ao mesmo tempo, mitigaria o lado negativo da estabilidade, sendo este **a possibilidade de** ??comodismo?? por parte dos servidores. **Os servidores públicos** passariam a ser avaliados pelo seu desempenho no exercício de suas atividades funcionais, correndo o risco de perder o cargo quando enquadrados no art. 41, §1º, III, da Constituição Federal de 1988.

Ainda que, por lógico, possa predominar um certo corporativismo em baixa escala, entende-se por necessidade a reforma do instituto da promoção por **tempo de serviço**, passando a ser pela eficiência do servidor, observados os critérios objetivos previstos em lei, bem como a previsão de recompensas para o servidor eficiente como forma de incentiva-lo.



Torna-se evidente, portanto, que a estabilidade é uma garantia fundamental para independência do servidor, para a continuidade do serviço público, e para a predominância da impessoalidade **na administração pública**, devendo ter a sua existência protegida e o seu molde de funcionamento aprimorado mediante o estabelecimento de lei que regulamente **a avaliação periódica de desempenho** visando a busca pela maior eficiência dos serviços públicos.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Matheus. Curso de Direito Administrativo. Salvador: JusPODIVM, 2020.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. Curso de Direito Administrativo. Salvador: JusPODIVM, 2019.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional. Salvador: JusPODIVM, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2013.

SOUZA, Tereza Cristina Padilha de. Mérito, estabilidade e desempenho: influência sobre o comportamento no servidor público. Dissertação (Mestrado Executivo) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: >. Acesso em 15.11.2023.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 116, de 2017. 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**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128876>. Acesso em 27.11.2023.

BAHIA. Lei Ordinária nº 7.800/2001. Disponível em < <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-7800-2001-bahia-institui-o-premio-por-desempenho-fazendario-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 15.11.2023.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Portaria DNIT nº 4.194, de 20 de julho de 2022. Dispõe, **no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT**, sobre critérios e procedimentos gerais sobre o Programa de **Gestão de Desempenho ? PGD**. Brasília, DF: Ministério da Infraestrutura. Disponível em: < https://www.gov.br/dnit/pt-br/acesso-a-informacao/servidores/programa-de-gestao-de-desempenho/normativos/Portaria_4194_PGD_DNIT_.pdf>. Acesso em 15.11.2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.802.086. Relatora: Ministra Carmen Lucia. Acórdão publicado em 03 de dezembro de 2020. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754566810>>. Acesso em 20.11.2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 203. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 25 de maio de 2018. Publicado em 12 de junho de 2018.



Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14992672>>. Acesso em 20.11.2023.

G1. Brasil é 7º que mais gasta com servidores públicos em ranking com mais de 70 países, diz CNI. G1 Economia, 27 out. 2020. Disponível em: < <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/10/27/brasil-e-6o-que-mais-gasta-com-servidores-publicos-em-ranking-com-mais-de-70-paises-diz-cni.ghtml>>. Acesso em 31.10.2023

Lotta, Gabriela; Baird, Marcello. Estabilidade **no serviço público** e sua relação com democracia e Estado de bem-estar social. Nota de Política Social, n. 4. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022. Disponível em: < https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11537/28/BPS_29_nps4_estabilidade_servico_publico.pdf>. Acesso em 30.10.2023.



=====

Arquivo 1: Trabalho de Conclusão de Curso - Artigo - Versão Final.docx (6372 termos)

Arquivo 2: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147 (5586 termos)

Termos comuns: 398

Similaridade: 3,44%

O texto abaixo é o conteúdo do documento Trabalho de Conclusão de Curso - Artigo - Versão Final.docx (6372 termos)

Os termos em vermelho foram encontrados no documento

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147 (5586 termos)

=====

3

22

23

ANTONIO FERNANDO FAEL DE ALMEIDA

ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO: UM MAL NECESSÁRIO?



SALVADOR
2023

ANTONIO FERNANDO FAEL DE ALMEIDA

ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO: UM MAL NECESSÁRIO?

Artigo apresentado ao curso de Direito da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para a obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a Dra. Barbara Carmadelli Loi

SALVADOR
2023

RESUMO: Diante do cenário contemporâneo brasileiro, em que predomina a iminência de pauta, votação e aprovação da reforma administrativa cujo escopo corresponde a, em verdade, alterar diversas regras do funcionalismo público, circundando a discussão, principalmente, quanto à estabilidade do servidor público, muitas vezes mal vista pela sociedade, surgiu a presente indagação: a **estabilidade no serviço público** é necessária? Assim, perfaz-se como objeto geral do artigo doravante apresentado a reflexão em tela,

questionando se a **estabilidade no serviço público** seria mesmo um mal e se este mal seria necessário, a partir da análise da lei, doutrina, jurisprudência, notas de institutos de pesquisas bem como o desenvolvimento histórico da estabilidade, visando evidenciar o seu funcionamento, motivação para a sua existência, e as soluções buscadas através **da Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020**.

Palavras-Chave: Estabilidade. Princípio da Eficiência. PEC nº 32. Constituição.

ABSTRACT: Given the contemporary Brazilian scenario, in which the imminent agenda, vote and approval of administrative reform predominates, the scope of which corresponds to, in fact, changing several rules of public service, surrounding the discussion, mainly, regarding the stability of public servants now, often frowned upon by society, this question arose: is stability in public service necessary? Thus, the general objective of the article presented hereinafter is the reflection on screen, questioning whether stability in the public service would really be an evil and whether this evil would be necessary, based on the analysis of the law, doctrine, jurisprudence, notes from institutes of research as well as the historical development of stability, aiming to highlight its functioning, motivation for its existence, and the solutions sought through the Proposal for Constitutional Amendment nº 32/2020.

Keywords: Stability. Efficiency Principle. EC No. 32. Constitution.

SUMÁRIO: 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS. 2. PRINCÍPIO DA EFICIENCIA. 3. ESTABILIDADE. 3.1. CONCEITO. 3.2.CONTEXTÓ HISTÓRICO. 3.2. ESTABILIDADE NOS MOLDES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. 3.3. REFORMA ADMINISTRATIVA (PEC Nº 32/2020). 4.CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFÊRENCIAS.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

O sentimento que marca o cenário atual brasileiro é a incerteza quanto ao futuro do país, **uma vez que** muito se discute o déficit nas contas públicas a atrair uma maior atenção da população ante a temática, visto que afeta diretamente as empresas, empregabilidade, etc., colocando em discussão a iminente necessidade de revisão **das contas públicas**.

Nesse contexto, surgem correntes que afirmam que a revisão **das contas públicas, de modo a** torna-las saudáveis, perpassa pela necessidade de redução de gasto público, redução esta que afeta **o serviço público**.

Ora, tal afirmação não gera muita repercussão negativa, ao inverso, é normalmente acolhida, **uma vez que** boa parte da sociedade, quando remetida ao termo serviço público, pressupõe de imediato como sinônimos ao referido termo os de **ineficiência**?, má qualidade, infraestrutura duvidosa, constância de desinteresse funcional e excesso de burocracia, divergindo do **princípio constitucional da Eficiência**, constante **no caput do art. 37 da Constituição** Federal de 1988.

Paradoxalmente ao senso comum acima citado, o Brasil, **nos termos da** pesquisa feita pelo Conselho Nacional de Indústrias (CNI em 2020), é o 7º país que mais gasta com o funcionalismo público em ranking com mais de 70 países, sendo o gasto correspondente a 13,4% do produto interno bruto (PIB), justificando que tal fato atribui-se a discrepância salarial existente entre **o setor público e a iniciativa privada**, haja vista a maior remuneração naquele setor.

[1: Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/10/27/brasil-e-6o-que-mais-gasta-com-servidores-publicos-em-ranking-com-mais-de-70-paises-diz-cni.ghtml/> Acesso em 31 out. 2023.]

Devido à perplexidade decorrente de pesquisas que demonstram tal fato (volume de investimentos x ineficiência), o senso comum explicaria a divergência na justificativa **de que a** inoperância e ineficiência **dos serviços públicos** decorrem, não da ausência de investimentos, mas sim da garantia constitucional da estabilidade.

Esse senso comum formado na sociedade contemporânea brasileira afere que a estabilidade torna o servidor ineficiente e inoperante, em decorrência da manutenção do seu cargo público e do seu salário, ainda que seus resultados demonstrem que ele seja improdutivo.

Cessou **a imagem do** servidor público independente, que se utiliza da garantia constitucional da estabilidade para que possa atuar sem as amarras que, infelizmente, predominam no âmbito nacional, correspondentes ao suprimento de interesses alheios e individuais (patrimonialismo); do servidor que deveria agir **de modo a** alcançar sempre o interesse público, princípio soberano no Direito Administrativo. Coaduna tal entendimento Tereza Cristina Souza Padilha (2002, p.5):

Ao mesmo tempo, ao longo das últimas décadas, **a imagem do** servidor público brasileiro passou a ser gradativamente depreciada. Apontado como o grande vilão e responsável pelas mazelas **do setor público**, é ainda considerado privilegiado pelo fato de gozar de uma estabilidade de emprego, incompatível com **o nível de desempenho** hoje existente no setor.

Diante **de todos os** fatos supracitados, o escopo geral do presente artigo corresponde à análise da real necessidade da **estabilidade no serviço público** em um cenário de preocupação com as contas públicas, perfazendo-se presente a pauta **da Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020**, que busca extinguir a extensão da estabilidade **a todos os** servidores, a flexibilizando e, por consequência, gerando diversas opiniões controversas.

Esclareça-se, por necessário, que, **de modo a** ratificar a argumentação doravante exposta, far-se-á necessário o objetivo específico, qual seja, a análise quanto ao funcionamento atual da estabilidade no cenário brasileiro e o seu desenvolvimento histórico no âmbito nacional, **bem como a** convergência entre a estabilidade e **o princípio da** eficiência.

O presente artigo será desenvolvido **a partir de** uma revisão bibliográfica de artigos científicos, livros e jurisprudência. Também serão utilizados dados empíricos, como pesquisas de **dados sobre a** eficiência **da administração pública** brasileira.

2. PRINCÍPIO DA EFICIENCIA

O princípio constitucional da eficiência encontra a sua previsão **no caput do** artigo 37 da Constituição Federal de 1988, sendo introduzido ao dispositivo citado por intermédio **da Emenda à Constituição (EC) nº 19/98**.

O princípio em tela pode ser conceituado, nas palavras do grande mestre Reinaldo Couto (2020, p.147), como sendo dispositivo determinante que ??a atividade administrativa seja exercida com presteza, busca da perfeição e bom rendimento funcional, derivando do direito fundamental à boa administração pública.?? Digno de nota, por oportuno, que Celso Antonio Bandeira de Mello, em sua Doutrina (2012, p.125) afirma que **o princípio da** eficiência é um conceito mais restrito ao princípio oriundo do Direito Italiano, o da boa administração pública.

Por derradeiro, Reinaldo Couto (2020, p. 146) afirma que a inclusão do princípio no rol **do art. 37, caput, da CF/88**, não resultou em significativas mudanças para administração, mas também não causou malefícios, **tendo em vista** que a burocratização e falta de recursos **no serviço público** lesam a qualidade **da prestação**



dos serviços aos administrados, encontrando essa impossibilidade fática o princípio da eficiência. Superadas as críticas doutrinárias, a apresentação do princípio ora discutido faz-se relevante, uma vez que é correlato ao princípio da boa administração, buscando uma administração pública eficiente, capaz de atingir da melhor forma possível o interesse público com os recursos disponíveis. Constata-se, a partir da leitura da doutrina de Maria Sylvia Zanella di Pietro (2019, p.243) que o princípio em tela teve sua origem no Direito Italiano sendo, atualmente, nas palavras da doutrinadora, o ??mais moderno princípio da função administrativa?? uma vez que tem como requisito a boa prestação do serviço público atendendo o interesse dos administrados, em posição até de certa forma contrária aos doutrinadores supra citados.

Ratifica o entendimento acima narrado a doutrina contemporânea, citando-se, por oportuno, a passagem subscrita por Matheus Carvalho (2020, p.80), na qual defende que, quando adicionado o princípio ora debatido no rol dos princípios constantes no caput do art. 37 da CF/88, a doutrina tratava como ??sendo muito fluido, configurando um verdadeiro desabafo do constituinte derivado??. Ocorre, todavia, que o entendimento mais moderno, consoante o autor, é que a própria Constituição concretiza o princípio em tela, exemplificando com o art. 41 da Carta Magna, onde se prevê a avaliação periódica de desempenho dos servidores, tema este que, esclareça-se, será analisado nos tópicos posteriores.

É tal ilação corolário ao constante na reforma administrativa promovida pelo Decreto lei nº 200/1967. Cita-se, neste espectro, as palavras de Di Pietro (2019, p.243) apud Hely Lopes Meirelles (2003, 102):

Acrescenta ele que: ?esse dever de eficiência bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao ?dever de boa administração? da doutrina italiana, o que já se acha consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec.-lei 200/67, quando submete toda atividade do Executivo ao controle de resultado (arts. 13 e 25, V), fortalece o sistema de mérito (art. 25, VII), sujeita a Administração indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, III) e recomenda a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100)?

Conforme será demonstrado o princípio da eficiência guarda relação intrínseca com a estabilidade, uma vez que o senso comum atribui a ineficiência à garantia constitucional ora tratada.

3. ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO

3.1. CONCEITO

Partindo para o cerne central do presente artigo, tem-se que examinar a estabilidade do servidor público. A sua previsão legal encontra-se na redação do caput do art. 41 da CF/88. 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.

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

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

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

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

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

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com



remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

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

A estabilidade constitui verdadeira garantia constitucional ao servidor público, sendo conceituada, nas palavras de Dirley da Cunha Júnior (2019, p.285) como ??garantia constitucional de permanência, assegurada ao servidor público nomeado para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público, que tenha cumprido um período de prova, após o transcurso de determinado prazo e depois de ser submetido à avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade?? (grifo de Cunha próprio).

À primeira vista, pontua-se, por oportuno, que a estabilidade se estende somente aos servidores nomeados para cargo e que tenham sido aprovados em concurso público, não sendo plausível a sua concessão aos que prestam serviços terceirizados à administração, uma vez que são empregados, não da administração pública, mas sim das empresas que prestadora dos serviços terceirizados. Tal afirmação faz-se necessária uma vez que nos dias atuais existe, no espectro da administração pública, a terceirização para cargos que antes eram acessíveis somente mediante concursos tais como atendentes, auxiliares de limpeza, segurança, etc.

Igualmente não são protegidos pela estabilidade os ocupantes de cargos comissionados (assim entendidos os de livre nomeação e exoneração, não submetidos a concurso público) e os contratados em regime de excepcional interesse público, com limitação temporal de permanência, nos termos da Constituição Federal de 1988, art.37,IX.

Em observância ao disposto acima, a estabilidade provê ao servidor a certeza de que não perderá o cargo em decorrência de motivações políticas e pessoais, mas tão somente em razão do enquadramento nas hipóteses previstas nos incisos I, II e III do §1º do art. 41 da CF/88, ou seja: (i) sentença judicial transitada em julgado; (ii) mediante processo administrativo, desde que lhe seja assegurada a ampla defesa; (iii) mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho nos moldes de Lei Complementar.

Entende-se importante rememorar o desenvolvimento do contexto histórico que, motivou a existência da estabilidade, por intermédio das Constituições Brasileiras, de modo a compreender a sua existência e o seu funcionamento nos moldes da Constituição de 1988, bem como as mudanças propostas pela PEC nº 32/2020.

3.2. CONTEXTO HISTÓRICO

Em primeiro plano, cumpre destacar que a motivação para a existência da estabilidade no serviço público e, conseqüentemente, na atividade estatal, perpassa pela importante teoria do sociólogo Max Weber, denominada teoria da burocracia.

A teoria da burocracia pressupõe, no ideal de Max Weber, a adoção da racionalidade na administração, buscando a organização e controle dos processos e tarefas realizadas, de modo que sejam ordenados. Não se trata da burocracia hoje vista na sociedade como óbice para um serviço eficiente, mas sim de procedimentos padrões, racionais e organizados.

A teoria Weberiana encontra sua importância, dentre outros aspectos, ao distinguir o conceito de governantes e servidores públicos, sendo aqueles exercentes do poder em decorrência de eleições e estes, conforme a Nota de Política Social 4 do IPEA, ??resguardam o seu poder ao atuarem dentro das regras??.

[2: As Notas de Política Social do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) são estudos publicados periodicamente, englobando temas de políticas sociais brasileiras.]



Constata-se, a partir do supra narrado, ser a primeira motivação para a existência da estabilidade a constituição da figura do servidor independente, atuante sem amarras a interesses políticos e econômicos, resguardando a estrita observância somente ao interesse público. Ora, se não fosse a estabilidade, o modo de atuação da administração pública, por intermédio dos servidores públicos, seria alterado a cada eleição, ao passo em que diferentes governantes porventura assumissem o poder, afetando, desta forma, a continuidade dos serviços públicos. Cite-se, nesta atmosfera, a passagem da Nota de Política Social 4 do IPEA (2022, p.4):

[3: Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11537/28/BPS_29_nps4_estabilidade_servico_publico.pdf/ Acesso em 30 de out. 2023]

É neste sentido que a estabilidade se constituiu como elemento da modernização do Estado, na medida em que ela buscava profissionalizar a atuação na burocracia estatal estabelecendo regras para seu funcionamento que separavam a vontade do governante (rei, por exemplo) da operação cotidiana da máquina.

Dispara, portanto, Teresa Cristina Padilha de Souza (2002, p.25 a 27) que a teoria da burocracia de Max Weber, essencial à conformação da estabilidade do servidor, possui sete dimensões principais, sendo estas:

Formalização: Corolário do princípio da legalidade, corresponde ao estabelecimento de normas visando organizar as atividades da máquina estatal, de modo a garantir a segurança do servidor no desempenho de sua função

Divisão do Trabalho: Prescreve que as tarefas serão fracionadas e distribuídas para que cada servidor fique incumbido de desempenhar sua tarefa de modo específico

Hierarquia: Determina a organização de uma cadeia de comando, delineando um seguimento claro de autoridade, incumbida de tomar decisões.

Impessoalidade: O aspecto principal no que concerne o presente tema, a impessoalidade, também um princípio da administração pública prevista no caput do art. 37 da CF/88, prescreve a atuação imparcial, visando não atender a interesses específicos ou seguir crenças e opiniões pessoais, mas agir nos moldes do que a norma formalizada exige.

Competência técnica: O presente elemento baseia-se na necessidade da contratação do servidor público suceder a averiguação de sua capacidade técnica para desempenhar o cargo para qual o mesmo foi designado

Separação entre propriedade e administração: Fundamenta que o servidor não é detentor da organização ou ??proprietário dos meios de produção, mas deve trata-los como se assim fosse??(Padilha de Souza, p. 27)

Profissionalização do funcionário: Prescreve a incessante busca pela capacitação, especialização e outras habilidades visando o aperfeiçoamento da atuação do servidor, garantindo maior eficiência no desempenho de sua função.

Diante de todo o exposto acima, tem-se que a teoria de Max Weber foi fundamental para a construção da máquina pública, bem como para a figura do servidor público, ratificando a importância da estabilidade a si conferida que, repita-se, visa garantir a impessoalidade e a continuidade dos serviços públicos, evidenciando-se, portanto, ser necessária a estabilidade, principalmente no Brasil, onde, infelizmente,

ainda predominam o corporativismo, a corrupção, dentre outros fatores que se desvirtuam do escopo da boa administração pública.

A estabilidade, pois encontra suas raízes históricas em teorias formuladas ainda no século passado. No Brasil, sua previsão legal expressa adveio com a Constituição de 1934, conforme verifica-se abaixo:

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.

Nos moldes da constituição de 1934, a estabilidade era adquirida **após dois anos** para os funcionários públicos nomeados **em virtude de** concurso. Já ali, como se lê, previram-se como critérios para a destituição **do servidor estável**: (i) a sentença judicial e; (ii) processo administrativo, **em que seja assegurada a ampla defesa**.

Subsequente **à constituição de** 1937, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 manteve a garantia, vislumbrada em seu art. 156, alínea ??c??, tendo o dispositivo sido suspenso pelo Decreto n^o 10.358/42 que urgiu no período da Segunda Guerra Mundial, durante o governo de Getúlio Vargas. Vejamos:

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; (Suspenso pelo Decreto n^o 10.358, de 1942)

A posteriori, promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, previu-se a garantia da estabilidade ainda nos moldes anteriores, mantendo a sua extensão no que diz respeito aos funcionários efetivos sem concurso, conforme verifica-se no texto abaixo:

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.

Finalmente, antecedendo por derradeiro a Constituição de 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 não olvidou-se da previsão da estabilidade em seu texto, aduzindo-a no art. 99, restringindo-a somente aos que ingressaram em cargo público mediante concurso público:

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

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

3.2. ESTABILIDADE NOS MOLDES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988 mantém a estabilidade como garantia de permanência **no serviço público**, assegurada expressamente pelo constante **no caput do art. 41**. Há aqui de se ressaltar que a estabilidade



não se confunde com vitaliciedade, sendo aquela concernente a um atributo do cargo no que diz respeito a sua forma de provimento.

[4: JUNIOR, Dirley da Cunha. Curso de Direito Constitucional. Bahia: Salvador, p.906]

A nomeação do servidor público para o cargo efetivo não pressupõe de imediato **a aquisição da estabilidade**. A bem da verdade, a constituição passou da estabilidade bienal para estabilidade trienal com o advento da EC nº 19/98, ou seja, o servidor só adquire **estabilidade ??após três anos de efetivo exercício??**, nos moldes do citado art. 41.

Assim que nomeado, o servidor será submetido ao estágio probatório, **nos termos do art. 20 da Lei Federal nº 8.112/90**, replicada pelo art. 28 **da Lei Estadual** baiana nº 6.677/94, visando aferir a sua capacidade e aptidão para exercer o cargo ao qual foi nomeado.

[5: O artigo 20 da citada lei aduz, em sua redação, que o estágio probatório terá o seu período de duração correspondente a 24 (vinte e quatro) meses. Contudo, com o advento da EC nº 19/98, este prazo passou a ser compreendido por três anos, ou seja, 36 meses.]

N?outro giro, a jurisprudência consolidou o entendimento, mediante sumula vinculante, dispondo que o servidor, ainda **em estágio probatório**, não poderá ser demitido de forma discricionária, exigindo-se formalidade e motivação. In verbis:

Súmula 21 - Funcionário **em estágio probatório** não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade.

A Constituição de 1988 trouxe, originalmente, em seu texto as hipóteses de **perda do cargo** de forma análoga a constituição de 1934. Ocorreu, **no entanto, o** acréscimo da hipótese de **perda do cargo mediante avaliação periódica de desempenho**, por intermédio da EC nº 19/98, **como forma de** efetivação do **princípio da** eficiência, ou seja, aduz que o servidor ineficiente possa **perder o cargo**, nos conformes **da Lei complementar** e, sobretudo, **assegurada a ampla defesa**.

Padece, paradoxalmente, **a administração pública de lei complementar** em âmbito nacional, vinculando a administração **direta e indireta dos entes federativos**, que conste em seu texto critérios objetivos para aferir a eficiência dos servidores frente aos seus deveres funcionais quanto a essa última hipótese de aferição de desempenho.

Poder-se-ia imaginar uma lacuna legal, haja vista a ausência de parâmetros objetivos gerais para submeter o servidor ao devido procedimento administrativo, **de modo a** aferir sua eficiência, ou produtividade. Na voz comum, somar-se-ia esse fator ao corporativismo e se evidenciaria como produto o risco da burocracia e da estabilidade consistente na possibilidade de distorção do comportamento do servidor, permitindo um certo ??comodismo??, **uma vez que** ele não possuirá incentivos maiores ou risco para a sua manutenção no cargo, independente da forma que desempenhe as suas funções.

Na ausência de lei nacional que regule a eficiência do servidor, na União Federal, **órgãos da administração direta e indireta** buscam normatizar tal fator, como, por exemplo, o Programa **de Gestão de Desempenho** (PGD) desenvolvido pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), uma autarquia Federal, visando viabilizar o trabalho híbrido, não regando mais servidores de determinados cargos por horas trabalhadas, mas sim pelo efetivo cumprimento de suas demandas, conforme verifica-se na Portaria nº 4.194/2022, em seu art. 2º:

Art. 2º São objetivos do PGD no DNIT:

I - controle efetivo da produtividade e das atividades realizadas, **por meio do** acompanhamento de metas,

prazos e entregas realizadas pelos agentes públicos e pelas unidades;

II - aumento da produtividade e da qualidade das atividades realizadas, com resultados de impacto institucional e social;

III - aumento da qualidade técnica dos trabalhos e dos procedimentos adotados pelo DNIT, bem como o desenvolvimento de práticas e instrumentos de gestão que forneçam organização, padronização e mensuração de processos de trabalho;

IV - melhoria dos programas de qualidade de vida dos seus agentes públicos, permitindo que o participante escolha seu ambiente de trabalho e evite deslocamento diário;

V - manutenção de talentos no DNIT e redução dos níveis de absenteísmos em decorrência de doenças ocupacionais; VI - redução da ociosidade pela sistematização e informatização das demandas; e

VII - redução de custos do DNIT.

Claro que leis específicas no âmbito **dos entes federativos** poderiam também trazer tais critérios de aferição de produtividade, uma vez existir competência concorrente **sobre a matéria** (art.39 da CF/88), porém, assiste-se, no mais das vezes, que a matéria produtividade ou eficiência se vincula à própria remuneração, entendendo ser um meio eficaz de estimular a sua produtividade no desempenho funcional de suas atribuições.

Em âmbito estadual, na Bahia, tem-se o Prêmio por Desempenho Fazendário (PDF), instituído pela Lei nº 7.200 /2001, visando recompensar o servidor produtivo nos moldes abaixo citados:

Art. 1º Fica instituído o Prêmio por Desempenho Fazendário, que poderá ser concedido uma vez por trimestre a servidores ativos **ocupantes de cargos de** provimento permanente e **de cargos de** provimento temporário, **no âmbito da** Secretaria da Fazenda, com o objetivo de estimular e remunerar seus aumentos de produtividade que impliquem superação de metas de: (grifo próprio)

I - arrecadação tributária;

II - outros indicadores de desempenho previamente estabelecidos.

§ 1º - A arrecadação tributária não poderá ter como meta valor inferior ao constante da Proposta Orçamentária do Estado.

§ 2º - As metas de arrecadação tributária e de outros indicadores de desempenho poderão ser desdobradas por unidade administrativa, conforme dispuser o regulamento.

Art. 2º O prêmio **de que trata** esta Lei terá como limite máximo individual o percentual de 35% (trinta e cinco por cento) calculado sobre a soma das vantagens creditadas ao servidor no trimestre imediatamente anterior ao seu pagamento, a título de:

I - vencimento;

II - gratificação de produção;

III - gratificação pelo exercício de cargo de provimento temporário;

IV - hora extra incorporada.

É possível observar na lei supra a descrição de critérios objetivos para aferir se o servidor teve a produtividade necessária para enquadrar-se como premiado nos moldes do diploma legal. Trata-se de verdadeira busca pela eficiência máxima do servidor, recompensando os resultados obtidos por este, diante da inexistência **de lei federal**.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que as avaliações periódicas de desempenho infraconstitucionais, como leis estaduais, são constitucionais, não se confundindo, todavia



, com a previsão constitucional na matéria. Tal afirmativa fundamenta-se na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.437 São Paulo, conforme observa-se abaixo:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. INC. V DO ART. 17, INC. V DO ART. 27 E AL. D DO INC. IV DO ART. 135 DA LEI COMPLEMENTAR N. 1.270 DO ESTADO DE SÃO PAULO (LEI ORGÂNICA DA PROCURADORIA DO ESTADO DE SÃO PAULO). PERDA DO CARGO PÚBLICO POR INEFICIÊNCIA. AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO. ALEGADA USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INC. III DO § 1º DO ART. 41 E ART. 247, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

1. A **estabilidade no serviço público** é instrumento posto no sistema como instrumento garantidor do exercício do cargo público de forma impessoal, técnica, moral e eficiente.
2. Pela interpretação sistemática do **parágrafo único do art. 247 e do inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição** da República, a **lei complementar** pela qual se regulamenta o procedimento da **avaliação periódica de desempenho**, é aplicável aos ocupantes do cargo de procuradores **do Estado e do Distrito Federal** que exercem atividade típica de Estado.
3. Nas normas impugnadas estaduais não se disciplina procedimento autônomo de **avaliação periódica de desempenho** prevista no **inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição** da República a contrariar a **repartição de competências** constitucionais.
4. É constitucional a norma legal pela qual se impõe demissão por ineficiência **no serviço público**, apurada em processo administrativo disciplinar, **assegurada a ampla defesa**. **Hipótese prevista no inc. II do § 1º do art. 41 da Constituição** da República que não equivale à perda de cargo público por **avaliação de desempenho a que se refere o inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição** da República.

(...)

14. Não tratou a **lei estadual** em análise de regular o procedimento de **avaliação periódica de desempenho**. A **avaliação periódica de desempenho de que trata a Lei Complementar n. 1.270/2015** (Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo), **não se confunde** com a avaliação prevista no **inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição** da República. (grifo)

15. Na Lei Complementar estadual n. 1.270/2015 não se disciplina procedimento autônomo destinado a aferir **gestão de desempenho** pautada em critérios de eficiência e com finalidade de exclusão ou permanência **no serviço público**. (grifo)

A **avaliação de desempenho** prevista nas normas impugnadas pode resultar na anotação de elogio em prontuário, aferição do mérito dos integrantes da carreira **para fins de** promoção e demissão por ineficiência decorrente de descumprimento de dever funcional que, no caso, subsume-se à hipótese do **inc. II do § 1º do art. 41 da Constituição** (**perda do cargo** por processo administrativo disciplinar, **assegurada a ampla defesa**).

A demissão por ineficiência **no serviço público**, na hipótese em tela, caracteriza falta funcional, de conteúdo sancionatório, que depende de processo administrativo disciplinar, **assegurada a ampla defesa**, **nos termos do inc. II do § 1º do art. 41 da Constituição** da República

No âmbito da jurisprudência concernente a temática ora discutida, o STF consolidou o entendimento quanto a possibilidade da utilização de **avaliação de desempenho** como critério para a gratificação de natureza pro labore faciendo. Vejamos:



AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVIDORA PÚBLICA APOSENTADA. GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DE ATIVIDADE DO SEGURO SOCIAL (GDASS). PARIDADE ENTRE ATIVOS E INATIVOS. TERMO FINAL. PROCESSAMENTO DOS RESULTADOS DA PRIMEIRA AVALIAÇÃO INDIVIDUAL DE DESEMPENHO. DIMINUIÇÃO DO VALOR PAGO EM RAZÃO DA SUPERVENIÊNCIA DA AVALIAÇÃO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. INOCORRÊNCIA. PRECEDENTES.

1. Os servidores inativos fazem jus à Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social (GDASS), no mesmo índice pago aos ativos, até o processamento dos resultados da primeira **avaliação de desempenho**. Daí em diante, a gratificação perde o caráter genérico e adquire o natureza pro labore fazendo.

2. A redução, após a homologação do resultado das avaliações, do valor da gratificação de desempenho paga aos inativos e pensionistas não configura ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos. ARE 1.052.570-RG (Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tema 983) 3. Agravo interno **a que se** nega provimento? (ARE n. 962.134-AgR, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 12.6.2018).

As decisões do Supremo Tribunal Federal deixam claro que medidas como as aqui citadas ainda não significam, exatamente a uma avaliação constante do **desempenho do servidor**, tal como prevista no atual texto constitucional.

Outro exemplo de quando a produtividade se mostra usualmente aferida constitui a promoção por merecimento expressamente citada na Lei nº 8.112/90. No entanto, **os critérios para** aferição de **merecimento**??, pontuação e processos são definidos por regulamentos internos dos órgãos públicos, uma vez dada a vacância **de lei federal** específica.

Todavia, percebe-se, novamente que, para além de não haver a avaliação ordinária do desempenho em si vinculando-o aos resultados obtidos e se medindo a própria eficiência administrativa na **prestação dos serviços**, ainda se tem em paralelo a promoção por **tempo de serviço**, que, por sua vez, colabora para o cenário da ineficiência, **uma vez que** ocorrerá independente da produtividade do servidor.

O intuito das pontuações acima tem por escopo evidenciar que um sistema pode possuir lacunas que geram distorções à sua finalidade, por mais moderno e necessário que seja, como no caso da estabilidade, sendo dever da sociedade a busca incessante pelo seu aperfeiçoamento.

Atualmente, conforme dito em capítulos anteriores, o debate entorno da reforma administrativa ganhou tal relevância justamente para suprir essas lacunas que, no **ponto de vista** da sociedade civil refletida nos seus representantes, não são mais cabíveis em um cenário de instabilidade econômica que assola, não somente o Brasil, mas o mundo como um todo.

3.3. **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32/2020**

Surgiu, no cenário acima mencionado, **a Proposta de Emenda à Constituição n 32/2020**, trazendo mudanças significativas em diversos institutos do Direito Administrativo, dentre eles, **a estabilidade**.

[6: **O texto da PEC nº 32/2020 sofreu alterações mediante emendas em 23/09/2021. Contudo, o presente artigo basear-se-á no texto original da PEC, afastando tais emendas.]**

Registre-se que, por mais adequadas e cabíveis críticas feitas quanto à forma do surgimento da reforma, a falta de debate com **a sociedade e** as lacunas existentes no texto da PEC, o presente artigo tem por escopo tratar, com juridicidade, o principal texto de reforma administrativa ora discutido pelo Congresso Nacional. Portanto, restringir-se-á somente aos aspectos jurídicos concernentes à estabilidade.

