

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO

Escola de Direito, Turismo e Museologia

Departamento de Direito

Natanielle Efigênia Fernandes dos Passos

**A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO COMO INSTRUMENTO JURÍDICO
GARANTIDOR DA EFETIVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

Ouro Preto

2020

Natanielle Efigênia Fernandes dos Passos

**A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO COMO INSTRUMENTO JURÍDICO
GARANTIDOR DA EFETIVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal de Ouro Preto, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Federico Nunes de Matos.

Área de Concentração: Direito Administrativo.

Ouro Preto

2020



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
REITORIA
ESCOLA DE DIREITO, TURISMO E MUSEOLOGIA
DEPARTAMENTO DE DIREITO

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

Natanielle Efigênia Fernandes dos Passos

A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO COMO INSTRUMENTO JURÍDICO GARANTIDOR DA EFETIVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Membros da banca

Federico Nunes de Matos - Doutor - UFOP
André de Abreu Costa - Doutor - UFOP
Karina Ferreira Lanza- Mestranda - UFOP

Versão final
Aprovado em 19 de novembro de 2020

De acordo

Federico Nunes de Matos



Documento assinado eletronicamente por **Federico Nunes de Matos, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 23/11/2020, às 12:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0105351** e o código CRC **A1D6949B**.

Referência: Caso responda este documento, indicar expressamente o Processo nº 23109.008878/2020-32

SEI nº 0105351

R. Diogo de Vasconcelos, 122, - Bairro Pilar Ouro Preto/MG, CEP 35400-000
Telefone: 3135591545 - www.ufop.br

A minha amada e eterna avó Maria Hermes Fernandes, pelo exemplo de persistência e gosto pela vida. Com o sorriso sempre estampado no rosto, combateu o bom combate, acabou a carreira, guardou a fé.

AGRADECIMENTOS

Concluir este trabalho não foi tarefa fácil, o contexto pandêmico carrega com ele incertezas, tristezas e momentos de desânimo e ansiedade. Mas vai passar! Essa certeza, a ciência nos dá. Que vai chover quando o sol se cansar. Para que as flores não falem jamais.

A Deus, meu refúgio e fortaleza, socorro bem presente. Tudo que tenho e sou eu devo a Ele.

A minha família, pelo apoio, amor, carinho e incentivo que sempre recebi. Dedico essa vitória a vocês.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Federico Nunes de Matos, por todo empenho, profissionalismo, humildade e gentileza dispensados nas orientações.

Aos amigos Rosália Lopes, Victória Passos, Samuel Júnior, Fernanda Dutra, Débora Marota e Mariléa Brumana, pelo auxílio no desenvolvimento deste trabalho. Nossas conversas, debates e risadas tornaram a caminhada mais leve. Agradeço a Deus pela vida de cada um de vocês.

Ao Fórum da Comarca de Mariana/MG pela oportunidade de aprendizado e convivência com pessoas espetaculares, em especial, Maria Helena Rocha Ferreira, exemplo de servidora pública eficiente e dedicada.

Enfim, obrigada a todos que, de perto ou de longe, com uma oração ou um gesto tenham contribuído para essa conquista.

RESUMO

Os primeiros contornos da estabilidade do servidor público foram delineados na Constituição Federal de 1938. Sua essência abarca o compromisso da Administração Pública brasileira de zelar pela continuidade do serviço e a responsabilidade de garantir o melhor desempenho das funções pelo servidor. Caracterizada hoje como a garantia do servidor público estatutário de permanecer no serviço, após o período de três anos de efetivo exercício, a estabilidade tem sido encarada como preceptora dos problemas que acometem a Administração Pública e o serviço público brasileiros. O instituto é visto como escudo de proteção para a falta de compromisso, irresponsabilidade e comodismo do servidor com a coisa pública. O presente trabalho tem o escopo de analisar o instituto da estabilidade, com a finalidade de apontar a instrumentalidade deste direito para o alcance dos comandos inerentes aos princípios da eficiência e da impessoalidade na prestação do serviço no âmbito da Administração Pública. A Emenda Constitucional n.º 19 de 1998 traz em seu texto importantes aspectos jurídicos que envolvem a Administração e seus servidores, entre eles os requisitos para aquisição da estabilidade e perda do cargo pelo servidor estável. A exploração metodológica bibliográfica possibilitou a análise das perspectivas multidisciplinares dos comandos normativos que dispõem sobre as ferramentas para capacitação, aperfeiçoamento e avaliação de desempenho do servidor público estatutário, bem como dos instrumentos que a Administração Pública brasileira possui para exercer seu poder/dever de exigir dos servidores o serviço eficiente. Longe de ser mazela para o Estado brasileiro, a estabilidade é direito constitucional que garante a continuidade do serviço público, instrumento imprescindível para a consecução dos objetivos da Administração Pública, para que ela não se desvincule de suas finalidades e não se transforme em organismo a serviço dos ocupantes temporários dos cargos de direção da coisa pública.

Palavras-chave: Servidor Público. Estabilidade. Princípios da Administração Pública. Emenda Constitucional n.º 19 de 1998.

ABSTRACT

The first outline of public servant stability was established by the 1938 Federal Constitution of Brazil. Its essence incorporates the commitment of the Brazilian Public Administration to the continuity of service and to the responsibility of guaranteeing the better performance by the public servant. Characterized today as the public servants guarantee to remain in service, after 3 years of active service, stability has been regarded as the source of problems within Public Administration and public service in Brazil. This institute is seen as a shield for lack of commitment, irresponsibility and self-indulgence of the servant in regards to the public good. The present work seeks to analyze the institute of stability, as a means to point out the instrumentality of the right in achieving the commands related to the principles of effectiveness and impersonality of service rendering in the scope of Public Administration. The 19th Constitutional Amendment of 1988 establishes important legal aspects that involve the Public Administration e its servants, amongst them are the requisites to stability acquisition and loss of office by the stable servant. The methodical bibliographical analysis made it possible to review multidisciplinary perspectives of the legislative commands that concern the tools for capacitation, refinement and evaluation of the public servant's performance, as well as the Public Administrations instruments to exert its power/duty to demand an effective service from the servants. Far from being a sore to the Brazilian State, stability is a constitutional right that guarantees the continuity of public service, something that is essential to achieving the Public Administration aims, so that is does not drift from its purposes and doesn't transform itself into an organization that yields to temporary occupants of the managerial positions of the public good.

Key Words: Public Servant. Stability, Principles of Public Administration. 19th Constitutional Amendment of 1998.

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÔNIMOS

art.	Artigo
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAS	Comissão de Assuntos Sociais
CF/88	Constituição Federal de 1988
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
EC n.º 19/1988	Emenda Constitucional nº 19 de 1988
e- Ouv	Sistema de Ouvidorias do Governo Federal
e- SIC	Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão
inc.	Inciso
L.C	Lei Complementar
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
RE	Recurso Extraordinário
SCIELO	Scientific Electronic Library Online
SISREF	Sistema de Registro Eletrônico de Frequência
STJ	Superior Tribunal de Justiça
Unacon	Sindicato Nacional dos Auditores e Técnicos Federais de Finanças e Controle

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA: ASPECTOS GERAIS DOS SERVIDORES PÚBLICOS	11
2.1 Aspectos Introdutórios.....	11
2.2 Do Regime Jurídico dos Servidores Públicos.....	14
2.3 Dos cargos, empregos e da função pública	16
2.4 Emenda Constitucional n.º 19/1998	17
3 A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: CONCEITUAÇÕES, FUNDAMENTOS E REQUISITOS	20
3.1 Conceito de Estabilidade.....	20
3.2 Requisitos para aquisição da Estabilidade	30
3.3 Hipóteses de perda da Estabilidade	35
4 O INSTITUTO DA ESTABILIDADE COMO INSTRUMENTO JURÍDICO GARANTIDOR DA EFETIVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA EFICIÊNCIA	37
4.1 Dos Princípios da Administração Pública.....	37
4.2.1 Das Escolas de Governo.....	39
4.2.3 Da Avaliação Periódica de Desempenho	41
4.3 Do Controle de Resultados	43
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
REFERÊNCIAS.....	49

1. INTRODUÇÃO

A constitucionalização dos princípios norteadores da Administração Pública, exige dos agentes que integram a máquina estatal conduta condizente aos valores neles contidos. Investidos em cargo de provimento efetivo e submetidos a um conjunto de regras que caracterizam o vínculo funcional, os servidores públicos estão sujeitos a inquirições jurídicas que demandam, cada vez mais, novas abordagens sobre temas já discutidos, bem como a exploração de novos questionamentos.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Lei n.º 8.112/90) / Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União (BRASIL, 1990) e a Emenda Constitucional n.º 19 de 1998 (EC n.º 19/1998) serão os principais objetos de análise deste trabalho, tendo em vista o arcabouço normativo que os compõe referente ao tema da pesquisa ora projetada.

Considerando a relevante mudança trazida pela EC n.º 19/1998, no que diz respeito a possibilidade de flexibilização da garantia constitucional de estabilidade do servidor público, prerrogativa essencial para o exercício imparcial da função pública, tem por finalidade a presente pesquisa analisar se o instituto constitui instrumento jurídico hábil a efetivação dos princípios constitucionais da Administração Pública elencados no artigo 37, caput, da CF/88, em especial, os princípios da impessoalidade e da eficiência.

A materialização do trabalho se dará a partir da abordagem metodológica exploratória, substantificada em pesquisas realizadas na doutrina por meio de livros e manuais, bem como em decisões judiciais, dissertações, teses e em artigos em periódicos obtidos nos seguintes bancos de dados: SCIELO (Scientific Electronic Library Online), CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), Revista dos Tribunais e repositórios de instituições de ensino superior, a fim de obter explanação crítica e científica sobre o tema e alcançar os seguintes objetivos específicos: a) contextualizar os aspectos jurídicos e históricos que envolvem a Administração Pública e seus servidores; b) analisar as disposições normativas e doutrinárias que demonstrem os objetivos e efeitos da flexibilização da estabilidade no serviço público; c) estabelecer a conexão existente entre o instituto da estabilidade e a qualidade da prestação do serviço público à sociedade; d) investigar as formas de controle de desempenho das atividades do servidor público pela Administração; e) verificar se a estabilidade do servidor público é capaz de

garantir o trabalho profissional, impessoal e eficaz norteado pelos princípios da Administração Pública.

O capítulo 2 da pesquisa, “Contextualização do tema: Aspectos gerais dos servidores públicos” trará a conceituação de alguns temas basilares para compreensão do objeto de estudo, bem como abordará o contexto histórico no qual estão inseridos o servidor e a Administração Pública, a relação jurídica que os envolve, as formas de vínculo funcional e as mudanças decorrentes da EC n.º 19/1998.

O capítulo tecerá também pano de fundo que propiciará a análise das características dos agentes públicos e terá o servidor público estatutário como principal alvo de verificação, pois é ele o possuidor da estabilidade.

