



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO

ERIC LEOTERIO DE ALMEIDA

**OS REFLEXOS DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DA ESTABILIDADE NA
PRODUTIVIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS**

CAMPINA GRANDE
2015

ERIC LEOTERIO DE ALMEIDA

**OS REFLEXOS DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DA ESTABILIDADE NA
PRODUTIVIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba.

Área de concentração: Direito Constitucional e Direito Administrativo.

Orientador: Dr. Luciano Nascimento da Silva

**CAMPINA GRANDE
2015**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

A447r Almeida, Eric Leoterio de.
Os reflexos da garantia constitucional da estabilidade na
produtividade do servidor público [manuscrito] / Eric Leoterio de
Almeida. - 2015.
26 p. : il. nao

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas,
2015.
"Orientação: Prof. Dr. Luciano Nascimento Silva,
Departamento de Direito Público".

1. Administração Pública. 2. Estabilidade. 3. Recursos
Públicos. I. Título.

21. ed. CDD 351

ERIC LEOTERIO DE ALMEIDA

**OS REFLEXOS DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DA ESTABILIDADE NA
PRODUTIVIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como pré-requisito para obtenção do título de
Bacharel em Direito pela Universidade
Estadual da Paraíba.

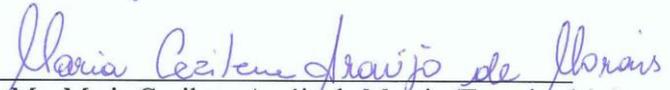
Área de concentração: Direito Constitucional e
Direito Administrativo.

Aprovado em: 18/06/2015.

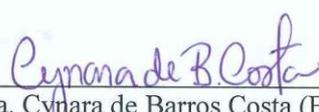
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Luciano Nascimento Silva (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof.ª Ma. Maria Cezilene Araújo de Moraes (Examinadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof.ª Ma. Cyndara de Barros Costa (Examinadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Dedico este trabalho de conclusão de curso aos meus colegas de curso, bem como a Deus e a família, que são responsáveis por todas as glórias possíveis nesta vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus, onipresente e onisciente, que não deixou nenhuma luta batalhada nestes cinco anos e meio de curso, sem sua devida recompensa.

A família, aqueles responsáveis diretamente pela minha formação como ser humano.

A Jader, Vinícius, Heli, Barbara, Jessica, Laise, Marília e Flávio, que foram a família da qual fiz parte nestes cinco anos e meio de curso.

Aos meus inúmeros amigos, que acreditam na minha força de vontade e talento para ser um excelente futuro operador do direito.

A Monica Thais Rodrigues Gomes, que acreditou no projeto do qual surgiu este artigo. Thais, apesar de ter opiniões diametralmente opostas às opiniões do autor deste artigo quanto aos modelos gerenciais do Estado, buscou a investigação científica como meio de buscar o verdadeiro conhecimento, saindo da zona de conforto de conceitos pré-estabelecidos, uma qualidade extremamente rara hoje em dia.

A Luciano Nascimento, que mostrou uma nova maneira de ser professor. Mostrou que a desnecessidade manter distancia dos discentes para ser respeitado ou está em um nível superior de conhecimento.

A Dr. Hilton Souto Maior e Dr. Martinho Cunha Melo Filho, que reconheceram o meu trabalho exercido junto à assessoria da 10ª Vara Cível desta cidade, e me resgataram da condição de estagiário para me oferecer uma oportunidade profissional mesmo antes do término do curso.

A Dr. Ricardo da Silva Brito, juiz da 10ª Vara Cível da Comarca de Campina Grande, que durante dois anos me ensinou praticamente tudo que eu sei sobre direito civil e lições importantíssimas sobre a vida, me dedicando carinho e atenção de um pai.

A Fernanda, Ubirajara, Rafael, Simone e Marcia, pessoas das quais tive o prazer de conviver e aprender durante os dois anos que fui estagiário na 10ª Vara Cível da Comarca de Campina Grande.

A Dr. Alexei Ramos de Amorim, que me proporcionou a primeira oportunidade de exercer a advocacia.

A aqueles que acreditam no Direito como ferramenta necessária para a paz e justiça social.

.

“A vida não é mais do que uma sucessão contínua de oportunidades de sobreviver.”