A reforma administrativa representada pela PEC nº 32/2020, visa mudar o **regime jurídico de** contratação,

bem como a forma de **aquisição da estabilidade**. A proposta visa criar **novos vínculos e** espécies de cargo, a saber:

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.

§ 1º Os critérios para definição de cargos típicos de Estado serão estabelecidos em lei complementar federal.

A conceituação dos cargos é observável no documento constante no site do **Ministério da Economia**, denominado: Nova Administração Pública - Perguntas Frequentes (BRASIL. **Ministério da Economia**, 2020):

A. Vínculo de Experiência: como etapa do concurso público, o vínculo inicial será marcado por um período de experiência de 1 a 2 anos, dependendo do tipo de cargo almejado. Ao fim deste processo, o candidato passará ou não a compor a **força de trabalho** permanente, seja em **cargos típicos de Estado** (item B) ou em cargos **com vínculo por prazo indeterminado** (item C), **de acordo com** o cargo para o qual concorreu no concurso público.

B. Cargos típicos de Estado: servidores que exercem **atividades que são**, ao mesmo tempo, finalísticas, indispensáveis **para a existência** ou representação **do Estado e** exclusivamente públicas. Compõem o núcleo duro **do Estado e** trabalham em atividades finalísticas, típicas do Estado.

C. Cargos com vínculo por prazo indeterminado: irão compor a maior parte do quadro permanente. Se ocupam de atividades administrativas, técnicas ou especializadas que são contínuas e não são exclusivas de estado.

D. Vínculos por prazo determinado: contratados para lidar com necessidades temporárias de interesse público, com tempo de vínculo previamente estabelecido. **Após o término do** período, o profissional deixará **os quadros da Administração Pública**.

E. Cargos de liderança e assessoramento: são destinados a atribuições de liderança estratégica, gerencial ou técnica e de assessoramento. Por isso, via de regra, serão providas **por meio de** processo de seleção simplificado, com pequena parcela sendo **de livre nomeação**

O cerne central encontra-se nos **cargos típicos de Estado**, constituindo um termo brando, haja vista que sua previsão expressa surgiu **a partir do** texto da PEC ora analisada. Atualmente, entende-se por **cargo típico de estado**, nas palavras de Di Pietro (2019, p.1333):

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

Tratam-se de carreiras com atividades essencialmente estatais, sem qualquer correspondência com o setor privado.

A partir da diferenciação estabelecida pelo art. 39-A, apenas terão direito à estabilidade **os cargos típicos de estado**, conforme o texto da PEC nº 32/2020 em seu art. 41. 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.
(grifo)

Dito isto, a reforma buscou a flexibilização da estabilidade, a restringindo somente a uma parcela **dos servidores públicos**, deixando de ser uma característica geral **de todos os cargos, bem como a aferição periódica de desempenho**, mediante critérios objetivos previstos em Lei infraconstitucional.

Na nova redação proposta ao art. 41, constata-se ainda expressamente inserida a figura da **avaliação de desempenho, uma vez que** prescreve **a necessidade de ??desempenho satisfatório??**, ressaltando algo que, em tese, deveria ter sido já uma prática.

A finalidade da presente alteração, como visto, traduz-se como a aferição da eficiência do servidor desde o seu ingresso **no setor público**. Verifica-se que a mudança pretendida traz expressamente o instrumento da **avaliação periódica de desempenho** para transmutar o vínculo precário (**vínculo de experiência**) em vínculo definitivo (vínculo efetivo).

No entanto, observa-se verdadeira lacuna no dispositivo evidenciado, **uma vez que** não traz consigo critérios objetivos para tal transmutação, guiando-se à presunção que poderá basear-se em critérios subjetivos, desvincilhando-se da finalidade da estabilidade que é blindar **o servidor público** de interesses alheios ao interesse público.

Pontua-se que a avaliação acima, para alcançar a eficiência do servidor de forma objetiva, deverá se basear em critérios suscitados em lei, **uma vez que**, caso seja baseada em critérios subjetivos, predominará o risco da pessoalidade como um óbice na efetivação do servidor, afastando **o princípio constitucional** expresso da impessoalidade que circunda a estabilidade. Novamente, aqui a crítica quanto à omissão para o estabelecimento de critérios objetivos gerais.

Outra mudança pretendida pela PEC ora discutida é a obrigatoriedade da **avaliação periódica de desempenho para os servidores estáveis**, ou seja, superado **o vínculo de experiência**, conforme observa-se abaixo:

Art. 41. (...)

§ 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.

Em verdade, aqui inexistente inovação, pois o instituto da **avaliação periódica de desempenho** abordada acima já encontra sua previsão no art. 41, §1º, III, da CF/88. Mais uma vez, critica-se verdadeira inércia do Poder Legislativo no que tange ao estabelecimento desses critérios.

Nºoutro giro, verifica-se que a eficiência do servidor, aferida pelos critérios objetivos constantes em leis infraconstitucionais, será utilizada como parâmetro para promoção ou progressão de carreira, findando, acertadamente, o instituto da progressão de carreira por **tempo de serviço**. Ora, caso um servidor seja

declarado ineficiente, baseando-se em critérios legais objetivo, entende-se injusta a sua promoção somente em decorrência do tempo em que desenvolveu **as suas atividades** institucionais. Vejamos abaixo:

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

(...)
XXIII - é vedada a concessão a qualquer servidor ou empregado da administração pública direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista de:

h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço;

Por derradeiro, conforme pontuado anteriormente, a promoção por **tempo de serviço** constitui fato correlato à ineficiência, **uma vez que não se** vislumbra, em sua estrutura, mérito ou desempenho, atuando de forma indiscriminada baseando-se apenas no período em que um servidor desempenhou suas atividades institucionais. Sendo assim, o texto da PEC nº 32/2020 passou a vedar essa prática nos moldes abaixo narrados:

Art. 37...

(...)
XXIII - é vedada a concessão a qualquer servidor ou empregado da administração pública direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista de:

h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço

Dada a análise legal das modificações intentadas pela **Proposta de Emenda à Constituição**, verifica-se **que**, **apesar de** inovações bruscas trazidas pelo seu texto, ratifica-se que o instrumento de **avaliação periódica de desempenho** manter-se-á pendente de edição de legislação infraconstitucional para a sua instituição, perpetuando-se o risco de prevalecer a vacância legal contemporaneamente observada.

Maxima vênua ao debate, a incidência de esforços para **a aprovação da** PEC n 32/2020 seria melhor aproveitada na discussão e aprovação de projetos de lei cujo escopo corresponde a introduzir essa **avaliação periódica de desempenho**, como **o Projeto de** Lei do Senado nº 116/2017 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**.??

Paradoxalmente, **o projeto de** lei apresentado em 2017 encontra-se com o seguinte andamento ??21/12/2022 - ARQUIVADA AO FINAL DA LEGISLATURA??, ratificando, pois, o teor da vacância legislativa perante a presente temática.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ex positis, a estabilidade figura uma importante garantia de independência **ao servidor público**, para que o mesmo possa desempenhar as suas funções institucionais observando estritamente o interesse público, não tendo consigo as amarras de interesses políticos, econômicos ou pessoais alheios a finalidade pública.

Por muitas vezes um atendimento nada cordial, atraso de prazos, demora **na prestação de serviço** bem como serviços públicos precários são vistos na sociedade como consequência da estabilidade. Há de se



considerar, contudo, que o **serviço público** perpassa por diversos fatores, tais quais: (i) o que foi investido; (ii) de que forma o investimento se deu; (iii) quais os procedimentos existentes em lei; dentre outros. A burocracia idealizada por Max Weber, diferente dos dias atuais, não tem sentido pejorativo, mas sim uma conotação de organização procedimental, ou seja, a divisão do trabalho de modo que a sua operação viabilize-se de forma objetiva e ordenada.

Ocorre que as leis infraconstitucionais poderiam prever procedimentos evitados de excesso de burocracia, levando a ineficiência, dada a falta de agilidade nos procedimentos, e tal afirmação fundamenta-se no argumento de que as leis, como produto da vontade popular, podem ter as suas imperfeições, não é por acaso que existem procedimentos para alterá-las e revoga-las.

Não tem por escopo o presente artigo dissonar do entendimento de que há sim malefícios no funcionamento atual da estabilidade. Ao revés, reconhece-se tal problemática, no entanto busca evidenciar que a estabilidade não é fonte **de todos os problemas do serviço público**, tampouco da maioria deles. A estabilidade de fato possui relação direta com a eficiência, mas também se coliga a **outros princípios, como** por exemplo a impessoalidade.

Subscreve-se aqui que a estabilidade constitui um mal necessário para a sociedade, justificando tal afirmativa o passo em que constitui uma garantia para independência institucional do servidor, garantindo também um certo **comodismo** ao servidor ineficiente, **uma vez que** não existem parâmetros legais para enquadrá-lo um servidor como eficiente e ineficiente, ainda que exista em seu texto, conforme exaustivamente reiterado ao longo da presente pesquisa o art. 41, §1º, inciso III, que prevê **a perda do cargo do servidor estável** decorrente de ineficiência.

A problemática decorre da inércia legislativa, conforme narrado anteriormente, pois **o texto constitucional** aduz em seus artigos que o servidor estável poderá **perder o cargo mediante avaliação periódica de desempenho**. Ora, não havendo lei que regulamente isto, não há de se falar em parâmetros para caracterizar um servidor como ineficiente.

O que observa-se atualmente são **órgãos da administração** públicas buscando preencher essa lacuna instituindo regimes próprios de **avaliação de desempenho** e até mesmo premiações ou recompensas àqueles que enquadram-se como eficientes nos moldes das portarias ou demais documentos legais internos.

A reforma administrativa busca a flexibilização da estabilidade e reitera um instrumento já existente que a delegação de competência para os legisladores infraconstitucionais a edição de Lei que tenham em seu escopo a descrição de critérios objetivos de **avaliação de desempenho para os servidores públicos**.

A inserção de subjetividade de avaliação em estágio probatório e a flexibilização excessiva da estabilidade é perigosa, **uma vez que** pode divergir **do princípio da impessoalidade**. Subentende-se a tentativa da instituição de Lei que tenha o objetivo de definir tais critérios, como por exemplo **o Projeto de Lei Complementar** nº 116/2017 que busca os definir.

Tal tentativa proveria tempo hábil de uma discussão ampla das mudanças realmente necessárias **à administração pública** e, ao mesmo tempo, mitigaria o lado negativo da estabilidade, sendo este **a possibilidade de comodismo** por parte dos servidores. **Os servidores públicos passariam a ser** avaliados pelo seu desempenho **no exercício de suas atividades** funcionais, correndo o risco de **perder o cargo** quando enquadrados no art. 41, §1º, III, da Constituição Federal de 1988.

Ainda que, por lógico, possa predominar um certo corporativismo em baixa escala, entende-se por necessidade a reforma do instituto da promoção por **tempo de serviço**, passando a ser pela eficiência do servidor, observados os critérios objetivos previstos em lei, **bem como a** previsão de recompensas para o servidor eficiente **como forma de** incentiva-lo.



Torna-se evidente, portanto, que a estabilidade é uma garantia fundamental para independência do servidor, para a continuidade **do serviço público, e para a** predominância da impessoalidade **na administração pública**, devendo ter a sua existência protegida e o seu molde de funcionamento aprimorado mediante o estabelecimento de lei que regulamente **a avaliação periódica de desempenho** visando a busca pela maior eficiência **dos serviços públicos**.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Matheus. Curso de Direito Administrativo. Salvador: JusPODIVM, 2020.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. Curso de Direito Administrativo. Salvador: JusPODIVM, 2019.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional. Salvador: JusPODIVM, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2013.

SOUZA, Tereza Cristina Padilha de. Mérito, estabilidade e desempenho: influência sobre o comportamento no servidor público. Dissertação (Mestrado Executivo) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: >. Acesso em 15.11.2023.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 116, de 2017. 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**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128876>. Acesso em 27.11.2023.

BAHIA. Lei Ordinária nº 7.800/2001. Disponível em < <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-7800-2001-bahia-institui-o-premio-por-desempenho-fazendario-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 15.11.2023.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Portaria DNIT nº 4.194, **de 20 de** julho de 2022. Dispõe, **no âmbito do** Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, sobre critérios e procedimentos gerais sobre o Programa **de Gestão de Desempenho ? PGD**. Brasília, DF: Ministério da Infraestrutura. Disponível em: < https://www.gov.br/dnit/pt-br/acesso-a-informacao/servidores/programa-de-gestao-de-desempenho/normativos/Portaria_4194_PGD_DNIT_.pdf>. Acesso em 15.11.2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.802.086. Relatora: Ministra Carmen Lucia. Acórdão publicado em 03 de dezembro de 2020. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754566810>>. Acesso em 20.11.2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 203. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 25 de maio de 2018. Publicado em 12 de junho de 2018.



Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14992672>>. Acesso em 20.11.2023.

G1. Brasil é 7º que mais gasta com servidores públicos em ranking com mais de 70 países, diz CNI. G1 Economia, 27 out. 2020. Disponível em: < <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/10/27/brasil-e-6o-que-mais-gasta-com-servidores-publicos-em-ranking-com-mais-de-70-paises-diz-cni.ghtml>>. Acesso em 31.10.2023

Lotta, Gabriela; Baird, Marcello. **Estabilidade no serviço público** e sua relação com democracia e Estado de bem-estar social. Nota de Política Social, n. 4. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022. Disponível em: < https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11537/28/BPS_29_nps4_estabilidade_servico_publico.pdf>. Acesso em 30.10.2023.



=====

Arquivo 1: Trabalho de Conclusão de Curso - Artigo - Versão Final.docx (6372 termos)

Arquivo 2: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm (3699 termos)

Termos comuns: 296

Similaridade: 3,02%

O texto abaixo é o conteúdo do documento Trabalho de Conclusão de Curso - Artigo - Versão Final.docx (6372 termos)

Os termos em vermelho foram encontrados no documento https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm (3699 termos)

=====

3
22
23

ANTONIO FERNANDO FAEL DE ALMEIDA

ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO: UM MAL NECESSÁRIO?



SALVADOR
2023

ANTONIO FERNANDO FAEL DE ALMEIDA

ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO: UM MAL NECESSÁRIO?

Artigo apresentado ao curso de Direito da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para a obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a Dra. Barbara Carmadelli Loi

SALVADOR
2023

RESUMO: Diante do cenário contemporâneo brasileiro, em que predomina a iminência de pauta, votação e aprovação da reforma administrativa cujo escopo corresponde a, em verdade, alterar diversas regras do funcionalismo público, circundando a discussão, principalmente, quanto à estabilidade do servidor público, muitas vezes mal vista pela sociedade, surgiu a presente indagação: a estabilidade no serviço público é necessária? Assim, perfaz-se como objeto geral do artigo doravante apresentado a reflexão em tela, questionando se a estabilidade no serviço público seria mesmo um mal e se este mal seria necessário, **a**



partir da análise da lei, doutrina, jurisprudência, notas de institutos de pesquisas bem como o desenvolvimento histórico da estabilidade, visando evidenciar o seu funcionamento, motivação para a sua existência, e as soluções buscadas através da Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020.

Palavras-Chave: Estabilidade. Princípio da Eficiência. PEC nº 32. Constituição.

ABSTRACT: Given the contemporary Brazilian scenario, in which the imminent agenda, vote and approval of administrative reform predominates, the scope of which corresponds to, in fact, changing several rules of public service, surrounding the discussion, mainly, regarding the stability of public servants now, often frowned upon by society, this question arose: is stability in public service necessary? Thus, the general objective of the article presented hereinafter is the reflection on screen, questioning whether stability in the public service would really be an evil and whether this evil would be necessary, based on the analysis of the law, doctrine, jurisprudence, notes from institutes of research as well as the historical development of stability, aiming to highlight its functioning, motivation for its existence, and the solutions sought through the Proposal for Constitutional Amendment nº 32/2020.

Keywords: Stability. Efficiency Principle. EC No. 32. Constitution.

SUMÁRIO: 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS. 2. PRINCÍPIO DA EFICIENCIA. 3. ESTABILIDADE. 3.1. CONCEITO. 3.2.CONTEXTO HISTÓRICO. 3.2. ESTABILIDADE NOS MOLDES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. 3.3. REFORMA ADMINISTRATIVA (PEC Nº 32/2020). 4.CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFÊRENCIAS.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

O sentimento que marca o cenário atual brasileiro é a incerteza quanto ao futuro do país, uma vez que muito se discute o déficit nas contas públicas a atrair uma maior atenção da população ante a temática, visto que afeta diretamente as empresas, empregabilidade, etc., colocando em discussão a iminente necessidade de revisão das contas públicas.

Nesse contexto, surgem correntes que afirmam que a revisão das contas públicas, de modo a torna-las saudáveis, perpassa pela necessidade de redução de gasto público, redução esta que afeta o serviço público.

Ora, tal afirmação não gera muita repercussão negativa, ao inverso, é normalmente acolhida, uma vez que boa parte da sociedade, quando remetida ao termo serviço público, pressupõe de imediato como sinônimos ao referido termo os de ??ineficiência??, má qualidade, infraestrutura duvidosa, constância de desinteresse funcional e excesso de burocracia, divergindo do princípio constitucional da Eficiência, constante no **caput do art. 37 da Constituição Federal** de 1988.

Paradoxalmente ao senso comum acima citado, o Brasil, nos termos da pesquisa feita pelo Conselho Nacional de Indústrias (CNI em 2020), é o 7º país que mais gasta com o funcionalismo público em ranking com mais de 70 países, sendo o gasto correspondente a 13,4% do produto interno bruto (PIB), justificando que tal fato atribui-se a discrepância salarial existente entre o setor público e a iniciativa privada, haja vista a maior remuneração naquele setor.

[1: Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/10/27/brasil-e-6o-que-mais-gasta-com-servidores-publicos-em-ranking-com-mais-de-70-paises-diz-cni.ghtml/> Acesso em 31 out. 2023.]

Devido à perplexidade decorrente de pesquisas que demonstram tal fato (volume de investimentos x ineficiência), o senso comum explicaria a divergência na justificativa de que a inoperância e ineficiência **dos serviços públicos** decorrem, não da ausência de investimentos, mas sim da garantia constitucional da estabilidade.

Esse senso comum formado na sociedade contemporânea brasileira afere que a estabilidade torna o servidor ineficiente e inoperante, em decorrência da manutenção do seu cargo público e do seu salário, ainda que seus resultados demonstrem que ele seja improdutivo.

Cessou a imagem do servidor público independente, que se utiliza da garantia constitucional da estabilidade para que possa atuar sem as amarras que, infelizmente, predominam no âmbito nacional, correspondentes ao suprimento de interesses alheios e individuais (patrimonialismo); do servidor que deveria agir de modo a alcançar sempre o interesse público, princípio soberano no Direito Administrativo. Coaduna tal entendimento Tereza Cristina Souza Padilha (2002, p.5):

Ao mesmo tempo, ao longo das últimas décadas, a imagem do servidor público brasileiro passou a ser gradativamente depreciada. Apontado como o grande vilão e responsável pelas mazelas do setor público, é ainda considerado privilegiado pelo fato de gozar de uma estabilidade de emprego, incompatível com o nível de desempenho hoje existente no setor.

Diante de todos os fatos supracitados, o escopo geral do presente artigo corresponde à análise da real necessidade da estabilidade no serviço público em um cenário de preocupação com as contas públicas, perfazendo-se presente a pauta da Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020, que busca extinguir a extensão da estabilidade a todos **os servidores**, a flexibilizando e, por consequência, gerando diversas opiniões controversas.

Esclareça-se, por necessário, que, de modo a ratificar a argumentação doravante exposta, far-se-á necessário o objetivo específico, qual seja, a análise quanto ao funcionamento atual da estabilidade no cenário brasileiro e o seu desenvolvimento histórico no âmbito nacional, **bem como a** convergência entre a estabilidade e o princípio da eficiência.

O presente artigo será desenvolvido a partir de uma revisão bibliográfica de artigos científicos, livros e jurisprudência. Também serão utilizados dados empíricos, como pesquisas de dados sobre a eficiência **da administração pública** brasileira.

2. PRINCÍPIO DA EFICIENCIA

O princípio constitucional da eficiência encontra a sua previsão no caput do artigo 37 **da Constituição Federal** de 1988, sendo introduzido ao dispositivo citado por intermédio da Emenda à Constituição (EC) nº 19/98.

O princípio em tela pode ser conceituado, nas palavras do grande mestre Reinaldo Couto (2020, p.147), como sendo dispositivo determinante que ??a atividade administrativa seja exercida com presteza, busca da perfeição e bom rendimento funcional, derivando do direito fundamental à boa administração pública.?? Digno de nota, por oportuno, que Celso Antonio Bandeira de Mello, em sua Doutrina (2012, p.125) afirma que o princípio da eficiência é um conceito mais restrito ao princípio oriundo do Direito Italiano, o da boa administração pública.

Por derradeiro, Reinaldo Couto (2020, p. 146) afirma que a inclusão do princípio no rol do art. 37, caput, da CF/88, não resultou em significativas mudanças para administração, mas também não causou malefícios, tendo em vista que a burocratização e falta de recursos no serviço público lesam a qualidade da **prestação dos serviços** aos administrados, encontrando essa impossibilidade fática o princípio da eficiência.

Superadas as críticas doutrinárias, a apresentação do princípio ora discutido faz-se relevante, uma vez que é correlato ao princípio da boa administração, buscando uma administração pública eficiente, capaz de atingir da melhor forma possível o interesse público com os recursos disponíveis.

Constata-se, **a partir da** leitura da doutrina de Maria Sylvia Zanella di Pietro (2019, p.243) que o princípio em tela teve sua origem no Direito Italiano sendo, atualmente, nas palavras da doutrinadora, o **??mais moderno princípio da função administrativa??** uma vez que tem como requisito a boa prestação **do serviço público** atendendo o interesse dos administrados, em posição até de certa forma contrária aos doutrinadores supra citados.

Ratifica o entendimento acima narrado a doutrina contemporânea, citando-se, por oportuno, a passagem subscrita por Matheus Carvalho (2020, p.80), na qual defende que, quando adicionado o princípio ora debatido no rol dos princípios constantes no **caput do art. 37 da CF/88**, a doutrina tratava como **??sendo muito fluido, configurando um verdadeiro desabafo do constituinte derivado??**. Ocorre, todavia, que o entendimento mais moderno, consoante o autor, é que a própria Constituição concretiza o princípio em tela, exemplificando com **o art. 41 da Carta Magna**, onde se prevê **a avaliação periódica de desempenho** dos servidores, tema este que, esclareça-se, será analisado nos tópicos posteriores.

É tal ilação corolário ao constante na reforma administrativa promovida pelo Decreto Lei nº 200/1967. Cita-se, neste espectro, as palavras de Di Pietro (2019, p.243) apud Hely Lopes Meirelles (2003, 102):

Acrescenta ele que: **esse dever de eficiência bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao ?dever de boa administração? da doutrina italiana, o que já se acha consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec.-lei 200/67, quando submete toda atividade do Executivo ao controle de resultado (arts. 13 e 25, V), fortalece o sistema de mérito (art. 25, VII), sujeita a Administração indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, III) e recomenda a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100)?**

Conforme será demonstrado o princípio da eficiência guarda relação intrínseca com a estabilidade, uma vez que o senso comum atribui a ineficiência à garantia constitucional ora tratada.

3. ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO

3.1. CONCEITO

Partindo para o cerne central do presente artigo, tem-se que examinar a estabilidade do servidor público. A sua previsão legal encontra-se na redação do **caput do art. 41 da CF/88**. 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.

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

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

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

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

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

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



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

A estabilidade constitui verdadeira garantia constitucional ao servidor público, sendo conceituada, nas palavras de Dirley da Cunha Júnior (2019, p.285) como ??garantia constitucional de permanência, assegurada ao servidor público nomeado para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público, que tenha cumprido um período de prova, após o transcurso de determinado prazo e depois de ser submetido à avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade?? (grifo de cunho próprio).

À primeira vista, pontua-se, por oportuno, que a estabilidade se estende somente aos servidores nomeados para cargo e que tenham sido aprovados em concurso público, não sendo plausível a sua concessão aos que prestam serviços terceirizados à administração, uma vez que são empregados, não da administração pública, mas sim das empresas que prestadora dos serviços terceirizados. Tal afirmação faz-se necessária uma vez que nos dias atuais existe, no espectro da administração pública, a terceirização para cargos que antes eram acessíveis somente mediante concursos tais como atendentes, auxiliares de limpeza, segurança, etc.

Igualmente não são protegidos pela estabilidade os ocupantes de cargos comissionados (assim entendidos os de livre nomeação e exoneração, não submetidos a concurso público) e os contratados em regime de excepcional interesse público, com limitação temporal de permanência, nos termos da Constituição Federal de 1988, art.37,IX.

Em observância ao disposto acima, a estabilidade provê ao servidor a certeza de que não perderá o cargo em decorrência de motivações políticas e pessoais, mas tão somente em razão do enquadramento nas hipóteses previstas nos incisos I, II e III do §1º do art. 41 da CF/88, ou seja: (i) sentença judicial transitada em julgado; (ii) mediante processo administrativo, desde que lhe seja assegurada a ampla defesa; (iii) mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho nos moldes de Lei Complementar.

Entende-se importante rememorar o desenvolvimento do contexto histórico que, motivou a existência da estabilidade, por intermédio das Constituições Brasileiras, de modo a compreender a sua existência e o seu funcionamento nos moldes da Constituição de 1988, bem como as mudanças propostas pela PEC nº 32/2020.

3.2. CONTEXTO HISTÓRICO

Em primeiro plano, cumpre destacar que a motivação para a existência da estabilidade no serviço público e, conseqüentemente, na atividade estatal, perpassa pela importante teoria do sociólogo Max Weber, denominada teoria da burocracia.

A teoria da burocracia pressupõe, no ideal de Max Weber, a adoção da racionalidade na administração, buscando a organização e controle dos processos e tarefas realizadas, de modo que sejam ordenados. Não se trata da burocracia hoje vista na sociedade como óbice para um serviço eficiente, mas sim de procedimentos padrões, racionais e organizados.

A teoria Weberiana encontra sua importância, dentre outros aspectos, ao distinguir o conceito de governantes e servidores públicos, sendo aqueles exercentes do poder em decorrência de eleições e estes, conforme a Nota de Política Social 4 do IPEA, ??resguardam o seu poder ao atuarem dentro das regras??.

[2: As Notas de Política Social do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) são estudos publicados periodicamente, englobando temas de políticas sociais brasileiras.]

Constata-se, a partir do supra narrado, ser a primeira motivação para a existência da estabilidade a

constituição da figura do servidor independente, atuante sem amarras a interesses políticos e econômicos, resguardando a estrita observância somente ao interesse público. Ora, se não fosse a estabilidade, o modo de atuação da administração pública, por intermédio dos servidores públicos, seria alterado a cada eleição, ao passo em que diferentes governantes porventura assumissem o poder, afetando, desta forma, a continuidade dos serviços públicos. Cite-se, nesta atmosfera, a passagem da Nota de Política Social 4 do IPEA (2022, p.4):

[3: Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11537/28/BPS_29_nps4_estabilidade_servico_publico.pdf/ Acesso em 30 de out. 2023]

É neste sentido que a estabilidade se constituiu como elemento da modernização do Estado, na medida em que ela buscava profissionalizar a atuação na burocracia estatal estabelecendo regras para seu funcionamento que separavam a vontade do governante (rei, por exemplo) da operação cotidiana da máquina.

Dispara, portanto, Teresa Cristina Padilha de Souza (2002, p.25 a 27) que a teoria da burocracia de Max Weber, essencial à conformação da estabilidade do servidor, possui sete dimensões principais, sendo estas:

Formalização: Corolário do princípio da legalidade, corresponde ao estabelecimento de normas visando organizar as atividades da máquina estatal, de modo a garantir a segurança do servidor no desempenho de sua função

Divisão do Trabalho: Prescreve que as tarefas serão fracionadas e distribuídas para que cada servidor fique incumbido de desempenhar sua tarefa de modo específico

Hierarquia: Determina a organização de uma cadeia de comando, delineando um seguimento claro de autoridade, incumbida de tomar decisões.

Impessoalidade: O aspecto principal no que concerne o presente tema, a impessoalidade, também um princípio da administração pública prevista no caput do art. 37 da CF/88, prescreve a atuação imparcial, visando não atender a interesses específicos ou seguir crenças e opiniões pessoais, mas agir nos moldes do que a norma formalizada exige.

Competência técnica: O presente elemento baseia-se na necessidade da contratação do servidor público suceder a averiguação de sua capacidade técnica para desempenhar o cargo para qual o mesmo foi designado

Separação entre propriedade e administração: Fundamenta que o servidor não é detentor da organização ou proprietário dos meios de produção, mas deve tratá-los como se assim fosse (Padilha de Souza, p. 27)

Profissionalização do funcionário: Prescreve a incessante busca pela capacitação, especialização e outras habilidades visando o aperfeiçoamento da atuação do servidor, garantindo maior eficiência no desempenho de sua função.

Diante de todo o exposto acima, tem-se que a teoria de Max Weber foi fundamental para a construção da máquina pública, bem como para a figura do servidor público, ratificando a importância da estabilidade a si conferida que, repita-se, visa garantir a impessoalidade e a continuidade dos serviços públicos, evidenciando-se, portanto, ser necessária a estabilidade, principalmente no Brasil, onde, infelizmente, ainda predominam o corporativismo, a corrupção, dentre outros fatores que se desvirtuam do escopo da



boa **administração pública**.

A estabilidade, pois encontra suas raízes históricas em teorias formuladas ainda no século passado. No Brasil, sua previsão legal expressa adveio com a Constituição de 1934, conforme verifica-se abaixo:

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.

Nos moldes da constituição de 1934, a estabilidade era adquirida após dois anos para os funcionários públicos nomeados **em virtude de concurso**. Já ali, como se lê, previram-se como critérios para a destituição **do servidor estável**: (i) a sentença judicial e; (ii) **processo administrativo, em que** seja assegurada **a ampla defesa**.

Subsequente à constituição de 1937, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 manteve a garantia, vislumbrada em seu art. 156, alínea **??c??**, tendo o dispositivo sido suspenso pelo Decreto n° 10.358/42 que urgiu no período da Segunda Guerra Mundial, durante o governo de Getúlio Vargas. Vejamos:

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; (Suspenso pelo Decreto n° 10.358, de 1942)

A posteriori, promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, previu-se a garantia da estabilidade ainda nos moldes anteriores, mantendo a sua extensão no que diz respeito aos funcionários efetivos sem concurso, conforme verifica-se no texto abaixo:

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.

Finalmente, antecedendo por derradeiro a Constituição de 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 não olvidou-se da previsão da estabilidade em seu texto, aduzindo-a no art. 99, restringindo-a somente aos que ingressaram em cargo público mediante concurso público:

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.

3.2. ESTABILIDADE NOS MOLDES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988 mantém a estabilidade como garantia de permanência no serviço público, assegurada expressamente pelo constante no **caput do art. 41**. Há aqui de se ressaltar que a estabilidade não se confunde com vitaliciedade, sendo aquela concernente a um atributo do cargo no que diz respeito a

sua forma de provimento.

[4: JUNIOR, Dirley da Cunha. Curso de Direito Constitucional. Bahia: Salvador, p.906]

A nomeação do servidor público para o cargo efetivo não pressupõe de imediato a **aquisição da estabilidade**. A bem da verdade, a constituição passou da estabilidade bienal para estabilidade trienal com o advento da EC nº 19/98, ou seja, o servidor só adquire **estabilidade ??após três anos de efetivo exercício??**, nos moldes do citado art. 41.

Assim que nomeado, o servidor será submetido ao estágio probatório, **nos termos do art. 20 da Lei Federal nº 8.112/90**, replicada pelo art. 28 da Lei Estadual baiana nº 6.677/94, visando aferir a sua capacidade e aptidão para exercer o cargo ao qual foi nomeado.

[5: O artigo 20 da citada lei aduz, em sua redação, que o estágio probatório terá o seu período de duração correspondente a 24 (vinte e quatro) meses. Contudo, com o advento da EC nº 19/98, este prazo passou a ser compreendido por três anos, ou seja, 36 meses.]

N?outro giro, a jurisprudência consolidou o entendimento, mediante sumula vinculante, dispondo que o servidor, ainda **em estágio probatório**, não poderá ser demitido de forma discricionária, exigindo-se formalidade e motivação. In verbis:

Súmula 21 - Funcionário **em estágio probatório** não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade.

A Constituição de 1988 trouxe, originalmente, em seu texto as hipóteses de **perda do cargo** de forma análoga a constituição de 1934. Ocorreu, no entanto, o acréscimo da hipótese de **perda do cargo** mediante **avaliação periódica de desempenho**, **por** intermédio da EC nº 19/98, como forma de efetivação do princípio da eficiência, ou seja, aduz que o servidor ineficiente possa **perder o cargo**, nos conformes **da Lei complementar** e, sobretudo, assegurada **a ampla defesa**.

Padece, paradoxalmente, **a administração pública de lei complementar** em âmbito nacional, vinculando a **administração direta e indireta** dos entes federativos, que conste em seu texto critérios objetivos para aferir a eficiência dos servidores frente aos seus deveres funcionais quanto a essa última hipótese de aferição de desempenho.