O terceiro capítulo conceituará estabilidade, instituto que garante ao servidor público a expectativa de permanência no serviço público. A partir do contexto histórico, a pesquisa se submeterá ao estudo dos requisitos e fundamentos para a aquisição do direito e as hipóteses que podem ensejar sua perda.

O último capítulo “O instituto da estabilidade como instrumento jurídico garantidor da efetivação dos princípios da Impessoalidade e da Eficiência” versará, sinteticamente, sobre os princípios da Administração Pública previstos na CF/88. Uma atenção especial será dispensada aos princípios da impessoalidade e da eficiência, pois serão destacados nesta pesquisa os instrumentos normativos pelos quais dispõe a Administração Pública para exigir do servidor público conduta eficiente e imparcial no exercício das atribuições inerentes ao cargo investido.

Ainda, será analisada a estabilidade como fonte do profissionalismo que deve predominar o exercício da função pública, com fundamento na responsabilidade da burocracia estatal democrática de garantir a qualidade do serviço prestado ao administrado, de forma contínua e impessoal.

É neste contexto que serão elencadas as perspectivas multidisciplinares dos comandos normativos que dispõem sobre as ferramentas para capacitação e aperfeiçoamento do servidor (Escolas de Governo) e as que possibilitam a Administração de exercer seu poder/dever de exigir dos servidores a prestação do serviço eficiente (avaliação periódica de desempenho, controle de resultados, transparência, ouvidorias, corregedorias). Inclusive, será levantada a omissão legislativa (ausência de lei complementar federal) em relação a avaliação periódica de desempenho, comando trazido pela EC n.º 19/1998 que pode ensejar a perda do cargo pelo servidor estável.

É de amplo conhecimento que a estabilidade tem sido encarada como a guia das mazelas que acometem a Administração Pública e o serviço público brasileiros, como mera garantia protecionista, salvo-conduto para a falta de compromisso, irresponsabilidade e comodismo do servidor com a coisa pública. É neste cenário que o presente trabalho se justifica. Partindo do pressuposto de que todo pré-julgamento deve ser objeto de crítica, pretende-se verificar, construir, desconstruir e reconstruir paradigmas, sob bases sólidas de conhecimento.

Por fim, serão apresentadas as constatações a fim de demonstrar o fundamento lógico e consequente do instituto da estabilidade e sua relação com a efetivação dos princípios constitucionais da Administração Pública.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA: ASPECTOS GERAIS DOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1 Aspectos Introdutórios

A fim de tratar com mais assertividade o tema, é imprescindível conceitualizar algumas proposições elementares acerca do Estado, da Administração Pública e do Servidor Público. O intuito é demonstrar que estes preceitos devem refletir o alvitre constitucional e o múnus do regime jurídico-administrativo, consubstanciado na supremacia do interesse público sobre o privado, e na indisponibilidade do interesse público pela Administração.

O Estado se apresenta como pessoa jurídica territorial soberana, detentora de personalidade jurídica de direito público, o que a torna titular de direitos e obrigações. Esta ordem jurídica é composta por três elementos básicos: o território, parcela física de espaço em que se agrupa um conjunto de pessoas; o povo, elemento subjetivo formado pelas pessoas que possuem vínculo jurídico com o Estado; e a soberania, poder de autodeterminação para produzir e fazer valer o seu direito de modo a concretizar os seus objetivos. (DALLARI, 1998, p. 18)

A CF/88 em seu art. 2º dispõe expressamente sobre os Poderes de Estado e discrimina a finalidade de cada um: “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988). É sabido que, no sistema presidencial de governo, o chefe do Poder Executivo concentra as funções políticas e de administração. Dessa forma, as funções de governo e as funções administrativas são exercidas, no âmbito do Executivo, pelo mesmo agente público.

A função administrativa é a ferramenta de consecução retilínea e instantânea do interesse da coletividade, ela cria anteparo essencial entre o ente político e o administrador público. É neste sentido, que Di Pietro (2018, p. 119) estabelece a distinção entre a Administração Pública e Governo, considerando as diferentes funções do Estado.

Segundo a autora, a função legislativa assume o papel de produzir os comandos normativos de cunho geral e abstrato e também de fiscalizar a atividade

contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Estado. Já a função jurisdicional possui a responsabilidade de aplicar as regras gerais ao caso concreto.

Cintra, Grinover e Dinamarco (2012, p. 149) conceitua a função jurisdicional do Estado como “comando expressivo do encargo que têm os órgãos estatais de promover a pacificação de conflitos interindividuais, mediante a realização do direito justo e através do processo”. No que respeita a função executiva, tem a atribuição de gerir os negócios públicos incumbidos aos seus agentes, órgãos e entidades na prestação do serviço público de interesse da coletividade.

A atividade administrativa do Estado, função típica do Poder Executivo (FERNANDES, 2017, p. 305), tem como cerne a consecução dos seus fins, e se destaca como a mais completa entre as diversas funções estatais, pois é responsável pela implementação de políticas públicas face às crescentes demandas plurais e complexas da sociedade. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a desempenham e tomam para si a responsabilidade de suprir os interesses e as necessidades da coletividade de forma coordenada e abrangente.

Por conseguinte, é no exercício das funções de Estado por seus agentes públicos, órgãos públicos e entes federativos que a Administração Pública assume seu papel direcionador do desempenho da atividade sob o regime de direito público, ou seja, a busca e a satisfação do interesse da coletividade, a partir de dois importantes elementos basilares caracterizadores do regime jurídico-administrativo, são eles: a supremacia do interesse público sobre o privado, justificadora das garantias e prerrogativas de Estado e o princípio da indisponibilidade do interesse público, que abrange as limitações as quais ele se submete.(CUNHA JÚNIOR, 2010, p. 38)

Bandeira de Mello (2008, p. 80) preceitua que o interesse público como próprio da coletividade, não se encontra à livre disposição do administrador ou dos anseios de quem quer que seja. Os sujeitos da Administração não possuem disponibilidade sobre ele, trata-se de uma obrigação inarredável, considerando-se que lhes incumbe o dever de zelar pela sua obtenção, objetivando alcançar as finalidades previstas nos comandos normativos.

De acordo com Hely Lopes Meirelles,

Administração Pública em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção

operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. (MEIRELLES, 2009, p. 65).

No que tange à conceituação dos servidores públicos, importa ressaltar que para desempenhar as funções que visam a promoção do bem à coletividade, o Estado necessita de alguns instrumentos essenciais. Dentre eles estão os agentes públicos, pessoas físicas detentoras de atribuições e responsabilidades previstas em lei, responsáveis por operar os comandos que movimentam a máquina pública.

Deste modo, a caracterização desse vínculo a partir de critérios como a eventualidade ou permanência, existência de contraprestação pecuniária ou não, ou se ele é contratual ou institucional não é relevante, a priori. Para receberem a qualificação de agentes públicos, é suficiente a atuação em nome do ente público no desempenho de funções estatais.

Nesse sentido, ensina Bandeira de Mello (2004, p. 227) que as pessoas físicas, quando assumem o papel de executoras de funções estatais, formam o conjunto compreendido por todos quantos exerçam funções públicas, de qualquer natureza: chefes do Poder Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; os parlamentares das três esferas políticas; os membros do Poder Judiciário ; os componentes do Ministério Público da União e dos Estados; os titulares de cargos e ocupantes de empregos públicos da Administração Direta e Indireta dos três Poderes; os contratados para funções temporárias; os vinculados por intermédio de concessões e permissões de serviços públicos e os gestores de negócios públicos.

Conforme aponta a Lei n.º 8.429, de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), os agentes públicos compreendem: a) servidores públicos (estatutários); b) empregados públicos (celetistas); c) temporários; e d) militares. Esta pesquisa se debruçará ao estudo do servidor público (estatutário). Rezende Oliveira (2018, p. 733) o conceitua como categoria de agente que mantém vínculo profissional e permanente, sob vínculo de dependência com as entidades de direito público e são submetidos ao regime jurídico estatutário.

É importante ressaltar que na relação jurídica funcional de natureza contratual, os sujeitos gozam de direitos e obrigações unilaterais e perduráveis, sendo possível a alteração do ajuste pelo consenso, mantendo-se intactas as garantias inerentes ao

vínculo empregatício, por se tratarem de regras cogentes (Consolidação da Leis do Trabalho - CLT).

Na relação jurídica estatutária, que será o âmago desta investigação, o servidor não é orientado por contrato, mas por estatuto, cujo teor jurídico é previamente estabelecido pelo legislador, desvencilhando a natureza jurídica desse tipo de relação do campo contratual. Esse regime jurídico, previsto em lei especial de cada entidade política, passou a ser usualmente conhecido como regime estatutário, objeto de exame do tópico adiante.

2.2 Do Regime Jurídico dos Servidores Públicos

Em matéria de servidores, regime jurídico significa o conjunto de normas referentes aos deveres, direitos e demais aspectos da sua vida funcional. Cogita-se do modo como o ordenamento disciplina seus vínculos com o Poder público. (MEDAUAR, 2003, p. 294)

Observa-se no texto da CF/88 o tratamento detalhado dispensado ao regime jurídico dos servidores públicos, que lhes reserva o inteiro teor da Seção II do capítulo VII do Texto. (BRASIL, 1988)

É sobrelevante a abordagem minuciosa constante na CF/88 quanto as disposições sobre o regime previdenciário, sistema remuneratório, pressupostos da estabilidade no serviço público, complexidade dos cargos componentes de cada carreira, além de outras premissas contidas na redação da Seção I, relacionados à Administração Pública e as formas de ingresso de agentes no serviço público.

No que se refere à natureza da função exercida, os servidores são classificados como: civis (art. 39 a 41, CF/88) e militares (art. 42 - Estados e art. 142, § 3.º, CF/88 - Forças Armadas). Quanto ao regime jurídico, podem ser: estatutários (a relação de trabalho é regulada por legislação específica), celetistas (CLT) e temporários (Art. 37, IX, CF/88).

O regime estatutário de contratação é aplicável aos servidores públicos titulares de cargos públicos, que mantém com as entidades de direito público relação de trabalho de natureza institucional. Esse regime é estabelecido por lei especial em cada entidade estatal, que fixa as atribuições e responsabilidades, os direitos e deveres do cargo, e se submete à constante revisão unilateral por parte do Estado, que é limitado

à apenas aos direitos adquiridos pelo servidor no que diz respeito a vantagens ou benefícios já incorporados. (DI PIETRO, 2018, p. 588)

Ora, se essas relações se particularizam, de modo que incumbe ao Poder Público a atribuição de modificar unilateralmente o regime dos servidores regidos por estatuto, diante da alteração legislativa, e considerando que as relações de emprego não se submetem a unilateralidade na modificação do conteúdo do contrato, o que nos levar a indagar sobre a dialética que oportuniza tal distinção no sistema normativo jurídico. A refutação se dá no simples fato de haver regimes que distanciam as relações oriundas do direito público das relações privadas.