(Gabriel Garcia Marquez)

RESUMO

Partindo da concepção de um Estado dotado de *administração gerencial*, no qual há a primazia da qualidade de políticas e serviços prestados ao cidadão, o instituto da estabilidade surgiu com vistas a resguardar o servidor público das ingerências político-partidárias protegendo a própria sociedade de interrupções nos serviços fornecidos pela Administração Pública. Tendo em vista a ausência de um efetivo serviço de qualidade fornecido pelo Poder público, procura-se neste estudo identificar no proceder do servidor efetivo os reflexos negativos da garantia da estabilidade.

Saliente-se a importância de diagnosticar no âmbito da Administração Pública os efeitos negativos da garantia constitucional da estabilidade, atrelada à ausência de políticas apropriadas de recursos humanos e ao alto nível de burocratização, nos serviços prestados à sociedade. Visto que é notória a busca por uma otimização e condução adequada do agir estatal, questiona-se a aptidão e a qualidade deste agir, devendo o Estado, portanto, se pautar na eficiência, justificando os recursos que extrai da sociedade com resultados socialmente relevantes e desviando-se do comodismo e da falta de comprometimento. Atualmente se observa com facilidade a má qualidade em uma vasta parcela dos serviços públicos, o que se torna ainda mais notório quando comparada à iniciativa privada. Queixa-se amargamente do seu funcionamento, tendo na expectativa de sua ação o último recurso para acessar serviços sociais de primeira necessidade, ficando, assim, como suplente da iniciativa privada ou sendo buscado apenas pela parte hipossuficiente da população, desviando-se de um dos princípios norteadores da administração pública; o princípio da generalidade. Serão abordados neste estudo assuntos relacionados à estabilidade do servidor público, programas de qualidade, ferramentas motivacionais, gestão por competências, programas de capacitação e conceitos da administração gerencial.

Palavras-chave: Administração pública, estabilidade, eficiência, recursos públicos.

(Eric Leotério de Almeida)¹

¹ Graduando em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba

1 INTRODUÇÃO

A Administração voltada ao cidadão é, em tese, o principal alicerce do modelo da *administração gerencial*. Inspirada na administração privada quanto à tentativa de abandonar a alta burocratização, dentro do modelo gerencial, a melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão é o centro de suas atenções e preocupações, caracteriza-se, desta forma, pela existência de formas modernas de gestão pública, modificando os critérios de aplicação do controle dos serviços prestados ao cidadão, as relações estabelecidas entre o Poder Público e seus servidores e alterando, também, a própria atuação da administração, que passa a enfatizar a eficiência, a qualidade e a efetiva concretização do regime democrático, mediante a participação mais intensa dos cidadãos.

Todavia, ao se desvincular da teoria, a má imagem dos serviços públicos face aos olhos dos cidadãos é uma marca inerente ao Estado brasileiro, à improdutividade, o nepotismo e a corrupção são características notórias do setor público desde o período colonial e em decorrência de tais considerações negativas, a imagem dos servidores públicos está cada vez mais longe da ideal.

O instituto da estabilidade surgiu com escopo de resguardar o servidor público das ingerências político-partidárias, protegendo-o de demissões arbitrárias e processos administrativos que não lhe assegurem a ampla defesa. Tal garantia visava beneficiar principalmente a sociedade, pois a protegia de interrupções nos serviços fornecidos pela Administração Pública. De outra senda, tal garantia gerou uma grande desconfiança quanto ao empenho dos servidores estabilizados nas suas respectivas funções, visto que a expectativa de punição por sua má conduta ou descaso em seu ofício ficou minimizada.

É pertinente frisar que o instituto constitucional da estabilidade não extingue as possibilidades de demissão do servidor público, todavia, tendo em vista à ausência de um efetivo serviço público de qualidade, se pretende abordar nesta pesquisa, a garantia da estabilidade somada à ausência de políticas apropriadas de recursos humanos e à cultura enraizada da administração pública burocrática, como possíveis fontes propulsoras da ineficiência na Administração pública.

2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Neste tópico, serão analisados os conceitos basilares da administração pública brasileira, os princípios que a norteiam, bem como seus objetivos e suas novas convicções para melhor atender os anseios da população brasileira por um serviço público de qualidade.

2.1 A ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL

O Estado é a fundamental premissa politico-institucional do estudo do Direito Administrativo, este se materializa na pessoa jurídica de Direito Público Internacional formada por uma associação humana organizada e radicada em um determinado território sob a égide de um poder soberano.