Poder-se-ia imaginar uma lacuna legal, haja vista a ausência de parâmetros objetivos gerais para submeter o servidor ao devido procedimento administrativo, de modo a aferir sua eficiência, ou produtividade. Na voz comum, somar-se-ia esse fator ao corporativismo e se evidenciaria como produto o risco da burocracia e da estabilidade consistente na possibilidade de distorção do comportamento do servidor, permitindo um certo ??comodismo??, uma vez que ele não possuirá incentivos maiores ou risco para a sua manutenção no cargo, independente da forma que desempenhe as suas funções.

Na ausência de lei nacional que regulamente a eficiência do servidor, na União Federal, órgãos **da administração direta e indireta** buscam normatizar tal fator, como, por exemplo, o Programa de Gestão de Desempenho (PGD) desenvolvido pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), uma autarquia Federal, visando viabilizar o trabalho híbrido, não regando mais servidores de determinados cargos por horas trabalhadas, mas sim pelo efetivo cumprimento de suas demandas, conforme verifica-se na Portaria nº 4.194/2022, em seu art. 2º:

Art. 2º São objetivos do PGD no DNIT:

I - controle efetivo da produtividade e das atividades realizadas, **por meio do** acompanhamento de metas, prazos e entregas realizadas pelos agentes públicos e pelas unidades;

- II - aumento da produtividade e da qualidade das atividades realizadas, com resultados de impacto institucional e social;
- III - aumento da qualidade técnica dos trabalhos e dos procedimentos adotados pelo DNIT, bem como o desenvolvimento de práticas e instrumentos de gestão que forneçam organização, padronização e mensuração de processos de trabalho;
- IV - melhoria dos **programas de qualidade** de vida dos seus agentes públicos, permitindo que o participante escolha seu ambiente de trabalho e evite deslocamento diário;
- V - manutenção de talentos no DNIT e redução dos níveis de absenteísmos em decorrência de doenças ocupacionais; VI - redução da ociosidade pela sistematização e informatização das demandas; e
- VII - redução de custos do DNIT.

Claro que leis específicas no âmbito dos entes federativos poderiam também trazer tais critérios de aferição de produtividade, uma vez existir competência concorrente **sobre a matéria** (art.39 da CF/88), porém, assiste-se, no mais das vezes, que a matéria produtividade ou eficiência se vincula à própria remuneração, entendendo ser um meio eficaz de estimular a sua produtividade no desempenho funcional de suas atribuições.

Em âmbito estadual, na Bahia, tem-se o Prêmio por Desempenho Fazendário (PDF), instituído pela Lei nº 7.200 /2001, visando recompensar o servidor produtivo nos moldes abaixo citados:

Art. 1º Fica instituído o Prêmio por Desempenho Fazendário, que poderá ser concedido uma vez por trimestre a servidores ativos **ocupantes de cargos** de provimento permanente e de cargos de provimento temporário, no âmbito da Secretaria da Fazenda, com o objetivo de estimular e remunerar seus aumentos de produtividade que impliquem superação **de metas de:** (grifo próprio)

- I - arrecadação tributária;
- II - outros indicadores de desempenho previamente estabelecidos.

§ 1º - A arrecadação tributária não poderá ter como meta valor inferior ao constante da Proposta Orçamentária do Estado.

§ 2º - As metas de arrecadação tributária e de outros indicadores de desempenho poderão ser desdobradas por unidade administrativa, conforme dispuser o regulamento.

Art. 2º O prêmio **de que trata** esta Lei terá como limite máximo individual o percentual de 35% (trinta e **cinco por cento**) calculado sobre a soma das vantagens creditadas ao servidor no trimestre imediatamente anterior ao seu pagamento, a título de:

- I - vencimento;
- II - gratificação de produção;
- III - gratificação pelo exercício de **cargo de provimento** temporário;
- IV - hora extra incorporada.

É possível observar na lei supra a descrição de critérios objetivos para aferir se o servidor teve a produtividade necessária para enquadrar-se como premiado nos moldes do diploma legal. Trata-se de verdadeira busca pela eficiência máxima do servidor, recompensando os resultados obtidos por este, diante da inexistência **de lei federal**.

A jurisprudência **do Supremo Tribunal Federal** consolidou o entendimento de que as avaliações periódicas de desempenho infraconstitucionais, como leis estaduais, são constitucionais, não se confundindo, todavia, com a previsão constitucional na matéria. Tal afirmativa fundamenta-se na Ação Direta de

Inconstitucionalidade (ADI) 5.437 São Paulo, conforme observa-se abaixo:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. INC . V DO ART. 17, INC. V DO ART. 27 E AL. D DO INC. IV DO ART. 135 DA LEI COMPLEMENTAR N. 1.270 DO ESTADO DE SÃO PAULO (LEI ORGÂNICA DA PROCURADORIA DO ESTADO DE SÃO PAULO). PERDA DO CARGO PÚBLICO POR INEFICIÊNCIA. AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO. ALEGADA USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INC. III DO § 1º DO ART. 41 E ART. 247, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

1. A estabilidade no serviço público é instrumento posto no sistema como instrumento garantidor do exercício do cargo público de forma impessoal, técnica, moral e eficiente.
2. Pela interpretação sistemática do parágrafo único do art. 247 e do inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição da República, a lei complementar pela qual se regulamenta o procedimento da avaliação periódica de desempenho, é aplicável aos ocupantes do cargo de procuradores do Estado e do Distrito Federal que exercem atividade típica de Estado.
3. Nas normas impugnadas estaduais não se disciplina procedimento autônomo de avaliação periódica de desempenho prevista no inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição da República a contrariar a repartição de competências constitucionais.
4. É constitucional a norma legal pela qual se impõe demissão por ineficiência no serviço público, apurada em processo administrativo disciplinar, assegurada a ampla defesa. Hipótese prevista no inc. II do § 1º do art. 41 da Constituição da República que não equivale à perda de cargo público por avaliação de desempenho a que se refere o inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição da República.

(...)

14. Não tratou a lei estadual em análise de regular o procedimento de avaliação periódica de desempenho . A avaliação periódica de desempenho de que trata a Lei Complementar n. 1.270/2015 (Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo), não se confunde com a avaliação prevista no inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição da República. (grifo)

15. Na Lei Complementar estadual n. 1.270/2015 não se disciplina procedimento autônomo destinado a aferir gestão de desempenho pautada em critérios de eficiência e com finalidade de exclusão ou permanência no serviço público. (grifo)

A avaliação de desempenho prevista nas normas impugnadas pode resultar na anotação de elogio em prontuário, aferição do mérito dos integrantes da carreira para fins de promoção e demissão por ineficiência decorrente de descumprimento de dever funcional que, no caso, subsume-se à hipótese do inc . II do § 1º do art. 41 da Constituição (perda do cargo por processo administrativo disciplinar, assegurada a ampla defesa).

A demissão por ineficiência no serviço público, na hipótese em tela, caracteriza falta funcional, de conteúdo sancionatório, que depende de processo administrativo disciplinar, assegurada a ampla defesa, nos termos do inc. II do § 1º do art. 41 da Constituição da República

No âmbito da jurisprudência concernente a temática ora discutida, o STF consolidou o entendimento quanto a possibilidade da utilização de avaliação de desempenho como critério para a gratificação de natureza pro labore faciendo. Vejamos:

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVIDORA PÚBLICA

APOSENTADA. GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DE ATIVIDADE DO SEGURO SOCIAL (GDASS). PARIDADE ENTRE ATIVOS E INATIVOS. TERMO FINAL. PROCESSAMENTO DOS RESULTADOS DA PRIMEIRA AVALIAÇÃO INDIVIDUAL DE DESEMPENHO. DIMINUIÇÃO DO VALOR PAGO EM RAZÃO DA SUPERVENIÊNCIA DA AVALIAÇÃO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. INOCORRÊNCIA. PRECEDENTES.

1. Os servidores inativos fazem jus à Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social (GDASS), no mesmo índice pago aos ativos, até o processamento dos resultados da primeira **avaliação de desempenho**. Daí em diante, a gratificação perde o caráter genérico e adquire o natureza pro labore faciendo.

2. A redução, após a homologação do resultado das avaliações, do valor da gratificação de desempenho paga aos inativos e pensionistas não configura ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos. ARE 1.052.570-RG (Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tema 983) 3. Agravo interno **a que se** nega provimento? (ARE n. 962.134-AgR, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 12.6.2018).

As decisões **do Supremo Tribunal Federal** deixam claro que medidas como as aqui citadas ainda não significam, exatamente a uma avaliação constante do desempenho do servidor, tal como prevista no atual texto constitucional.

Outro exemplo de quando a produtividade se mostra usualmente aferida constitui a promoção por merecimento expressamente citada na Lei nº 8.112/90. No entanto, os critérios para aferição de **??merecimento??**, pontuação e processos são definidos por regulamentos internos dos órgãos públicos, uma vez dada a vacância **de lei federal** específica.

Todavia, percebe-se, novamente que, para além de não haver a avaliação ordinária do desempenho em si vinculando-o aos resultados obtidos e se medindo a própria eficiência administrativa na **prestação dos serviços**, ainda se tem em paralelo a promoção por **tempo de serviço**, que, por sua vez, colabora para o cenário da ineficiência, uma vez que ocorrerá independente da produtividade do servidor.

O intuito das pontuações acima tem por escopo evidenciar que um sistema pode possuir lacunas que geram distorções à sua finalidade, por mais moderno e necessário que seja, como no caso da estabilidade, sendo dever da sociedade a busca incessante pelo seu aperfeiçoamento.

Atualmente, conforme dito em capítulos anteriores, o debate entorno da reforma administrativa ganhou tal relevância justamente para suprir essas lacunas que, no ponto de vista da sociedade civil refletida nos seus representantes, não são mais cabíveis em um cenário de instabilidade econômica que assola, não somente o Brasil, mas o mundo como um todo.

3.3. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32/2020

Surgiu, no cenário acima mencionado, a Proposta de Emenda à Constituição n 32/2020, trazendo mudanças significativas em diversos institutos do Direito Administrativo, dentre eles, a estabilidade.

[6: O texto da PEC nº 32/2020 sofreu alterações mediante emendas em 23/09/2021. Contudo, o presente artigo basear-se-á no texto original da PEC, afastando tais emendas.]

Registre-se que, por mais adequadas e cabíveis críticas feitas quanto à forma do surgimento da reforma, a falta de debate com a sociedade e as lacunas existentes no texto da PEC, o presente artigo tem por escopo tratar, com juridicidade, o principal texto de reforma administrativa ora discutido pelo Congresso Nacional. Portanto, restringir-se-á somente aos aspectos jurídicos concernentes à estabilidade.

A reforma administrativa representada pela PEC nº 32/2020, visa mudar o regime jurídico de contratação, **bem como a forma de aquisição da estabilidade**. A proposta visa criar novos vínculos e espécies de cargo

, a saber:

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.

§ 1º Os critérios para definição de cargos típicos **de Estado serão estabelecidos em lei complementar federal**.

A conceituação dos cargos é observável no documento constante no site do Ministério da Economia, denominado: Nova Administração Pública - Perguntas Frequentes (BRASIL. Ministério da Economia, 2020):

A. Vínculo de Experiência: como etapa do **concurso público**, o vínculo inicial será marcado por um período de experiência de 1 a 2 anos, dependendo do tipo de cargo almejado. Ao fim deste processo, o candidato passará ou não a compor a força de trabalho permanente, seja em cargos típicos de Estado (item B) ou em cargos com vínculo por prazo indeterminado (item C), **de acordo com** o cargo para o qual concorreu no concurso público.

B. Cargos típicos de Estado: servidores que exercem atividades que são, ao mesmo tempo, finalísticas, indispensáveis para a existência ou representação do Estado e exclusivamente públicas. Compõem o núcleo duro do Estado e trabalham em atividades finalísticas, típicas do Estado.

C. Cargos com vínculo por prazo indeterminado: irão compor a maior parte do quadro permanente. Se ocupam de atividades administrativas, técnicas ou especializadas que são contínuas e não são **exclusivas de estado**.

D. Vínculos por prazo determinado: contratados para lidar com necessidades temporárias de interesse público, com tempo de vínculo previamente estabelecido. Após o término do período, o profissional deixará os quadros **da Administração Pública**.

E. Cargos de liderança e assessoramento: são destinados a atribuições de liderança estratégica, gerencial ou técnica e de assessoramento. Por isso, via de regra, serão providas **por meio de** processo de seleção simplificado, com pequena parcela sendo **de livre nomeação**

O cerne central encontra-se nos cargos típicos de Estado, constituindo um termo brando, haja vista que sua previsão expressa surgiu a partir do texto da PEC ora analisada. Atualmente, entende-se por cargo típico de estado, nas palavras de Di Pietro (2019, p.1333):

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

Tratam-se de carreiras com atividades essencialmente estatais, sem qualquer correspondência com o setor privado.

A partir da diferenciação estabelecida pelo art. 39-A, apenas terão direito à estabilidade os cargos típicos de estado, conforme o texto da PEC nº 32/2020 em seu art. 41. 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. (grifo)

Dito isto, a reforma buscou a flexibilização da estabilidade, a restringindo somente a uma parcela dos servidores públicos, deixando de ser uma característica geral de todos os cargos, bem como a aferição periódica de desempenho, mediante critérios objetivos previstos em Lei infraconstitucional.

Na nova redação proposta ao art. 41, constata-se ainda expressamente inserida a figura da avaliação de desempenho, uma vez que prescreve a necessidade de ??desempenho satisfatório??, ressaltando algo que, em tese, deveria ter sido já uma prática.

A finalidade da presente alteração, como visto, traduz-se como a aferição da eficiência do servidor desde o seu ingresso no setor público. Verifica-se que a mudança pretendida traz expressamente o instrumento da avaliação periódica de desempenho para transmutar o vínculo precário (vínculo de experiência) em vínculo definitivo (vínculo efetivo).

No entanto, observa-se verdadeira lacuna no dispositivo evidenciado, uma vez que não traz consigo critérios objetivos para tal transmutação, guiando-se à presunção que poderá basear-se em critérios subjetivos, desvinculando-se da finalidade da estabilidade que é blindar o servidor público de interesses alheios ao interesse público.

Pontua-se que a avaliação acima, para alcançar a eficiência do servidor de forma objetiva, deverá se basear em critérios suscitados em lei, uma vez que, caso seja baseada em critérios subjetivos, predominará o risco da pessoalidade como um óbice na efetivação do servidor, afastando o princípio constitucional expresso da impessoalidade que circunda a estabilidade. Novamente, aqui a crítica quanto à omissão para o estabelecimento de critérios objetivos gerais.

Outra mudança pretendida pela PEC ora discutida é a obrigatoriedade da avaliação periódica de desempenho para os servidores estáveis, ou seja, superado o vínculo de experiência, conforme observa-se abaixo:

Art. 41. (...)

§ 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.

Em verdade, aqui inexistente inovação, pois o instituto da avaliação periódica de desempenho abordada acima já encontra sua previsão no art. 41, §1º, III, da CF/88. Mais uma vez, critica-se verdadeira inércia do Poder Legislativo no que tange ao estabelecimento desses critérios.

N?outro giro, verifica-se que a eficiência do servidor, aferida pelos critérios objetivos constantes em leis infraconstitucionais, será utilizada como parâmetro para promoção ou progressão de carreira, findando, acertadamente, o instituto da progressão de carreira por tempo de serviço. Ora, caso um servidor seja declarado ineficiente, baseando-se em critérios legais objetivo, entende-se injusta a sua promoção



somente em decorrência do tempo em que desenvolveu as suas atividades institucionais. Vejamos abaixo:

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

(...)
XXIII - **é vedada a concessão a qualquer servidor ou empregado da administração pública direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista de:**
h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em **tempo de serviço**;

Por derradeiro, conforme pontuado anteriormente, a promoção por **tempo de serviço** constitui fato correlato à ineficiência, uma vez que não se vislumbra, em sua estrutura, mérito ou desempenho, atuando de forma indiscriminada baseando-se apenas no período em que um servidor desempenhou suas atividades institucionais. Sendo assim, o texto da PEC nº 32/2020 passou a vedar essa prática nos moldes abaixo narrados:

Art. 37...

(...)
XXIII - **é vedada a concessão a qualquer servidor ou empregado da administração pública direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista de:**
h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em **tempo de serviço**

Dada a análise legal das modificações intentadas pela Proposta de Emenda à Constituição, verifica-se que, apesar de inovações bruscas trazidas pelo seu texto, ratifica-se que o instrumento **de avaliação periódica de desempenho** manter-se-á pendente de edição de legislação infraconstitucional para a sua instituição, perpetuando-se o risco de prevalecer a vacância legal contemporaneamente observada.

Maxima vênia ao debate, a incidência de esforços para a aprovação da PEC n 32/2020 seria melhor aproveitada na discussão e aprovação de projetos de lei cujo escopo corresponde a introduzir essa **avaliação periódica de desempenho**, como o **Projeto de Lei** do Senado nº 116/2017 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**.??

Paradoxalmente, **o projeto de lei** apresentado em 2017 encontra-se com o seguinte andamento ??21/12/2022 - ARQUIVADA AO FINAL DA LEGISLATURA??, ratificando, pois, o teor da vacância legislativa perante a presente temática.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ex positis, a estabilidade figura uma importante garantia de independência **ao servidor público**, para que o mesmo possa desempenhar as suas funções institucionais observando estritamente o interesse público, não tendo consigo as amarras de interesses políticos, econômicos ou pessoais alheios a finalidade pública.

Por muitas vezes um atendimento nada cordial, atraso de prazos, demora na prestação de serviço bem como serviços públicos precários são vistos na sociedade como consequência da estabilidade. Há de se considerar, contudo, que o serviço público perpassa por diversos fatores, tais quais: (i) o que foi investido;



(ii) de que forma o investimento se deu; (iii) quais os procedimentos existentes em lei; dentre outros. A burocracia idealizada por Max Weber, diferente dos dias atuais, não tem sentido pejorativo, mas sim uma conotação de organização procedimental, ou seja, a divisão do trabalho de modo que a sua operação viabilize-se de forma objetiva e ordenada.

Ocorre que as leis infraconstitucionais poderiam prever procedimentos evitados de excesso de burocracia, levando a ineficiência, dada a falta de agilidade nos procedimentos, e tal afirmação fundamenta-se no argumento de que as leis, como produto da vontade popular, podem ter as suas imperfeições, não é por acaso que existem procedimentos para alterá-las e revoga-las.

Não tem por escopo o presente artigo dissonar do entendimento de que há sim malefícios no funcionamento atual da estabilidade. Ao revés, reconhece-se tal problemática, no entanto busca evidenciar que a estabilidade não é fonte de todos os problemas **do serviço público**, tampouco da maioria deles. A estabilidade de fato possui relação direta com a eficiência, mas também se coliga a outros princípios, como por exemplo a impessoalidade.

Subscreve-se aqui que a estabilidade constitui um mal necessário para a sociedade, justificando tal afirmativa o passo em que constitui uma garantia para independência institucional do servidor, garantindo também um certo ??comodismo?? ao servidor ineficiente, uma vez que não existem parâmetros legais para enquadrá-lo um servidor como eficiente e ineficiente, ainda que exista em seu texto, conforme exaustivamente reiterado ao longo da presente pesquisa o art. 41, §1º, inciso III, que prevê **a perda do cargo do servidor estável** decorrente de ineficiência.

A problemática decorre da inércia legislativa, conforme narrado anteriormente, pois o texto constitucional aduz em seus artigos que **o servidor estável poderá perder o cargo** mediante **avaliação periódica de desempenho**. Ora, não havendo lei que regulamente isto, não há de se falar em parâmetros para caracterizar um servidor como ineficiente.

O que observa-se atualmente são órgãos da administração públicas buscando preencher essa lacuna instituindo regimes próprios **de avaliação de desempenho** e até mesmo premiações ou recompensas àqueles que enquadram-se como eficientes nos moldes das portarias ou demais documentos legais internos.

A reforma administrativa busca a flexibilização da estabilidade e reitera um instrumento já existente que a delegação de competência para os legisladores infraconstitucionais a edição de Lei que tenham em seu escopo a descrição de critérios objetivos **de avaliação de desempenho para os servidores públicos**.

A inserção de subjetividade de avaliação em estágio probatório e a flexibilização excessiva **da estabilidade** é perigosa, uma vez que pode divergir do princípio da impessoalidade. Subentende-se a tentativa da instituição de Lei que tenha o objetivo de definir tais critérios, como por exemplo **o Projeto de Lei Complementar nº 116/2017** que busca os definir.

Tal tentativa proveria tempo hábil de uma discussão ampla das mudanças realmente necessárias **à administração pública** e, ao mesmo tempo, mitigaria o lado negativo da estabilidade, sendo este a possibilidade de ??comodismo?? por parte dos servidores. **Os servidores públicos** passariam a ser avaliados pelo seu desempenho **no exercício de suas** atividades funcionais, correndo o risco de **perder o cargo** quando enquadrados no art. 41, §1º, III, **da Constituição Federal** de 1988.

Ainda que, por lógico, possa predominar um certo corporativismo em baixa escala, entende-se por necessidade a reforma do instituto da promoção por **tempo de serviço**, passando a ser pela eficiência do servidor, observados os critérios objetivos **previstos em lei, bem como a** previsão de recompensas para o servidor eficiente como forma de incentiva-lo.

Torna-se evidente, portanto, que a estabilidade é uma garantia fundamental para independência do

servidor, para a continuidade **do serviço público**, e para a predominância da impessoalidade **na administração pública**, devendo ter a sua existência protegida e o seu molde de funcionamento aprimorado mediante o estabelecimento de lei que regulamente **a avaliação periódica de desempenho** visando a busca pela maior eficiência **dos serviços públicos**.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Matheus. Curso de Direito Administrativo. Salvador: JusPODIVM, 2020.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. Curso de Direito Administrativo. Salvador: JusPODIVM, 2019.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional. Salvador: JusPODIVM, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2013.

SOUZA, Tereza Cristina Padilha de. Mérito, estabilidade e desempenho: influência sobre o comportamento no servidor público. Dissertação (Mestrado Executivo) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.

BRASIL. Constituição da Republica Federativa do Brasil. Disponível em: >. Acesso em 15.11.2023.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei** nº 116, de 2017. 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**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128876>. Acesso em 27.11.2023.

BAHIA. Lei Ordinária nº 7.800/2001. Disponível em < <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-7800-2001-bahia-institui-o-premio-por-desempenho-fazendario-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 15.11.2023.

DIARIO OFICIAL DA UNIÃO. Portaria DNIT nº 4.194, **de 20 de julho** de 2022. Dispõe, **no âmbito do** Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, sobre critérios e procedimentos gerais sobre o Programa de Gestão de Desempenho ? PGD. Brasília, DF: Ministério da Infraestrutura. Disponível em: < https://www.gov.br/dnit/pt-br/acesso-a-informacao/servidores/programa-de-gestao-de-desempenho/normativos/Portaria_4194_PGD_DNIT_.pdf>. Acesso em 15.11.2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário 1.802.086. Relatora: Ministra Carmen Lucia. Acórdão publicado em 03 de dezembro de 2020. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754566810>>. Acesso em 20.11.2023

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 203. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 25 de maio de 2018. Publicado em **12 de junho** de 2018. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14992672>>. Acesso



em 20.11.2023.

G1. Brasil é 7º que mais gasta com servidores públicos em ranking com mais de 70 países, diz CNI. G1 Economia, 27 out. 2020. Disponível em: < <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/10/27/brasil-e-6o-que-mais-gasta-com-servidores-publicos-em-ranking-com-mais-de-70-paises-diz-cni.ghtml>>. Acesso em 31.10.2023

Lotta, Gabriela; Baird, Marcello. Estabilidade no serviço público e sua relação com democracia e Estado de bem-estar social. Nota de Política Social, n. 4. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022. Disponível em: < https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11537/28/BPS_29_nps4_estabilidade_servico_publico.pdf>. Acesso em 30.10.2023.



=====
Arquivo 1: Trabalho de Conclusão de Curso - Artigo - Versão Final.docx (6372 termos)

Arquivo 2: https://admpg.com.br/2020/anais/arquivos/08202020_190856_5f3ef4f0a0626.pdf (6695 termos)

Termos comuns: 286

Similaridade: 2,23%

O texto abaixo é o conteúdo do documento Trabalho de Conclusão de Curso - Artigo - Versão Final.docx (6372 termos)

Os termos em vermelho foram encontrados no documento

https://admpg.com.br/2020/anais/arquivos/08202020_190856_5f3ef4f0a0626.pdf (6695 termos)

=====
3

22

23

ANTONIO FERNANDO FAEL DE ALMEIDA

ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO: UM MAL NECESSÁRIO?



SALVADOR
2023

ANTONIO FERNANDO FAEL DE ALMEIDA

ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO: UM MAL NECESSÁRIO?

Artigo apresentado ao curso de **Direito da Universidade** Católica do Salvador, como requisito parcial para a obtenção do Título de **Bacharel em Direito**.

Orientadora: Prof^a Dra. Barbara Carmadelli Loi

SALVADOR
2023

RESUMO: Diante do cenário contemporâneo brasileiro, em que predomina a iminência de pauta, votação e aprovação **da reforma administrativa** cujo escopo corresponde a, em verdade, alterar diversas regras do funcionalismo público, circundando a discussão, principalmente, **quanto à estabilidade do servidor público**, muitas vezes mal vista pela sociedade, surgiu a presente indagação: **a estabilidade no serviço público é necessária?** Assim, perfaz-se como objeto geral do artigo doravante apresentado a reflexão em tela,

questionando se **a estabilidade no serviço público** seria mesmo um mal e se este mal seria necessário, a partir da análise da lei, doutrina, jurisprudência, notas de institutos de pesquisas bem como o desenvolvimento histórico da estabilidade, visando evidenciar o seu funcionamento, motivação para a sua existência, e as soluções buscadas através da **Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020**.

Palavras-Chave: Estabilidade. **Princípio da Eficiência**. PEC nº 32. Constituição.

ABSTRACT: Given the contemporary Brazilian scenario, in which the imminent agenda, vote and approval of administrative reform predominates, the scope of which corresponds to, in fact, changing several rules of public service, surrounding the discussion, mainly, regarding the stability of public servants now, often frowned upon by society, this question arose: is stability **in public service** necessary? Thus, the general objective of the article presented hereinafter is the reflection on screen, questioning whether stability **in the public service** would really be an evil and whether this evil would be necessary, based on the analysis of the law, doctrine, jurisprudence, notes from institutes of research as well as the historical development of stability, aiming to highlight its functioning, motivation for its existence, and the solutions sought through the Proposal for Constitutional Amendment nº 32/2020.

Keywords: Stability. Efficiency Principle. EC No. 32. Constitution.

SUMÁRIO: 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS. 2. PRINCÍPIO DA EFICIENCIA. 3. ESTABILIDADE. 3.1. CONCEITO. 3.2.CONTEXTÓ HISTÓRICO. 3.2. ESTABILIDADE NOS MOLDES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. 3.3. REFORMA ADMINISTRATIVA (PEC Nº 32/2020). 4.CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFÊRENCIAS.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

O sentimento que marca o cenário atual brasileiro é a incerteza quanto ao futuro do país, **uma vez que** muito se discute o déficit nas contas públicas a atrair uma maior atenção da população ante a temática, visto que afeta diretamente as empresas, empregabilidade, etc., colocando em discussão a iminente necessidade de revisão das contas públicas.

Nesse contexto, surgem correntes que afirmam que a revisão das contas públicas, **de modo a** torna-las saudáveis, perpassa pela necessidade de redução de gasto público, redução esta que afeta **o serviço público**.

Ora, tal afirmação não gera muita repercussão negativa, ao inverso, é normalmente acolhida, **uma vez que** boa **parte da sociedade**, quando remetida ao termo serviço público, pressupõe de imediato como sinônimos ao referido termo os de **ineficiência**?, má qualidade, infraestrutura duvidosa, constância de desinteresse funcional e excesso de burocracia, divergindo do princípio constitucional da Eficiência, constante no caput do art. 37 **da Constituição Federal de 1988**.

Paradoxalmente ao senso comum acima citado, o Brasil, nos termos da pesquisa feita pelo Conselho Nacional de Indústrias (CNI em 2020), é o 7º país que mais gasta com o funcionalismo público em ranking com mais de 70 países, sendo o gasto correspondente a 13,4% do produto interno bruto (PIB), justificando que tal fato atribui-se a discrepância salarial existente entre o setor **público e a** iniciativa privada, haja vista a maior remuneração naquele setor.

[1: **Disponível em:** <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/10/27/brasil-e-6o-que-mais-gasta-com-servidores-publicos-em-ranking-com-mais-de-70-paises-diz-cni.ghtml/> **Acesso em 31 out. 2023.**]



Devido à perplexidade decorrente de pesquisas que demonstram tal fato (volume de investimentos x ineficiência), o senso comum explicaria a divergência na justificativa de que a inoperância e ineficiência dos serviços públicos decorrem, não da ausência de investimentos, mas sim da garantia constitucional da estabilidade.

Esse senso comum formado na sociedade contemporânea brasileira afere **que a estabilidade** torna o servidor ineficiente e inoperante, em decorrência da manutenção do seu cargo público e do seu salário, ainda que seus resultados demonstrem que ele seja improdutivo.

Cessou a imagem **do servidor público** independente, que se utiliza da garantia constitucional **da estabilidade para** que possa atuar sem as amarras que, infelizmente, predominam no âmbito nacional, correspondentes ao suprimento de interesses alheios e individuais (patrimonialismo); **do servidor que** deveria agir **de modo a** alcançar sempre **o interesse público**, princípio soberano no Direito Administrativo. Coaduna tal entendimento Tereza Cristina Souza Padilha (2002, p.5):

Ao mesmo tempo, ao longo das últimas décadas, a imagem **do servidor público brasileiro** passou a ser gradativamente depreciada. Apontado como o grande vilão e responsável pelas mazelas **do setor público**, é ainda considerado privilegiado pelo fato de gozar de uma estabilidade de emprego, incompatível com o nível de desempenho hoje existente no setor.

Diante de todos os fatos supracitados, o escopo **geral do presente artigo** corresponde à análise da real necessidade **da estabilidade no serviço público em um cenário de** preocupação com as contas públicas, perfazendo-se presente a pauta da **Proposta de Emenda à Constituição** nº 32/2020, que busca extinguir a extensão da estabilidade a todos os servidores, a flexibilizando e, por consequência, gerando diversas opiniões controversas.

Esclareça-se, por necessário, que, **de modo a** ratificar a argumentação doravante exposta, far-se-á necessário o objetivo específico, qual seja, a análise quanto ao funcionamento atual **da estabilidade no** cenário brasileiro e o seu desenvolvimento histórico no âmbito nacional, **bem como a** convergência **entre a estabilidade e o princípio da eficiência**.

O presente artigo será desenvolvido **a partir de uma** revisão bibliográfica de artigos científicos, livros e jurisprudência. Também serão utilizados dados empíricos, como pesquisas de dados **sobre a eficiência da administração pública brasileira**.

2. PRINCÍPIO DA EFICIENCIA

O princípio constitucional da eficiência encontra a sua previsão no caput do artigo 37 **da Constituição Federal de** 1988, sendo introduzido ao dispositivo citado por intermédio da **Emenda à Constituição (EC)** nº 19/98.

O princípio em tela pode ser conceituado, nas palavras do grande mestre Reinaldo Couto (2020, p.147), como sendo dispositivo determinante que ??a atividade administrativa seja exercida com presteza, busca da perfeição e bom rendimento funcional, derivando do direito fundamental à boa administração pública.?? Digno de nota, por oportuno, que Celso Antonio Bandeira de Mello, em sua Doutrina (2012, p.125) afirma que **o princípio da eficiência** é um conceito mais restrito ao princípio oriundo do Direito Italiano, o da **boa administração pública**.

Por derradeiro, Reinaldo Couto (2020, p. 146) afirma que a inclusão do princípio no rol do art. 37, caput, da CF/88, não resultou em significativas mudanças para administração, mas também não causou malefícios, tendo em vista que a burocratização **e falta de recursos no serviço público** lesam a qualidade da prestação

dos serviços aos administrados, encontrando essa impossibilidade fática o princípio da eficiência. Superadas as críticas doutrinárias, a apresentação do princípio ora discutido faz-se relevante, uma vez que é correlato ao princípio da boa administração, buscando uma administração pública eficiente, capaz de atingir da melhor forma possível o interesse público com os recursos disponíveis. Constata-se, a partir da leitura da doutrina de Maria Sylvia Zanella di Pietro (2019, p.243) que o princípio em tela teve sua origem no Direito Italiano sendo, atualmente, nas palavras da doutrinadora, o ??mais moderno princípio da função administrativa?? uma vez que tem como requisito a boa prestação do serviço público atendendo o interesse dos administrados, em posição até de certa forma contrária aos doutrinadores supra citados.

Ratifica o entendimento acima narrado a doutrina contemporânea, citando-se, por oportuno, a passagem subscrita por Matheus Carvalho (2020, p.80), na qual defende que, quando adicionado o princípio ora debatido no rol dos princípios constantes no caput do art. 37 da CF/88, a doutrina tratava como ??sendo muito fluido, configurando um verdadeiro desabafo do constituinte derivado??. Ocorre, todavia, que o entendimento mais moderno, consoante o autor, é que a própria Constituição concretiza o princípio em tela, exemplificando com o art. 41 da Carta Magna, onde se prevê a avaliação periódica de desempenho dos servidores, tema este que, esclareça-se, será analisado nos tópicos posteriores.