A redação originária do art. 39, *caput*, da CF/88 dispunha que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da Administração Pública direta, das autarquias e das fundações públicas” (BRASIL, 1988). Percebe-se que havia a obrigatoriedade do estabelecimento de único regime jurídico a todos os servidores investidos em cargo na Administração Pública. Contudo que o regime jurídico aplicado fosse unificado, cada ente político poderia estabelecer o que melhor se adequasse aos servidores sob sua responsabilidade.

Em 11 de dezembro de 1990, foi instituído o Regime Jurídico Único dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas, a partir da promulgação da Lei de n.º 8.112.

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

Com o advento da EC n.º 19/1998, o *caput* do art. 39 da CF/88, deixou de prever a obrigatoriedade da adoção do regime jurídico único para todos os servidores, passando a dispor o seguinte: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes” (BRASIL, 1998).

2.3 Dos cargos, empregos e da função pública

Em razão das considerações pontuadas acima, faz-se necessário elucidar os diferentes conceitos de cargo, emprego e função pública. Os termos estão elencados no art. 37, I da CF/88 e referem-se aos diferentes tipos de vínculo funcional existentes entre os agentes e a Administração Pública.

O art. 3º da Lei nº 8.112/1990 define cargo público como “o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor” (BRASIL, 1990). Segundo Carvalho Filho (2014, p. 615), cargo público é tido como um lugar, inserido na Administração Direta e em suas autarquias e fundações públicas, possui funções específicas e remuneração fixadas em lei, além de ser ocupado por servidor público.

O parágrafo único do dispositivo legal acima mencionado, dispõe que os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão. (art. 3º, par. único, Lei n.º 8.112/1990).

Há ainda a classificação do cargo público como de provimento efetivo, de provimento em comissão e de provimento vitalício, todos se referem à possibilidade de permanência no serviço público. Coutinho (2003, p. 101) ensina que a continuidade e a permanência de seu ocupante é pressuposto do cargo de provimento efetivo, diferente da temporariedade característica do cargo de provimento em comissão, pois, como se trata de cargo de confiança, submete-se à conveniência da autoridade administrativa que nomeou o agente público.

Já os cargos de provimento vitalício são aqueles instituídos no âmbito do Poder Judiciário (juízes de todas as instâncias), do Ministério Público (promotores e procuradores) e dos Tribunais de Contas (ministros e conselheiros).

Com relação às funções públicas, Cunha Júnior (2010, p. 283) ensina que “todo cargo ou emprego público tem função, mas pode haver função sem cargo e sem emprego”, esta última denominada função autônoma. Apresenta-se na CF/88 nas roupagens de função temporária, prevista no art. 37, IX, da CF/88 quando exercida por servidores temporários, e função de confiança, destinada apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento e exercidas exclusivamente por servidores

públicos titulares de cargos efetivos. Dessa forma, função pode ser denominada também como atribuição, correspondente às diversas tarefas que compõem o arcabouço dos serviços executados pelos servidores públicos.

Prossegue-se ainda com a abordagem do vínculo funcional denominado emprego público, a expressão obteve contornos expressivos desde o momento que cogitou-se a possibilidade de contratação de servidores sob o regime da legislação trabalhista, em paralelo a cargo público. A terminologia emprego público é utilizada para identificar a relação funcional regida pela CLT. O servidor vinculado à Administração pelo emprego público tem função (no sentido de tarefa), mas não ocupa cargo. Diferente do servidor estatutário que possui o cargo que ocupa e exerce as funções a ele atribuída (CAVALHO FILHO, 2014, p. 616).

2.4 Emenda Constitucional n.º 19/1998

O ordenamento jurídico brasileiro refletido na CF/88 trazia em seu texto características do modelo clássico de administração burocrática, sacramentava o protótipo de administração pública altamente centralizado, hierárquico e rígido, baseado na ideia do controle por processo e não por resultados e objetivos. (PEREIRA, 1996, p. 05).

É visando a mudança desse contexto que a Emenda Constitucional n.º 19, de 5 de junho de 1998, denominada também como Reforma Administrativa, buscou desenvolver no Brasil a modernização da Administração Pública a partir do modelo gerencial. Segundo Pereira (1996, p. 06), tal reforma trouxe consigo mudanças sólidas para a sociedade, no lugar de alterações institucionais com pouca significância. Implicou na transformação de comportamento dos agentes e dirigentes públicos.

Grandes foram as modificações no que diz respeito a relação jurídica entre os servidores e a Administração advindas da EC n.º 19/1998. Neste sentido, observa Pires (1997, p. 245), que o conjunto de propostas de alteração do texto constitucional, definido como Reforma Administrativa, teve como alvo central o servidor público.

Entre outras alterações, Di Pietro (2018, p. 814) explicita as medidas que afetaram diretamente o servidor público, quais sejam: a) aquisição da estabilidade somente após três anos de efetivo exercício, com ressalva àqueles que já eram servidores na data da promulgação da referida Emenda; b) estipulação de teto

remuneratório; c) possibilidade de demissão do servidor por insuficiência de desempenho e por excesso de despesas; d) fim do Regime Jurídico Único obrigatório; e) permissão de contratação pela CLT e a criação da figura do emprego público; f) vantagem ou aumento de remuneração de servidores públicos só poderá ser concedida mediante prévia autorização na lei de diretrizes orçamentárias; g) vedação de incorporações de vantagens provisórias na remuneração.

Observa-se que a Administração Pública é, em último exame, corpo, formado por agentes possuidores de funções preestabelecidas por lei, que exerce atividade direcionada à prestação do serviço público e à efetivação do interesse da coletividade. Dessa forma, diante dos ideários reformistas, tem-se a importância de elucidar as mudanças que atinge o servidor público de maneira direta, pois é ele quem irá implementador essas modificações e submeter-se às consequências delas.

Do mesmo modo, a estabilidade do servidor público, objeto de estudo da presente pesquisa, sofreu consideráveis alterações com a EC n.º 19/1998. De acordo com Meirelles (2015, p. 554) as mudanças tiveram dois vetores fundamentais: o atendimento ao princípio da eficiência, que teve sua previsão expressa na CF/88 também a partir da Reforma Administrativa, e a redução dos gastos com o funcionalismo, no caso, com os servidores públicos.

Com seus primeiros contornos previstos pela Constituição Federal de 1938, a garantia do servidor público contra exonerações era a principal finalidade da estabilidade, além de obstar os efeitos decorrentes das práticas políticas advindas das variações de Governo, sua essência abarcava o compromisso da Administração de zelar pela continuidade¹ do serviço e a responsabilidade de garantir o melhor desempenho das funções pelo servidor. (MARE, 1997, p. 08)

Essas finalidades continuam sendo o cerne do instituto nos dias de hoje. É neste contexto que a EC n.º 19/1998 prevê em seu texto a exigência de motivação e assegura ampla defesa e contraditório, em caso de exoneração por avaliação de desempenho, ou se tratando de atendimento aos limites das despesas com pessoal, necessita-se somente da motivação. (MEIRELLES, 2015, p. 554).

¹ De acordo com Rezende Oliveira (2009, p. 121), o princípio da continuidade é fundamentalmente atrelado aos serviços públicos, considerando que eles constituem muitas vezes necessidades imediatas e inadiáveis da sociedade. Entretanto, o princípio alcança toda e qualquer atividade administrativa, pois o interesse público não guarda adequação com descontinuidades e paralisações na Administração Pública.

Neste contexto, seguem os principais reflexos da EC n.º 19/1998 na estabilidade do servidor público elencados pela cartilha do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE, 1997, p. 15), existente à época da promulgação da EC n.º 19/1998: a) O requisito temporal para aquisição da estabilidade foi alterado de dois para três anos e a avaliação de desempenho passou a ser obrigatória ao fim do estágio probatório; b) passou-se a prever a possibilidade de demissão do servidor por insuficiência de desempenho na execução das funções do cargo ocupado, verificada por avaliação periódica de desempenho. Entretanto, o dispositivo não é autoaplicável, pois depende de lei complementar que discipline a matéria.

Sendo assim, até que a referida lei passe a integrar o sistema normativo estatutário, a perda da estabilidade continua a depender de sentença judicial ou procedimento disciplinar, assegurada ampla defesa (art. 41, CF/88);

Outro ponto a ser destacado é o que se refere ao limite de despesa com pessoal previsto no art. 169 da CF/88 no âmbito dos entes federativos. A EC n.º 19/1998 previu que se a redução das despesas com cargos comissionados (provimento em comissão) e a demissão dos agentes admitidos sem concurso público não for suficiente para diminuir as despesas quando este limite for ultrapassado, o servidor estável pode perder seu cargo.

Ainda dentro deste comando, a referida Emenda vedou o surgimento de novos cargos com funções semelhantes aos extintos e assegurou indenização aos servidores que perderam o cargo.

O MARE justificou as mudanças advindas da Reforma Administrativa nos seguintes termos:

O servidor ganhará o respeito da sociedade: a opinião pública tem hoje uma imagem muito negativa do servidor. Para reverter esta imagem, a sociedade precisa saber que a maioria dos servidores trabalha muito e é dedicada ao ideal de servir ao público. Por isso os servidores não devem temer medidas que visam favorecer a sua profissionalização. Cobrar desempenho e até mesmo, como medida extrema, demitir o servidor que não se empenha no seu trabalho, não é perseguir a categoria, mas reforçar a sua profissionalização. A estabilidade só se justifica no interesse do Estado: ela não deve ser confundida com eternização no cargo público (MARE, 1997, p. 11).

3 A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: CONCEITUAÇÕES, FUNDAMENTOS E REQUISITOS

3.1 Conceito de Estabilidade

Para melhor compreensão desta monografia, faz-se necessário, preliminarmente, discorrer, sobre as características que diferenciam as seguintes figuras jurídicas: efetividade, vitaliciedade e estabilidade, pois referem-se ao vínculo que o servidor público mantém com o serviço e com o cargo.

A efetividade decorre da investidura da pessoa física em cargo de provimento efetivo, e pressupõe, na sua essência, a permanência e a continuidade do servidor que irá ocupá-lo. Para nele ingressar, é necessário o cumprimento de quatro requisitos: a) aprovação em concurso de provas ou provas e títulos (art. 37, II, CF/88), b) nomeação (art. 9º, I, Lei n.º 8.112/1990), c) posse no cargo (art. 13, I, Lei n.º 8.112/1990) e d) efetivo exercício das atribuições (art. 15, Lei n.º 8.112/1990).