Solidificado na clássica tripartição de funções desenvolvida por Montesquieu, prevalece no Estado hodierno do mundo ocidental a afirmação de que há uma trilogia de funções: a jurisdicional, a legislativa e a executiva ou administrativa, mediante as quais se objetiva alcançar a ordem jurídica dentro do território. Sobre a temática, assevera Celso Antônio Bandeira de melo (2012 p. 29) que “função pública no Estado Democrático de Direito, é a atividade exercida no cumprimento do dever de alcançar o interesse público, mediante o uso dos poderes instrumentalmente necessários conferidos pela ordem jurídica”.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 adotou o Estado Federado como forma de governo, tem-se, portanto, como principal característica a descentralização política, marcada pela integração de diferentes centros de Poder Político, isto é, diferentes entidades autônomas distribuídas regionalmente com a finalidade de impedir a concentração de poderes e preservar a liberdade dos homens contra a tirania. Ressalvando que a administração pública se faz presente em todos os “Poderes da União, dos Estados, do distrito Federal e dos municípios”, conforme preceitua o Artigo 37 da Constituição Federal, assegura, por sua vez, o Artigo 4º do Decreto Lei 200/ 1964, que a Administração Federal compreende:

I- A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II- A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

(a) Autarquias;

(b) Empresas Públicas;

- (c) Sociedades de Economia Mista;
- (d) Fundações Públicas.

Ressalte-se que há no Direito Administrativo duas espécies de entes: as entidades, possuidoras de autonomia gerencial e personalidade jurídica, e os órgãos, setores das entidades não detentores de autonomia funcional. Deste modo, os entes federativos constituem a Administração Direta e, como consequência natural das ampliações das necessidades sociais surgiu a Administração Indireta, estrutura que expressa a descentralização da atuação do Poder Público mediante a outorga de atribuições originalmente da alçada do Poder Público.

Consorte Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012 p. 49), “administrar significa não só prestar serviço, executá-lo, como, outrossim, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil”, abarca, portanto não só o ato de delimitar o objetivo, mas executá-lo com vistas a proporcionar o bem à coletividade. Conforme aduz Ruy Cirne Lima (1982 p.51-52) há na relação administrativa uma ”relação jurídica que se estrutura ao influxo de uma finalidade cogente, na administração o dever e a finalidade são predominantes”, extrai-se daí o binômio que alicerça a atividade administrativa: a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade dos interesses públicos pela Administração.

O interesse público, por sua vez, se materializa no interesse do todo, isto é, do interesse do próprio conjunto social, para Celso de Melo (2012 p. 60), o interesse público é “a dimensão pública dos interesses sociais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto participe da Sociedade entificada juridicamente no Estado”, assim, deverá ser atendido pela Administração Pública o interesse de cada pessoa não individualmente, mas na qualidade cidadão, como membro do organismo estatal no qual estão inseridos. Conclui Celso de Melo (2012 p. 62) que “o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem”.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012 p.50) a Administração Pública pode ser analisada sob duas perspectivas:

Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, na qual designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer atividade estatal; em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente ao poder Executivo.

Tem-se, deste modo, que, em sentido objetivo, a Administração Pública determina a atividade imediata que o Estado desenvolve, direta ou indiretamente, para a consecução dos interesses coletivos, por meio do fomento ou incentivo, da polícia administrativa e do serviço público. Por sua vez, em sentido subjetivo, pode ser definida como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas estabelecidas em lei para o cumprimento do exercício da função administrativa do Estado.

Saliente-se que em qualquer hipótese, atos da Administração Direta ou Indireta, a Administração pública deve estar firmada nos princípios que a regem, conforme preceitua José Cretella Júnior (1999 p. 35), “princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido, são alicerces da ciência”. Deve a Administração Pública, portanto, perpassar os Princípios da Legalidade, Eficiência, Moralidade, Impessoalidade e Publicidade, não exaustivamente elencados no artigo 37 *caput* da Constituição Federal de 1988, para que haja uma real concretização do bem comum.

3 OS AGENTES PÚBLICOS E A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA ESTABILIDADE

Neste tópico, será enfatizado a conceituação de *agente público*, os princípios que norteiam essa conceituação, bem como sua coadunação com o conceito de *estabilidade*. No mais, será analisado ainda neste tópico a evolução da garantia constitucional da estabilidade, e como esta evolução procurou moldar a administração pública.