É tal ilação corolário ao constante na reforma administrativa promovida pelo Decreto lei nº 200/1967. Cita-se, neste espectro, as palavras de Di Pietro (2019, p.243) apud Hely Lopes Meirelles (2003, 102):

Acrescenta ele que: ?esse dever de eficiência bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao ?dever de boa administração? da doutrina italiana, o que já se acha consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec.-lei 200/67, quando submete toda atividade do Executivo ao controle de resultado (arts. 13 e 25, V), fortalece o sistema de mérito (art. 25, VII), sujeita a Administração indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, III) e recomenda a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100)?

Conforme será demonstrado o princípio da eficiência guarda relação intrínseca com a estabilidade, uma vez que o senso comum atribui a ineficiência à garantia constitucional ora tratada.

3. ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO

3.1. CONCEITO

Partindo para o cerne central do presente artigo, tem-se que examinar a estabilidade do servidor público. A sua previsão legal encontra-se na redação do caput do art. 41 da CF/88. 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.

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

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

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

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

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

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com



remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

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

A estabilidade constitui verdadeira garantia constitucional **ao servidor público, sendo** conceituada, **nas palavras de** Dirley da Cunha Júnior (2019, p.285) como **??garantia constitucional de permanência, assegurada ao servidor público nomeado para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público**, que tenha cumprido um período de prova, após o transcurso de determinado prazo e depois de ser submetido à **avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade??** (grifo de cunho próprio).

À primeira vista, pontua-se, por oportuno, **que a estabilidade** se estende somente aos **servidores nomeados para cargo** e que tenham sido aprovados **em concurso público**, não sendo plausível a sua concessão aos que prestam serviços terceirizados à administração, **uma vez que** são empregados, não **da administração pública**, mas sim das empresas que prestadora dos serviços terceirizados. Tal afirmação faz-se necessária **uma vez que** nos dias atuais existe, no espectro **da administração pública**, a terceirização para cargos que antes eram acessíveis somente mediante concursos tais como atendentes, auxiliares de limpeza, segurança, etc.

Igualmente não são protegidos pela estabilidade os ocupantes de cargos comissionados (assim entendidos os de livre nomeação e exoneração, não submetidos a concurso público) e os contratados em regime de excepcional interesse público, com limitação temporal de permanência, nos termos **da Constituição Federal de 1988, art.37,IX.**

Em observância ao disposto acima, a estabilidade provê ao servidor a certeza **de que não perderá o cargo** em decorrência de motivações políticas e pessoais, mas tão somente em razão do enquadramento nas hipóteses previstas nos incisos I, II e III do §1º do **art. 41 da CF/88**, ou seja: (i) sentença judicial transitada em julgado; (ii) mediante processo administrativo, desde que lhe seja assegurada a ampla defesa; (iii) **mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho** nos moldes **de Lei Complementar.**

Entende-se importante rememorar o desenvolvimento do contexto histórico que, motivou **a existência da** estabilidade, por intermédio das **Constituições Brasileiras, de modo a** compreender a sua existência e o seu funcionamento nos moldes da Constituição de 1988, bem como as mudanças propostas pela PEC nº 32/2020.

3.2. CONTEXTO HISTÓRICO

Em primeiro plano, cumpre **destacar que a** motivação **para a existência da estabilidade no serviço público e**, conseqüentemente, na atividade estatal, perpassa pela importante teoria do sociólogo Max Weber, denominada teoria da burocracia.

A teoria da burocracia pressupõe, no ideal de Max Weber, a adoção da racionalidade na administração, buscando a **organização e controle** dos processos e tarefas realizadas, **de modo que** sejam ordenados. Não se trata da burocracia hoje vista na sociedade como óbice para um serviço eficiente, mas sim de procedimentos padrões, racionais e organizados.

A teoria Weberiana encontra sua importância, dentre outros aspectos, ao distinguir o conceito de governantes e servidores públicos, sendo aqueles exercentes do poder em decorrência de eleições e estes, conforme a Nota de Política Social 4 do IPEA, **??resguardam o seu poder ao atuarem dentro das regras??.**

[2: As Notas de Política Social do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) são estudos publicados periodicamente, englobando temas de políticas sociais brasileiras.]

Constata-se, a partir do supra narrado, ser a primeira motivação para a existência da estabilidade a constituição da figura do servidor independente, atuante sem amarras a interesses políticos e econômicos, resguardando a estrita observância somente ao interesse público. Ora, se não fosse a estabilidade, o modo de atuação da administração pública, por intermédio dos servidores públicos, seria alterado a cada eleição, ao passo em que diferentes governantes porventura assumissem o poder, afetando, desta forma, a continuidade dos serviços públicos. Cite-se, nesta atmosfera, a passagem da Nota de Política Social 4 do IPEA (2022, p.4):

[3: Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11537/28/BPS_29_nps4_estabilidade_servico_publico.pdf/ Acesso em 30 de out. 2023]

É neste sentido que a estabilidade se constituiu como elemento da modernização do Estado, na medida em que ela buscava profissionalizar a atuação na burocracia estatal estabelecendo regras para seu funcionamento que separavam a vontade do governante (rei, por exemplo) da operação cotidiana da máquina.

Dispara, portanto, Teresa Cristina Padilha de Souza (2002, p.25 a 27) que a teoria da burocracia de Max Weber, essencial à conformação da estabilidade do servidor, possui sete dimensões principais, sendo estas:

Formalização: Corolário do princípio da legalidade, corresponde ao estabelecimento de normas visando organizar as atividades da máquina estatal, de modo a garantir a segurança do servidor no desempenho de sua função

Divisão do Trabalho: Prescreve que as tarefas serão fracionadas e distribuídas para que cada servidor fique incumbido de desempenhar sua tarefa de modo específico

Hierarquia: Determina a organização de uma cadeia de comando, delineando um seguimento claro de autoridade, incumbida de tomar decisões.

Impessoalidade: O aspecto principal no que concerne o presente tema, a impessoalidade, também um princípio da administração pública prevista no caput do art. 37 da CF/88, prescreve a atuação imparcial, visando não atender a interesses específicos ou seguir crenças e opiniões pessoais, mas agir nos moldes do que a norma formalizada exige.

Competência técnica: O presente elemento baseia-se na necessidade da contratação do servidor público suceder a averiguação de sua capacidade técnica para desempenhar o cargo para qual o mesmo foi designado

Separação entre propriedade e administração: Fundamenta que o servidor não é detentor da organização ou ??proprietário dos meios de produção, mas deve trata-los como se assim fosse??(Padilha de Souza, p. 27)

Profissionalização do funcionário: Prescreve a incessante busca pela capacitação, especialização e outras habilidades visando o aperfeiçoamento da atuação do servidor, garantindo maior eficiência no desempenho de sua função.

Diante de todo o exposto acima, tem-se que a teoria de Max Weber foi fundamental para a construção da máquina pública, bem como para a figura do servidor público, ratificando a importância da estabilidade a si conferida que, repita-se, visa garantir a impessoalidade e a continuidade dos serviços públicos, evidenciando-se, portanto, ser necessária a estabilidade, principalmente no Brasil, onde, infelizmente,



ainda predominam o corporativismo, a corrupção, dentre outros fatores que se desvirtuam do escopo da boa administração pública.

A estabilidade, pois encontra suas raízes históricas em teorias formuladas ainda no século passado. No Brasil, sua previsão legal expressa adveio com a Constituição de 1934, conforme verifica-se abaixo:

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.

Nos moldes da constituição **de 1934, a estabilidade** era adquirida após dois anos para os funcionários públicos nomeados **em virtude de concurso**. Já ali, como se lê, previram-se como critérios para a destituição do servidor estável: (i) a sentença judicial e; (ii) processo administrativo, em que seja assegurada a ampla defesa.

Subsequente à constituição de 1937, a Constituição dos Estados Unidos **do Brasil de 1937** manteve a garantia, vislumbrada em seu art. 156, alínea ??c??, tendo o dispositivo sido suspenso pelo Decreto n^o 10.358/42 que urgiu no período da Segunda Guerra Mundial, durante o governo de Getúlio Vargas. Vejamos:

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; (Suspenso pelo Decreto n^o 10.358, de 1942)

A posteriori, promulgada a Constituição dos Estados Unidos **do Brasil de 1946**, previu-se **a garantia da estabilidade** ainda nos moldes anteriores, mantendo a sua extensão no que diz respeito aos funcionários efetivos sem concurso, conforme verifica-se no texto abaixo:

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.

Finalmente, antecedendo por derradeiro a Constituição de 1988, a **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967** não olvidou-se da previsão da estabilidade em seu texto, aduzindo-a no art. 99, restringindo-a somente aos que ingressaram em cargo público mediante concurso público:

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

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

3.2. ESTABILIDADE NOS MOLDES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A **Constituição Federal de 1988** mantém a estabilidade como **garantia de permanência no serviço público**, assegurada expressamente pelo constante no caput do art. 41. Há aqui de se ressaltar **que a estabilidade**



não se confunde com vitaliciedade, sendo aquela concernente a um atributo do cargo no que diz respeito a sua forma de provimento.

[4: JUNIOR, Dirley da Cunha. Curso de Direito Constitucional. Bahia: Salvador, p.906]

A nomeação do servidor público para o cargo efetivo não pressupõe de imediato a aquisição da estabilidade. A bem da verdade, a constituição passou da estabilidade bienal para estabilidade trienal com o advento da EC nº 19/98, ou seja, o servidor só adquire estabilidade ??após três anos de efetivo exercício??. nos moldes do citado art. 41.

Assim que nomeado, o servidor será submetido ao estágio probatório, nos termos do art. 20 da Lei Federal nº 8.112/90, replicada pelo art. 28 da Lei Estadual baiana nº 6.677/94, visando aferir a sua capacidade e aptidão para exercer o cargo ao qual foi nomeado.

[5: O artigo 20 da citada lei aduz, em sua redação, que o estágio probatório terá o seu período de duração correspondente a 24 (vinte e quatro) meses. Contudo, com o advento da EC nº 19/98, este prazo passou a ser compreendido por três anos, ou seja, 36 meses.]

N?outro giro, a jurisprudência consolidou o entendimento, mediante sumula vinculante, dispondo que o servidor, ainda em estágio probatório, não poderá ser demitido de forma discricionária, exigindo-se formalidade e motivação. In verbis:

Súmula 21 - Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade.

A Constituição de 1988 trouxe, originalmente, em seu texto as hipóteses de perda do cargo de forma análoga a constituição de 1934. Ocorreu, no entanto, o acréscimo da hipótese de perda do cargo mediante avaliação periódica de desempenho, por intermédio da EC nº 19/98, como forma de efetivação do princípio da eficiência, ou seja, aduz que o servidor ineficiente possa perder o cargo, nos conformes da Lei complementar e, sobretudo, assegurada a ampla defesa.

Padece, paradoxalmente, a administração pública de lei complementar em âmbito nacional, vinculando a administração direta e indireta dos entes federativos, que conste em seu texto critérios objetivos para aferir a eficiência dos servidores frente aos seus deveres funcionais quanto a essa última hipótese de aferição de desempenho.

Poder-se-ia imaginar uma lacuna legal, haja vista a ausência de parâmetros objetivos gerais para submeter o servidor ao devido procedimento administrativo, de modo a aferir sua eficiência, ou produtividade. Na voz comum, somar-se-ia esse fator ao corporativismo e se evidenciaria como produto o risco da burocracia e da estabilidade consistente na possibilidade de distorção do comportamento do servidor, permitindo um certo ??comodismo??. uma vez que ele não possuirá incentivos maiores ou risco para a sua manutenção no cargo, independente da forma que desempenhe as suas funções.

Na ausência de lei nacional que regulamente a eficiência do servidor, na União Federal, órgãos da administração direta e indireta buscam normatizar tal fator, como, por exemplo, o Programa de Gestão de Desempenho (PGD) desenvolvido pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), uma autarquia Federal, visando viabilizar o trabalho híbrido, não regando mais servidores de determinados cargos por horas trabalhadas, mas sim pelo efetivo cumprimento de suas demandas, conforme verifica-se na Portaria nº 4.194/2022, em seu art. 2º:

Art. 2º São objetivos do PGD no DNIT:

I - controle efetivo da produtividade e das atividades realizadas, por meio do acompanhamento de metas,

prazos e entregas realizadas pelos agentes públicos e pelas unidades;

II - **aumento da produtividade e** da qualidade das atividades realizadas, com resultados de impacto institucional e social;

III - aumento da qualidade técnica dos trabalhos e dos procedimentos adotados pelo DNIT, bem como o desenvolvimento de práticas e instrumentos de gestão que forneçam organização, padronização e mensuração de processos de trabalho;

IV - melhoria dos programas de qualidade de vida dos seus agentes públicos, permitindo que o participante escolha **seu ambiente de trabalho** e evite deslocamento diário;

V - manutenção de talentos no DNIT e redução dos níveis de absenteísmos em decorrência de doenças ocupacionais; VI - redução da ociosidade pela sistematização e informatização das demandas; e

VII - redução de custos do DNIT.

Claro que leis específicas no âmbito dos entes federativos poderiam também trazer tais critérios de aferição de produtividade, uma vez existir competência concorrente sobre a matéria (**art.39 da CF/88**), porém, assiste-se, no mais das vezes, que a matéria produtividade ou eficiência se vincula à própria remuneração, entendendo ser um meio eficaz de estimular a sua produtividade no desempenho funcional de suas atribuições.

Em âmbito estadual, na Bahia, tem-se o Prêmio por Desempenho Fazendário (PDF), instituído pela Lei nº 7.200 /2001, visando recompensar o servidor produtivo nos moldes abaixo citados:

Art. 1º Fica instituído o Prêmio por Desempenho Fazendário, que poderá ser concedido uma vez por trimestre a servidores ativos ocupantes de cargos de provimento permanente e de cargos de provimento temporário, **no âmbito da** Secretaria da Fazenda, **com o objetivo de** estimular e remunerar seus aumentos de produtividade que impliquem superação de metas de: (grifo próprio)

I - arrecadação tributária;

II - outros indicadores de desempenho previamente estabelecidos.

§ 1º - A arrecadação tributária não poderá ter como meta valor inferior ao constante da Proposta Orçamentária do Estado.

§ 2º - As metas de arrecadação tributária e de outros indicadores de desempenho poderão ser desdobradas por unidade administrativa, conforme dispuser o regulamento.

Art. 2º O prêmio de que trata esta Lei terá como limite máximo individual o percentual de 35% (trinta e cinco por cento) calculado sobre a soma das vantagens creditadas ao servidor no trimestre imediatamente anterior ao seu pagamento, a título de:

I - vencimento;

II - gratificação de produção;

III - gratificação pelo exercício de **cargo de provimento** temporário;

IV - hora extra incorporada.

É possível observar na lei supra a descrição de critérios objetivos para aferir se o servidor teve a produtividade necessária para enquadrar-se como premiado nos moldes do diploma legal. Trata-se de verdadeira **busca pela eficiência** máxima do servidor, recompensando os resultados obtidos por este, diante da inexistência de lei federal.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou **o entendimento de** que as avaliações periódicas de desempenho infraconstitucionais, como leis estaduais, são constitucionais, não se confundindo, todavia



, com a previsão constitucional na matéria. Tal afirmativa fundamenta-se na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.437 São Paulo, conforme observa-se abaixo:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. INC. V DO ART. 17, INC. V DO ART. 27 E AL. D DO INC. IV DO ART. 135 DA LEI COMPLEMENTAR N. 1.270 DO ESTADO DE SÃO PAULO (LEI ORGÂNICA DA PROCURADORIA DO ESTADO DE SÃO PAULO). PERDA DO CARGO PÚBLICO POR INEFICIÊNCIA. AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO. ALEGADA USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INC. III DO § 1º DO ART. 41 E ART. 247, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

1. A estabilidade no serviço público é instrumento posto no sistema como instrumento garantidor do exercício do cargo público de forma impessoal, técnica, moral e eficiente.
2. Pela interpretação sistemática do parágrafo único do art. 247 e do inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição da República, a lei complementar pela qual se regulamenta o procedimento da avaliação periódica de desempenho, é aplicável aos ocupantes do cargo de procuradores do Estado e do Distrito Federal que exercem atividade típica de Estado.
3. Nas normas impugnadas estaduais não se disciplina procedimento autônomo de avaliação periódica de desempenho prevista no inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição da República a contrariar a repartição de competências constitucionais.
4. É constitucional a norma legal pela qual se impõe demissão por ineficiência no serviço público, apurada em processo administrativo disciplinar, assegurada a ampla defesa. Hipótese prevista no inc. II do § 1º do art. 41 da Constituição da República que não equivale à perda de cargo público por avaliação de desempenho a que se refere o inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição da República.

(...)

14. Não tratou a lei estadual em análise de regular o procedimento de avaliação periódica de desempenho. A avaliação periódica de desempenho de que trata a Lei Complementar n. 1.270/2015 (Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo), não se confunde com a avaliação prevista no inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição da República. (grifo)

15. Na Lei Complementar estadual n. 1.270/2015 não se disciplina procedimento autônomo destinado a aferir gestão de desempenho pautada em critérios de eficiência e com finalidade de exclusão ou permanência no serviço público. (grifo)

A avaliação de desempenho prevista nas normas impugnadas pode resultar na anotação de elogio em prontuário, aferição do mérito dos integrantes da carreira para fins de promoção e demissão por ineficiência decorrente de descumprimento de dever funcional que, no caso, subsume-se à hipótese do inc. II do § 1º do art. 41 da Constituição (perda do cargo por processo administrativo disciplinar, assegurada a ampla defesa).

A demissão por ineficiência no serviço público, na hipótese em tela, caracteriza falta funcional, de conteúdo sancionatório, que depende de processo administrativo disciplinar, assegurada a ampla defesa, nos termos do inc. II do § 1º do art. 41 da Constituição da República

No âmbito da jurisprudência concernente a temática ora discutida, o STF consolidou o entendimento quanto a possibilidade da utilização de avaliação de desempenho como critério para a gratificação de natureza pro labore faciendo. Vejamos:

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVIDORA PÚBLICA APOSENTADA. GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DE ATIVIDADE DO SEGURO SOCIAL (GDASS). PARIDADE ENTRE ATIVOS E INATIVOS. TERMO FINAL. PROCESSAMENTO DOS RESULTADOS DA PRIMEIRA AVALIAÇÃO INDIVIDUAL DE DESEMPENHO. DIMINUIÇÃO DO VALOR PAGO EM RAZÃO DA SUPERVENIÊNCIA DA AVALIAÇÃO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. INOCORRÊNCIA. PRECEDENTES.

1. Os servidores inativos fazem jus à Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social (GDASS), no mesmo índice pago aos ativos, até o processamento dos resultados da primeira **avaliação de desempenho**. Daí em diante, a gratificação perde o caráter genérico e adquire o natureza pro labore fazendo.

2. A redução, após a homologação do resultado das avaliações, do valor da gratificação de desempenho paga aos inativos e pensionistas não configura ofensa **ao princípio da** irredutibilidade de vencimentos. ARE 1.052.570-RG (Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tema 983) 3. Agravo interno **a que se** nega provimento? (ARE n. 962.134-AgR, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 12.6.2018).

As decisões do Supremo Tribunal Federal deixam claro que medidas como as aqui citadas ainda não significam, exatamente a uma avaliação constante **do desempenho do servidor**, tal como prevista no atual texto constitucional.

Outro exemplo de quando a produtividade se mostra usualmente aferida constitui a promoção por merecimento expressamente citada na Lei nº 8.112/90. No entanto, os critérios para aferição de **merecimento**?, pontuação e processos são definidos por regulamentos internos **dos órgãos públicos**, uma vez dada a vacância de lei federal específica.

Todavia, percebe-se, novamente que, para além de não haver a avaliação ordinária do desempenho em si vinculando-o aos resultados obtidos e se medindo a própria eficiência administrativa na prestação dos serviços, ainda se tem em paralelo a promoção por tempo de serviço, que, por sua vez, colabora para o cenário da ineficiência, **uma vez que** ocorrerá independente **da produtividade do servidor**.

O intuito das pontuações acima tem por escopo evidenciar que um sistema pode possuir lacunas que geram distorções à sua finalidade, por mais moderno e necessário que seja, como no caso da estabilidade, sendo dever **da sociedade** a busca incessante pelo seu aperfeiçoamento.

Atualmente, conforme dito em capítulos anteriores, o debate entorno **da reforma administrativa** ganhou tal relevância justamente para suprir essas lacunas que, no ponto de vista da sociedade civil refletida nos seus representantes, não são mais cabíveis em **um cenário de** instabilidade econômica que assola, não somente o Brasil, mas o mundo como um todo.

3.3. **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO** Nº 32/2020

Surgiu, no cenário acima mencionado, a **Proposta de Emenda à Constituição** n 32/2020, trazendo mudanças significativas em diversos institutos do Direito Administrativo, dentre eles, a estabilidade.

[6: O texto da PEC nº 32/2020 sofreu alterações mediante emendas em 23/09/2021. Contudo, o presente artigo basear-se-á no texto original da PEC, afastando tais emendas.]

Registre-se que, por mais adequadas e cabíveis críticas feitas quanto à forma do surgimento da reforma, **a falta de** debate com a sociedade e as lacunas existentes no texto da PEC, o presente artigo tem por escopo tratar, com juridicidade, o principal texto de reforma administrativa ora discutido pelo Congresso Nacional. Portanto, restringir-se-á somente aos aspectos jurídicos concernentes à estabilidade.

A reforma administrativa representada pela PEC nº 32/2020, visa mudar **o regime jurídico** de contratação,

bem como a forma de aquisição da estabilidade. A proposta visa criar novos vínculos e espécies de cargo, a saber:

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.

§ 1º Os critérios para definição de cargos típicos de Estado serão estabelecidos em lei complementar federal.

A conceituação dos cargos é observável no documento constante no site do Ministério da Economia, denominado: **Nova Administração Pública** - Perguntas Frequentes (BRASIL. Ministério da Economia, 2020):

A. Vínculo de Experiência: como etapa do concurso público, o vínculo inicial será marcado por um período de experiência de 1 a 2 anos, dependendo do tipo de cargo almejado. Ao fim deste processo, o candidato passará ou não a compor a força de trabalho permanente, seja em cargos típicos de Estado (item B) ou em cargos com vínculo por prazo indeterminado (item C), **de acordo com o cargo para o qual** concorreu no concurso público.

B. Cargos típicos de Estado: servidores que exercem atividades que são, **ao mesmo tempo**, finalísticas, indispensáveis **para a existência** ou representação **do Estado e** exclusivamente públicas. Compõem o núcleo duro **do Estado e** trabalham em atividades finalísticas, típicas do Estado.

C. Cargos com vínculo por prazo indeterminado: irão compor a maior parte do quadro permanente. Se ocupam de atividades administrativas, técnicas ou especializadas que são contínuas e não são exclusivas de estado.

D. Vínculos por prazo determinado: contratados para lidar com necessidades temporárias de interesse público, com tempo de vínculo previamente estabelecido. Após o término do período, o profissional deixará os quadros **da Administração Pública**.

E. Cargos de liderança e assessoramento: são destinados a atribuições de liderança estratégica, gerencial ou técnica e de assessoramento. Por isso, via de regra, serão providas **por meio de processo de seleção** simplificado, com pequena parcela sendo de livre nomeação

O cerne central encontra-se nos cargos típicos de Estado, constituindo um termo brando, haja vista que sua previsão expressa surgiu **a partir do** texto da PEC ora analisada. Atualmente, entende-se por cargo típico de estado, **nas palavras de** Di Pietro (2019, p.1333):

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

Tratam-se de carreiras com atividades essencialmente estatais, sem qualquer correspondência com o setor privado.

A partir da diferenciação estabelecida pelo art. 39-A, apenas terão **direito à estabilidade** os cargos típicos de estado, conforme o texto da PEC nº 32/2020 em seu art. 41. 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. (grifo)

Dito isto, a reforma buscou a flexibilização da estabilidade, a restringindo somente a uma parcela **dos servidores públicos**, deixando de ser uma característica geral de todos os cargos, **bem como a aferição periódica de desempenho**, mediante critérios objetivos **previstos em Lei** infraconstitucional.

Na nova redação proposta ao art. 41, constata-se ainda expressamente inserida a figura da **avaliação de desempenho, uma vez que** prescreve **a necessidade de ??desempenho satisfatório??**, ressaltando algo **que, em tese**, deveria ter sido já uma prática.

A finalidade da presente alteração, como visto, traduz-se como a aferição da **eficiência do servidor** desde o seu ingresso **no setor público**. Verifica-se que a mudança pretendida traz expressamente o instrumento **da avaliação periódica de desempenho** para transmutar o vínculo precário (vínculo de experiência) em vínculo definitivo (vínculo efetivo).

No entanto, observa-se verdadeira lacuna no dispositivo evidenciado, **uma vez que** não traz consigo critérios objetivos para tal transmutação, guiando-se à presunção que poderá basear-se em critérios subjetivos, desvencilhando-se da finalidade da estabilidade que é blindar **o servidor público de** interesses alheios **ao interesse público**.

Pontua-se que a avaliação acima, para **alcançar a eficiência do servidor de** forma objetiva, deverá se basear em critérios suscitados em lei, **uma vez que**, caso seja baseada em critérios subjetivos, predominará o risco da pessoalidade como um óbice na efetivação do servidor, afastando o princípio constitucional expresso da impessoalidade que circunda a estabilidade. Novamente, aqui a crítica quanto à omissão para **o estabelecimento de critérios** objetivos gerais.

Outra mudança pretendida pela PEC ora discutida é a obrigatoriedade **da avaliação periódica de desempenho** para os servidores estáveis, ou seja, superado o vínculo de experiência, conforme observa-se abaixo:

Art. 41. (...)

§ 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.

Em verdade, aqui inexistente inovação, pois **o instituto da avaliação periódica de desempenho** abordada acima já encontra sua previsão no art. 41, §1º, III, da CF/88. Mais uma vez, critica-se verdadeira inércia do Poder Legislativo no que tange ao estabelecimento desses critérios.

Nºoutro giro, verifica-se **que a eficiência do servidor**, aferida pelos critérios objetivos constantes em leis infraconstitucionais, será utilizada como parâmetro para promoção ou progressão de carreira, findando, acertadamente, **o instituto da** progressão de carreira por tempo de serviço. Ora, caso um servidor seja



declarado ineficiente, baseando-se em critérios legais objetivo, entende-se injusta a sua promoção somente em decorrência do tempo em que desenvolveu **as suas atividades** institucionais. Vejamos abaixo:

Art. 37. **A administração pública** direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública, eficiência e subsidiariedade e, também, ao seguinte:

(...)
XXIII - é vedada a concessão a qualquer servidor ou empregado **da administração pública** direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista de:

h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço;

Por derradeiro, conforme pontuado anteriormente, a promoção por tempo de serviço constitui fato correlato à ineficiência, **uma vez que** não se vislumbra, em sua estrutura, mérito ou desempenho, atuando de forma indiscriminada baseando-se apenas no **período em que** um servidor desempenhou suas atividades institucionais. Sendo assim, o texto da PEC nº 32/2020 passou a vedar essa prática nos moldes abaixo narrados:

Art. 37...

(...)
XXIII - é vedada a concessão a qualquer servidor ou empregado **da administração pública** direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista de:

h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço

Dada a análise legal das modificações intentadas pela **Proposta de Emenda à Constituição**, verifica-se que, apesar de inovações bruscas trazidas pelo seu texto, ratifica-se que o instrumento **de avaliação periódica de desempenho** manter-se-á pendente de edição de legislação infraconstitucional para a sua instituição, perpetuando-se o risco de prevalecer a vacância legal contemporaneamente observada.

Maxima vênua ao debate, a incidência de esforços para a aprovação da PEC n 32/2020 seria melhor aproveitada na discussão e aprovação de projetos de lei cujo escopo corresponde a introduzir essa **avaliação periódica de desempenho**, como o Projeto de Lei do Senado nº 116/2017 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**.??

Paradoxalmente, o projeto de lei apresentado em 2017 encontra-se com o seguinte andamento ??21/12/2022 - ARQUIVADA AO FINAL DA LEGISLATURA??, ratificando, pois, o teor da vacância legislativa perante a presente temática.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ex positis, a estabilidade figura uma importante garantia de independência **ao servidor público, para que o mesmo** possa desempenhar as suas funções institucionais observando estritamente **o interesse público**, não tendo consigo as amarras de interesses políticos, econômicos ou pessoais alheios a finalidade pública.

Por muitas vezes um atendimento nada cordial, atraso de prazos, demora **na prestação de serviço** bem como serviços públicos precários são vistos na sociedade como consequência da estabilidade. Há de se



considerar, contudo, **que o serviço público** perpassa por diversos fatores, tais quais: (i) o que foi investido; (ii) de que forma o investimento se deu; (iii) quais os procedimentos existentes em lei; dentre outros. A burocracia idealizada por Max Weber, diferente dos dias atuais, não tem sentido pejorativo, mas sim uma conotação de organização procedimental, ou seja, a divisão do trabalho **de modo que** a sua operação viabilize-se de forma objetiva e ordenada.

Ocorre que as leis infraconstitucionais poderiam prever procedimentos evitados de excesso de burocracia, levando a ineficiência, dada **a falta de** agilidade nos procedimentos, e tal afirmação fundamenta-se no argumento de que as leis, como produto da vontade popular, podem ter as suas imperfeições, não é por acaso que existem procedimentos para alterá-las e revogá-las.

Não tem por escopo o presente artigo dissonar do entendimento de que há sim malefícios no funcionamento atual da estabilidade. Ao revés, reconhece-se tal problemática, no entanto busca evidenciar **que a estabilidade** não é fonte de todos os problemas **do serviço público**, tampouco da maioria deles. A estabilidade de fato possui relação direta **com a eficiência**, mas também se coliga a outros princípios, como por exemplo a impessoalidade.

Subscreve-se aqui **que a estabilidade** constitui um mal necessário para a sociedade, justificando tal afirmativa o passo em que constitui uma garantia para independência institucional do servidor, garantindo também um certo ??comodismo?? ao servidor ineficiente, **uma vez que** não existem parâmetros legais para enquadrá-lo um servidor como eficiente e ineficiente, ainda que exista em seu texto, conforme exaustivamente reiterado ao longo **da presente pesquisa** o art. 41, §1º, inciso III, que prevê **a perda do cargo** do servidor estável decorrente de ineficiência.

A problemática decorre da inércia legislativa, conforme narrado anteriormente, pois o texto constitucional aduz em seus artigos que o servidor estável poderá perder o cargo mediante **avaliação periódica de desempenho**. Ora, não havendo lei que regulamente isto, não há de se falar em parâmetros para caracterizar um servidor como ineficiente.

O que observa-se atualmente são órgãos da administração públicas buscando preencher essa lacuna instituindo regimes próprios de **avaliação de desempenho** e até mesmo premiações ou recompensas àqueles que enquadram-se como eficientes nos moldes das portarias ou demais documentos legais internos.

A reforma administrativa busca a flexibilização **da estabilidade e** reitera um instrumento já existente que a delegação de competência para os legisladores infraconstitucionais a edição de Lei que tenham em seu escopo a descrição de critérios objetivos de **avaliação de desempenho** para **os servidores públicos**.

A inserção de subjetividade de avaliação em estágio probatório e a flexibilização excessiva da estabilidade é perigosa, **uma vez que** pode divergir **do princípio da** impessoalidade. Subentende-se a tentativa da instituição de Lei que tenha **o objetivo de** definir tais critérios, como por exemplo o Projeto **de Lei Complementar** nº 116/2017 que busca os definir.

Tal tentativa proveria tempo hábil de uma discussão ampla das mudanças realmente necessárias à **administração pública e, ao mesmo tempo**, mitigaria o lado negativo da estabilidade, sendo este **a possibilidade de** ??comodismo?? **por parte dos servidores**. **Os servidores públicos** passariam a ser avaliados pelo seu desempenho no **exercício de suas** atividades funcionais, correndo o risco de perder o cargo quando enquadrados no art. 41, §1º, III, **da Constituição Federal de 1988**.

Ainda que, por lógico, possa predominar um certo corporativismo em baixa escala, entende-se por necessidade a reforma do instituto da promoção por tempo de serviço, passando a ser pela **eficiência do servidor**, observados os critérios objetivos **previstos em lei, bem como a** previsão de recompensas **para o servidor** eficiente como forma de incentiva-lo.



Torna-se evidente, portanto, **que a estabilidade é uma** garantia fundamental para independência do servidor, para **a continuidade do serviço público**, e para a predominância da impessoalidade **na administração pública**, devendo ter a sua existência protegida e o seu molde de funcionamento aprimorado mediante **o estabelecimento de** lei que regulamente **a avaliação periódica de desempenho** visando a busca pela maior eficiência dos serviços públicos.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Matheus. Curso de Direito Administrativo. Salvador: JusPODIVM, 2020.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. Curso de Direito Administrativo. Salvador: JusPODIVM, 2019.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. Curso **de Direito Constitucional**. Salvador: JusPODIVM, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Curso de Direito Administrativo. **Rio de Janeiro**: Forense, 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. **São Paulo**: **Malheiros**, 2013.

SOUZA, Tereza **Cristina Padilha de**. **Mérito, estabilidade e desempenho: influência sobre o comportamento no servidor público**. Dissertação (Mestrado Executivo) - **Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro**, 2002.

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Disponível em: >. Acesso em 15.11.2023.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 116, de 2017. 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**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128876>. Acesso em 27.11.2023.