A principal característica da efetividade é a vinculação do servidor ao cargo de investidura, isso significa que após a avaliação e aprovação no estágio probatório, o servidor adquire o direito de permanecer no cargo e dele não poderá ser afastado por simples discricionariedade do Administrador. Neste sentido, leciona Cunha Júnior (2010, p. 298) “Efetivo, portanto, é o cargo não o servidor que o titulariza”.

No que tange a vitaliciedade, o ordenamento jurídico constitucional brasileiro dispõe expressamente sobre os seus titulares, sendo eles: juízes, desembargadores e ministros (art. 95, I, CF/88), membros dos Tribunais de Contas (art. 73, § 3º, CF/88) e promotores e procuradores do Ministério Público (art. 128, § 5º, I, “a”, CF/88). Observa-se que a vitaliciedade é conferida a uma pequena parcela de agentes públicos, e considera as categorias funcionais que ocupam e as especificidades das funções que lhe são cometidas.

O instituto da vitaliciedade apresenta características semelhantes à estabilidade dos servidores efetivos, o direito do servidor de continuar inserido no respectivo quadro funcional é garantido em ambos. Entretanto, a perda da vitaliciedade só poderá advir de sentença judicial transitada em julgado, diferente da estabilidade que poderá ter seu fim também por meio de processo administrativo, sendo assegurado o direito de ampla defesa ao servidor (art. 41, II e III, CF/88).

Nas palavras do ilustre professor Dr. Diógenes Gasparini (1995, p. 151) a estabilidade pode ser definida como “a garantia constitucional de permanência no serviço público, do servidor público civil nomeado, em razão de concurso público, para titularizar cargo de provimento efetivo, após transcurso do estágio probatório”.

Trazendo para este estudo o contexto histórico do instituto, Érica Máximo Machado (2001) ensina que a criação das Caixas de Aposentadoria dos Ferroviários pela Lei n.º 2.942, de 1915 foi um importante marco para o nascimento dos primeiros contornos da estabilidade.

Nela constava a garantia de não demissão aos funcionários que dispusessem de mais de dez anos de serviço, sem a instauração de processo administrativo. O principal alvo do comando normativo era o sistema previdenciário vigente à época, que se mostrava vulnerável sem essa proteção. Posteriormente, essa garantia foi estendida a outras classes.

O conceito de estabilidade tem na sua essência o objetivo de proteger o servidor público contra demissões arbitrárias e impedir a interrupção dos serviços públicos essenciais do Estado, além de proporcionar melhor desempenho do serviço público, ela garante a atuação imparcial dos servidores que compõem os órgãos da Administração a cada quadriênio. (MEIRELLES, 2009, p. 449).

Na Constituição Federal de 1988 a estabilidade apresentou-se como garantia de permanência no serviço público, assegurada após dois anos de exercício, ao servidor nomeado por concurso, que somente poderia perder o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa.

Tratando do tema, a partir das inovações trazidas ao instituto pela EC n.º 19/1988, Hely Lopes (1998, p. 150) teceu o seguinte conceito:

Estabilidade é a garantia de permanência no serviço público assegurada, após três anos (no sistema anterior, o prazo era apenas de dois anos) de exercício, ao servidor nomeado por concurso, que somente pode perder o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa e, após reforma administrativa de 1998, mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho , na forma da lei complementar que vier disciplinar a matéria, assegurada também a ampla defesa, segundo o nosso regime estabelecido pela EC 19/1998 (MEIRELLES, 1998, p. 150).

A Reforma Administrativa trouxe consigo objetivos a serem alcançados: a eficiência, a qualidade na prestação dos serviços públicos e a redução de custos. No que tange especificamente a estabilidade do servidor público, a EC n.º 19/1998 trouxe a flexibilização do instituto, com o objetivo de compatibilizar a estabilidade com o modelo gerencial de administração pública pautado na eficiência e desempenho do servidor público. (COUTINHO, 2003, p. 101).

Considerando as constantes transformações normativas que incidem sobre a estabilidade do servidor público no Brasil, apresenta-se, neste trabalho, quadro esquemático com a síntese histórica do instituto desde seu surgimento até a recente Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 32 de 2020. Vejamos:

Quadro 1 - Histórico da estabilidade do servidor público no Brasil (continua)

Histórico Legal	Aspectos Gerais	Conjuntura Político - econômica
Lei n.º 2. 942 de 1915 (COUTINHO, 2012, p. 29)	Criação das Caixas de Aposentadoria dos Ferroviários; Primeiros contornos do instituto da estabilidade; Aqueles que já tivessem mais de dez anos de serviço não poderiam ser demitidos sem a instauração de um processo administrativo. (MACHADO, 1995, p. 05)	Avanço industrial do país; Busca pelo fortalecimento do sistema previdenciário. (MACHADO, 1995, p. 05)
Constituição de 1934 (BRASIL, 1934)	Funcionários públicos concursados há ao menos dois anos, ou sem concurso, com mais de dez anos de atuação, só poderiam ser demitidos em virtude de sentença judicial ou processo	

Quadro 1 - Histórico da estabilidade do servidor público no Brasil (continuação)

Histórico Legal	Aspectos Gerais	Conjuntura Político - econômica
	administrativo, assegurada ampla defesa. (BRASIL, 1934)	
Decreto - lei n.º 200 de 1967 (BRASIL, 1967)	Ensaio de descentralização e de desburocratização; Tentativa de reforma gerencial da Administração Pública brasileira. (MACHADO, 1995, p. 06)	Expressão dos contornos da nova administração pública baseada no controle por resultados, ao invés do controle rígido; Estabelecimento de passo a passo dos processos administrativos; Administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto referida. (MACHADO, 1995, p. 06)
Governo Collor/1990 (COUTINHO, 2012, p. 27)	Demissão de funcionários públicos; Utilização do instituto da disponibilidade do servidor público como instrumento de contenção dos gastos públicos; Privatização de estatais. (MACHADO, 1995, p. 06)	Crise econômica; Aumento da Inflação. (MACHADO, 1995, p. 06)
Revisão Constitucional/ 1994 (COUTINHO, 2012, p. 27)	Formação do “pacto democrático-reformista”;	

Quadro 1 - Histórico da estabilidade do servidor público no Brasil (continuação)

Histórico Legal	Aspectos Gerais	Conjuntura Político - econômica
		<p>Entre 1979 e 1994 o Brasil viveu um período de estagnação da renda;</p> <p>Congresso Nacional dividido entre favoráveis e desfavoráveis à revisão;</p>
	<p>A sociedade civil apresentou propostas de emendas, apenas 2% delas se referiam à questão da estabilidade, e das propostas apresentadas pelos parlamentares somente 2,5%;</p> <p>Não houve parecer do relator quanto a questão da estabilidade. (COUTINHO, 2012, p. 28)</p>	<p>Em 1994, estabilizaram-se os preços através do Plano Real, criando-se as condições para a retomada do crescimento do país.</p> <p>(COUTINHO, 2012, p. 28)</p>
<p>Governo Fernando Henrique Cardoso/ 1995 (MACHADO, 1995, p. 06)</p>	<p>Privatização das estatais;</p> <p>Contratação de empregados celetistas;</p> <p>Estágio probatório de 5 anos;</p> <p>Revisão dos mecanismos de avaliação de desempenho dos servidores. (MACHADO, 1995, p. 06)</p>	<p>Nas palavras de Fernando Henrique Cardoso (1996), “a globalização modificou o papel do Estado... a ênfase da intervenção governamental agora dirigida quase exclusivamente para tornar possível às economias nacionais</p>

Quadro 1- Histórico da estabilidade do servidor público no Brasil (continuação)

Histórico Legal	Aspectos Gerais	Conjuntura Político - econômica
		desenvolverem e sustentarem condições estruturais de competitividade em escala global". (MADEIRA, 2007, p. 07)
Constituição de 1988 (BRASIL, 1988)	<p>Previsão expressa dos Princípios da Administração Pública (art. 37);</p> <p>Implementação da Administração Gerencial;</p> <p>Orientação da ação do Estado para o cidadão - usuário;</p> <p>Ênfase no controle de resultados por meio de contrato de gestão;</p> <p>Fortalecimento e autonomia da burocracia nas atividades típicas de Estado (REZENDE OLIVEIRA, 2009, p. 125)</p>	<p>Busca pela redução de custos e à eliminação do déficit público;</p> <p>Controle de gastos com pessoal. (REZENDE OLIVEIRA, 2009, p. 125)</p>
Reforma Administrativa- Emenda Constitucional n.º 19 de 1998. (BRASIL, 1998)	Definição de um teto remuneratório para os servidores públicos;	Constituição de 1988 (BRASIL, 1998)

Quadro 1 - Histórico da estabilidade do servidor público no Brasil (continuação)

Histórico Legal	Aspectos Gerais	Conjuntura Político - econômica
	<p>Previsão expressa do princípio da eficiência no art. 37, CF/88;</p> <p>Flexibilização do conceito de estabilidade;</p> <p>Possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho e por excesso de despesa com pessoal;</p> <p>Criação da figura do emprego público e permissão de contratação pela CLT;</p> <p>Exigência de prévia autorização na lei de diretrizes orçamentárias para concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração de servidores públicos. (COUTINHO, 2012, p. 28)</p>	
<p>Projeto de Lei Complementar n.º 248 de 1998. (BRASIL, 1998)</p>	<p>Disciplina a demissão de servidores públicos estáveis por insuficiência de desempenho;</p> <p>Critérios a serem avaliados: baixa produtividade, descumprimento das normas de conduta, qualidade na prestação do serviço e o aproveitamento em programas de capacitação. (BRASIL, 1998)</p>	<p>Criação de um sistema permanente de avaliação de desempenho, com o conhecimento prévio das regras pelo servidor;</p> <p>Dispõe ainda que todos serão avaliados, incluindo as chefias;</p>

Quadro 1 - Histórico da estabilidade do servidor público no Brasil (continuação)

Histórico Legal	Aspectos Gerais	Conjuntura Político - econômica
		Último despacho proferido no ano de 2000. (BRASIL, 1998)
Lei de Responsabilidade Fiscal/ Lei n.º 101 de 2000 (BRASIL, 2000)	Hipótese de exoneração do servidor estável, com o objetivo de adequar as despesas de pessoal aos limites fixados na referida lei. (BRASIL, 2000)	Busca pelo controle de gastos. (COUTINHO, 2012, p. 28)
Projeto de Lei Complementar do Senado n.º 116, de 2017 (BRASIL, 2017)	Dispõe sobre a avaliação periódica dos servidores públicos da União, Estados e Municípios, e sobre os casos de exoneração por insuficiência de desempenho. (BRASIL, 2017)	A estabilidade vista como salvaguarda para o comodismo, a inépcia, a ineficiência e o descaso com a coisa pública; Polêmica quanto ao vício de iniciativa. Por se tratar da Estabilidade do servidor público deveria o Projeto ser de iniciativa do Presidente da República. (art.61, Par.1º, II, c da CF/88) (BRASIL, 1998)