BAHIA. Lei Ordinária nº 7.800/2001. Disponível em < <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-7800-2001-bahia-institui-o-premio-por-desempenho-fazendario-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 15.11.2023.

DIARIO OFICIAL DA UNIÃO. Portaria DNIT nº 4.194, de 20 **de julho de 2022**. Dispõe, no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, sobre critérios e procedimentos gerais sobre o Programa **de Gestão de Desempenho ? PGD**. Brasília, DF: Ministério da Infraestrutura. Disponível em: < https://www.gov.br/dnit/pt-br/acesso-a-informacao/servidores/programa-de-gestao-de-desempenho/normativos/Portaria_4194_PGD_DNIT_.pdf>. Acesso em 15.11.2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.802.086. Relatora: Ministra Carmen Lucia. Acórdão publicado em 03 de dezembro **de 2020**. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754566810>>. Acesso em 20.11.2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 203. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 25 de maio de 2018. Publicado **em 12 de junho de 2018**.



Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14992672>>. Acesso em 20.11.2023.

G1. Brasil é 7º que mais gasta **com servidores públicos** em ranking com mais de 70 países, diz CNI. G1 Economia, 27 out. 2020. Disponível em: < <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/10/27/brasil-e-6o-que-mais-gasta-com-servidores-publicos-em-ranking-com-mais-de-70-paises-diz-cni.ghtml>>. Acesso em 31.10.2023

Lotta, Gabriela; Baird, Marcello. **Estabilidade no serviço público e sua relação com** democracia e Estado de bem-estar social. Nota de Política Social, n. 4. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022. Disponível em: < https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11537/28/BPS_29_nps4_estabilidade_servico_publico.pdf>. Acesso em 30.10.2023.



=====

Arquivo 1: [Trabalho de Conclusão de Curso - Artigo - Versão Final.docx \(6372 termos\)](#)

Arquivo 2: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/download/81/76/420> (7604 termos)

Termos comuns: 262

Similaridade: 1,91%

O texto abaixo é o conteúdo do documento [Trabalho de Conclusão de Curso - Artigo - Versão Final.docx \(6372 termos\)](#)

Os termos em vermelho foram encontrados no documento
<https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/download/81/76/420> (7604 termos)

=====

3

22

23

ANTONIO FERNANDO FAEL DE ALMEIDA

ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO: UM MAL NECESSÁRIO?



SALVADOR
2023

ANTONIO FERNANDO FAEL DE ALMEIDA

ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO: UM MAL NECESSÁRIO?

Artigo apresentado ao **curso de Direito** da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial **para a obtenção** do Título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a Dra. Barbara Carmadelli Loi

SALVADOR
2023

RESUMO: Diante do cenário contemporâneo brasileiro, em que predomina a iminência de pauta, votação e **aprovação da reforma administrativa** cujo escopo corresponde a, em verdade, alterar diversas regras **do funcionalismo público**, circundando a discussão, principalmente, quanto **à estabilidade do servidor público**, muitas vezes mal vista pela sociedade, surgiu a presente indagação: **a estabilidade no serviço público é necessária?** Assim, perfaz-se como objeto geral do artigo doravante apresentado a reflexão em tela, questionando se **a estabilidade no serviço público** seria mesmo um mal e se este mal seria necessário, a

partir da análise da lei, doutrina, jurisprudência, notas de institutos de pesquisas bem como o desenvolvimento histórico da estabilidade, visando evidenciar o seu funcionamento, motivação para a sua existência, e as soluções buscadas através da **Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020**.

Palavras-Chave: Estabilidade. **Princípio da Eficiência**. PEC nº 32. Constituição.

ABSTRACT: Given the contemporary Brazilian scenario, in which the imminent agenda, vote and approval of administrative reform predominates, the scope of which corresponds to, in fact, changing several rules of public service, surrounding the discussion, mainly, regarding **the stability of public servants** now, often frowned upon by society, this question arose: is **stability in public service** necessary? Thus, the general objective of the article presented hereinafter is the reflection on screen, questioning whether **stability in the public service** would really be an evil and whether this evil would be necessary, based on the analysis of the law, doctrine, jurisprudence, notes from institutes of research as well as the historical development of stability, aiming to highlight its functioning, motivation for its existence, and the solutions sought through the Proposal for Constitutional Amendment nº 32/2020.

Keywords: Stability. Efficiency Principle. EC No. 32. Constitution.

SUMÁRIO: 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS. 2. PRINCÍPIO DA EFICIENCIA. 3. ESTABILIDADE. 3.1. CONCEITO. 3.2.CONTEXTO HISTÓRICO. 3.2. ESTABILIDADE NOS MOLDES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. 3.3. **REFORMA ADMINISTRATIVA** (PEC Nº 32/2020). 4.CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFÊRENCIAS.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

O sentimento que marca o cenário atual brasileiro é a incerteza quanto ao futuro do país, **uma vez que** muito se discute o déficit nas **contas públicas** a atrair uma maior atenção da população ante a temática, visto que afeta diretamente as empresas, empregabilidade, etc., colocando em discussão a iminente necessidade de revisão das contas públicas.

Nesse contexto, surgem correntes que afirmam que a revisão das contas públicas, de modo a torna-las saudáveis, perpassa pela necessidade **de redução de** gasto público, redução esta que afeta **o serviço público**.

Ora, tal afirmação não gera muita repercussão negativa, ao inverso, é normalmente acolhida, **uma vez que** boa parte da sociedade, quando remetida ao termo serviço público, pressupõe de imediato como sinônimos ao referido termo os de **ineficiência**?, má qualidade, infraestrutura duvidosa, constância de desinteresse funcional e **excesso de burocracia**, divergindo do princípio constitucional da Eficiência, constante no caput do art. 37 **da Constituição Federal de 1988**.

Paradoxalmente ao senso comum acima citado, o Brasil, nos termos da pesquisa feita **pelo Conselho Nacional de Indústrias** (CNI em 2020), é o 7º país que mais gasta **com o funcionalismo público** em ranking **com mais de 70** países, sendo o gasto correspondente a 13,4% do produto interno bruto (PIB), justificando que tal fato atribui-se a discrepância salarial existente **entre o setor público e a** iniciativa privada, haja vista a maior remuneração naquele setor.

[1: **Disponível em:** <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/10/27/brasil-e-6o-que-mais-gasta-com-servidores-publicos-em-ranking-com-mais-de-70-paises-diz-cni.ghtml/> **Acesso em** 31 out. 2023.]



Devido à perplexidade decorrente de pesquisas que demonstram tal fato (volume de investimentos x ineficiência), o senso comum explicaria a divergência na justificativa de que a inoperância e ineficiência **dos serviços públicos** decorrem, não da ausência de investimentos, mas sim da garantia constitucional da estabilidade.

Esse senso comum formado na sociedade contemporânea brasileira afere **que a estabilidade** torna o servidor ineficiente e inoperante, em decorrência da manutenção **do seu cargo** público e do seu salário, ainda que seus resultados demonstrem que ele seja improdutivo.

Cessou a imagem **do servidor público** independente, que se utiliza da garantia constitucional **da estabilidade para** que possa atuar sem as amarras que, infelizmente, predominam no âmbito nacional, correspondentes ao suprimento de interesses alheios e individuais (patrimonialismo); do servidor que deveria agir de modo a alcançar sempre **o interesse público**, princípio soberano no Direito Administrativo. Coaduna tal entendimento Tereza Cristina Souza Padilha (2002, p.5):

Ao mesmo tempo, ao longo das últimas décadas, a imagem **do servidor público** brasileiro passou a ser gradativamente depreciada. Apontado como o grande vilão e responsável pelas mazelas **do setor público**, é ainda considerado privilegiado pelo fato de gozar de uma estabilidade de emprego, **incompatível com o** nível de desempenho hoje existente no setor.

Diante de todos os fatos supracitados, o escopo geral do presente artigo corresponde à análise da real **necessidade da estabilidade no serviço público** em um cenário de preocupação com **as contas públicas**, perfazendo-se presente a pauta da **Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020**, que busca extinguir a extensão da estabilidade a todos os servidores, a flexibilizando e, por consequência, gerando diversas opiniões controversas.

Esclareça-se, por necessário, que, de modo a ratificar a argumentação doravante exposta, far-se-á necessário o objetivo específico, qual seja, a análise quanto ao funcionamento atual **da estabilidade no** cenário brasileiro e o seu desenvolvimento histórico no âmbito nacional, bem como a convergência entre a estabilidade e **o princípio da eficiência**.

O presente artigo será desenvolvido **a partir de uma** revisão bibliográfica **de artigos científicos**, livros e jurisprudência. Também serão utilizados dados empíricos, como pesquisas de dados sobre a **eficiência da administração pública brasileira**.

2. PRINCÍPIO DA EFICIENCIA

O princípio constitucional da eficiência encontra a sua previsão no caput **do artigo 37 da Constituição Federal de 1988**, sendo introduzido ao dispositivo citado **por intermédio da Emenda à Constituição (EC) nº 19/98**.

O princípio em tela pode ser conceituado, nas palavras do grande mestre Reinaldo Couto (2020, p.147), como sendo dispositivo determinante que **??a atividade administrativa seja exercida com presteza, busca da perfeição e bom rendimento funcional, derivando do direito fundamental à boa administração pública.??** Digno de nota, por oportuno, que Celso Antonio Bandeira de Mello, em sua Doutrina (2012, p.125) afirma que **o princípio da eficiência** é um conceito mais restrito ao princípio oriundo do Direito Italiano, o da boa administração pública.

Por derradeiro, Reinaldo Couto (2020, p. 146) afirma que a inclusão do princípio no rol do art. 37, caput, **da CF/88, não** resultou em significativas mudanças para administração, mas também não causou malefícios, tendo em vista que a burocratização **e falta de recursos no serviço público** lesam a qualidade **da prestação dos serviços** aos administrados, encontrando essa impossibilidade fática **o princípio da eficiência**.

Superadas as críticas doutrinárias, a apresentação do princípio ora discutido faz-se relevante, **uma vez que** é correlato **ao princípio da** boa administração, buscando **uma administração pública** eficiente, capaz de atingir da melhor forma possível **o interesse público** com os recursos disponíveis.

Constata-se, a partir da leitura da doutrina de Maria Sylvia Zanella di Pietro (2019, p.243) que o princípio em tela teve sua origem no Direito Italiano sendo, atualmente, nas palavras da doutrinadora, o ??mais moderno princípio da função administrativa?? **uma vez que tem como** requisito a boa **prestação do serviço público** atendendo o interesse dos administrados, em posição até de certa forma contrária aos doutrinadores supra citados.

Ratifica o entendimento acima narrado a doutrina contemporânea, citando-se, por oportuno, a passagem subscrita por Matheus Carvalho (2020, p.80), na qual defende que, quando adicionado o princípio ora debatido no rol dos princípios constantes no caput do art. 37 da CF/88, a doutrina tratava como ??sendo muito fluido, configurando um verdadeiro desabafo do constituinte derivado??. Ocorre, todavia, que o entendimento mais moderno, consoante o autor, **é que a** própria Constituição concretiza o princípio em tela, exemplificando com o art. 41 **da Carta Magna**, onde se prevê a **avaliação periódica de desempenho** dos servidores, tema este que, esclareça-se, será analisado nos tópicos posteriores.

É tal ilação corolário ao constante na reforma administrativa promovida pelo Decreto Lei nº 200/1967. Cita-se, neste espectro, as palavras de Di Pietro (2019, p.243) apud Hely Lopes Meirelles (2003, 102):

Acrescenta ele que: ?esse dever de eficiência bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao ?dever de boa administração? da doutrina italiana, o que já se acha consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec.-lei 200/67, quando submete toda atividade do Executivo ao controle de resultado (arts. 13 e 25, V), fortalece o sistema de mérito (art. 25, VII), sujeita a Administração indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, III) e recomenda a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100)?

Conforme será demonstrado **o princípio da eficiência** guarda relação intrínseca **com a estabilidade, uma vez que** o senso comum atribui a ineficiência à garantia constitucional ora tratada.

3. ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO

3.1. CONCEITO

Partindo para o cerne central do presente artigo, tem-se que examinar **a estabilidade do servidor público**. A sua previsão legal encontra-se na redação do caput do art. 41 da CF/88. 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**.

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

I - em virtude de **sentença judicial transitada em julgado**;

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

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

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

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

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

A estabilidade constitui verdadeira garantia constitucional ao servidor público, sendo conceituada, nas palavras de Dirley da Cunha Júnior (2019, p.285) como ??garantia constitucional de permanência, assegurada ao servidor público nomeado para cargo de provimento efetivo em virtude **de concurso público**, que tenha cumprido um período de prova, após o transcurso de determinado prazo e depois de ser submetido à **avaliação especial de desempenho** por comissão instituída para essa finalidade?? (grifo de cunho próprio).

À primeira vista, pontua-se, por oportuno, **que a estabilidade** se estende somente aos servidores nomeados para cargo e que tenham sido aprovados em concurso público, não sendo plausível a sua concessão aos que prestam serviços terceirizados à administração, **uma vez que** são empregados, não **da administração pública**, mas sim das empresas que prestadora dos serviços terceirizados. Tal afirmação faz-se necessária **uma vez que** nos dias atuais existe, no espectro **da administração pública**, a terceirização para cargos que antes eram acessíveis somente mediante concursos tais como atendentes, auxiliares de limpeza, segurança, etc.

Igualmente não são protegidos pela estabilidade os ocupantes **de cargos comissionados** (assim entendidos os de livre nomeação e exoneração, não submetidos a concurso público) e os contratados em regime de excepcional interesse público, com limitação temporal de permanência, nos termos **da Constituição Federal de 1988**, art.37,IX.

Em observância ao disposto acima, a estabilidade provê ao servidor a certeza de que não perderá o cargo em decorrência de motivações políticas e pessoais, mas tão somente em razão do enquadramento nas hipóteses previstas nos incisos I, II e III do §1º do art. 41 da CF/88, ou seja: (i) **sentença judicial transitada em julgado**; (ii) **mediante processo administrativo**, desde que lhe seja assegurada a ampla defesa; (iii) mediante **procedimento de avaliação periódica de desempenho** nos moldes de Lei Complementar.

Entende-se importante rememorar o desenvolvimento do contexto histórico que, motivou a existência da estabilidade, por intermédio das Constituições Brasileiras, de modo a compreender a sua existência e o seu funcionamento nos moldes da Constituição de 1988, bem como as mudanças propostas pela PEC nº 32/2020.

3.2. CONTEXTO HISTÓRICO

Em primeiro plano, cumpre destacar que a motivação para a existência **da estabilidade no serviço público e**, conseqüentemente, na atividade estatal, perpassa pela importante teoria do sociólogo Max Weber, denominada teoria da burocracia.

A teoria da burocracia pressupõe, no ideal de Max Weber, a adoção da racionalidade na administração, buscando a organização e controle dos processos e tarefas realizadas, de modo que sejam ordenados. Não se trata da burocracia hoje vista na sociedade como óbice para um serviço eficiente, mas sim de procedimentos padrões, racionais e organizados.

A teoria Weberiana encontra sua importância, dentre outros aspectos, ao distinguir o conceito de governantes **e servidores públicos**, sendo aqueles exercentes do poder em decorrência de eleições e estes, conforme a Nota de Política Social 4 do IPEA, ??resguardam o seu poder ao atuarem dentro das regras??.

[2: As Notas de Política Social do **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)** são estudos publicados periodicamente, englobando temas de políticas sociais brasileiras.]

Constata-se, a partir do supra narrado, ser a primeira motivação para a existência da estabilidade a

constituição da figura do servidor independente, atuante sem amarras a interesses políticos e econômicos, resguardando a estrita observância somente ao interesse público. Ora, se não fosse a estabilidade, o modo de atuação da administração pública, por intermédio dos servidores públicos, seria alterado a cada eleição, ao passo em que diferentes governantes porventura assumissem o poder, afetando, desta forma, a continuidade dos serviços públicos. Cite-se, nesta atmosfera, a passagem da Nota de Política Social 4 do IPEA (2022, p.4):

[3: Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11537/28/BPS_29_nps4_estabilidade_servico_publico.pdf/ Acesso em 30 de out. 2023]

É neste sentido que a estabilidade se constituiu como elemento da modernização do Estado, na medida em que ela buscava profissionalizar a atuação na burocracia estatal estabelecendo regras para seu funcionamento que separavam a vontade do governante (rei, por exemplo) da operação cotidiana da máquina.

Dispara, portanto, Teresa Cristina Padilha de Souza (2002, p.25 a 27) que a teoria da burocracia de Max Weber, essencial à conformação da estabilidade do servidor, possui sete dimensões principais, sendo estas:

Formalização: Corolário do princípio da legalidade, corresponde ao estabelecimento de normas visando organizar as atividades da máquina estatal, de modo a garantir a segurança do servidor no desempenho de sua função

Divisão do Trabalho: Prescreve que as tarefas serão fracionadas e distribuídas para que cada servidor fique incumbido de desempenhar sua tarefa de modo específico

Hierarquia: Determina a organização de uma cadeia de comando, delineando um seguimento claro de autoridade, incumbida de tomar decisões.

Impessoalidade: O aspecto principal no que concerne o presente tema, a impessoalidade, também um princípio da administração pública prevista no caput do art. 37 da CF/88, prescreve a atuação imparcial, visando não atender a interesses específicos ou seguir crenças e opiniões pessoais, mas agir nos moldes do que a norma formalizada exige.

Competência técnica: O presente elemento baseia-se na necessidade da contratação do servidor público suceder a averiguação de sua capacidade técnica para desempenhar o cargo para qual o mesmo foi designado

Separação entre propriedade e administração: Fundamenta que o servidor não é detentor da organização ou ??proprietário dos meios de produção, mas deve tratá-los como se assim fosse??(Padilha de Souza, p. 27)

Profissionalização do funcionário: Prescreve a incessante busca pela capacitação, especialização e outras habilidades visando o aperfeiçoamento da atuação do servidor, garantindo maior eficiência no desempenho de sua função.

Diante de todo o exposto acima, tem-se que a teoria de Max Weber foi fundamental para a construção da máquina pública, bem como para a figura do servidor público, ratificando a importância da estabilidade a si conferida que, repita-se, visa garantir a impessoalidade e a continuidade dos serviços públicos, evidenciando-se, portanto, ser necessária a estabilidade, principalmente no Brasil, onde, infelizmente, ainda predominam o corporativismo, a corrupção, dentre outros fatores que se desvirtuam do escopo da



boa **administração pública**.

A estabilidade, pois encontra suas raízes históricas em teorias formuladas ainda no século passado. No Brasil, sua previsão legal expressa adveio com a **Constituição de 1934**, conforme verifica-se abaixo:

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.

Nos moldes da constituição **de 1934**, a **estabilidade** era adquirida após dois **anos para os funcionários públicos** nomeados em virtude de concurso. Já ali, como se lê, previram-se como critérios para a destituição do servidor estável: (i) a sentença judicial e; (ii) **processo administrativo**, em que seja assegurada a ampla defesa.

Subsequente à constituição de 1937, a Constituição dos Estados Unidos **do Brasil de 1937** manteve a garantia, vislumbrada em seu art. 156, alínea **??c??**, tendo o dispositivo sido suspenso pelo Decreto n° 10.358/42 que urgiu no período da Segunda Guerra Mundial, durante **o governo de Getúlio Vargas**. Vejamos:

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; (Suspenso pelo Decreto n° 10.358, **de 1942**)

A posteriori, promulgada a Constituição dos Estados Unidos **do Brasil de 1946**, previu-se a garantia da estabilidade ainda nos moldes anteriores, mantendo a sua extensão no que diz respeito aos funcionários efetivos sem concurso, conforme verifica-se no texto abaixo:

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.

Finalmente, antecedendo por derradeiro **a Constituição de 1988**, a **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967** não olvidou-se da previsão da **estabilidade em seu texto**, aduzindo-a no art. 99, restringindo-a somente aos que ingressaram em cargo **público mediante concurso público**:

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.

3.2. ESTABILIDADE NOS MOLDES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A **Constituição Federal de 1988** mantém a estabilidade como garantia de permanência **no serviço público**, assegurada expressamente pelo constante no caput do art. 41. Há aqui de se **ressaltar que a estabilidade não** se confunde com vitaliciedade, sendo aquela concernente a um atributo do cargo no que diz respeito a

sua forma de provimento.

[4: JUNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Constitucional**. Bahia: Salvador, p.906]

A nomeação **do servidor público** para o cargo efetivo não pressupõe de imediato a **adquisição da estabilidade**. A bem da verdade, a constituição passou da estabilidade bienal para estabilidade trienal com **o advento da EC nº 19/98, ou seja, o servidor só adquire estabilidade ??após três anos de efetivo exercício??**, nos moldes do citado art. 41.

Assim que nomeado, o servidor será submetido ao estágio probatório, **nos termos do art. 20 da Lei Federal nº 8.112/90**, replicada pelo art. 28 da Lei Estadual baiana nº 6.677/94, visando aferir a sua capacidade e aptidão para exercer o cargo ao qual foi nomeado.

[5: **O artigo 20 da** citada lei aduz, em sua redação, que o estágio probatório terá o seu período de duração correspondente a 24 (vinte e quatro) meses. Contudo, com **o advento da EC nº 19/98**, este prazo passou a ser compreendido por três anos, ou seja, 36 meses.]

N?outro giro, a jurisprudência consolidou o entendimento, mediante sumula vinculante, dispondo **que o servidor**, ainda em estágio probatório, não **poderá ser demitido** de forma discricionária, exigindo-se formalidade e motivação. In verbis:

Súmula 21 - Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade.

A Constituição de 1988 trouxe, originalmente, **em seu texto** as hipóteses de perda do cargo de forma análoga **a constituição de 1934**. Ocorreu, no entanto, o acréscimo da hipótese de perda do cargo mediante **avaliação periódica de desempenho, por intermédio da EC nº 19/98**, como forma de efetivação do **princípio da eficiência**, ou seja, aduz **que o servidor** ineficiente possa perder o cargo, nos conformes **da Lei complementar** e, sobretudo, assegurada a ampla defesa.

Padece, paradoxalmente, **a administração pública** de lei complementar em âmbito nacional, vinculando a administração direta e indireta dos **entes federativos, que conste em seu texto critérios objetivos para aferir a eficiência dos** servidores frente aos seus deveres funcionais quanto a essa última hipótese de aferição de desempenho.

Poder-se-ia imaginar uma lacuna legal, haja vista a ausência de parâmetros objetivos gerais para submeter o servidor ao devido procedimento administrativo, de modo a aferir sua eficiência, ou produtividade. Na voz comum, somar-se-ia esse fator ao corporativismo e se evidenciaria como produto o risco da burocracia e da estabilidade consistente na possibilidade de distorção do comportamento do servidor, permitindo um certo ??comodismo??, **uma vez que** ele não possuirá incentivos maiores ou risco **para a sua** manutenção no cargo, independente da forma que desempenhe as suas funções.

Na ausência de lei nacional que regulamente a eficiência do servidor, na União Federal, órgãos da administração direta e indireta buscam normatizar tal fator, como, por exemplo, o Programa **de Gestão de Desempenho (PGD)** desenvolvido pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), uma autarquia Federal, visando viabilizar o trabalho híbrido, não regando mais servidores de determinados cargos por horas trabalhadas, mas sim pelo efetivo cumprimento de suas demandas, conforme verifica-se na Portaria nº 4.194/2022, em seu art. 2º:

Art. 2º São objetivos do PGD no DNIT:

I - controle efetivo da produtividade e das atividades realizadas, **por meio do** acompanhamento de metas, prazos e entregas realizadas pelos agentes públicos e pelas unidades;

- II - aumento da produtividade e da **qualidade das atividades** realizadas, com resultados de impacto institucional e social;
- III - aumento da qualidade técnica dos trabalhos e dos procedimentos adotados pelo DNIT, bem como o desenvolvimento de práticas e instrumentos **de gestão que** forneçam organização, padronização e mensuração de processos de trabalho;
- IV - melhoria dos programas de **qualidade de vida** dos seus agentes públicos, permitindo que o participante escolha seu ambiente de trabalho e evite deslocamento diário;
- V - manutenção de talentos no DNIT e redução dos níveis de absenteísmos em decorrência de doenças ocupacionais; VI - redução da ociosidade pela sistematização e informatização das demandas; e
- VII - redução de custos do DNIT.

Claro que leis específicas no âmbito dos entes federativos poderiam também trazer tais critérios de aferição de produtividade, uma vez existir competência concorrente sobre a matéria (art.39 da CF/88), porém, assiste-se, no mais das vezes, que a matéria produtividade ou eficiência se vincula à própria remuneração, entendendo ser um meio eficaz de estimular a sua produtividade no desempenho funcional **de suas atribuições**.

Em âmbito estadual, na Bahia, tem-se o Prêmio por Desempenho Fazendário (PDF), instituído pela Lei nº 7.200 /2001, visando recompensar o servidor produtivo nos moldes abaixo citados:

Art. 1º Fica instituído o Prêmio por Desempenho Fazendário, que poderá ser concedido uma vez por trimestre a servidores ativos ocupantes de cargos de provimento permanente e de cargos de provimento temporário, no âmbito da Secretaria da Fazenda, com **o objetivo de** estimular e remunerar seus aumentos de produtividade que impliquem superação de metas de: (grifo próprio)

- I - arrecadação tributária;
- II - outros indicadores de desempenho previamente estabelecidos.

§ 1º - A arrecadação tributária não poderá ter como meta valor inferior ao constante da Proposta Orçamentária do Estado.

§ 2º - As metas de arrecadação tributária e de outros indicadores de desempenho poderão ser desdobradas por unidade administrativa, conforme dispuser o regulamento.

Art. 2º O prêmio de que trata esta Lei terá como limite máximo individual o percentual de 35% (trinta e cinco por cento) calculado sobre a soma das vantagens creditadas ao servidor no trimestre imediatamente anterior ao seu pagamento, a título de:

- I - vencimento;
- II - gratificação de produção;
- III - gratificação pelo exercício de cargo de provimento temporário;
- IV - hora extra incorporada.

É possível observar na lei supra a descrição de **critérios objetivos para** aferir se o servidor teve a produtividade necessária para enquadrar-se como premiado nos moldes do diploma legal. Trata-se de verdadeira busca pela eficiência máxima do servidor, recompensando os resultados obtidos por este, diante da inexistência de lei federal.

A jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal** consolidou o entendimento de que as avaliações periódicas de desempenho infraconstitucionais, como leis estaduais, são constitucionais, não se confundindo, todavia, com a previsão constitucional na matéria. Tal afirmativa fundamenta-se na Ação Direta de



Inconstitucionalidade (ADI) 5.437 São Paulo, conforme observa-se abaixo:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. INC . V DO ART. 17, INC. V DO ART. 27 E AL. D DO INC. IV DO ART. 135 DA LEI COMPLEMENTAR N. 1.270 DO ESTADO DE SÃO PAULO (LEI ORGÂNICA DA PROCURADORIA DO ESTADO DE SÃO PAULO). PERDA DO CARGO PÚBLICO POR INEFICIÊNCIA. AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO. ALEGADA USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INC. III DO § 1º DO ART. 41 E ART. 247, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

1. A estabilidade no serviço público é instrumento posto no sistema como instrumento garantidor do exercício do cargo público de forma impessoal, técnica, moral e eficiente.
2. Pela interpretação sistemática do parágrafo único do art. 247 e do inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição da República, a lei complementar pela qual se regulamenta o procedimento da avaliação periódica de desempenho, é aplicável aos ocupantes do cargo de procuradores do Estado e do Distrito Federal que exercem atividade típica de Estado.
3. Nas normas impugnadas estaduais não se disciplina procedimento autônomo de avaliação periódica de desempenho prevista no inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição da República a contrariar a repartição de competências constitucionais.
4. É constitucional a norma legal pela qual se impõe demissão por ineficiência no serviço público, apurada em processo administrativo disciplinar, assegurada a ampla defesa. Hipótese prevista no inc. II do § 1º do art. 41 da Constituição da República que não equivale à perda de cargo público por avaliação de desempenho a que se refere o inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição da República.

(...)

14. Não tratou a lei estadual em análise de regular o procedimento de avaliação periódica de desempenho . A avaliação periódica de desempenho de que trata a Lei Complementar n. 1.270/2015 (Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo), não se confunde com a avaliação prevista no inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição da República. (grifo)

15. Na Lei Complementar estadual n. 1.270/2015 não se disciplina procedimento autônomo destinado a aferir gestão de desempenho pautada em critérios de eficiência e com finalidade de exclusão ou permanência no serviço público. (grifo)

A avaliação de desempenho prevista nas normas impugnadas pode resultar na anotação de elogio em prontuário, aferição do mérito dos integrantes da carreira para fins de promoção e demissão por ineficiência decorrente de descumprimento de dever funcional que, no caso, subsume-se à hipótese do inc . II do § 1º do art. 41 da Constituição (perda do cargo por processo administrativo disciplinar, assegurada a ampla defesa).

A demissão por ineficiência no serviço público, na hipótese em tela, caracteriza falta funcional, de conteúdo sancionatório, que depende de processo administrativo disciplinar, assegurada a ampla defesa, nos termos do inc. II do § 1º do art. 41 da Constituição da República

No âmbito da jurisprudência concernente a temática ora discutida, o STF consolidou o entendimento quanto a possibilidade da utilização de avaliação de desempenho como critério para a gratificação de natureza pro labore faciendo. Vejamos:

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVIDORA PÚBLICA

APOSENTADA. GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DE ATIVIDADE DO SEGURO SOCIAL (GDASS). PARIDADE ENTRE ATIVOS E INATIVOS. TERMO FINAL. PROCESSAMENTO DOS RESULTADOS DA PRIMEIRA AVALIAÇÃO INDIVIDUAL DE DESEMPENHO. DIMINUIÇÃO DO VALOR PAGO **EM RAZÃO DA SUPERVENIÊNCIA DA AVALIAÇÃO**. OFENSA **AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS**. INOCORRÊNCIA. PRECEDENTES.

1. Os servidores inativos fazem jus à Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social (GDASS), no mesmo índice pago aos ativos, até o processamento dos resultados da primeira avaliação de desempenho. Daí em diante, a gratificação perde o caráter genérico e adquire o natureza pro labore faciendo.

2. A redução, após a homologação do resultado das avaliações, do valor da gratificação de desempenho paga aos inativos e pensionistas não configura ofensa **ao princípio da irredutibilidade de vencimentos**. ARE 1.052.570-RG (Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tema 983) 3. Agravo interno a que se nega provimento? (ARE n. 962.134-AgR, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 12.6.2018).

As decisões do **Supremo Tribunal Federal** deixam claro que medidas como as aqui citadas ainda não significam, exatamente a uma avaliação constante do desempenho do servidor, tal como prevista no atual texto constitucional.

Outro exemplo de quando a produtividade se mostra usualmente aferida constitui a promoção por merecimento expressamente citada na Lei nº 8.112/90. No entanto, os critérios para aferição de **merecimento**, pontuação e processos são definidos por regulamentos internos dos órgãos públicos, uma vez dada a vacância de lei federal específica.

Todavia, percebe-se, novamente que, para além de não haver a avaliação ordinária do desempenho em si vinculando-o aos resultados obtidos e se medindo a própria eficiência administrativa **na prestação dos serviços**, ainda se tem em paralelo a promoção **por tempo de serviço**, que, por sua vez, colabora para o cenário da ineficiência, **uma vez que** ocorrerá independente da produtividade do servidor.

O intuito das pontuações acima tem por escopo evidenciar que um sistema pode possuir lacunas que geram distorções à sua finalidade, por mais moderno e necessário que seja, como no caso **da estabilidade**, **sendo** dever da sociedade a busca incessante pelo seu aperfeiçoamento.

Atualmente, conforme dito em capítulos anteriores, o debate entorno **da reforma administrativa** ganhou tal relevância justamente para suprir essas lacunas que, no ponto de vista da sociedade civil refletida nos seus representantes, não são mais cabíveis em um cenário de instabilidade econômica que assola, não somente o Brasil, mas o mundo como um todo.

3.3. **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32/2020**

Surgiu, no cenário acima mencionado, **a Proposta de Emenda à Constituição n 32/2020**, trazendo mudanças significativas em diversos institutos do Direito Administrativo, dentre eles, a estabilidade.

[6: O texto da PEC nº 32/2020 sofreu alterações mediante emendas em 23/09/2021. Contudo, o presente artigo basear-se-á no texto original da PEC, afastando tais emendas.]

Registre-se que, por mais adequadas e cabíveis críticas feitas quanto à forma do surgimento da reforma, a falta de debate com a sociedade e as lacunas existentes **no texto da PEC**, o presente artigo tem por escopo tratar, com juridicidade, o principal texto **de reforma administrativa** ora discutido pelo Congresso Nacional. Portanto, restringir-se-á somente aos aspectos jurídicos concernentes à **estabilidade**.

A reforma administrativa representada pela PEC nº 32/2020, visa mudar o regime jurídico de contratação, bem como a forma de **aquisição da estabilidade**. A proposta visa criar novos vínculos e espécies de cargo



, a saber:

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.

§ 1º Os critérios para definição de cargos típicos de Estado serão estabelecidos em lei complementar federal.

A conceituação dos cargos é observável no documento constante no site do Ministério da Economia, denominado: Nova Administração Pública - Perguntas Frequentes (BRASIL. Ministério da Economia, 2020):

A. Vínculo de Experiência: como etapa do concurso público, o vínculo inicial será marcado por um período de experiência de 1 a 2 anos, dependendo do tipo de cargo almejado. Ao fim deste processo, o candidato passará ou não a compor a força de trabalho permanente, seja em cargos típicos de Estado (item B) ou em cargos com vínculo por prazo indeterminado (item C), **de acordo com o** cargo para o qual concorreu no concurso público.

B. Cargos típicos de Estado: servidores que exercem atividades que são, **ao mesmo tempo**, finalísticas, indispensáveis para a existência ou representação **do Estado e** exclusivamente públicas. Compõem o núcleo duro **do Estado e** trabalham em atividades finalísticas, típicas do Estado.

C. Cargos com vínculo por prazo indeterminado: irão compor a maior parte do quadro permanente. Se ocupam de atividades administrativas, técnicas ou especializadas que são contínuas e não são exclusivas de estado.

D. Vínculos por prazo determinado: contratados para lidar com necessidades temporárias de interesse público, com tempo de vínculo previamente estabelecido. Após o término do período, o profissional deixará **os quadros da Administração Pública**.

E. Cargos de liderança e assessoramento: são destinados a atribuições de liderança estratégica, gerencial ou técnica e de assessoramento. Por isso, via de regra, serão providas **por meio de** processo de seleção simplificado, com pequena parcela sendo de livre nomeação

O cerne central encontra-se nos cargos típicos de Estado, constituindo um termo brando, haja vista que sua previsão expressa surgiu a partir do texto da PEC ora analisada. Atualmente, entende-se por cargo típico de estado, nas palavras de Di Pietro (2019, p.1333):

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

Tratam-se de carreiras com atividades essencialmente **estatais**, **sem qualquer** correspondência com o setor privado.

A partir da diferenciação estabelecida pelo art. 39-A, apenas terão direito à estabilidade os cargos típicos de estado, conforme o texto da **PEC n° 32/2020 em** seu art. 41. 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. (grifo)

Dito isto, a reforma buscou a flexibilização da estabilidade, a restringindo somente a uma parcela **dos servidores públicos**, deixando de ser uma característica geral de todos os cargos, bem como a aferição **periódica de desempenho**, mediante critérios objetivos previstos em Lei infraconstitucional.

Na nova redação proposta ao art. 41, constata-se ainda expressamente inserida a figura da avaliação de desempenho, **uma vez que** prescreve **a necessidade de** ??desempenho satisfatório??, ressaltando algo que, em tese, deveria ter sido já uma prática.

A finalidade da presente alteração, como visto, traduz-se como a aferição da eficiência do servidor desde o seu ingresso **no setor público**. **Verifica-se que a** mudança pretendida traz expressamente o instrumento da **avaliação periódica de desempenho** para transmutar o vínculo precário (vínculo de experiência) em vínculo definitivo (vínculo efetivo).

No entanto, observa-se verdadeira lacuna no dispositivo evidenciado, **uma vez que** não traz consigo **critérios objetivos para** tal transmutação, guiando-se à presunção que poderá basear-se em critérios subjetivos, desvincilhando-se da **finalidade da estabilidade** que é blindar **o servidor público** de interesses alheios ao interesse público.

Pontua-se que a avaliação acima, para alcançar a eficiência do servidor de forma objetiva, deverá **se basear em** critérios suscitados em lei, **uma vez que**, caso seja **baseada em critérios** subjetivos, predominará o risco da pessoalidade como um óbice na efetivação do servidor, afastando o princípio constitucional expresso da impessoalidade que circunda a estabilidade. Novamente, aqui a crítica quanto à omissão para o estabelecimento de critérios objetivos gerais.

Outra mudança pretendida pela PEC ora discutida é a obrigatoriedade da **avaliação periódica de desempenho para os servidores** estáveis, ou seja, superado o vínculo de experiência, conforme observa-se abaixo:

Art. 41. (...)

§ 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.

Em verdade, aqui inexistente inovação, pois **o instituto da avaliação periódica de desempenho** abordada acima já encontra sua previsão no art. 41, §1º, III, da CF/88. Mais uma vez, critica-se verdadeira inércia do Poder Legislativo no que tange ao estabelecimento desses critérios.

Nºoutro giro, **verifica-se que a** eficiência do servidor, aferida pelos critérios objetivos constantes em leis infraconstitucionais, será utilizada como parâmetro para promoção ou progressão de carreira, findando, acertadamente, **o instituto da** progressão de carreira **por tempo de serviço**. Ora, caso um servidor seja declarado ineficiente, baseando-se em critérios legais objetivo, entende-se injusta a sua promoção

somente em decorrência do tempo em que desenvolveu as suas atividades institucionais. Vejamos abaixo:

Art. 37. **A administração pública** direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, **do Distrito Federal** e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública, eficiência e subsidiariedade e, também, ao seguinte:

(...)
XXIII - é vedada a concessão a qualquer servidor ou empregado **da administração pública** direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista de:
h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em **tempo de serviço**;

Por derradeiro, conforme pontuado anteriormente, a promoção **por tempo de serviço** constitui fato correlato à ineficiência, **uma vez que não se** vislumbra, em sua estrutura, mérito ou desempenho, atuando de forma indiscriminada baseando-se apenas no **período em que um servidor** desempenhou suas atividades institucionais. Sendo assim, o texto da PEC n° 32/2020 passou a vedar essa prática nos moldes abaixo narrados:

Art. 37...
(...)
XXIII - é vedada a concessão a qualquer servidor ou empregado **da administração pública** direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista de:
h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em **tempo de serviço**

Dada a análise legal das modificações intentadas pela **Proposta de Emenda à Constituição**, verifica-se que , apesar de inovações bruscas trazidas pelo seu texto, ratifica-se que o instrumento **de avaliação periódica de desempenho** manter-se-á pendente de edição de legislação infraconstitucional **para a sua** instituição, perpetuando-se o risco de prevalecer a vacância legal contemporaneamente observada.

Maxima vênia ao debate, a incidência de esforços **para a aprovação da** PEC n 32/2020 seria melhor aproveitada na discussão e aprovação de projetos de lei cujo escopo corresponde a introduzir essa **avaliação periódica de desempenho**, como o **Projeto de Lei** do Senado n° 116/2017 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.??

Paradoxalmente, **o projeto de lei** apresentado em 2017 encontra-se com o seguinte andamento ??21/12/2022 - ARQUIVADA AO FINAL DA LEGISLATURA??, ratificando, pois, o teor da vacância legislativa perante a presente temática.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ex positis, a estabilidade figura uma importante garantia de independência ao servidor público, **para que o** mesmo possa desempenhar as suas funções institucionais observando estritamente **o interesse público**, não tendo consigo as amarras de interesses políticos, econômicos ou pessoais alheios a **finalidade pública**.

Por muitas vezes um atendimento nada cordial, atraso de prazos, demora **na prestação de** serviço bem como serviços públicos precários são vistos na sociedade como consequência da estabilidade. Há de se considerar, contudo, **que o serviço público** perpassa por diversos fatores, tais quais: (i) o que foi investido;

(ii) de que forma o investimento se deu; (iii) quais os procedimentos existentes em lei; dentre outros. A burocracia idealizada por Max Weber, diferente dos dias atuais, não tem sentido pejorativo, mas sim uma conotação de organização procedimental, **ou seja, a** divisão do trabalho de modo que a sua operação viabilize-se de forma objetiva e ordenada.

Ocorre que as leis infraconstitucionais poderiam prever procedimentos eivados de **excesso de burocracia**, levando a ineficiência, dada a falta de agilidade nos procedimentos, e tal afirmação fundamenta-se no argumento de que as leis, como produto da vontade popular, podem ter as suas imperfeições, não é por acaso que existem procedimentos para alterá-las e revoga-las.

Não tem por escopo o presente artigo dissonar do entendimento de que há sim malefícios no funcionamento atual da estabilidade. Ao revés, reconhece-se tal problemática, no entanto busca evidenciar **que a estabilidade não é** fonte de todos os problemas **do serviço público**, tampouco da maioria deles. A estabilidade de fato possui relação direta com a eficiência, mas também se coliga a outros princípios, como **por exemplo a** impessoalidade.

Subscreve-se aqui **que a estabilidade** constitui um mal necessário para a sociedade, justificando tal afirmativa o passo em que constitui **uma garantia para** independência institucional do servidor, garantindo também um certo ??comodismo?? ao servidor ineficiente, **uma vez que** não existem parâmetros legais para enquadrá-lo um servidor como eficiente e ineficiente, ainda que exista **em seu texto**, conforme exaustivamente reiterado **ao longo da** presente pesquisa o art. 41, §1º, inciso III, que prevê a perda do cargo do servidor estável decorrente de ineficiência.

A problemática decorre da inércia legislativa, conforme narrado anteriormente, pois o texto constitucional aduz em seus artigos **que o servidor** estável poderá perder o cargo mediante **avaliação periódica de desempenho**. Ora, não havendo lei que regulamente isto, não há de se falar em parâmetros para caracterizar um servidor como ineficiente.

O que observa-se atualmente são órgãos da administração públicas buscando preencher essa lacuna instituindo regimes próprios de avaliação de desempenho e até mesmo premiações ou recompensas àqueles que enquadram-se como eficientes **nos moldes das** portarias ou demais documentos legais internos.

A reforma administrativa busca a flexibilização da estabilidade e reitera um instrumento já existente que a delegação de competência para os legisladores infraconstitucionais **a edição de** Lei que tenham em seu escopo a descrição de critérios objetivos de avaliação de desempenho **para os servidores públicos**.

A inserção de subjetividade de avaliação em estágio probatório e a flexibilização excessiva **da estabilidade** é perigosa, **uma vez que** pode divergir do princípio da impessoalidade. Subentende-se a tentativa da instituição de Lei que tenha **o objetivo de** definir tais critérios, como por exemplo **o Projeto de Lei Complementar nº 116/2017** que busca os definir.

Tal tentativa proveria tempo hábil de uma discussão ampla das mudanças realmente necessárias **à administração pública e, ao mesmo tempo**, mitigaria o lado negativo **da estabilidade, sendo** este a possibilidade de ??comodismo?? por parte dos servidores. Os servidores públicos **passariam a ser** avaliados pelo seu desempenho no **exercício de suas** atividades funcionais, correndo o risco de perder o cargo quando enquadrados no art. 41, §1º, III, **da Constituição Federal de 1988**.

Ainda que, por lógico, possa predominar um certo corporativismo em baixa escala, entende-se por necessidade **a reforma do instituto da** promoção **por tempo de serviço**, passando a ser pela eficiência do servidor, observados os critérios objetivos previstos em lei, bem como a previsão de recompensas para o servidor eficiente como forma de incentiva-lo.

Torna-se evidente, portanto, **que a estabilidade é uma garantia** fundamental para independência do



servidor, para a **continuidade do serviço público**, e para a predominância da impessoalidade **na administração pública**, devendo ter a sua existência protegida e o seu molde de funcionamento aprimorado mediante o estabelecimento de lei que regulamente a **avaliação periódica de desempenho** visando a busca pela maior **eficiência dos serviços públicos**.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Matheus. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: JusPODIVM, 2020.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: JusPODIVM, 2019.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: JusPODIVM, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2013.

SOUZA, Tereza Cristina Padilha de. Mérito, estabilidade e desempenho: influência sobre o comportamento no servidor público. Dissertação (Mestrado Executivo) - Escola Brasileira **de Administração Pública** e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, **Rio de Janeiro**, 2002.

BRASIL. Constituição da Republica **Federativa do Brasil**. Disponível em: >. Acesso em 15.11.2023.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 116, de 2017**. 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. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128876>. Acesso em 27.11.2023.

BAHIA. Lei Ordinária nº 7.800/2001. Disponível em < <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-7800-2001-bahia-institui-o-premio-por-desempenho-fazendario-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 15.11.2023.

DIARIO OFICIAL DA UNIÃO. Portaria DNIT nº 4.194, **de 20 de julho de 2022**. Dispõe, no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, sobre critérios e procedimentos gerais sobre o Programa **de Gestão de Desempenho ? PGD**. Brasília, DF: Ministério da Infraestrutura. Disponível em: < https://www.gov.br/dnit/pt-br/acesso-a-informacao/servidores/programa-de-gestao-de-desempenho/normativos/Portaria_4194_PGD_DNIT_.pdf>. Acesso em 15.11.2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1.802.086**. Relatora: Ministra Carmen Lucia. Acórdão publicado em 03 de dezembro **de 2020**. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754566810>>. Acesso em 20.11.2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 203. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 25 **de maio de 2018**. Publicado em 12 de junho de 2018. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14992672>>. Acesso

em 20.11.2023.

G1. Brasil é 7º que mais gasta com servidores públicos em ranking com mais de 70 países, diz CNI. G1 Economia, 27 out. 2020. Disponível em: < <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/10/27/brasil-e-6o-que-mais-gasta-com-servidores-publicos-em-ranking-com-mais-de-70-paises-diz-cni.ghtml>>. Acesso em 31.10.2023

Lotta, Gabriela; Baird, Marcello. Estabilidade no serviço público e sua relação com democracia e Estado de bem-estar social. Nota de Política Social, n. 4. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022. Disponível em: < https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11537/28/BPS_29_nps4_estabilidade_servico_publico.pdf>. Acesso em 30.10.2023.

=====

Arquivo 1: [Trabalho de Conclusão de Curso - Artigo - Versão Final.docx \(6372 termos\)](#)

Arquivo 2:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11537/28/BPS_29_nps4_estabilidade_servico_publico.pdf
(4488 termos)

Termos comuns: 163

Similaridade: 1,52%

O texto abaixo é o conteúdo do documento [Trabalho de Conclusão de Curso - Artigo - Versão Final.docx \(6372 termos\)](#)

Os termos em vermelho foram encontrados no documento

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11537/28/BPS_29_nps4_estabilidade_servico_publico.pdf
(4488 termos)

=====

3

22

23

ANTONIO FERNANDO FAEL DE ALMEIDA

ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO: UM MAL NECESSÁRIO?



SALVADOR
2023

ANTONIO FERNANDO FAEL DE ALMEIDA

ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO: UM MAL NECESSÁRIO?

Artigo apresentado ao curso de Direito da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para a obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a Dra. Barbara Carmadelli Loi

SALVADOR
2023

RESUMO: Diante do cenário contemporâneo brasileiro, em que predomina a iminência de pauta, votação e aprovação da reforma administrativa cujo escopo corresponde a, em verdade, alterar diversas regras do funcionalismo público, circundando a discussão, principalmente, quanto à **estabilidade do servidor público**,

muitas vezes mal vista pela sociedade, surgiu a presente indagação: **a estabilidade no serviço público** é necessária? Assim, perfaz-se como objeto geral do artigo doravante apresentado a reflexão em tela, questionando se **a estabilidade no serviço público** seria mesmo um mal e se este mal seria necessário, **a partir da** análise da lei, doutrina, jurisprudência, notas de institutos de pesquisas bem como o desenvolvimento histórico da estabilidade, visando evidenciar o seu funcionamento, motivação para a sua existência, e as soluções buscadas através da **Proposta de Emenda à Constituição** nº 32/2020.

Palavras-Chave: Estabilidade. Princípio da Eficiência. PEC nº 32. Constituição.

ABSTRACT: Given the contemporary Brazilian scenario, in which the imminent agenda, vote and approval of administrative reform predominates, the scope of which corresponds to, in fact, changing several rules of public service, surrounding the discussion, mainly, regarding the stability of public servants now, often frowned upon by society, this question arose: is stability in public service necessary? Thus, the general objective of the article presented hereinafter is the reflection on screen, questioning whether stability in the public service would really be an evil and whether this evil would be necessary, based on the analysis of the law, doctrine, jurisprudence, notes from institutes of research as well as the historical development of stability, aiming to highlight its functioning, motivation for its existence, and the solutions sought through the Proposal for Constitutional Amendment nº 32/2020.

Keywords: Stability. Efficiency Principle. EC No. 32. Constitution.

SUMÁRIO: 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS. 2. PRINCÍPIO DA EFICIENCIA. 3. ESTABILIDADE. 3.1. CONCEITO. 3.2.CONTEXTO HISTÓRICO. 3.2. ESTABILIDADE NOS MOLDES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. 3.3. REFORMA ADMINISTRATIVA (PEC Nº 32/2020). 4.CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFÊRENCIAS.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

O sentimento que marca o cenário atual brasileiro é a incerteza quanto ao futuro do país, **uma vez que** muito se discute o déficit nas contas públicas a atrair uma maior atenção da população ante a temática, visto que afeta diretamente as empresas, empregabilidade, etc., colocando **em discussão** a iminente necessidade de revisão das contas públicas.

Nesse contexto, surgem correntes que afirmam que a revisão das contas públicas, de modo a torna-las saudáveis, perpassa pela necessidade de redução de gasto público, redução esta que afeta **o serviço público**.

Ora, tal afirmação não gera muita repercussão negativa, ao inverso, é normalmente acolhida, **uma vez que** boa parte da sociedade, quando remetida ao termo serviço público, pressupõe de imediato como sinônimos ao referido termo os de **ineficiência**, má qualidade, infraestrutura duvidosa, constância de desinteresse funcional e excesso de burocracia, divergindo do princípio constitucional da Eficiência, constante no caput do art. 37 da **Constituição Federal de 1988**.

Paradoxalmente ao senso comum acima citado, o Brasil, nos termos da pesquisa feita pelo Conselho Nacional de Indústrias (CNI em 2020), é o 7º país que mais gasta com o **funcionalismo público em** ranking com mais de 70 países, sendo o gasto correspondente a 13,4% do produto interno bruto (PIB), justificando que tal fato atribui-se a discrepância salarial existente entre o setor **público e a** iniciativa privada, haja vista a maior remuneração naquele setor.

[1: Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/10/27/brasil-e-6o-que-mais-gasta-com-servidores-publicos-em-ranking-com-mais-de-70-paises-diz-cni.ghtml/> Acesso em 31 out. 2023.]

Devido à perplexidade decorrente de pesquisas que demonstram tal fato (volume de investimentos x ineficiência), o senso comum explicaria a divergência na justificativa de que a inoperância e ineficiência dos serviços públicos decorrem, não da ausência de investimentos, mas sim da garantia constitucional da estabilidade.

Esse senso comum formado na sociedade contemporânea brasileira afere **que a estabilidade** torna o servidor ineficiente e inoperante, em decorrência da manutenção do seu cargo público e do seu salário, ainda que seus resultados demonstrem que ele seja improdutivo.

Cessou a imagem **do servidor público** independente, que se utiliza da garantia constitucional **da estabilidade para** que possa atuar sem as amarras que, infelizmente, predominam no âmbito nacional, correspondentes ao suprimento de interesses alheios e individuais (patrimonialismo); **do servidor que** deveria agir de modo a alcançar sempre o interesse público, princípio soberano no Direito Administrativo. Coaduna tal entendimento Tereza Cristina Souza Padilha (2002, p.5):

Ao mesmo tempo, ao longo das últimas décadas, a imagem **do servidor público brasileiro passou** a ser gradativamente depreciada. Apontado como o grande vilão e responsável pelas mazelas do setor público, é ainda considerado privilegiado pelo fato de gozar de uma estabilidade de emprego, incompatível com o nível de desempenho hoje existente no setor.

Diante de todos os fatos supracitados, o escopo geral do presente artigo corresponde à análise da real necessidade **da estabilidade no serviço público** em um cenário de preocupação com as contas públicas, perfazendo-se presente a pauta da **Proposta de Emenda à Constituição** nº 32/2020, que busca extinguir a extensão da estabilidade a todos os servidores, a flexibilizando e, por consequência, gerando diversas opiniões controversas.

Esclareça-se, por necessário, que, de modo a ratificar a argumentação doravante exposta, far-se-á necessário o objetivo específico, qual seja, a análise quanto ao funcionamento atual **da estabilidade no** cenário brasileiro e o seu desenvolvimento histórico no âmbito nacional, bem como a convergência entre **a estabilidade e o** princípio da eficiência.

O presente artigo será desenvolvido **a partir de** uma revisão bibliográfica de artigos científicos, livros e jurisprudência. Também serão utilizados dados empíricos, como pesquisas de dados sobre a eficiência **da administração pública brasileira**.

2. PRINCÍPIO DA EFICIENCIA

O princípio constitucional da eficiência encontra a sua previsão no caput do artigo 37 da **Constituição Federal de** 1988, sendo introduzido ao dispositivo citado por intermédio da **Emenda à Constituição (EC)** nº 19/98.

O princípio em tela pode ser conceituado, nas palavras do grande mestre Reinaldo Couto (2020, p.147), como sendo dispositivo determinante que **??a** atividade administrativa seja exercida com presteza, busca da perfeição e bom rendimento funcional, derivando do direito fundamental à boa administração pública.?? Digno de nota, por oportuno, que Celso Antonio Bandeira de Mello, em sua Doutrina (2012, p.125) afirma que o princípio da eficiência é um conceito mais restrito ao princípio oriundo do Direito Italiano, o da **boa administração pública**.

Por derradeiro, Reinaldo Couto (2020, p. 146) afirma que a inclusão do princípio no rol do art. 37, caput, da



CF/88, não resultou em significativas mudanças para administração, mas também não causou malefícios, tendo em vista que a burocratização e falta de recursos **no serviço público** lesam a qualidade da prestação dos serviços aos administrados, encontrando essa impossibilidade fática o princípio da eficiência.

Superadas as críticas doutrinárias, a apresentação do princípio ora discutido faz-se relevante, **uma vez que** é correlato ao princípio da boa administração, buscando uma administração pública eficiente, capaz de atingir da melhor forma possível o interesse público com os recursos disponíveis.

Constata-se, **a partir da** leitura da doutrina de Maria Sylvia Zanella di Pietro (2019, p.243) que o princípio em tela teve sua origem no Direito Italiano sendo, atualmente, nas palavras da doutrinadora, o **mais moderno princípio da função administrativa**?? **uma vez que** tem como requisito a boa prestação **do serviço público** atendendo o interesse dos administrados, em posição até de certa forma contrária aos doutrinadores supra citados.

Ratifica o entendimento acima narrado a doutrina contemporânea, citando-se, por oportuno, a passagem subscrita por Matheus Carvalho (2020, p.80), na qual defende que, quando adicionado o princípio ora debatido no rol dos princípios constantes no caput do art. 37 da CF/88, a doutrina tratava como **sendo muito fluido, configurando um verdadeiro desabafo do constituinte derivado**?. Ocorre, todavia, que o entendimento mais moderno, consoante o autor, **é que a** própria Constituição concretiza o princípio em tela, exemplificando com o art. 41 da Carta Magna, onde se prevê a avaliação periódica de desempenho dos servidores, tema este que, esclareça-se, será analisado nos tópicos posteriores.

É tal ilação corolário ao constante na reforma administrativa promovida pelo Decreto Lei nº 200/1967. Cita-se, neste espectro, as palavras de Di Pietro (2019, p.243) apud Hely Lopes Meirelles (2003, 102):

Acrescenta ele que: **esse dever de eficiência bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao ?dever de boa administração?** da doutrina italiana, o que já se acha consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec.-lei 200/67, quando submete toda atividade do Executivo ao controle de resultado (arts. 13 e 25, V), fortalece o sistema de mérito (art. 25, VII), sujeita a Administração indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, III) e recomenda a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100)?

Conforme será demonstrado o princípio da eficiência guarda relação intrínseca **com a estabilidade, uma vez que** o senso comum atribui a ineficiência à garantia constitucional ora tratada.

3. ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO

3.1. CONCEITO

Partindo para o cerne central do presente artigo, tem-se que examinar a **estabilidade do servidor público**. A sua previsão legal encontra-se na redação do caput do art. 41 da CF/88. 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.

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

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

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

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

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

outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

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

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

A estabilidade constitui verdadeira garantia constitucional ao servidor público, sendo conceituada, nas palavras de Dirley da Cunha Júnior (2019, p.285) como ??garantia constitucional de permanência, assegurada ao servidor público nomeado para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público, que tenha cumprido um período de prova, após o transcurso de determinado prazo e depois de ser submetido à avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade?? (grifo de cunho próprio).

À primeira vista, pontua-se, por oportuno, **que a estabilidade se** estende somente aos servidores nomeados para cargo e que tenham sido aprovados em concurso público, não sendo plausível a sua concessão aos que prestam serviços terceirizados à administração, **uma vez que** são empregados, não **da administração pública**, mas sim das empresas que prestadora dos serviços terceirizados. Tal afirmação faz-se necessária **uma vez que** nos dias atuais existe, no espectro **da administração pública**, a terceirização para cargos que antes eram acessíveis somente mediante concursos tais como atendentes, auxiliares de limpeza, segurança, etc.

Igualmente não são protegidos pela estabilidade os ocupantes de cargos comissionados (assim entendidos os de livre nomeação e exoneração, não submetidos a concurso público) e os contratados em regime de excepcional interesse público, com limitação temporal de permanência, nos termos da **Constituição Federal de 1988**, art.37,IX.

Em observância ao disposto acima, a estabilidade provê ao servidor a certeza de que não perderá o cargo em decorrência de motivações políticas e pessoais, mas tão somente em razão do enquadramento nas hipóteses previstas nos incisos I, II e III do §1º do art. 41 da CF/88, ou seja: (i) sentença judicial transitada em julgado; (ii) mediante processo administrativo, desde que lhe seja assegurada a ampla defesa; (iii) mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho nos moldes de Lei Complementar.

Entende-se importante rememorar o desenvolvimento do contexto histórico que, motivou a existência da estabilidade, por intermédio das Constituições Brasileiras, de modo a compreender a sua existência e o seu funcionamento nos moldes da Constituição de 1988, bem como as mudanças propostas pela PEC nº 32/2020.

3.2. CONTEXTO HISTÓRICO

Em primeiro plano, cumpre destacar que a motivação para a existência **da estabilidade no serviço público e**, conseqüentemente, na atividade estatal, perpassa pela importante teoria do sociólogo Max Weber, denominada teoria da burocracia.

A teoria da burocracia pressupõe, no ideal de Max Weber, a adoção da racionalidade na administração, buscando a organização e controle dos processos e tarefas realizadas, de modo que sejam ordenados. Não se trata da burocracia hoje vista na sociedade como óbice para um serviço eficiente, mas sim de procedimentos padrões, racionais e organizados.

A teoria Weberiana encontra sua importância, dentre outros aspectos, ao distinguir o conceito de **governantes e servidores públicos**, sendo aqueles exercentes do poder em decorrência de eleições e estes, conforme a **Nota de Política Social 4** do IPEA, ??resguardam o **seu poder ao atuarem dentro das regras??**.

[2: As Notas de Política Social do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) são estudos publicados periodicamente, englobando temas de políticas sociais brasileiras.]

Constata-se, a partir do supra narrado, ser a primeira motivação para a existência da estabilidade a constituição da figura do servidor independente, atuante sem amarras a interesses políticos e econômicos, resguardando a estrita observância somente ao interesse público. Ora, se não fosse a estabilidade, o modo de atuação da administração pública, por intermédio dos servidores públicos, seria alterado a cada eleição, ao passo em que diferentes governantes porventura assumissem o poder, afetando, desta forma, a continuidade dos serviços públicos. Cite-se, nesta atmosfera, a passagem da Nota de Política Social 4 do IPEA (2022, p.4):

[3: Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11537/28/BPS_29_nps4_estabilidade_servico_publico.pdf/ Acesso em 30 de out. 2023]

É neste sentido que a estabilidade se constituiu como elemento da modernização do Estado, na medida em que ela buscava profissionalizar a atuação na burocracia estatal estabelecendo regras para seu funcionamento que separavam a vontade do governante (rei, por exemplo) da operação cotidiana da máquina.

Dispara, portanto, Teresa Cristina Padilha de Souza (2002, p.25 a 27) que a teoria da burocracia de Max Weber, essencial à conformação da estabilidade do servidor, possui sete dimensões principais, sendo estas:

Formalização: Corolário do princípio da legalidade, corresponde ao estabelecimento de normas visando organizar as atividades da máquina estatal, de modo a garantir a segurança do servidor no desempenho de sua função

Divisão do Trabalho: Prescreve que as tarefas serão fracionadas e distribuídas para que cada servidor fique incumbido de desempenhar sua tarefa de modo específico

Hierarquia: Determina a organização de uma cadeia de comando, delineando um seguimento claro de autoridade, incumbida de tomar decisões.

Impessoalidade: O aspecto principal no que concerne o presente tema, a impessoalidade, também um princípio da administração pública prevista no caput do art. 37 da CF/88, prescreve a atuação imparcial, visando não atender a interesses específicos ou seguir crenças e opiniões pessoais, mas agir nos moldes do que a norma formalizada exige.

Competência técnica: O presente elemento baseia-se na necessidade da contratação do servidor público suceder a averiguação de sua capacidade técnica para desempenhar o cargo para qual o mesmo foi designado

Separação entre propriedade e administração: Fundamenta que o servidor não é detentor da organização ou ??proprietário dos meios de produção, mas deve tratá-los como se assim fosse??(Padilha de Souza, p. 27)

Profissionalização do funcionário: Prescreve a incessante busca pela capacitação, especialização e outras habilidades visando o aperfeiçoamento da atuação do servidor, garantindo maior eficiência no desempenho de sua função.

Diante de todo o exposto acima, tem-se que a teoria de Max Weber foi fundamental para a construção da máquina pública, bem como para a figura do servidor público, ratificando a importância da estabilidade a si

conferida que, repita-se, visa garantir a impessoalidade e a continuidade dos serviços públicos, evidenciando-se, portanto, ser necessária a estabilidade, principalmente no Brasil, onde, infelizmente, ainda predominam o corporativismo, a corrupção, dentre outros fatores que se desvirtuam do escopo da boa **administração pública**.

A estabilidade, pois encontra suas raízes históricas em teorias formuladas ainda no século passado. No Brasil, sua previsão legal expressa adveio com **a Constituição de 1934**, conforme verifica-se abaixo:

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.

Nos moldes da constituição de 1934, a estabilidade era adquirida após dois anos para os funcionários públicos nomeados em virtude de concurso. Já ali, como se lê, previram-se como critérios para a destituição do servidor estável: (i) a sentença judicial e; (ii) processo administrativo, em que seja assegurada a ampla defesa.

Subsequente à constituição de 1937, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 manteve a garantia, vislumbrada em seu art. 156, alínea **??c??**, tendo o dispositivo sido suspenso pelo Decreto n^o 10.358/42 que urgiu no período da Segunda Guerra Mundial, durante o governo de Getúlio Vargas. Vejamos:

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; (Suspenso pelo Decreto n^o 10.358, de 1942)

A posteriori, promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, previu-se **a garantia da** estabilidade ainda nos moldes anteriores, mantendo a sua extensão **no que diz respeito** aos funcionários efetivos sem concurso, conforme verifica-se no texto abaixo:

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.

Finalmente, antecedendo por derradeiro **a Constituição de 1988**, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 não olvidou-se da previsão **da estabilidade em** seu texto, aduzindo-a no art. 99, restringindo-a somente aos que ingressaram em cargo público mediante concurso público:

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

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

3.2. ESTABILIDADE NOS MOLDES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A **Constituição Federal de 1988** mantém a estabilidade como garantia de permanência **no serviço público**, assegurada expressamente pelo constante no caput do art. 41. Há aqui de se ressaltar **que a estabilidade não** se confunde com vitaliciedade, sendo aquela concernente a um atributo do cargo **no que diz respeito** a sua forma de provimento.

[4: JUNIOR, Dirley da Cunha. Curso de Direito Constitucional. Bahia: Salvador, p.906]

A nomeação **do servidor público** para o cargo efetivo não pressupõe de imediato a aquisição da estabilidade. A bem da verdade, a constituição passou da estabilidade bienal para estabilidade trienal com o advento da EC nº 19/98, ou seja, o servidor só adquire estabilidade **??após três anos de** efetivo exercício??, nos moldes do citado art. 41.

Assim que nomeado, o servidor será submetido ao estágio probatório, nos termos do art. 20 da Lei Federal nº 8.112/90, replicada pelo art. 28 da Lei Estadual baiana nº 6.677/94, visando aferir a sua capacidade e aptidão para exercer o cargo ao qual foi nomeado.

[5: O artigo 20 da citada lei aduz, em sua redação, que o estágio probatório terá o seu período de duração correspondente a 24 (vinte e quatro) meses. Contudo, com o advento da EC nº 19/98, este prazo passou a ser compreendido por três anos, ou seja, 36 meses.]

N?outro giro, a jurisprudência consolidou o entendimento, mediante sumula vinculante, dispondo que o servidor, ainda em estágio probatório, não poderá ser demitido de forma discricionária, exigindo-se formalidade e motivação. In verbis:

Súmula 21 - Funcionário em estágio probatório **não pode ser** exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade.

A **Constituição de 1988** trouxe, originalmente, em seu texto as hipóteses de perda do cargo de forma análoga **a constituição de 1934**. Ocorreu, no entanto, o acréscimo da hipótese de perda do cargo mediante avaliação periódica de desempenho, por intermédio da EC nº 19/98, como forma de efetivação do princípio da eficiência, ou seja, aduz que o servidor ineficiente possa perder o cargo, nos conformes da Lei complementar e, sobretudo, assegurada a ampla defesa.

Padece, paradoxalmente, **a administração pública** de lei complementar em âmbito nacional, vinculando a administração **direta e indireta** dos entes federativos, que conste em seu texto critérios objetivos para aferir a eficiência dos servidores frente aos seus deveres funcionais quanto a essa última hipótese de aferição de desempenho.