Quadro 1 - Histórico da estabilidade do servidor público no Brasil (continuação)

Histórico Legal	Aspectos Gerais	Conjuntura Político - econômica
<p>Proposta de Emenda à Constituição n.º 32 de 2020 (BRASIL, 2020)</p>	<p>A estabilidade será mantida, nos moldes atuais, apenas para as chamadas carreiras típicas de Estado, a serem definidas por lei complementar;</p> <p>Previsão de modalidade de contratação sem estabilidade;</p> <p>Vínculo por tempo indeterminado;</p> <p>Servidores sujeitos a demissão em outras hipóteses previstas em lei a serem aprovadas pelo Congresso;</p>	<p>Presidente da República em exercício: Jair Messias Bolsonaro.</p>
	<p>Criação de cinco novos vínculos jurídicos em substituição ao atual Regime Jurídico Único (RJU). São eles:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- por prazo determinado; 2- por cargo de liderança e assessoramento; 3- por tempo indeterminado (via concurso público); 4- por cargo típico de Estado (via concurso público); 5- de experiência (via concurso público). <p>O vínculo de experiência será uma espécie de alternativa ao atual estágio probatório, sendo mais uma etapa do concurso público;</p>	

Quadro 1 - Histórico da estabilidade do servidor público no Brasil (continuação)

Histórico Legal	Aspectos Gerais	Conjuntura Político - econômica
	<p>Somente os mais bem avaliados no fim do vínculo serão investidos no cargo;</p> <p>Redução de vencimentos;</p> <p>Redução do número de carreiras;</p> <p>Reestruturação das progressões para que o servidor só atinja o teto salarial no fim da carreira;</p> <p>Extinção da progressão automática por tempo de serviço. (BRASIL, 2020)</p>	

Na lição de Hely Lopes Meirelles (1998, p. 61), o caráter ancilar da atividade administrativa pressupõe que o ambiente em que se dê marque-se pela natureza eminentemente técnica, neutra e legal. Tal não seria possível sem a estabilidade que, garantindo o vínculo, põe o servidor a salvo da obrigação de cortejar o governante ou se revelar comprometido e obsequioso à prevalente cartilha política. Na mesma acepção, ensina Bandeira de Mello (1995, p. 90):

Como o intuito de que a Administração não se desvincule de suas finalidades e não se transforme em um organismo a serviço dos ocupantes temporários dos cargos de direção da coisa pública, é imprescindível que o corpo administrativo do Estado, ou seja, os servidores, disponham de um regime propiciador de uma razoável independência para poder agir tecnicamente, direcionado para os objetivos públicos e, por conseguinte, impessoais (BANDEIRA DE MELLO, 1995, p. 90).

3.2 Requisitos para aquisição da Estabilidade

A aquisição da estabilidade pelo servidor público decorre do preenchimento de critérios objetivos previstos na CF/88. O ponto de partida se consubstancia na submissão e aprovação em concurso público. Ato contínuo, a Administração materializa o provimento originário do cargo por meio da nomeação.

É a partir da efetiva nomeação, após a aprovação em concurso, que se inicia a contagem do período de três anos, denominado estágio probatório. Neste lapso temporal o servidor desempenha as funções atribuídas ao cargo e é avaliado, com o objetivo finalístico de verificar se ele apresenta condições para o exercício do cargo investido, no que diz respeito à moralidade, assiduidade, disciplina e eficiência. (DI PIETRO, 2018, p. 119)

Além do cumprimento do estágio probatório, deve o servidor submeter-se a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade, conforme o § 4º do art. 41, da CF/88, acrescentado pela EC n.º 19/1988. Ao término dessa avaliação, sendo aprovado, o servidor torna-se estável.

Analisemos cada um dos critérios mencionados:

a) Submissão e aprovação em concurso público

Segundo Coutinho (2003, p. 94), concurso público é espécie de processo administrativo caracterizado pela escolha de indivíduos mais capacitados, isto é, que apresentem o mérito objetivo necessário, segundo critérios definidos em edital, para o exercício de cargo público, facultando a todos os interessados a mesma oportunidade de integrar os quadros da Administração.

Nesse sentido, o processo guarda como objetivos, de um lado, a seleção pela Administração do candidato mais qualificado, o que se define consoante critérios objetivos estabelecidos no instrumento de seleção, e, de outro, a igualdade entre os interessados no certame.

O ordenamento jurídico constitucional, com a redação dada pela EC n.º 19/1988, no art. 37, I, assegura a ampla acessibilidade a cargos, empregos e funções públicas a todos os brasileiros, bem como aos estrangeiros na forma da lei. O inciso II do mesmo artigo prescreve que a investidura em cargo ou emprego público deve

ser necessariamente precedida de aprovação prévia em concurso de provas ou provas e títulos, de acordo com a complexidade do cargo ou do emprego, na forma prevista em lei.

Observa-se que a regra constitucional é clara quanto ao vínculo obrigatório existente entre a investidura no serviço público, para titularizar cargo ou emprego, e o concurso público. No entanto, a Constituição Federal de 1988, estabelece três exceções a essa regra. O art. 37 da CF/88 nos seus incisos II e V autorizam a Administração a realizar nomeações discricionárias para cargos em comissão, vinculados quanto à finalidade a atribuições de direção, chefia e assessoramento. Já o inciso IX prevê a possibilidade de contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público.

Além disso, o art. 198, § 4º, do mesmo arcabouço normativo estabelece que “os gestores locais poderão contratar agentes comunitários de saúde e agentes de combates a endemias através de processo seletivo público”.

Percebe-se que o texto constitucional não determina modo e forma de realização dos concursos públicos. Entretanto, a Administração Pública, pautada no princípio da razoabilidade (art. 2º, da Lei n.º 9.784/1999), possui o dever de regulamentar o processo com o intuito de garantir ampla divulgação das normas que compõe o edital, garantindo acessibilidade a todos os interessados. O Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário - RE n.º 480.129-DF) se posicionou no sentido de que as disposições do edital, desde que conformes com a lei e a CF/88, obrigam tanto os candidatos quanto a Administração.

Meirelles (2015, p. 543) ressalta que a qualquer tempo será possível a apreciação judicial das etapas dos concursos, pois, como dispõe a CF/88: “nenhuma lesão ou ameaça a direito individual poderá ser excluída da apreciação do Poder Judiciário” (art. 52, XXXV, CF/88).

No RE n.º 705.140, o Plenário do STF reiterou que, definitivamente, a CF/88 reprovava as contratações sem a prévia aprovação em concurso público.

Nas palavras de Meirelles (2015, p. 442):

Pelo concurso afastam-se, pois, os ineptos e os apaniguados que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder leiloando cargos e empregos públicos. (MEIRELLES, 2015, p. 442)

b) Nomeação para cargo de provimento efetivo

Para melhor compreensão do conceito de nomeação, é importante reportar ao presente trabalho a definição de provimento. Segundo Di Pietro (2007, p. 559), “provimento é o ato pelo qual se efetua o preenchimento do cargo público”.

Diversas são as modalidades de provimento, todas subordinadas a ato administrativo de formalização. A Lei n.º 8.112/1990 em seu artigo 8º enumera essas modalidades: nomeação, promoção, readaptação, reversão, aproveitamento, reintegração e recondução.

Como explica Medauar (2003, p. 317), a nomeação abarca a categoria de provimento originário, ou seja, aquele que cria nova relação estatutária no âmbito da Administração Pública a partir do preenchimento do cargo, seja porque o titular não pertencia ao serviço público anteriormente, seja porque pertencia a quadro funcional regido por estatuto diferente do que rege o cargo agora provido.

Sendo assim, nomeação é o ato administrativo que materializa o provimento originário. No que se refere a cargo vitalício ou efetivo, o ato deve ser precedido de prévia aprovação em concurso público. Tratando-se de cargo em comissão, como já exposto, o concurso é dispensável.

Nomeado o servidor, não fica a cargo do exclusivo critério da Administração a extinção do ato, que somente poderá ser desfeito após assegurar-se ao servidor nomeado a garantia do contraditório e ampla defesa.

Em regra, a nomeação demanda que o nomeado não somente tenha sido aprovado em concurso público, como também tenha preenchido os demais requisitos constantes em lei para a investidura.

c) Estágio Probatório (Avaliação Especial de Desempenho)

A avaliação especial de desempenho, correntemente denominada de estágio probatório, é o período dentro do qual, a partir do efetivo exercício, o servidor terá sua aptidão avaliada quanto aos requisitos necessários para o desempenho do cargo, dentre eles o interesse no serviço, adequação, disciplina, assiduidade e outros concernentes à efetiva e eficiente prestação do serviço público.

Investido no cargo, por meio da nomeação e posse, o servidor se submeterá ao estágio probatório pelo prazo de três anos, conforme disposto no art. 41 da CF/88,

alterado pela EC n.º 19/1998. Anteriormente, o dispositivo consignava ao período de avaliação o lapso temporal de dois anos.

Rezende Oliveira (2018, p. 755) pontua que os textos normativos publicados à época não abarcaram as atualizações necessárias para adequar o novo prazo constitucional de estágio probatório ao período de aquisição da estabilidade pelo servidor público, a título de exemplos: a Lei n.º 8.112/1990 e a Lei Complementar n.º 73 de 1993.

Em consequência, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), pugnou, a princípio, pela necessidade de diferenciação entre os dois institutos e decompôs os prazos de estágio probatório e de estabilidade, firmando o entendimento no qual o estágio probatório permaneceria sendo de dois anos e o prazo para aquisição da estabilidade seria de três anos.

Num momento posterior, o mesmo tribunal converteu seu entendimento e fixou o parecer de que o prazo de duração do estágio probatório e o período necessário para aquisição da estabilidade seriam iguais, de três anos. Segundo Oliveira (2018, p. 755), a solução mostrou-se compatível com o ordenamento jurídico constitucional, pois a diferenciação entre os prazos desencadearia situação de clara incongruência: o servidor seria considerado apto para o exercício do cargo, mas não estável.

Acertou Rezende Oliveira (2018, p. 755) em sua reflexão, se a estabilidade pressupõe a prova de aptidão do servidor, é claro que essa prova deverá ser produzida no mesmo prazo de três anos. Outrossim, o art. 41, § 4º, CF/88, trouxe como novidade apenas a questão da operacionalização do sistema avaliativo, para isso prevendo a instituição de comissão com a finalidade de proceder à avaliação especial de desempenho do servidor. Portanto, nas palavras de Carvalho Filho (2014, p. 681) “Absurdo, porém, é desvincular institutos (estabilidade e estágio probatório) que nada mais são do que faces da mesma moeda”.

d) Aprovação em avaliação especial de desempenho.

O último critério a ser observado para a aquisição da estabilidade pelo servidor público é sua aprovação em avaliação especial de desempenho, a ser realizada por comissão criada para essa finalidade dentro do período de estágio probatório, no órgão da Administração no qual ele está vinculado.