Poder-se-ia imaginar uma lacuna legal, haja vista a ausência de parâmetros objetivos gerais para submeter o servidor ao devido procedimento administrativo, de modo a aferir sua eficiência, ou produtividade. Na voz comum, somar-se-ia esse fator ao corporativismo e se evidenciaria como produto o risco da burocracia e da estabilidade consistente na possibilidade de distorção do comportamento do servidor, permitindo um certo **??comodismo??**, **uma vez que** ele não possuirá incentivos maiores ou risco para a sua manutenção no cargo, independente da forma que desempenhe as suas funções.

Na ausência de lei nacional que regulamente a eficiência do servidor, na União Federal, órgãos da administração **direta e indireta** buscam normatizar tal fator, como, por exemplo, o Programa **de Gestão de Desempenho (PGD)** desenvolvido pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), uma autarquia Federal, visando viabilizar o trabalho híbrido, não regando mais servidores de determinados cargos por horas trabalhadas, mas sim pelo efetivo **cumprimento de suas** demandas, conforme verifica-se na Portaria nº 4.194/2022, em seu art. 2º:

Art. 2º São objetivos do PGD no DNIT:

I - controle efetivo da produtividade e das atividades realizadas, por meio do acompanhamento de metas, prazos e entregas realizadas pelos agentes públicos e pelas unidades;

II - aumento da produtividade e da qualidade das atividades realizadas, com resultados de impacto institucional e social;

III - aumento da qualidade técnica dos trabalhos e dos procedimentos adotados pelo DNIT, bem como o desenvolvimento de práticas e instrumentos de gestão que forneçam organização, padronização e mensuração de processos de trabalho;

IV - melhoria dos programas de qualidade de vida dos seus agentes públicos, permitindo que o participante escolha seu ambiente **de trabalho e** evite deslocamento diário;

V - manutenção de talentos no DNIT e redução dos níveis de absenteísmos em decorrência de doenças ocupacionais; VI - redução da ociosidade pela sistematização e informatização das demandas; e

VII - redução de custos do DNIT.

Claro que leis específicas no âmbito dos entes federativos poderiam também trazer tais critérios de aferição de produtividade, uma vez existir competência concorrente sobre a matéria (art.39 da CF/88), porém, assiste-se, no mais das vezes, que a matéria produtividade ou eficiência se vincula à própria remuneração, entendendo ser um meio eficaz de estimular a sua produtividade no desempenho funcional de suas atribuições.

Em âmbito estadual, na Bahia, tem-se o Prêmio por Desempenho Fazendário (PDF), instituído pela Lei nº 7.200 /2001, visando recompensar o servidor produtivo nos moldes abaixo citados:

Art. 1º Fica instituído o Prêmio por Desempenho Fazendário, que poderá ser concedido uma vez por trimestre a servidores ativos ocupantes de cargos de provimento permanente e de cargos de provimento temporário, no âmbito da Secretaria da Fazenda, com o objetivo de estimular e remunerar seus aumentos de produtividade que impliquem superação de metas de: (grifo próprio)

I - arrecadação tributária;

II - outros indicadores de desempenho previamente estabelecidos.

§ 1º - A arrecadação tributária não poderá ter como meta valor inferior ao constante da Proposta Orçamentária **do Estado**.

§ 2º - **As** metas de arrecadação tributária e de outros indicadores de desempenho poderão ser desdobradas por unidade administrativa, conforme dispuser o regulamento.

Art. 2º O prêmio de que trata esta Lei terá como limite máximo individual o percentual de 35% (trinta e cinco por cento) calculado sobre a soma das vantagens creditadas ao servidor no trimestre imediatamente anterior ao seu pagamento, a título de:

I - vencimento;

II - gratificação de produção;

III - gratificação pelo exercício de cargo de provimento temporário;

IV - hora extra incorporada.

É possível observar na lei supra a descrição de critérios objetivos para aferir se o servidor teve a produtividade necessária para enquadrar-se como premiado nos moldes do diploma legal. Trata-se de verdadeira busca pela eficiência máxima do servidor, recompensando os resultados obtidos por este, diante da inexistência de lei federal.



A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que as avaliações periódicas de desempenho infraconstitucionais, como leis estaduais, são constitucionais, não se confundindo, todavia, com a previsão constitucional na matéria. Tal afirmativa fundamenta-se na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.437 São Paulo, conforme observa-se abaixo:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. INC. V DO ART. 17, INC. V DO ART. 27 E AL. D DO INC. IV DO ART. 135 DA LEI COMPLEMENTAR N. 1.270 DO ESTADO DE SÃO PAULO (LEI ORGÂNICA DA PROCURADORIA DO ESTADO DE SÃO PAULO). PERDA DO CARGO PÚBLICO POR INEFICIÊNCIA. AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO. ALEGADA USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INC. III DO § 1º DO ART. 41 E ART. 247, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

1. A estabilidade no serviço público é instrumento posto no sistema como instrumento garantidor do exercício do cargo público de forma impessoal, técnica, moral e eficiente.
2. Pela interpretação sistemática do parágrafo único do art. 247 e do inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição da República, a lei complementar pela qual se regulamenta o procedimento da avaliação periódica de desempenho, é aplicável aos ocupantes do cargo de procuradores do Estado e do Distrito Federal que exercem atividade típica de Estado.
3. Nas normas impugnadas estaduais não se disciplina procedimento autônomo de avaliação periódica de desempenho prevista no inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição da República a contrariar a repartição de competências constitucionais.
4. É constitucional a norma legal pela qual se impõe demissão por ineficiência no serviço público, apurada em processo administrativo disciplinar, assegurada a ampla defesa. Hipótese prevista no inc. II do § 1º do art. 41 da Constituição da República que não equivale à perda de cargo público por avaliação de desempenho a que se refere o inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição da República.

(...)

14. Não tratou a lei estadual em análise de regular o procedimento de avaliação periódica de desempenho. A avaliação periódica de desempenho de que trata a Lei Complementar n. 1.270/2015 (Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo), não se confunde com a avaliação prevista no inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição da República. (grifo)

15. Na Lei Complementar estadual n. 1.270/2015 não se disciplina procedimento autônomo destinado a aferir gestão de desempenho pautada em critérios de eficiência e com finalidade de exclusão ou permanência no serviço público. (grifo)

A avaliação de desempenho prevista nas normas impugnadas pode resultar na anotação de elogio em prontuário, aferição do mérito dos integrantes da carreira para fins de promoção e demissão por ineficiência decorrente de descumprimento de dever funcional que, no caso, subsume-se à hipótese do inc. II do § 1º do art. 41 da Constituição (perda do cargo por processo administrativo disciplinar, assegurada a ampla defesa).

A demissão por ineficiência no serviço público, na hipótese em tela, caracteriza falta funcional, de conteúdo sancionatório, que depende de processo administrativo disciplinar, assegurada a ampla defesa, nos termos do inc. II do § 1º do art. 41 da Constituição da República

No âmbito da jurisprudência concernente a temática ora discutida, o STF consolidou o entendimento quanto a possibilidade da utilização de avaliação de desempenho como critério para a gratificação de

natureza pro labore faciendo. Vejamos:

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVIDORA PÚBLICA APOSENTADA. GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DE ATIVIDADE DO SEGURO SOCIAL (GDASS). PARIDADE ENTRE ATIVOS E INATIVOS. TERMO FINAL. PROCESSAMENTO DOS RESULTADOS DA PRIMEIRA AVALIAÇÃO INDIVIDUAL DE DESEMPENHO. DIMINUIÇÃO DO VALOR PAGO EM RAZÃO DA SUPERVENIÊNCIA DA AVALIAÇÃO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. INOCORRÊNCIA. PRECEDENTES.

1. Os servidores inativos fazem jus à Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social (GDASS), no mesmo índice pago aos ativos, até o processamento dos resultados da primeira **avaliação de desempenho**. Daí em diante, a gratificação perde o caráter genérico e adquire o natureza pro labore faciendo.

2. A redução, após a homologação do resultado das avaliações, do valor da gratificação de desempenho paga aos inativos e pensionistas não configura ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos. ARE 1.052.570-RG (Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tema 983) 3. Agravo interno a que se nega provimento? (ARE n. 962.134-AgR, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 12.6.2018).

As decisões do Supremo Tribunal Federal deixam claro que medidas como as aqui citadas ainda não significam, exatamente a uma avaliação constante do desempenho do servidor, tal como prevista no atual texto constitucional.

Outro exemplo de quando a produtividade se mostra usualmente aferida constitui a promoção por merecimento expressamente citada na Lei nº 8.112/90. No entanto, os critérios para aferição de **merecimento**, pontuação e processos são definidos por regulamentos internos dos órgãos públicos, uma vez dada a vacância de lei federal específica.

Todavia, percebe-se, novamente que, para além de não haver a avaliação ordinária do desempenho em si vinculando-o aos resultados obtidos e se medindo a própria eficiência administrativa na prestação dos serviços, ainda se tem em paralelo a promoção por tempo de serviço, que, **por sua vez**, colabora para o cenário da ineficiência, **uma vez que** ocorrerá independente da produtividade do servidor.

O intuito das pontuações acima tem por escopo evidenciar que um sistema pode possuir lacunas que geram distorções à sua finalidade, por mais moderno e necessário que seja, como **no caso da** estabilidade, sendo dever da sociedade a busca incessante pelo seu aperfeiçoamento.

Atualmente, conforme dito em capítulos anteriores, o debate entorno da reforma administrativa ganhou tal relevância justamente para suprir essas lacunas que, no **ponto de vista** da sociedade civil refletida nos seus representantes, não são mais cabíveis em um cenário de instabilidade econômica que assola, não somente o Brasil, mas o mundo **como um todo**.

3.3. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32/2020

Surgiu, no cenário acima mencionado, a **Proposta de Emenda à Constituição** n 32/2020, trazendo mudanças significativas em diversos institutos do Direito Administrativo, dentre eles, a estabilidade.

[6: O texto da PEC nº 32/2020 sofreu alterações mediante emendas em 23/09/2021. Contudo, o presente artigo basear-se-á no texto original da PEC, afastando tais emendas.]

Registre-se que, por mais adequadas e cabíveis críticas feitas quanto à forma do surgimento da reforma, **a falta de debate com a sociedade** e as lacunas existentes no texto da PEC, o presente artigo tem por escopo tratar, com juridicidade, o principal texto de reforma administrativa ora discutido pelo Congresso

Nacional. Portanto, restringir-se-á somente aos aspectos jurídicos concernentes à estabilidade.

A reforma administrativa representada pela PEC nº 32/2020, visa mudar o regime jurídico de contratação, bem como a forma de aquisição da estabilidade. A proposta visa criar novos vínculos e espécies de cargo, a saber:

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.

§ 1º Os critérios para definição de cargos típicos de Estado serão estabelecidos em lei complementar federal.

A conceituação dos cargos é observável no documento constante no site do Ministério da Economia, denominado: Nova Administração Pública - Perguntas Frequentes (BRASIL. Ministério da Economia, 2020):

A. Vínculo de Experiência: como etapa do concurso público, o vínculo inicial será marcado por um período de experiência de 1 a 2 anos, dependendo do tipo de cargo almejado. Ao fim deste processo, o candidato passará ou não a compor a força de trabalho permanente, seja em cargos típicos de Estado (item B) ou em cargos com vínculo por prazo indeterminado (item C), de acordo com o cargo para o qual concorreu no concurso público.

B. Cargos típicos de Estado: servidores que exercem atividades que são, ao mesmo tempo, finalísticas, indispensáveis para a existência ou representação do Estado e exclusivamente públicas. Compõem o núcleo duro do Estado e trabalham em atividades finalísticas, típicas do Estado.

C. Cargos com vínculo por prazo indeterminado: irão compor a maior parte do quadro permanente. Se ocupam de atividades administrativas, técnicas ou especializadas que são contínuas e não são exclusivas de estado.

D. Vínculos por prazo determinado: contratados para lidar com necessidades temporárias de interesse público, com tempo de vínculo previamente estabelecido. Após o término do período, o profissional deixará os quadros da Administração Pública.

E. Cargos de liderança e assessoramento: são destinados a atribuições de liderança estratégica, gerencial ou técnica e de assessoramento. Por isso, via de regra, serão providas por meio de processo de seleção simplificado, com pequena parcela sendo de livre nomeação

O cerne central encontra-se nos cargos típicos de Estado, constituindo um termo brando, haja vista que sua previsão expressa surgiu a partir do texto da PEC ora analisada. Atualmente, entende-se por cargo típico de estado, nas palavras de Di Pietro (2019, p.1333):

A lei terá, certamente, que enfrentar a difícil tarefa de definir quais sejam as atividades exclusivas de Estado, podendo-se adiantar que abrangerão, certamente, pelo menos, as carreiras institucionalizadas pela Constituição (Magistratura, Ministério Público, Advocacia Pública, Defensoria Pública, Polícia), além

de outras atividades inerentes ao próprio conceito de Estado, como diplomacia, polícia, controle, fiscalização.

Tratam-se de carreiras com atividades essencialmente estatais, sem qualquer correspondência com o setor privado.

A partir da diferenciação estabelecida pelo art. 39-A, apenas terão direito à estabilidade os cargos típicos de estado, conforme o texto da PEC n° 32/2020 em seu art. 41. 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. (grifo)

Dito isto, a reforma buscou a flexibilização da estabilidade, a restringindo somente a uma parcela dos servidores públicos, deixando de ser uma característica geral de todos os cargos, bem como a aferição periódica de desempenho, mediante critérios objetivos previstos em Lei infraconstitucional.

Na nova redação proposta ao art. 41, constata-se ainda expressamente inserida a figura da avaliação de desempenho, uma vez que prescreve a necessidade de ??desempenho satisfatório??, ressaltando algo que, em tese, deveria ter sido já uma prática.

A finalidade da presente alteração, como visto, traduz-se como a aferição da eficiência do servidor desde o seu ingresso no setor público. Verifica-se que a mudança pretendida traz expressamente o instrumento da avaliação periódica de desempenho para transmudar o vínculo precário (vínculo de experiência) em vínculo definitivo (vínculo efetivo).

No entanto, observa-se verdadeira lacuna no dispositivo evidenciado, uma vez que não traz consigo critérios objetivos para tal transmutação, guiando-se à presunção que poderá basear-se em critérios subjetivos, desvincilhando-se da finalidade da estabilidade que é blindar o servidor público de interesses alheios ao interesse público.

Pontua-se que a avaliação acima, para alcançar a eficiência do servidor de forma objetiva, deverá se basear em critérios suscitados em lei, uma vez que, caso seja baseada em critérios subjetivos, predominará o risco da pessoalidade como um óbice na efetivação do servidor, afastando o princípio constitucional expresso da impessoalidade que circunda a estabilidade. Novamente, aqui a crítica quanto à omissão para o estabelecimento de critérios objetivos gerais.

Outra mudança pretendida pela PEC ora discutida é a obrigatoriedade da avaliação periódica de desempenho para os servidores estáveis, ou seja, superado o vínculo de experiência, conforme observa-se abaixo:

Art. 41. (...)

§ 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.

Em verdade, aqui inexistente inovação, pois o instituto da avaliação periódica de desempenho abordada acima já encontra sua previsão no art. 41, §1º, III, da CF/88. Mais uma vez, critica-se verdadeira inércia do Poder Legislativo no que tange ao estabelecimento desses critérios.

Nºoutro giro, verifica-se que a eficiência do servidor, aferida pelos critérios objetivos constantes em leis



infraconstitucionais, será utilizada como parâmetro para promoção ou progressão de carreira, findando, acertadamente, o instituto da progressão de carreira por tempo de serviço. Ora, caso um servidor seja declarado ineficiente, baseando-se em critérios legais objetivo, entende-se injusta a sua promoção somente em decorrência do **tempo em que** desenvolveu as suas atividades institucionais. Vejamos abaixo:

Art. 37. **A administração pública direta e indireta** de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública, eficiência e subsidiariedade e, também, ao seguinte:

(...)
XXIII - é vedada a concessão a qualquer servidor ou empregado **da administração pública** direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista de:
h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço;

Por derradeiro, conforme pontuado anteriormente, a promoção por tempo de serviço constitui fato correlato à ineficiência, **uma vez que não se** vislumbra, em sua estrutura, mérito ou desempenho, atuando de forma indiscriminada baseando-se apenas no período em que um servidor desempenhou suas atividades institucionais. Sendo assim, o texto da PEC n° 32/2020 passou a vedar essa prática nos moldes abaixo narrados:

Art. 37...
(...)
XXIII - é vedada a concessão a qualquer servidor ou empregado **da administração pública** direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista de:
h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço

Dada a análise legal das modificações intentadas pela **Proposta de Emenda à Constituição**, verifica-se que, apesar de inovações bruscas trazidas pelo seu texto, ratifica-se que o instrumento de avaliação periódica de desempenho manter-se-á pendente de edição de legislação infraconstitucional para a sua instituição, perpetuando-se o risco de prevalecer a vacância legal contemporaneamente observada.

Maxima vênua ao debate, a incidência de esforços para a aprovação da PEC n 32/2020 seria melhor aproveitada na discussão e aprovação de projetos de lei cujo escopo corresponde a introduzir essa avaliação periódica de desempenho, como o Projeto de Lei do Senado n° 116/2017 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.??

Paradoxalmente, o projeto de lei apresentado em 2017 encontra-se com o seguinte andamento ??21/12/2022 - ARQUIVADA AO FINAL DA LEGISLATURA??, ratificando, pois, o teor da vacância legislativa perante a presente temática.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ex positis, a estabilidade figura uma importante garantia de independência ao servidor público, para que o mesmo possa desempenhar as suas funções institucionais observando estritamente o interesse público, não tendo consigo as amarras **de interesses políticos**, econômicos ou pessoais alheios a finalidade pública



Por muitas vezes um atendimento nada cordial, atraso de prazos, demora na prestação de serviço bem como serviços públicos precários são vistos na sociedade **como consequência da** estabilidade. Há de se considerar, contudo, que **o serviço público** perpassa por diversos fatores, tais quais: (i) o que foi investido; (ii) de que forma o investimento se deu; (iii) quais os procedimentos existentes em lei; dentre outros. A burocracia idealizada por Max Weber, diferente dos dias atuais, não tem sentido pejorativo, mas sim uma conotação de organização procedimental, ou seja, a divisão do trabalho de modo que a sua operação viabilize-se de forma objetiva e ordenada.

Ocorre que as leis infraconstitucionais poderiam prever procedimentos evitados de excesso de burocracia, levando a ineficiência, dada **a falta de** agilidade nos procedimentos, e tal afirmação fundamenta-se no argumento de que as leis, como produto da vontade popular, podem ter as suas imperfeições, não é por acaso que existem procedimentos para altera-las e revoga-las.

Não tem por escopo o presente artigo dissonar do entendimento de que há sim malefícios no funcionamento atual da estabilidade. Ao revés, reconhece-se tal problemática, no entanto busca evidenciar **que a estabilidade não** é fonte de todos os problemas **do serviço público**, tampouco da maioria deles. **A estabilidade de** fato possui relação **direta com a** eficiência, mas também se coliga a outros princípios, como **por exemplo a** impessoalidade.

Subscreve-se aqui **que a estabilidade** constitui um mal necessário **para a sociedade**, justificando tal afirmativa o passo em que constitui uma garantia para independência institucional do servidor, garantindo também um certo ??comodismo?? ao servidor ineficiente, **uma vez que** não existem parâmetros legais para enquadrar um servidor como eficiente e ineficiente, ainda que exista em seu texto, conforme exaustivamente reiterado ao longo da presente pesquisa o art. 41, §1º, inciso III, que prevê a perda do cargo do servidor estável decorrente de ineficiência.

A problemática decorre da inercia legislativa, conforme narrado anteriormente, pois o texto constitucional aduz em seus artigos que o servidor estável poderá perder o cargo mediante avaliação periódica de desempenho. Ora, não havendo lei que regulamente isto, não há de se falar em parâmetros para caracterizar um servidor como ineficiente.

O que observa-se atualmente são órgãos da administração públicas buscando preencher essa lacuna instituindo regimes próprios de **avaliação de desempenho** e até mesmo premiações ou recompensas àqueles que enquadram-se como eficientes nos moldes das portarias ou demais documentos legais internos.

A reforma administrativa busca a flexibilização da estabilidade e reitera um instrumento já existente que a delegação de competência para os legisladores infraconstitucionais a edição de Lei que tenham em seu escopo a descrição de critérios objetivos de **avaliação de desempenho** para **os servidores públicos**.

A inserção de subjetividade de avaliação em estágio probatório e a flexibilização excessiva **da estabilidade** é perigosa, **uma vez que** pode divergir do princípio da impessoalidade. Subentende-se a tentativa da instituição de Lei que tenha o objetivo de definir tais critérios, como por exemplo o Projeto de Lei Complementar nº 116/2017 que busca os definir.

Tal tentativa proveria tempo hábil de uma discussão ampla das mudanças realmente necessárias à **administração pública e, ao mesmo tempo**, mitigaria o lado negativo da estabilidade, sendo este **a possibilidade de** ??comodismo?? por parte dos servidores. **Os servidores públicos** passariam a ser avaliados pelo seu desempenho **no exercício de** suas atividades funcionais, correndo o risco de perder o cargo quando enquadrados no art. 41, §1º, III, da **Constituição Federal de 1988**.

Ainda que, por lógico, possa predominar um certo corporativismo em baixa escala, entende-se por necessidade a reforma do instituto da promoção por tempo de serviço, passando a ser pela eficiência do



servidor, observados os critérios objetivos previstos em lei, bem como a previsão de recompensas para o servidor eficiente como forma de incentiva-lo.

Torna-se evidente, portanto, que a estabilidade é uma garantia fundamental para independência do servidor, para a continuidade do serviço público, e para a predominância da impessoalidade na administração pública, devendo ter a sua existência protegida e o seu molde de funcionamento aprimorado mediante o estabelecimento de lei que regulamente a avaliação periódica de desempenho visando a busca pela maior eficiência dos serviços públicos.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Matheus. Curso de Direito Administrativo. Salvador: JusPODIVM, 2020.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. Curso de Direito Administrativo. Salvador: JusPODIVM, 2019.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional. Salvador: JusPODIVM, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2013.

SOUZA, Tereza Cristina Padilha de. Mérito, estabilidade e desempenho: influência sobre o comportamento no servidor público. Dissertação (Mestrado Executivo) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.

BRASIL. Constituição da Republica Federativa do Brasil. Disponível em: >. Acesso em 15.11.2023.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 116, de 2017. 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. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128876>. Acesso em 27.11.2023.

BAHIA. Lei Ordinária nº 7.800/2001. Disponível em < <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-7800-2001-bahia-institui-o-premio-por-desempenho-fazendario-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 15.11.2023.

DIARIO OFICIAL DA UNIÃO. Portaria DNIT nº 4.194, de 20 de julho de 2022. Dispõe, no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, sobre critérios e procedimentos gerais sobre o Programa de Gestão de Desempenho ? PGD. Brasília, DF: Ministério da Infraestrutura. Disponível em: < https://www.gov.br/dnit/pt-br/acesso-a-informacao/servidores/programa-de-gestao-de-desempenho/normativos/Portaria_4194_PGD_DNIT_.pdf>. Acesso em 15.11.2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.802.086. Relatora: Ministra Carmen Lucia. Acórdão publicado em 03 de dezembro de 2020. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754566810>>. Acesso em 20.11.2023



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 203. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 25 de maio de 2018. Publicado em 12 de junho de 2018. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14992672>>. Acesso em 20.11.2023.

G1. Brasil é 7º que mais gasta com servidores públicos em ranking com mais de 70 países, diz CNI. G1 Economia, 27 out. 2020. Disponível em: < <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/10/27/brasil-e-6o-que-mais-gasta-com-servidores-publicos-em-ranking-com-mais-de-70-paises-diz-cni.ghtml>>. Acesso em 31.10.2023

Lotta, Gabriela; Baird, Marcello. *Estabilidade no serviço público e sua relação com democracia e Estado de bem-estar social. Nota de Política Social*, n. 4. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022. Disponível em: < https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11537/28/BPS_29_nps4_estabilidade_servico_publico.pdf>. Acesso em 30.10.2023.

=====

Arquivo 1: [Trabalho de Conclusão de Curso - Artigo - Versão Final.docx](#) (6372 termos)

Arquivo 2: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1a9499ff-en/index.html?itemId=/content/component/1a9499ff-en> (13679 termos)

Termos comuns: 10

Similaridade: 0,04%

O texto abaixo é o conteúdo do documento [Trabalho de Conclusão de Curso - Artigo - Versão Final.docx](#) (6372 termos)

Os termos em vermelho foram encontrados no documento <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1a9499ff-en/index.html?itemId=/content/component/1a9499ff-en> (13679 termos)

=====

3

22

23

ANTONIO FERNANDO FAEL DE ALMEIDA

ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO: UM MAL NECESSÁRIO?



SALVADOR
2023

ANTONIO FERNANDO FAEL DE ALMEIDA

ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO: UM MAL NECESSÁRIO?

Artigo apresentado ao curso de Direito da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para a obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a Dra. Barbara Carmadelli Loi

SALVADOR
2023

RESUMO: Diante do cenário contemporâneo brasileiro, em que predomina a iminência de pauta, votação e aprovação da reforma administrativa cujo escopo corresponde a, em verdade, alterar diversas regras do funcionalismo público, circundando a discussão, principalmente, quanto à estabilidade do servidor público, muitas vezes mal vista pela sociedade, surgiu a presente indagação: a estabilidade no serviço público é necessária? Assim, perfaz-se como objeto geral do artigo doravante apresentado a reflexão em tela,

questionando se a estabilidade no serviço público seria mesmo um mal e se este mal seria necessário, a partir da análise da lei, doutrina, jurisprudência, notas de institutos de pesquisas bem como o desenvolvimento histórico da estabilidade, visando evidenciar o seu funcionamento, motivação para a sua existência, e as soluções buscadas através da Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020.

Palavras-Chave: Estabilidade. Princípio da Eficiência. PEC nº 32. Constituição.

ABSTRACT: Given the contemporary Brazilian scenario, **in which the** imminent agenda, vote and approval of administrative reform predominates, the scope of which corresponds to, in fact, changing several rules of **public service**, surrounding the discussion, mainly, regarding the stability of **public servants** now, often frowned upon by society, this question arose: is stability **in public service** necessary? Thus, the general objective of the article presented hereinafter is the reflection on screen, questioning whether stability **in the public service** would really be an evil and whether this evil would be necessary, **based on the analysis of the law**, doctrine, jurisprudence, notes from institutes of research **as well as the** historical development of stability, aiming to highlight its functioning, motivation for its existence, and the solutions sought through the Proposal for Constitutional Amendment nº 32/2020.

Keywords: Stability. Efficiency Principle. EC No. 32. Constitution.

SUMÁRIO: 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS. 2. PRINCÍPIO DA EFICIENCIA. 3. ESTABILIDADE. 3.1. CONCEITO. 3.2.CONTEXTO HISTÓRICO. 3.2. ESTABILIDADE NOS MOLDES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. 3.3. REFORMA ADMINISTRATIVA (PEC Nº 32/2020). 4.CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

O sentimento que marca o cenário atual brasileiro é a incerteza quanto ao futuro do país, uma vez que muito se discute o déficit nas contas públicas a atrair uma maior atenção da população ante a temática, visto que afeta diretamente as empresas, empregabilidade, etc., colocando em discussão a iminente necessidade de revisão das contas públicas.

Nesse contexto, surgem correntes que afirmam que a revisão das contas públicas, de modo a torna-las saudáveis, perpassa pela necessidade de redução de gasto público, redução esta que afeta o serviço público.

Ora, tal afirmação não gera muita repercussão negativa, ao inverso, é normalmente acolhida, uma vez que boa parte da sociedade, quando remetida ao termo serviço público, pressupõe de imediato como sinônimos ao referido termo os de **ineficiência**, má qualidade, infraestrutura duvidosa, constância de desinteresse funcional e excesso de burocracia, divergindo do princípio constitucional da Eficiência, constante no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Paradoxalmente ao senso comum acima citado, o Brasil, nos termos da pesquisa feita pelo Conselho Nacional de Indústrias (CNI em 2020), é o 7º país que mais gasta com o funcionalismo público em ranking com mais de 70 países, sendo o gasto correspondente a 13,4% do produto interno bruto (PIB), justificando que tal fato atribui-se a discrepância salarial existente entre o setor público e a iniciativa privada, haja vista a maior remuneração naquele setor.

[1: Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/10/27/brasil-e-6o-que-mais-gasta-com-servidores-publicos-em-ranking-com-mais-de-70-paises-diz-cni.ghtml/> Acesso em 31 out. 2023.]

Devido à perplexidade decorrente de pesquisas que demonstram tal fato (volume de investimentos x ineficiência), o senso comum explicaria a divergência na justificativa de que a inoperância e ineficiência dos serviços públicos decorrem, não da ausência de investimentos, mas sim da garantia constitucional da estabilidade.

Esse senso comum formado na sociedade contemporânea brasileira afere que a estabilidade torna o servidor ineficiente e inoperante, em decorrência da manutenção do seu cargo público e do seu salário, ainda que seus resultados demonstrem que ele seja improdutivo.

Cessou a imagem do servidor público independente, que se utiliza da garantia constitucional da estabilidade para que possa atuar sem as amarras que, infelizmente, predominam no âmbito nacional, correspondentes ao suprimento de interesses alheios e individuais (patrimonialismo); do servidor que deveria agir de modo a alcançar sempre o interesse público, princípio soberano no Direito Administrativo. Coaduna tal entendimento Tereza Cristina Souza Padilha (2002, p.5):

Ao mesmo tempo, ao longo das últimas décadas, a imagem do servidor público brasileiro passou a ser gradativamente depreciada. Apontado como o grande vilão e responsável pelas mazelas do setor público, é ainda considerado privilegiado pelo fato de gozar de uma estabilidade de emprego, incompatível com o nível de desempenho hoje existente no setor.

Diante de todos os fatos supracitados, o escopo geral do presente artigo corresponde à análise da real necessidade da estabilidade no serviço público em um cenário de preocupação com as contas públicas, perfazendo-se presente a pauta da Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020, que busca extinguir a extensão da estabilidade a todos os servidores, a flexibilizando e, por consequência, gerando diversas opiniões controversas.

Esclareça-se, por necessário, que, de modo a ratificar a argumentação doravante exposta, far-se-á necessário o objetivo específico, qual seja, a análise quanto ao funcionamento atual da estabilidade no cenário brasileiro e o seu desenvolvimento histórico no âmbito nacional, bem como a convergência entre a estabilidade e o princípio da eficiência.

O presente artigo será desenvolvido a partir de uma revisão bibliográfica de artigos científicos, livros e jurisprudência. Também serão utilizados dados empíricos, como pesquisas de dados sobre a eficiência da administração pública brasileira.

2. PRINCÍPIO DA EFICIENCIA

O princípio constitucional da eficiência encontra a sua previsão no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, sendo introduzido ao dispositivo citado por intermédio da Emenda à Constituição (EC) nº 19/98.

O princípio em tela pode ser conceituado, nas palavras do grande mestre Reinaldo Couto (2020, p.147), como sendo dispositivo determinante que ??a atividade administrativa seja exercida com presteza, busca da perfeição e bom rendimento funcional, derivando do direito fundamental à boa administração pública.?? Digno de nota, por oportuno, que Celso Antonio Bandeira de Mello, em sua Doutrina (2012, p.125) afirma que o princípio da eficiência é um conceito mais restrito ao princípio oriundo do Direito Italiano, o da boa administração pública.

Por derradeiro, Reinaldo Couto (2020, p. 146) afirma que a inclusão do princípio no rol do art. 37, caput, da CF/88, não resultou em significativas mudanças para administração, mas também não causou malefícios, tendo em vista que a burocratização e falta de recursos no serviço público lesam a qualidade da prestação

dos serviços aos administrados, encontrando essa impossibilidade fática o princípio da eficiência. Superadas as críticas doutrinárias, a apresentação do princípio ora discutido faz-se relevante, uma vez que é correlato ao princípio da boa administração, buscando uma administração pública eficiente, capaz de atingir da melhor forma possível o interesse público com os recursos disponíveis. Constata-se, a partir da leitura da doutrina de Maria Sylvia Zanella di Pietro (2019, p.243) que o princípio em tela teve sua origem no Direito Italiano sendo, atualmente, nas palavras da doutrinadora, o ??mais moderno princípio da função administrativa?? uma vez que tem como requisito a boa prestação do serviço público atendendo o interesse dos administrados, em posição até de certa forma contrária aos doutrinadores supra citados.

Ratifica o entendimento acima narrado a doutrina contemporânea, citando-se, por oportuno, a passagem subscrita por Matheus Carvalho (2020, p.80), na qual defende que, quando adicionado o princípio ora debatido no rol dos princípios constantes no caput do art. 37 da CF/88, a doutrina tratava como ??sendo muito fluido, configurando um verdadeiro desabafo do constituinte derivado??. Ocorre, todavia, que o entendimento mais moderno, consoante o autor, é que a própria Constituição concretiza o princípio em tela, exemplificando com o art. 41 da Carta Magna, onde se prevê a avaliação periódica de desempenho dos servidores, tema este que, esclareça-se, será analisado nos tópicos posteriores.

É tal ilação corolário ao constante na reforma administrativa promovida pelo Decreto lei nº 200/1967. Cita-se, neste espectro, as palavras de Di Pietro (2019, p.243) apud Hely Lopes Meirelles (2003, 102):

Acrescenta ele que: ?esse dever de eficiência bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao ?dever de boa administração? da doutrina italiana, o que já se acha consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec.-lei 200/67, quando submete toda atividade do Executivo ao controle de resultado (arts. 13 e 25, V), fortalece o sistema de mérito (art. 25, VII), sujeita a Administração indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, III) e recomenda a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100)?