A EC n.º 19/1988, revelando a preocupação da Administração Pública com a prestação de um serviço eficiente, acrescentou o § 4º ao art. 41 da CF/88, dispondo que, “como condição para aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade”. (BRASIL, 1988)

É importante ressaltar que enquanto o exercício das atribuições do cargo pelo servidor se der dentro do período de estágio probatório, não há que se falar em garantia de permanência no serviço, tendo em vista que ele ainda não adquiriu a estabilidade. Dessa forma, os atos de demissão e exoneração são plenamente admitidos pela CF/88, sendo garantidos, evidentemente, o contraditório e a ampla defesa.

A exoneração é ato administrativo que enseja a extinção do vínculo estatutário do servidor público, ocasionando a vacância do cargo. A respeito deste ato, com precisão ensina Meirelles (2009, p. 386), “enquanto a demissão é ato de caráter punitivo, representando uma penalidade aplicada ao servidor, a exoneração é a dispensa do servidor por interesse deste ou da Administração”.

Restando comprovado durante o estágio probatório que o servidor é inapto para o exercício das atribuições do cargo investido, ou seja, não reúne as condições mínimas para garantir sua permanência nos quadros da Administração, ele será exonerado. Sendo necessário, neste caso, a instauração de processo administrativo em que se ofereça ao servidor o direito de defender-se das conclusões firmadas pelo órgão competente.

A instauração do processo administrativo regular deverá ser processada de acordo com os ditames legais, assegurando-se ao interessado o direito ao contraditório e à ampla defesa. Como leciona Carvalho Filho (2014, p. 680), “para impedir alguma arbitrariedade, sempre caberá investigar os motivos do ato administrativo que tenha concluído no sentido da exoneração do servidor, exigindo-se, inclusive, que a motivação seja expressa”.

Importa-se frisar que a exoneração não deve ser encarada como sanção, mas simples medida de proteção da regular execução das atividades administrativas, pois, como se observa a partir do comando normativo expresso no § 4º ao art. 41 da CF/88, é poder/dever, ou seja, obrigação da Administração proceder com a avaliação de desempenho ao fim do estágio probatório. Mas, se ela não ocorrer de maneira fidedigna e honesta, o dispositivo será simples letra morta e não alcançará seu objetivo maior, a efetivação do princípio da eficiência.

3.3 Hipóteses de perda da Estabilidade

A Emenda Constitucional n.º 19/1998 aumentou o rol de possibilidades de perda do cargo pelo servidor público estável, nas palavras de Cunha Júnior (2010, p. 300), “enfraquecendo significativamente essa garantia constitucional”.

Além das duas hipóteses de perda da estabilidade elencadas no texto original do art. 41 da CF/88, por sentença judicial transitada em julgado e por meio de processo administrativo em que seja assegurada a ampla defesa e o contraditório, a Reforma Administrativa acrescentou mais duas possibilidades, quais sejam: por avaliação periódica de desempenho e para ajustar a folha de pagamento com o pessoal aos limites fixados em lei complementar.

Examinemos as duas novas perspectivas trazidas pela EC n.º 19/1998:

- a) Perda do cargo mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho

Esta hipótese disciplina a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor estável. Ela foi inspirada nos princípios da eficiência e da impessoalidade elencados no art. 37, *caput* da CF/88. O primeiro se refere a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica e o segundo à qualidade do serviço público prestado.

Não havia no texto constitucional original de 1988 disposições sobre a avaliação periódica do servidor público para a verificação de seu desempenho. O que havia era a submissão do servidor à análise para se testar a sua capacidade para desempenho do cargo, durante o estágio probatório.

- b) Perda do cargo em virtude de excesso de despesa

Por fim, a EC n.º 19/1998 alterou o art. 169 da CF/88, com vistas à Reforma do Estado, e criou outra hipótese de exoneração do servidor estável, com o objetivo de adequar as despesas de pessoal aos limites fixados na Lei Complementar n.º 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

A referida lei complementar, fixou limites para gastos com despesas de pessoal, limitando-os aos percentuais de 50%, para a União e de 60%, para Estados e Municípios, incidentes sobre suas receitas correntes líquidas, além disso estabeleceu limites internos de distribuição de percentuais limitativos dos aludidos gastos no âmbito dos Poderes da União, no Ministério Público e Tribunal de Contas. (L. C 101/2000)

Para fins de adequação das despesas aos limites mencionados, a Administração Pública tomará as seguintes providências:

- I. Redução em pelo menos 20 % das despesas com cargos em comissão ou funções em confiança;
- II. Exoneração dos servidores não estáveis, assim considerados aqueles que foram admitidos na Administração Direta, autarquias e fundações sem concurso público (art. 33 da EC n.º 19/1998).

A partir da verificação de que essas medidas não foram suficientes, é que será admitida a exoneração do servidor estável por excesso de quadro, de acordo com disposição expressa do § 4º do art. 169 da EC n.º 19/1998. O texto legal prevê também, sanções para o caso de haver descumprimento pelos agentes responsáveis por tais entidades que compõe a Administração.

Efetivando-se o ato de exoneração, dispõe o art. 169, §§ 5º e 6º, CF/88, que o servidor terá direito à indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço, sendo extinto seu cargo e vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou semelhantes pelo prazo de quatro anos. Para isto, cada ente federativo deverá expedir ato normativo motivado, especificando a atividade funcional e o órgão ou unidade funcional objeto da redução de pessoal.

4 O INSTITUTO DA ESTABILIDADE COMO INSTRUMENTO JURÍDICO GARANTIDOR DA EFETIVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA EFICIÊNCIA

4.1 Dos Princípios da Administração Pública

A Constituição de 1988 traz em seu arcabouço capítulo exclusivamente destinado à Administração Pública, nele são expressos os princípios a serem observados por todos os entes federativos no exercício do papel de Administradores. Elencados no art. 37 do texto constitucional, os princípios revelam as diretrizes fundamentais da Administração, de maneira que a conduta administrativa só será válida se estiver condizente com os comandos neles contidos.

O princípio da legalidade tem por procedência mais próxima o Estado de Direito, isto é, o Estado que deve respeitar as próprias leis que edita. Isso revela que qualquer atividade exercida ou decisão tomada pelo administrador público deve estar pautada na lei. Meirelles (2015, p. 93) ensina que, “enquanto os indivíduos no campo privado podem fazer tudo o que a lei não veda, o administrador público só pode atuar onde a lei autoriza”.

Como a lei em si mesma deve respeitar a isonomia, porque a CF/88 a obriga em seu art.5º, caput e inc. I, a função administrativa, com vista no princípio da impessoalidade, também deverá fazê-lo. Este princípio tem como cerne a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica, sob pena de cometer-se desvio de finalidade. Isto ocorre quando o administrador se afasta do escopo que lhe deve nortear o comportamento, qual seja, o interesse público. (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 114)

O art. 37 da CF/88 também faz referência expressa ao princípio da moralidade. Para efetivar este comando, o Administrador deve observar preceitos éticos em sua conduta. Além de analisar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, deve também distinguir, segundo Di Pietro (2018, p. 144), “o que é honesto do que é desonesto”.

Outro princípio elencado no texto constitucional é o da publicidade. Refere-se a obrigatoriedade da promoção da mais ampla transparência dos atos da Administração entre os administrados, e isso porque constitui elemento básico do princípio fornece-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos

agentes administrativos. Somente com a divulgação dessa conduta é que poderão os indivíduos avaliar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem.

Já o princípio da eficiência, incluído na CF/88 pela EC n.º 19/1998, tem como fundamento a busca pela produtividade e economicidade, além da exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, impondo a execução dos serviços públicos com presteza, qualidade, celeridade, flexibilização e desburocratização. (REZENDE OLIVEIRA 2018, p. 85)

Fabiana de Menezes Soares (1997, p. 316) tece entendimento que expressa adequadamente a relevância da efetivação dos princípios da eficiência e da impessoalidade no âmbito da Administração. A professora defende que a imparcialidade, a impessoalidade e a autonomia são garantias tanto para o servidor quanto para a sociedade, vejamos:

O fim da função administrativa ultrapassa a esfera individual incidindo em realidades e fins que concretizam interesses e metas individuais de várias ordens (sociais, coletivos, difusos), mas não é só o fim que deve ser considerado, os meios dos quais dispõe o agente, por si só, vinculam sua conduta. O local de seu trabalho, os meios materiais para sua consecução, o patrimônio envolvido em sua atividade também demandam uma conduta diferenciada por parte do agente público. Ou seja, a atividade administrativa é a atividade de quem não é dono, mas de quem gere negócio alheio, o fim e não a vontade rege todas as formas de administração. (SOARES, 1997, p. 317)

É neste sentido que a estabilidade do servidor público se apresenta como ferramenta mantenedora da igualdade de tratamento entre os administrados destinatários das funções públicas. Ao prever garantias específicas aos agentes públicos, comparando-se aos trabalhadores da iniciativa privada, a CF/88 possibilita compreender que essas premissas são mantidas não em razão do servidor público em si, mas devido ao exercício da função pública e tudo que ela representa no Estado Democrático de Direito. O direito a estabilidade não é desobrigado ou absoluto, mas relativo, pois ele deve estar em consonância com o texto constitucional e não pode ser contrário aos fins que justificaram sua existência. (SOARES, 1997, p. 317)

A estabilidade promove o exercício da atividade administrativa de forma desembaraçada, protege o servidor do ímpeto dos anseios pessoais daqueles que revezam os cargos políticos. Ela permite que a atuação da função administrativa seja

efetivada de modo a atender a todos os administrados, ou seja, ao interesse coletivo, e não a determinados indivíduos em detrimento de outros.

Quanto ao princípio da eficiência, Coutinho (2003, p. 117) afirma que estão inseridos no seu sentido jurídico dois diferentes alcances: o primeiro refere-se a satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa e o segundo da otimização no uso dos meios. Este último é de fundamental importância, pois implicará a efetivação do primeiro, a obtenção dos resultados. Isto porque, considerando na máquina administrativa a qualidade, a competência dos agentes públicos e a liberdade no exercício das atribuições, oriunda da estabilidade, estes são mais importantes na determinação de uma administração pública eficiente que os aspectos materiais e de infraestrutura.

4.2.1 Das Escolas de Governo

Com a inclusão do princípio da eficiência no caput do art. 37 da CF/88 pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, o texto constitucional conferiu direitos aos administrados, usuários dos inúmeros serviços prestados pela Administração, a partir do estabelecimento de obrigações efetivas aos administradores (prestadores). É perceptível que a principal motivação de se tornar expresso esse exórdio na Constituição Federal, foi a insatisfação da sociedade frente a sua avelhantada impotência para lutar contra a deficiente prestação dos diversos serviços públicos.

O cerne do princípio é a consecução do interesse coletivo. É num contexto voltado para uma administração de resultados e objetivando retirar do Estado a gestão direta de seus serviços, para colocá-lo em posição de avaliador e fiscalizador do exercício da função pública exercida por seus agentes, é que o legislador da Reforma Administrativa incluiu a eficiência como princípio constitucional. (MEIRELLES, 2009, p. 109)

Para a efetivação dos ideários contidos no referido princípio, é fundamental que a atividade administrativa seja exercida considerando as capacidades técnica e gerencial no ambiente das organizações públicas e dos agentes que as compõe, propiciando-se espaços auspiciosos à execução de serviços de maneira célere, desburocratizada e eficiente.

Mister se faz ressaltar, entretanto, que o princípio em questão não almeja apenas a consecução dos interesses concernentes a prestação do serviço público ao coletivo social. Ao contrário, também deve nortear a internalização da prestação do serviço dos entes públicos e dos agentes a eles vinculados. Nessa acepção, a Administração deve recorrer à aplicação de ferramentas e métodos para obter a qualidade total da execução das tarefas a seu múnus, elaborando, até mesmo, panoramas em que se possam destacar as funções gerenciais e a competência dos servidores que devem exercê-las.

É nesse contexto, que o § 2º do art. 39 da CF/88 trouxe a determinação à União, aos Estados e ao Distrito Federal que mantenham “escolas de governo para formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos”. Registre-se ainda o Decreto n.º 9.991 de 28 de agosto de 2019 (BRASIL, 2019), que trata da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. O texto dispõe, no âmbito da Administração do Poder Executivo Federal, que as escolas de governo são responsáveis por identificar as demandas de capacitação dos servidores que integram os órgãos administrativos, repercutindo-as no planejamento de suas funções.

Segundo Ferrarezi e Tomacheski (2003, p. 287), essas instituições recebem a incumbência de incentivar, estimular e propiciar a disseminação do conhecimento em gestão da coisa pública, bem como do aperfeiçoamento de competências daqueles que compõem os órgãos estatais.

Considerando a existência da crença social, em alguns segmentos da sociedade, de que a estabilidade do servidor é a grande responsável pela ineficiência da prestação do serviço público, é importante evidenciar que um dos requisitos essenciais para o desenvolvimento político, econômico e social de um país é a qualidade de sua administração. Qualquer ente federativo que objetiva implementar suas decisões de maneira adequada e, que reflita o interesse público, não pode deixar de lado mecanismos burocráticos que propiciam ambiente de trabalho eficaz, ágil, disciplinado e tecnicamente preparado para as demandas sociais.

As escolas de governo tiveram seu surgimento marcado pela intenção de criar potências burocráticas da administração pública, formadas por profissionais engajados no processo de constante inovação e transformação de todos os níveis do serviço público. A não existência ou seu funcionamento deficitário diminui a capacidade da Administração de exercer o seu papel precípua de concretizar o interesse público. (FERRAREZI E TOMACHESKI, 2003, p. 301)

Carvalho Filho (2016, p. 84), ensina que: “A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa, a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes no exercício de seus interesses”. Este “modo” só será alcançado por meio do estabelecimento da gestão pública ágil e transparente, capaz de atender as necessidades e expectativas dos cidadãos. Para que isso ocorra, o servidor público deverá estar capacitado e atualizado para exercer o devido manejo dos programas prioritários da Administração, viabilizando a consecução plena de suas funções.

Considerando os apontamentos acima levantados, observa-se que a estabilidade do servidor público é a razão de ser das Escolas de Governo, pois todo processo de capacitação, treinamento e todo investimento de dinheiro público a eles dispensados, só se justificam pela continuidade do serviço. De outro modo, não faria sentido treinar, qualificar e atualizar agentes temporários que hoje exercem determinada função pública, e amanhã não mais.

4.2.3 Da Avaliação Periódica de Desempenho

A EC n.º 19/1998 passou a prever a hipótese de perda da estabilidade a partir da avaliação periódica de desempenho, penalidade imputada ao servidor em razão de infração funcional. De acordo com o art. 41, § 1º, III, CF/88, “o servidor público só perderá o cargo, mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa”. (BRASIL, 1988).

Segundo Coutinho (2003, p. 125), todos os servidores públicos estão submetidos a esta avaliação, com exceção dos agentes políticos, os magistrados, os membros do Tribunal de Contas e do Ministério Público. Tendo em vista a independência funcional característica do desempenho de suas atribuições, eles não são considerados servidores públicos, condição essa bastante questionável.

Tomando como exemplo os membros do Poder Judiciário, há nos Tribunais de Justiça brasileiros resoluções que estipulam o padrão mínimo de produtividade a ser atingido pelos magistrados. O alcance dessas “metas” aumentam consideravelmente o patamar dos seus vencimentos. Dessa forma, aparenta-se não haver problema algum em submeter a judicatura e demais autoridades à avaliação de desempenho, em razão do seu precípuo papel: apurar o descumprimento do dever funcional de

prestação de serviço público de qualidade. A independência funcional inerente aos cargos que as referidas autoridades ocupam não deveria ser óbice para a não incidência da avaliação, muito pelo contrário, ela exerceria a importante função de verificar os reflexos desta independência na prestação do serviço.

No que tange a exigência de lei complementar para regulamentação da avaliação periódica de desempenho, requisito essencial para tornar aplicável o comando constitucional no funcionalismo dos órgãos da Administração Pública brasileira, inacreditavelmente, até o momento, nenhum texto foi promulgado.

Isso evidencia a arbitrariedade das disposições constantes na recente proposta de Emenda à CF/88 (n.º 32 de 2020) no que diz respeito a estabilidade. A proposta reflete a mitigação do instituto, e desconsidera os comandos normativos já existentes, porém não regulamentados, para a manutenção do seu objetivo. Ela ignora o interesse público, fundamento basilar da Administração, e deixa prevalecer as concepções políticas de governo.

Como disposto no Quadro 1, a CF/88 a partir da EC n.º 19/ 1998, passou a prever a perda do direito à estabilidade do servidor que exercer suas atribuições de maneira insuficiente, garantia categórica que proporciona à Administração o poder/dever de exigir do servidor prestação de trabalho eficiente.

No dia 19 de outubro de 1998, o Poder Executivo apresentou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar n.º 248 de 1998, em tramitação desde então. Ele disciplina exatamente a matéria em questão, ou seja, os critérios, conceitos e procedimentos para realização da referida avaliação de desempenho das atribuições do servidor.

Em consulta ao *website* da Câmara dos Deputados (em 13 de setembro, de 2020), verificou-se que o último despacho referente ao Projeto foi proferido em 19 de abril de 2000 e seu *status* atual encontra-se “Pronto para pauta no plenário”. Mister se faz ressaltar, que o regime de tramitação da proposta está definido como “Urgente”, de acordo com o art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Este ano, o Projeto de Lei Complementar n.º 248 de 1998 fará vinte e dois anos. Duas décadas, aguardando, com urgência, pauta no plenário.

Tratando da mesma temática, o Senado Federal editou o projeto de L.C nº 116 de 2017, que também se encontra em tramitação. O texto prevê a regulamentação do art.41, § 1º, inc.III, da CF/88, dispondo sobre a avaliação periódica de desempenho

dos servidores públicos da União, Estados e Municípios, e sobre os casos de exoneração por insuficiência de desempenho.

Em 2019 o projeto passou pela análise da Comissão de Assuntos Sociais (CAS) do Senado Federal, o presidente do Unacon (Sindicato Nacional dos Auditores e Técnicos Federais de Finanças e Controle) em exercício à época, Rudinei Marques, compôs a mesa de debates e teceu a acertada crítica:

Temos que acabar com essa visão estereotipada de servidor público, uma visão tão equivocada quanto esse projeto, que traz práticas medievais de ameaça e punição. Podemos e precisamos ser avaliados. Mas esse projeto está na contramão da história. Trata-se de um projeto analógico, enquanto vivemos numa era digital. É preciso desconstruir o discurso de que a máquina pública está inchada. Hoje a União tem 630 mil servidores públicos civis, o mesmo número que tinha em 1991. (FONACATE, 2019)

Em sua reflexão, Rudinei Marques leva em consideração a ausência de estudos acadêmicos e científicos que fundamentem a proposta. Ressalta também a inconstitucionalidade do projeto, pois a regulamentação da matéria deve ser de iniciativa do Poder Executivo. O art. 61, §1º, inc. II, alínea c, da CF/88, dispõe que:” São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria”. (BRASIL, 1988).

4.3 Do Controle de Resultados

O Controle de resultados no âmbito do funcionalismo dos órgãos da Administração Pública se apresenta como importante mecanismo para a efetivação prática dos princípios da eficiência e da impessoalidade (art. 37 da CF/88). Este controle se consubstancia na estipulação de metas e objetivos, previstos em lei, que devem ser perseguidos por aqueles que, investidos em cargo efetivo, mantêm vínculo de trabalho profissional com os órgãos e entidades governamentais.

A característica principal do método aqui disposto é seu exercício pela própria Administração, trata-se um controle interno, a partir da fiscalização do exercício das atribuições inerentes aos cargos de cada servidor pelos órgãos aos quais estão vinculados. O intuito é obter panoramas de conduta específicos e previamente

estabelecidos por lei, para que, posteriormente, possa ser exigido do agente dados quantitativos referentes ao exercício da sua função, satisfazendo, dessa forma, o interesse público e legitimando a atuação do Estado.

Ao considerar a implantação de metas e objetivos, aos órgãos e servidores, a Administração possibilita a execução de atividade constante e duradoura de controle, embasada em critérios estritamente técnicos e científicos. Conforme bem assinala Meirelles (2015, p. 154):

A eficiência é comprovada em face do desenvolvimento da atividade programada pela administração e da produtividade de seus servidores; o resultado é aferido diante do produto final do programa de trabalho, levando-se em conta o trinômio custo-tempo-benefício; a conveniência ou oportunidade é valorada internamente pela Administração para prática, abstenção, modificação, ou revogação do ato de sua competência. Vê-se portanto, que a verificação da eficiência e do resultado é de caráter eminentemente técnico, vinculada a critérios científicos, ao passo que o juízo de conveniência ou oportunidade é fundamentalmente político-administrativo e discricionário, razão pela qual o controle daquelas condições pode ser exercido por órgão especializado até mesmo estranho à Administração e o desta é privativo das Chefias do Executivo e, nos casos constitucionais, por órgãos do Legislativo em função política administrativa. (MEIRELLES, 2015 p. 154)

A partir de outra perspectiva, importa-se salientar, também, as atuais ferramentas que a própria Administração fornece para que as atividades funcionais dos servidores sejam monitoradas pelos seus beneficiários, ou seja, o usuário do serviço público. Dentro desses mecanismos, se destacam a atuação das ouvidorias e corregedorias, desenvolvidas para fornecer dados acerca da satisfação do cidadão com os serviços prestados por aquele órgão e seus agentes e a utilização desses dados voltada para o próprio desenvolvimento e aperfeiçoamento desse órgão.