Conforme será demonstrado o princípio da eficiência guarda relação intrínseca com a estabilidade, uma vez que o senso comum atribui a ineficiência à garantia constitucional ora tratada.

3. ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO

3.1. CONCEITO

Partindo para o cerne central do presente artigo, tem-se que examinar a estabilidade do servidor público. A sua previsão legal encontra-se na redação do caput do art. 41 da CF/88. 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.

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

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

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

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

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

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com



remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

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

A estabilidade constitui verdadeira garantia constitucional ao servidor público, sendo conceituada, nas palavras de Dirley da Cunha Júnior (2019, p.285) como ??garantia constitucional de permanência, assegurada ao servidor público nomeado para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público, que tenha cumprido um período de prova, após o transcurso de determinado prazo e depois de ser submetido à avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade?? (grifo de Cunha próprio).

À primeira vista, pontua-se, por oportuno, que a estabilidade se estende somente aos servidores nomeados para cargo e que tenham sido aprovados em concurso público, não sendo plausível a sua concessão aos que prestam serviços terceirizados à administração, uma vez que são empregados, não da administração pública, mas sim das empresas que prestadora dos serviços terceirizados. Tal afirmação faz-se necessária uma vez que nos dias atuais existe, no espectro da administração pública, a terceirização para cargos que antes eram acessíveis somente mediante concursos tais como atendentes, auxiliares de limpeza, segurança, etc.

Igualmente não são protegidos pela estabilidade os ocupantes de cargos comissionados (assim entendidos os de livre nomeação e exoneração, não submetidos a concurso público) e os contratados em regime de excepcional interesse público, com limitação temporal de permanência, nos termos da Constituição Federal de 1988, art.37,IX.

Em observância ao disposto acima, a estabilidade provê ao servidor a certeza de que não perderá o cargo em decorrência de motivações políticas e pessoais, mas tão somente em razão do enquadramento nas hipóteses previstas nos incisos I, II e III do §1º do art. 41 da CF/88, ou seja: (i) sentença judicial transitada em julgado; (ii) mediante processo administrativo, desde que lhe seja assegurada a ampla defesa; (iii) mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho nos moldes de Lei Complementar.

Entende-se importante rememorar o desenvolvimento do contexto histórico que, motivou a existência da estabilidade, por intermédio das Constituições Brasileiras, de modo a compreender a sua existência e o seu funcionamento nos moldes da Constituição de 1988, bem como as mudanças propostas pela PEC nº 32/2020.

3.2. CONTEXTO HISTÓRICO

Em primeiro plano, cumpre destacar que a motivação para a existência da estabilidade no serviço público e, conseqüentemente, na atividade estatal, perpassa pela importante teoria do sociólogo Max Weber, denominada teoria da burocracia.

A teoria da burocracia pressupõe, no ideal de Max Weber, a adoção da racionalidade na administração, buscando a organização e controle dos processos e tarefas realizadas, de modo que sejam ordenados. Não se trata da burocracia hoje vista na sociedade como óbice para um serviço eficiente, mas sim de procedimentos padrões, racionais e organizados.

A teoria Weberiana encontra sua importância, dentre outros aspectos, ao distinguir o conceito de governantes e servidores públicos, sendo aqueles exercentes do poder em decorrência de eleições e estes, conforme a Nota de Política Social 4 do IPEA, ??resguardam o seu poder ao atuarem dentro das regras??.

[2: As Notas de Política Social do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) são estudos publicados periodicamente, englobando temas de políticas sociais brasileiras.]



Constata-se, a partir do supra narrado, ser a primeira motivação para a existência da estabilidade a constituição da figura do servidor independente, atuante sem amarras a interesses políticos e econômicos, resguardando a estrita observância somente ao interesse público. Ora, se não fosse a estabilidade, o modo de atuação da administração pública, por intermédio dos servidores públicos, seria alterado a cada eleição, ao passo em que diferentes governantes porventura assumissem o poder, afetando, desta forma, a continuidade dos serviços públicos. Cite-se, nesta atmosfera, a passagem da Nota de Política Social 4 do IPEA (2022, p.4):

[3: Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11537/28/BPS_29_nps4_estabilidade_servico_publico.pdf/ Acesso em 30 de out. 2023]

É neste sentido que a estabilidade se constituiu como elemento da modernização do Estado, na medida em que ela buscava profissionalizar a atuação na burocracia estatal estabelecendo regras para seu funcionamento que separavam a vontade do governante (rei, por exemplo) da operação cotidiana da máquina.

Dispara, portanto, Teresa Cristina Padilha de Souza (2002, p.25 a 27) que a teoria da burocracia de Max Weber, essencial à conformação da estabilidade do servidor, possui sete dimensões principais, sendo estas:

Formalização: Corolário do princípio da legalidade, corresponde ao estabelecimento de normas visando organizar as atividades da máquina estatal, de modo a garantir a segurança do servidor no desempenho de sua função

Divisão do Trabalho: Prescreve que as tarefas serão fracionadas e distribuídas para que cada servidor fique incumbido de desempenhar sua tarefa de modo específico

Hierarquia: Determina a organização de uma cadeia de comando, delineando um seguimento claro de autoridade, incumbida de tomar decisões.

Impessoalidade: O aspecto principal no que concerne o presente tema, a impessoalidade, também um princípio da administração pública prevista no caput do art. 37 da CF/88, prescreve a atuação imparcial, visando não atender a interesses específicos ou seguir crenças e opiniões pessoais, mas agir nos moldes do que a norma formalizada exige.

Competência técnica: O presente elemento baseia-se na necessidade da contratação do servidor público suceder a averiguação de sua capacidade técnica para desempenhar o cargo para qual o mesmo foi designado

Separação entre propriedade e administração: Fundamenta que o servidor não é detentor da organização ou ??proprietário dos meios de produção, mas deve trata-los como se assim fosse??(Padilha de Souza, p. 27)

Profissionalização do funcionário: Prescreve a incessante busca pela capacitação, especialização e outras habilidades visando o aperfeiçoamento da atuação do servidor, garantindo maior eficiência no desempenho de sua função.

Diante de todo o exposto acima, tem-se que a teoria de Max Weber foi fundamental para a construção da máquina pública, bem como para a figura do servidor público, ratificando a importância da estabilidade a si conferida que, repita-se, visa garantir a impessoalidade e a continuidade dos serviços públicos, evidenciando-se, portanto, ser necessária a estabilidade, principalmente no Brasil, onde, infelizmente,



ainda predominam o corporativismo, a corrupção, dentre outros fatores que se desvirtuam do escopo da boa administração pública.

A estabilidade, pois encontra suas raízes históricas em teorias formuladas ainda no século passado. No Brasil, sua previsão legal expressa adveio com a Constituição de 1934, conforme verifica-se abaixo:

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.

Nos moldes da constituição de 1934, a estabilidade era adquirida após dois anos para os funcionários públicos nomeados em virtude de concurso. Já ali, como se lê, previram-se como critérios para a destituição do servidor estável: (i) a sentença judicial e; (ii) processo administrativo, em que seja assegurada a ampla defesa.

Subsequente à constituição de 1937, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 manteve a garantia, vislumbrada em seu art. 156, alínea ??c??, tendo o dispositivo sido suspenso pelo Decreto n^o 10.358/42 que urgiu no período da Segunda Guerra Mundial, durante o governo de Getúlio Vargas. Vejamos:

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; (Suspenso pelo Decreto n^o 10.358, de 1942)

A posteriori, promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, previu-se a garantia da estabilidade ainda nos moldes anteriores, mantendo a sua extensão no que diz respeito aos funcionários efetivos sem concurso, conforme verifica-se no texto abaixo:

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.

Finalmente, antecedendo por derradeiro a Constituição de 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 não olvidou-se da previsão da estabilidade em seu texto, aduzindo-a no art. 99, restringindo-a somente aos que ingressaram em cargo público mediante concurso público:

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

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

3.2. ESTABILIDADE NOS MOLDES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988 mantém a estabilidade como garantia de permanência no serviço público, assegurada expressamente pelo constante no caput do art. 41. Há aqui de se ressaltar que a estabilidade



não se confunde com vitaliciedade, sendo aquela concernente a um atributo do cargo no que diz respeito a sua forma de provimento.

[4: JUNIOR, Dirley da Cunha. Curso de Direito Constitucional. Bahia: Salvador, p.906]

A nomeação do servidor público para o cargo efetivo não pressupõe de imediato a aquisição da estabilidade. A bem da verdade, a constituição passou da estabilidade bienal para estabilidade trienal com o advento da EC nº 19/98, ou seja, o servidor só adquire estabilidade ??após três anos de efetivo exercício??, nos moldes do citado art. 41.

Assim que nomeado, o servidor será submetido ao estágio probatório, nos termos do art. 20 da Lei Federal nº 8.112/90, replicada pelo art. 28 da Lei Estadual baiana nº 6.677/94, visando aferir a sua capacidade e aptidão para exercer o cargo ao qual foi nomeado.

[5: O artigo 20 da citada lei aduz, em sua redação, que o estágio probatório terá o seu período de duração correspondente a 24 (vinte e quatro) meses. Contudo, com o advento da EC nº 19/98, este prazo passou a ser compreendido por três anos, ou seja, 36 meses.]

N?outro giro, a jurisprudência consolidou o entendimento, mediante sumula vinculante, dispondo que o servidor, ainda em estágio probatório, não poderá ser demitido de forma discricionária, exigindo-se formalidade e motivação. In verbis:

Súmula 21 - Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade.

A Constituição de 1988 trouxe, originalmente, em seu texto as hipóteses de perda do cargo de forma análoga a constituição de 1934. Ocorreu, no entanto, o acréscimo da hipótese de perda do cargo mediante avaliação periódica de desempenho, por intermédio da EC nº 19/98, como forma de efetivação do princípio da eficiência, ou seja, aduz que o servidor ineficiente possa perder o cargo, nos conformes da Lei complementar e, sobretudo, assegurada a ampla defesa.

Padece, paradoxalmente, a administração pública de lei complementar em âmbito nacional, vinculando a administração direta e indireta dos entes federativos, que conste em seu texto critérios objetivos para aferir a eficiência dos servidores frente aos seus deveres funcionais quanto a essa última hipótese de aferição de desempenho.

Poder-se-ia imaginar uma lacuna legal, haja vista a ausência de parâmetros objetivos gerais para submeter o servidor ao devido procedimento administrativo, de modo a aferir sua eficiência, ou produtividade. Na voz comum, somar-se-ia esse fator ao corporativismo e se evidenciaria como produto o risco da burocracia e da estabilidade consistente na possibilidade de distorção do comportamento do servidor, permitindo um certo ??comodismo??, uma vez que ele não possuirá incentivos maiores ou risco para a sua manutenção no cargo, independente da forma que desempenhe as suas funções.

Na ausência de lei nacional que regulamente a eficiência do servidor, na União Federal, órgãos da administração direta e indireta buscam normatizar tal fator, como, por exemplo, o Programa de Gestão de Desempenho (PGD) desenvolvido pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), uma autarquia Federal, visando viabilizar o trabalho híbrido, não regrido mais servidores de determinados cargos por horas trabalhadas, mas sim pelo efetivo cumprimento de suas demandas, conforme verifica-se na Portaria nº 4.194/2022, em seu art. 2º:

Art. 2º São objetivos do PGD no DNIT:

I - controle efetivo da produtividade e das atividades realizadas, por meio do acompanhamento de metas,

prazos e entregas realizadas pelos agentes públicos e pelas unidades;

II - aumento da produtividade e da qualidade das atividades realizadas, com resultados de impacto institucional e social;

III - aumento da qualidade técnica dos trabalhos e dos procedimentos adotados pelo DNIT, bem como o desenvolvimento de práticas e instrumentos de gestão que forneçam organização, padronização e mensuração de processos de trabalho;

IV - melhoria dos programas de qualidade de vida dos seus agentes públicos, permitindo que o participante escolha seu ambiente de trabalho e evite deslocamento diário;

V - manutenção de talentos no DNIT e redução dos níveis de absenteísmos em decorrência de doenças ocupacionais; VI - redução da ociosidade pela sistematização e informatização das demandas; e

VII - redução de custos do DNIT.

Claro que leis específicas no âmbito dos entes federativos poderiam também trazer tais critérios de aferição de produtividade, uma vez existir competência concorrente sobre a matéria (art.39 da CF/88), porém, assiste-se, no mais das vezes, que a matéria produtividade ou eficiência se vincula à própria remuneração, entendendo ser um meio eficaz de estimular a sua produtividade no desempenho funcional de suas atribuições.

Em âmbito estadual, na Bahia, tem-se o Prêmio por Desempenho Fazendário (PDF), instituído pela Lei nº 7.200 /2001, visando recompensar o servidor produtivo nos moldes abaixo citados:

Art. 1º Fica instituído o Prêmio por Desempenho Fazendário, que poderá ser concedido uma vez por trimestre a servidores ativos ocupantes de cargos de provimento permanente e de cargos de provimento temporário, no âmbito da Secretaria da Fazenda, com o objetivo de estimular e remunerar seus aumentos de produtividade que impliquem superação de metas de: (grifo próprio)

I - arrecadação tributária;

II - outros indicadores de desempenho previamente estabelecidos.

§ 1º - A arrecadação tributária não poderá ter como meta valor inferior ao constante da Proposta Orçamentária do Estado.

§ 2º - As metas de arrecadação tributária e de outros indicadores de desempenho poderão ser desdobradas por unidade administrativa, conforme dispuser o regulamento.

Art. 2º O prêmio de que trata esta Lei terá como limite máximo individual o percentual de 35% (trinta e cinco por cento) calculado sobre a soma das vantagens creditadas ao servidor no trimestre imediatamente anterior ao seu pagamento, a título de:

I - vencimento;

II - gratificação de produção;

III - gratificação pelo exercício de cargo de provimento temporário;

IV - hora extra incorporada.

É possível observar na lei supra a descrição de critérios objetivos para aferir se o servidor teve a produtividade necessária para enquadrar-se como premiado nos moldes do diploma legal. Trata-se de verdadeira busca pela eficiência máxima do servidor, recompensando os resultados obtidos por este, diante da inexistência de lei federal.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que as avaliações periódicas de desempenho infraconstitucionais, como leis estaduais, são constitucionais, não se confundindo, todavia

, com a previsão constitucional na matéria. Tal afirmativa fundamenta-se na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.437 São Paulo, conforme observa-se abaixo:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. INC. V DO ART. 17, INC. V DO ART. 27 E AL. D DO INC. IV DO ART. 135 DA LEI COMPLEMENTAR N. 1.270 DO ESTADO DE SÃO PAULO (LEI ORGÂNICA DA PROCURADORIA DO ESTADO DE SÃO PAULO). PERDA DO CARGO PÚBLICO POR INEFICIÊNCIA. AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO. ALEGADA USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INC. III DO § 1º DO ART. 41 E ART. 247, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

1. A estabilidade no serviço público é instrumento posto no sistema como instrumento garantidor do exercício do cargo público de forma impessoal, técnica, moral e eficiente.
2. Pela interpretação sistemática do parágrafo único do art. 247 e do inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição da República, a lei complementar pela qual se regulamenta o procedimento da avaliação periódica de desempenho, é aplicável aos ocupantes do cargo de procuradores do Estado e do Distrito Federal que exercem atividade típica de Estado.
3. Nas normas impugnadas estaduais não se disciplina procedimento autônomo de avaliação periódica de desempenho prevista no inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição da República a contrariar a repartição de competências constitucionais.
4. É constitucional a norma legal pela qual se impõe demissão por ineficiência no serviço público, apurada em processo administrativo disciplinar, assegurada a ampla defesa. Hipótese prevista no inc. II do § 1º do art. 41 da Constituição da República que não equivale à perda de cargo público por avaliação de desempenho a que se refere o inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição da República.

(...)

14. Não tratou a lei estadual em análise de regular o procedimento de avaliação periódica de desempenho. A avaliação periódica de desempenho de que trata a Lei Complementar n. 1.270/2015 (Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo), não se confunde com a avaliação prevista no inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição da República. (grifo)

15. Na Lei Complementar estadual n. 1.270/2015 não se disciplina procedimento autônomo destinado a aferir gestão de desempenho pautada em critérios de eficiência e com finalidade de exclusão ou permanência no serviço público. (grifo)

A avaliação de desempenho prevista nas normas impugnadas pode resultar na anotação de elogio em prontuário, aferição do mérito dos integrantes da carreira para fins de promoção e demissão por ineficiência decorrente de descumprimento de dever funcional que, no caso, subsume-se à hipótese do inc. II do § 1º do art. 41 da Constituição (perda do cargo por processo administrativo disciplinar, assegurada a ampla defesa).

A demissão por ineficiência no serviço público, na hipótese em tela, caracteriza falta funcional, de conteúdo sancionatório, que depende de processo administrativo disciplinar, assegurada a ampla defesa, nos termos do inc. II do § 1º do art. 41 da Constituição da República

No âmbito da jurisprudência concernente a temática ora discutida, o STF consolidou o entendimento quanto a possibilidade da utilização de avaliação de desempenho como critério para a gratificação de natureza pro labore faciendo. Vejamos:

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVIDORA PÚBLICA APOSENTADA. GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DE ATIVIDADE DO SEGURO SOCIAL (GDASS). PARIDADE ENTRE ATIVOS E INATIVOS. TERMO FINAL. PROCESSAMENTO DOS RESULTADOS DA PRIMEIRA AVALIAÇÃO INDIVIDUAL DE DESEMPENHO. DIMINUIÇÃO DO VALOR PAGO EM RAZÃO DA SUPERVENIÊNCIA DA AVALIAÇÃO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. INOCORRÊNCIA. PRECEDENTES.

1. Os servidores inativos fazem jus à Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social (GDASS), no mesmo índice pago aos ativos, até o processamento dos resultados da primeira avaliação de desempenho. Daí em diante, a gratificação perde o caráter genérico e adquire o natureza pro labore fazendo.

2. A redução, após a homologação do resultado das avaliações, do valor da gratificação de desempenho paga aos inativos e pensionistas não configura ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos. ARE 1.052.570-RG (Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tema 983) 3. Agravo interno a que se nega provimento? (ARE n. 962.134-AgR, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 12.6.2018).

As decisões do Supremo Tribunal Federal deixam claro que medidas como as aqui citadas ainda não significam, exatamente a uma avaliação constante do desempenho do servidor, tal como prevista no atual texto constitucional.

Outro exemplo de quando a produtividade se mostra usualmente aferida constitui a promoção por merecimento expressamente citada na Lei nº 8.112/90. No entanto, os critérios para aferição de ??merecimento??, pontuação e processos são definidos por regulamentos internos dos órgãos públicos, uma vez dada a vacância de lei federal específica.

Todavia, percebe-se, novamente que, para além de não haver a avaliação ordinária do desempenho em si vinculando-o aos resultados obtidos e se medindo a própria eficiência administrativa na prestação dos serviços, ainda se tem em paralelo a promoção por tempo de serviço, que, por sua vez, colabora para o cenário da ineficiência, uma vez que ocorrerá independente da produtividade do servidor.

O intuito das pontuações acima tem por escopo evidenciar que um sistema pode possuir lacunas que geram distorções à sua finalidade, por mais moderno e necessário que seja, como no caso da estabilidade, sendo dever da sociedade a busca incessante pelo seu aperfeiçoamento.

Atualmente, conforme dito em capítulos anteriores, o debate entorno da reforma administrativa ganhou tal relevância justamente para suprir essas lacunas que, no ponto de vista da sociedade civil refletida nos seus representantes, não são mais cabíveis em um cenário de instabilidade econômica que assola, não somente o Brasil, mas o mundo como um todo.

3.3. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32/2020

Surgiu, no cenário acima mencionado, a Proposta de Emenda à Constituição n 32/2020, trazendo mudanças significativas em diversos institutos do Direito Administrativo, dentre eles, a estabilidade.

[6: O texto da PEC nº 32/2020 sofreu alterações mediante emendas em 23/09/2021. Contudo, o presente artigo basear-se-á no texto original da PEC, afastando tais emendas.]

Registre-se que, por mais adequadas e cabíveis críticas feitas quanto à forma do surgimento da reforma, a falta de debate com a sociedade e as lacunas existentes no texto da PEC, o presente artigo tem por escopo tratar, com juridicidade, o principal texto de reforma administrativa ora discutido pelo Congresso Nacional. Portanto, restringir-se-á somente aos aspectos jurídicos concernentes à estabilidade.

A reforma administrativa representada pela PEC nº 32/2020, visa mudar o regime jurídico de contratação,



bem como a forma de aquisição da estabilidade. A proposta visa criar novos vínculos e espécies de cargo, a saber:

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.

§ 1º Os critérios para definição de cargos típicos de Estado serão estabelecidos em lei complementar federal.

A conceituação dos cargos é observável no documento constante no site do Ministério da Economia, denominado: Nova Administração Pública - Perguntas Frequentes (BRASIL. Ministério da Economia, 2020):

A. Vínculo de Experiência: como etapa do concurso público, o vínculo inicial será marcado por um período de experiência de 1 a 2 anos, dependendo do tipo de cargo almejado. Ao fim deste processo, o candidato passará ou não a compor a força de trabalho permanente, seja em cargos típicos de Estado (item B) ou em cargos com vínculo por prazo indeterminado (item C), de acordo com o cargo para o qual concorreu no concurso público.

B. Cargos típicos de Estado: servidores que exercem atividades que são, ao mesmo tempo, finalísticas, indispensáveis para a existência ou representação do Estado e exclusivamente públicas. Compõem o núcleo duro do Estado e trabalham em atividades finalísticas, típicas do Estado.

C. Cargos com vínculo por prazo indeterminado: irão compor a maior parte do quadro permanente. Se ocupam de atividades administrativas, técnicas ou especializadas que são contínuas e não são exclusivas de estado.

D. Vínculos por prazo determinado: contratados para lidar com necessidades temporárias de interesse público, com tempo de vínculo previamente estabelecido. Após o término do período, o profissional deixará os quadros da Administração Pública.

E. Cargos de liderança e assessoramento: são destinados a atribuições de liderança estratégica, gerencial ou técnica e de assessoramento. Por isso, via de regra, serão providas por meio de processo de seleção simplificado, com pequena parcela sendo de livre nomeação

O cerne central encontra-se nos cargos típicos de Estado, constituindo um termo brando, haja vista que sua previsão expressa surgiu a partir do texto da PEC ora analisada. Atualmente, entende-se por cargo típico de estado, nas palavras de Di Pietro (2019, p.1333):

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

Tratam-se de carreiras com atividades essencialmente estatais, sem qualquer correspondência com o setor privado.

A partir da diferenciação estabelecida pelo art. 39-A, apenas terão direito à estabilidade os cargos típicos de estado, conforme o texto da PEC nº 32/2020 em seu art. 41. 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. (grifo)

Dito isto, a reforma buscou a flexibilização da estabilidade, a restringindo somente a uma parcela dos servidores públicos, deixando de ser uma característica geral de todos os cargos, bem como a aferição periódica de desempenho, mediante critérios objetivos previstos em Lei infraconstitucional.

Na nova redação proposta ao art. 41, constata-se ainda expressamente inserida a figura da avaliação de desempenho, uma vez que prescreve a necessidade de "desempenho satisfatório", ressaltando algo que, em tese, deveria ter sido já uma prática.

A finalidade da presente alteração, como visto, traduz-se como a aferição da eficiência do servidor desde o seu ingresso no setor público. Verifica-se que a mudança pretendida traz expressamente o instrumento da avaliação periódica de desempenho para transmutar o vínculo precário (vínculo de experiência) em vínculo definitivo (vínculo efetivo).

No entanto, observa-se verdadeira lacuna no dispositivo evidenciado, uma vez que não traz consigo critérios objetivos para tal transmutação, guiando-se à presunção que poderá basear-se em critérios subjetivos, desvinculando-se da finalidade da estabilidade que é blindar o servidor público de interesses alheios ao interesse público.

Pontua-se que a avaliação acima, para alcançar a eficiência do servidor de forma objetiva, deverá se basear em critérios suscitados em lei, uma vez que, caso seja baseada em critérios subjetivos, predominará o risco da pessoalidade como um óbice na efetivação do servidor, afastando o princípio constitucional expresso da impessoalidade que circunda a estabilidade. Novamente, aqui a crítica quanto à omissão para o estabelecimento de critérios objetivos gerais.

Outra mudança pretendida pela PEC ora discutida é a obrigatoriedade da avaliação periódica de desempenho para os servidores estáveis, ou seja, superado o vínculo de experiência, conforme observa-se abaixo:

Art. 41. (...)

§ 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.

Em verdade, aqui inexistente inovação, pois o instituto da avaliação periódica de desempenho abordada acima já encontra sua previsão no art. 41, §1º, III, da CF/88. Mais uma vez, critica-se verdadeira inércia do Poder Legislativo no que tange ao estabelecimento desses critérios.

Noutro giro, verifica-se que a eficiência do servidor, aferida pelos critérios objetivos constantes em leis infraconstitucionais, será utilizada como parâmetro para promoção ou progressão de carreira, findando, acertadamente, o instituto da progressão de carreira por tempo de serviço. Ora, caso um servidor seja



declarado ineficiente, baseando-se em critérios legais objetivo, entende-se injusta a sua promoção somente em decorrência do tempo em que desenvolveu as suas atividades institucionais. Vejamos abaixo:

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

(...)
XXIII - é vedada a concessão a qualquer servidor ou empregado da administração pública direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista de:

h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço;

Por derradeiro, conforme pontuado anteriormente, a promoção por tempo de serviço constitui fato correlato à ineficiência, uma vez que não se vislumbra, em sua estrutura, mérito ou desempenho, atuando de forma indiscriminada baseando-se apenas no período em que um servidor desempenhou suas atividades institucionais. Sendo assim, o texto da PEC nº 32/2020 passou a vedar essa prática nos moldes abaixo narrados:

Art. 37...

(...)
XXIII - é vedada a concessão a qualquer servidor ou empregado da administração pública direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista de:

h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço

Dada a análise legal das modificações intentadas pela Proposta de Emenda à Constituição, verifica-se que, apesar de inovações bruscas trazidas pelo seu texto, ratifica-se que o instrumento de avaliação periódica de desempenho manter-se-á pendente de edição de legislação infraconstitucional para a sua instituição, perpetuando-se o risco de prevalecer a vacância legal contemporaneamente observada.

Maxima vênua ao debate, a incidência de esforços para a aprovação da PEC n 32/2020 seria melhor aproveitada na discussão e aprovação de projetos de lei cujo escopo corresponde a introduzir essa avaliação periódica de desempenho, como o Projeto de Lei do Senado nº 116/2017 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.??

Paradoxalmente, o projeto de lei apresentado em 2017 encontra-se com o seguinte andamento ??21/12/2022 - ARQUIVADA AO FINAL DA LEGISLATURA??, ratificando, pois, o teor da vacância legislativa perante a presente temática.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ex positis, a estabilidade figura uma importante garantia de independência ao servidor público, para que o mesmo possa desempenhar as suas funções institucionais observando estritamente o interesse público, não tendo consigo as amarras de interesses políticos, econômicos ou pessoais alheios a finalidade pública.

Por muitas vezes um atendimento nada cordial, atraso de prazos, demora na prestação de serviço bem como serviços públicos precários são vistos na sociedade como consequência da estabilidade. Há de se



considerar, contudo, que o serviço público perpassa por diversos fatores, tais quais: (i) o que foi investido; (ii) de que forma o investimento se deu; (iii) quais os procedimentos existentes em lei; dentre outros. A burocracia idealizada por Max Weber, diferente dos dias atuais, não tem sentido pejorativo, mas sim uma conotação de organização procedimental, ou seja, a divisão do trabalho de modo que a sua operação viabilize-se de forma objetiva e ordenada.

Ocorre que as leis infraconstitucionais poderiam prever procedimentos eivados de excesso de burocracia, levando a ineficiência, dada a falta de agilidade nos procedimentos, e tal afirmação fundamenta-se no argumento de que as leis, como produto da vontade popular, podem ter as suas imperfeições, não é por acaso que existem procedimentos para alterá-las e revogá-las.

Não tem por escopo o presente artigo dissonar do entendimento de que há sim malefícios no funcionamento atual da estabilidade. Ao revés, reconhece-se tal problemática, no entanto busca evidenciar que a estabilidade não é fonte de todos os problemas do serviço público, tampouco da maioria deles. A estabilidade de fato possui relação direta com a eficiência, mas também se coliga a outros princípios, como por exemplo a impessoalidade.

Subscreve-se aqui que a estabilidade constitui um mal necessário para a sociedade, justificando tal afirmativa o passo em que constitui uma garantia para independência institucional do servidor, garantindo também um certo ??comodismo?? ao servidor ineficiente, uma vez que não existem parâmetros legais para enquadrá-lo um servidor como eficiente e ineficiente, ainda que exista em seu texto, conforme exaustivamente reiterado ao longo da presente pesquisa o art. 41, §1º, inciso III, que prevê a perda do cargo do servidor estável decorrente de ineficiência.

A problemática decorre da inércia legislativa, conforme narrado anteriormente, pois o texto constitucional aduz em seus artigos que o servidor estável poderá perder o cargo mediante avaliação periódica de desempenho. Ora, não havendo lei que regulamente isto, não há de se falar em parâmetros para caracterizar um servidor como ineficiente.

O que observa-se atualmente são órgãos da administração públicas buscando preencher essa lacuna instituindo regimes próprios de avaliação de desempenho e até mesmo premiações ou recompensas àqueles que enquadram-se como eficientes nos moldes das portarias ou demais documentos legais internos.

A reforma administrativa busca a flexibilização da estabilidade e reitera um instrumento já existente que a delegação de competência para os legisladores infraconstitucionais a edição de Lei que tenham em seu escopo a descrição de critérios objetivos de avaliação de desempenho para os servidores públicos.

A inserção de subjetividade de avaliação em estágio probatório e a flexibilização excessiva da estabilidade é perigosa, uma vez que pode divergir do princípio da impessoalidade. Subentende-se a tentativa da instituição de Lei que tenha o objetivo de definir tais critérios, como por exemplo o Projeto de Lei Complementar nº 116/2017 que busca os definir.

Tal tentativa proveria tempo hábil de uma discussão ampla das mudanças realmente necessárias à administração pública e, ao mesmo tempo, mitigaria o lado negativo da estabilidade, sendo este a possibilidade de ??comodismo?? por parte dos servidores. Os servidores públicos passariam a ser avaliados pelo seu desempenho no exercício de suas atividades funcionais, correndo o risco de perder o cargo quando enquadrados no art. 41, §1º, III, da Constituição Federal de 1988.

Ainda que, por lógico, possa predominar um certo corporativismo em baixa escala, entende-se por necessidade a reforma do instituto da promoção por tempo de serviço, passando a ser pela eficiência do servidor, observados os critérios objetivos previstos em lei, bem como a previsão de recompensas para o servidor eficiente como forma de incentivá-lo.



Torna-se evidente, portanto, que a estabilidade é uma garantia fundamental para independência do servidor, para a continuidade do serviço público, e para a predominância da impessoalidade na administração pública, devendo ter a sua existência protegida e o seu molde de funcionamento aprimorado mediante o estabelecimento de lei que regulamente a avaliação periódica de desempenho visando a busca pela maior eficiência dos serviços públicos.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Matheus. Curso de Direito Administrativo. Salvador: JusPODIVM, 2020.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. Curso de Direito Administrativo. Salvador: JusPODIVM, 2019.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional. Salvador: JusPODIVM, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2013.

SOUZA, Tereza Cristina Padilha de. Mérito, estabilidade e desempenho: influência sobre o comportamento no servidor público. Dissertação (Mestrado Executivo) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: >. Acesso em 15.11.2023.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 116, de 2017. 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. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128876>. Acesso em 27.11.2023.

BAHIA. Lei Ordinária nº 7.800/2001. Disponível em < <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-7800-2001-bahia-institui-o-premio-por-desempenho-fazendario-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 15.11.2023.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Portaria DNIT nº 4.194, de 20 de julho de 2022. Dispõe, no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, sobre critérios e procedimentos gerais sobre o Programa de Gestão de Desempenho ? PGD. Brasília, DF: Ministério da Infraestrutura. Disponível em: < https://www.gov.br/dnit/pt-br/acesso-a-informacao/servidores/programa-de-gestao-de-desempenho/normativos/Portaria_4194_PGD_DNIT_.pdf>. Acesso em 15.11.2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.802.086. Relatora: Ministra Carmen Lucia. Acórdão publicado em 03 de dezembro de 2020. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754566810>>. Acesso em 20.11.2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 203. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 25 de maio de 2018. Publicado em 12 de junho de 2018.



Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14992672>>. Acesso em 20.11.2023.

G1. Brasil é 7º que mais gasta com servidores públicos em ranking com mais de 70 países, diz CNI. G1 Economia, 27 out. 2020. Disponível em: < <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/10/27/brasil-e-6o-que-mais-gasta-com-servidores-publicos-em-ranking-com-mais-de-70-paises-diz-cni.ghtml>>. Acesso em 31.10.2023

Lotta, Gabriela; Baird, Marcello. Estabilidade no serviço público e sua relação com democracia e Estado de bem-estar social. Nota de Política Social, n. 4. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022. Disponível em: < https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11537/28/BPS_29_nps4_estabilidade_servico_publico.pdf>. Acesso em 30.10.2023.