O Portal da Transparência, *website* criado pela Controladoria- Geral da União, é uma ferramenta que proporciona ao cidadão o conhecimento e o questionamento da aplicação de recursos públicos. Além do Portal há também o Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC) que permite a realização de requerimentos de informações ao Governo Federal, nos termos da Lei n.º 12.527 de 2011 (Lei de Acesso a Informação). (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, [s.d.])

Outro mecanismo acessível ao cidadão é o Portal Brasileiro de Dados Abertos, caracterizado por disponibilizar informações relativas a vários temas da Administração Pública, como gastos governamentais, segurança pública, e educação.

Além desses canais, há também o Sistema de Ouvidorias do Governo Federal (e-Ouv), canal para o registro de denúncias, reclamações, sugestões, elogios e solicitações. (PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS, [s.d.]

Por fim, o Ministério da Infraestrutura, implantou, recentemente, a ferramenta denominada Sistema de Registro Eletrônico de Frequência (SISREF) nos órgãos e entidades do Governo Federal. O programa tem o intuito de controlar a frequência de trabalho mensal do servidor, registrando a entrada e saída do expediente, bem como o fim do intervalo. É uma ferramenta plenamente hábil a aumentar a transparência e eficiência no serviço público.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estabilidade é a garantia do servidor público de permanecer vinculado à pessoa do Estado em razão do trabalho, após o cumprimento das exigências previstas em lei. Com seus primeiros contornos traçados no Brasil em 1915, o seu objetivo principal, desde então, é: garantir a continuidade do serviço público a partir da prevalência da impessoalidade e neutralidade no âmbito dos órgãos da Administração Pública.

Significativas modificações foram trazidas ao instituto pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, dentre elas estão os requisitos de aquisição da estabilidade e as possibilidades de perda do cargo pelo servidor estável. A Constituição Federal de 1988 previa como requisitos para aquisição do direito, a nomeação do servidor advinda de submissão e aprovação em concurso público e dois anos de efetivo exercício.

O poder constituinte derivado, por meio da EC n.º 19/1998, alterou o lapso temporal para três anos e passou a dispor que o servidor deveria, também, ser submetido à avaliação especial de desempenho (estágio probatório), além da investidura decorrente de concurso público. Observa-se, portanto, um aumento não apenas no número de requisitos para aquisição do direito à estabilidade, bem como no tempo de efetivo exercício das atribuições do cargo necessário para adquiri-lo.

No tocante à possibilidade de perda da estabilidade pelo servidor público, foram adicionadas pela EC n.º 19/1998, às duas possibilidades já previstas pela CF/88 (em virtude de sentença judicial transitada em julgado e mediante processo administrativo em que seja assegurada ampla defesa do servidor), mais duas alternativas que ensejam a perda desse direito, quais sejam: mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, assegurada ampla defesa e decorrente de excesso de despesas, na forma da L. C n.º 101/2000.

Verifica-se, a partir da análise dessas alterações, que houve o endurecimento no que refere à possibilidade de aquisição da estabilidade, e a flexibilização desse direito quando já adquirido pelo servidor, na medida em que foram acrescidas novas possibilidades de perda do cargo. Isto, é, tornou-se mais difícil adquirir o direito à estabilidade e mais fácil perdê-lo.

A essência do instituto da estabilidade é a instrumentalidade de garantir ao servidor público o exercício de suas funções de modo neutro e impessoal, totalmente

desvinculado de interesses políticos que permeiam as repartições públicas. A estabilidade, atributo do cargo, é o único meio do servidor realizar o seu trabalho visando simplesmente o bem da coletividade, sem que com isso, sofra perseguições, retaliações e demissões injustas.

O presente trabalho leva-nos a concluir que a estabilidade não é óbice para a ocorrência de demissão e exoneração de servidores públicos, pois, como já exposto, existem quatro possibilidades para alcançar tais finalidades. Aparentemente, a dificuldade se consubstancia não exatamente no direito à estabilidade, mas na omissão daqueles que possuem atribuições para a devida incidência, bem como nos altos índices de burocracia que ainda prevalecem na Administração Pública brasileira.

A estabilidade também não é a salvaguarda do servidor ineficiente, pois, é para tratar dessa importante questão que foi prevista a avaliação periódica de desempenho, que até os dias de hoje não obteve a devida atenção pelo Congresso Nacional. O que verifica-se, portanto, é o tratamento político do instituto, ignorando-se todas as ferramentas legais já existentes para que ele possa continuar sendo o principal responsável por garantir a manutenção do arcabouço técnico, institucional e cultural dos órgãos da Administração.

Ademais, não há que se falar também no engessamento de cargos e carreiras como consequência da estabilidade, na defesa de que ela impede a adequação necessária à pluralidade de demandas públicas, pois como prevê o texto constitucional, os cargos podem ser extintos. Neste mesmo sentido, não é nada defensável culpar a estabilidade como responsável pelo volume de gasto com pessoal, pois, já há a previsão no ordenamento jurídico pátrio quanto a exoneração do servidor estável, por motivo de excesso de gastos do ente no qual ele está vinculado.

Por todo exposto, entende-se, que a relação entre a atividade administrativa informada pelos princípios da eficiência e da impessoalidade e a garantia de permanência do servidor no cargo advinda da estabilidade, existe e se efetiva a partir da interpretação sistêmica do texto constitucional e das demais normas infraconstitucionais. A imparcialidade, a neutralidade, a transparência, a participação e a aproximação dos servidores públicos da população, são os grandes vetores da atividade e dos serviços públicos para a efetividade do bem comum.

Enfim, para que o servidor público tenha como único propósito a prestação eficiente do serviço à sociedade, é necessário garantir segurança no exercício das

funções do seu cargo. O seu foco deve estar na coletividade e não no seu superior hierárquico, deve estar na prestação do trabalho impessoal e não na obtenção ou concessão de privilégios ou benesses.

Ao garantir ao servidor a permanência no cargo, a estabilidade resguarda a sociedade e seus administrados, evitando que os órgãos da Administração Pública sejam palcos de nepotismo e clientelismo. Dito isso, mostra-se evidente a forma como a estabilidade se adequa ao princípio da impessoalidade, concretizando as premissas da Administração Pública direcionada a eficiência.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio de. **Curso de Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. Disponível em: <https://www.academia.edu/36527437/Direito_Administrativo_Celso_Ant%C3%B4nio_Bandeira_de_Mello_pdf>. Acesso em: 13 ago. 2020.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 21 set. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/De10200.htm>>. Acesso em: 2 set. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais[...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L8112cons.htm>> . Acesso em: 23 ago. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L429cons.htm>>. Acesso em: 02 out. 2020.

BRASIL. **Proposta de Lei Complementar n.º 248 de 1998**. Disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2161>> . Acesso em: 13 set. 2020.

BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Reforma no Aparelho do Estado e as mudanças constitucionais, síntese e respostas a dúvidas mais comuns**. Cadernos MARE da Reforma Administrativa.6, Brasília: MARE, 1997, p.15. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno06.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 19 de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 13 jul. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 9.801, de 14 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9801.htm>. Acesso em: 18 ago. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 07 out. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 9.962, de 22 de fevereiro de 2000**. Disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9962.htm>. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 5.707, de 23 de fevereiro de 2006**. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm>. Acesso em: 18 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 480129**. Reclamante: Shirley Ruth Vicente Neves, Rinaldo Tadeu Piedade de Faria e outro (a/s). Reclamado: Instituto Nacional do Seguro Social- INSS, Isabela Guedes Dantas. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 30 de junho de 2009. Diário da Justiça, Brasília- DF, 23 de outubro de 2009. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14712434/recurso-extraordinario-re-480129-df/inteiro-teor-103103628>>. Acesso em: 19 set. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 19 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 705140**.

Reclamante: Gláucia Rosaura dos Santos. Reclamado: Fundação Estadual do bem-estar do menor- FEBEM. Rel. Min. Teori Zavascki, DF, 28 de agosto de 2014. Diário da Justiça, Brasília- DF, 05 de novembro de 2014. Disponível em:

<<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25342172/recurso-extraordinario-re-705140-rs-stf/inteiro-teor-159437399>>. Acesso em: 19 set. 2020.

BRASIL. **Proposta de Lei Complementar n.º 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#:~:text=Ementa%3A,desempenho%20do%20servidor%20p%C3%BAblico%20est%C3%A1vel.>>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 32 de 2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928148&filename=Tramitacao-PEC+32/2020>. Acesso em: 21 set. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito Administrativo**. 27.ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor público: reforma administrativa, estabilidade, empregado público, direito adquirido**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2012.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

FERRAREZI, Elisabete; TOMACHESKI, João A. **Mapeamento da oferta de capacitação nas escolas de governo no Brasil: gestão da informação para fortalecimento da gestão pública**. Revista do Serviço Público, v. 61, n. 3, p. 287-303, São Paulo:2010. Disponível em:

<<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/51>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

FONACATE. e – Sic, **Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado**. Página Inicial. Disponível em:< <https://fonacate.org.br/noticia/sem->

categoria/avaliacao-do-servidor-fonacate-diz-que-projeto-nao-tem-base-cientifica/>. Acesso em: 12 out. 2020.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**.9.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MACHADO, Érica Máximo; UMBELINO, Lícia Maria. **A questão da estabilidade do servidor público no Brasil: perspectivas de flexibilização**. Brasília: ENAP, 1995. Disponível em :<<http://www.ena.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=259>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Servidor público na atualidade**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007. MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. Brasília: ENAP, 1997.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**.35. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. e-Sic, **Portal Brasileiro de Dados Abertos**. Página Inicial. Disponível em:<<https://dados.gov.br/>>. Acesso em: 29 out. 2020.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma da Administração Pública**. São Paulo, 1996. Disponível em :<<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/96.ReformaDaAdministracaoPublica.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

PIRES, Maria Coeli Simões. **Reforma Administrativa, reflexões sob a perspectiva política- filosófica**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, n.º 133, jan./mar., 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/211/r133-23.PDF?sequence=4>. Acesso em: 09 set. 2020.

REZENDE OLIVEIRA, Rafael Carvalho. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SOARES, Fabiana de Menezes Soares. **Função Administrativa, Estabilidade e Princípio da Neutralidade: Alguns Apontamentos sobre a Reforma Administrativa**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 211: 301-318. Jan/mar. 1998. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/294/r136-08.pdf?sequence=4&isAllowed=y>>. Acesso em: 02 out. 2020.

UNIÃO, Controladoria-Geral. e-Sic, **Portal da Transparência**. Página Inicial.
Disponível em:<<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 29 out. 2020.