3.1 CONCEITUAÇÃO DE AGENTE PÚBLICO

Para desempenhar as atribuições estatais faz-se necessário um conglomerado de indivíduos responsáveis por atender os interesses coletivos, neste sentido, Celso Bandeira de Mello (2012 p.248) se utiliza da expressão *agentes públicos* para “designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda que o façam apenas ocasional ou episodicamente”. Utilizando-se tão somente de palavras distintas, Alex Muniz Barreto (2010 p.201) aduz que “são agentes públicos todos os indivíduos que operam em nome do Poder Público, constituindo, por essa forma, os recursos humanos imprescindíveis de que dispõem os entes estatais para realizar o

bem comum”.

Observadas algumas alterações com vistas à adequação ao hodierno Texto Constitucional, sistematizada por Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1967), a terminologia *Agentes Públicos* compreende os Agentes Políticos, os Agentes Honoríficos, os Servidores Estatais (abrangendo os servidores públicos e servidores das pessoas governamentais de Direito Privado) e os Particulares em Colaboração com o Estado.

Por sua vez, para Hely Lopes Meireles (2011), a expressão *Agentes Públicos* comporta os Agentes Políticos, os Agentes Administrativos (servidores públicos da Administração Direita, servidores autárquicos e dirigentes paraestatais), Agentes Honoríficos e Agentes Delegados.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012), classificação adotada neste trabalho, considera como Agentes Públicos os Agentes Políticos (os quais exercem em seu mandato típicas atividades de governo para as quais são eleitos), os Militares (abrangem as pessoas físicas que prestam serviços às Forças Armadas), os Particulares em colaboração com o Poder Público (pessoas físicas que prestam serviço ao Estado sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração) e os Servidores Públicos (pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e remuneração paga pelos cofres públicos).

Os Servidores públicos, um dos principais enfoques deste artigo, subdividem-se em Empregados públicos ou servidores celetistas, vinculados à Administração por meio de um vínculo jurídico de natureza contratual, regido pela Consolidação de Leis Trabalhistas; Servidores temporários, todos aqueles contratados pela Administração para exercer função pública temporária de excepcional interesse público; e os Servidores estatutários, aqueles sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargo público.

Podendo ser comissionados ou efetivos, aduz Alex Muniz Barreto (2010 p.13) que os Servidores estatutários:

Vinculam-se institucionalmente à Administração Pública mediante um conjunto de regras impositivas previamente definidas em seu estatuto, cujo conteúdo não pode ser alterado contratualmente pelas partes, mas sim por norma específica. [...] Ingressam no serviço público mediante concurso e podem adquirir estabilidade, após avaliação de desempenho e cumprimento do estágio probatório.

3.2 A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA ESTABILIDADE

Tem-se, portanto, que a estabilidade do servidor público estatutário efetivo constitui um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, assegurando constitucionalmente a inviolabilidade do vínculo jurídico-institucional designado entre a Administração e o servidor público, adquirido mediante previa aprovação em concurso público, ingresso em cargo de provimento efetivo e findado o estágio probatório.

A priori, é pertinente analisar o texto original da Carta Magna promulgada em 1988.

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

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

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

§ 3º Extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade remunerada, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

Apesar de extremamente inovadora quando comparada às suas antecessoras, a Carta Magna de 1988 trouxe poucas modificações no que concerne a questão da estabilidade. Uma efetiva mudança ocorreu de fato em 1998, com a Emenda Constitucional 19. Primeiro, veja-se a mudança do texto constitucional:

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

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

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado

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

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

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

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

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

A Emenda Constitucional 19, conhecida como Reforma Administrativa, foi positivada

em 1998, fruto de um processo político-econômico denominado *neoliberalismo*. Tal processo consistia em buscar um encolhimento do Estado e uma dinâmica diferente para Administração Pública. Nesse contexto de teorias baseadas no *estado mínimo*, havia grande desconfiança quanto à produtividade do servidor público, o que resultou em mudanças no seu instituto protetor. Neste sentido, leciona Hely Lopes Meirelles (2012, p. 499) que “O instituto da estabilidade sofreu profundas alterações com a Emenda Constitucional 19, ditadas por dois objetivos básicos: atender ao princípio da eficiência e reduzir os gastos com os servidores público”.

Com a Reforma administrativa, o instituto da estabilidade sofreu a principal mudança no que concerne à sua forma de obtenção, tendo agora como pressuposto básico três anos de efetivo exercício das suas funções, e não só dois, ademais, para a obtenção da estabilidade não bastaria ao agente público ingressar na Administração Pública por meio de concurso público e ali exercer suas funções por três anos, teria que passar pelo crivo de uma comissão instituída com essa finalidade (Art. 41, § 4º). Também previu mais duas hipóteses para a perda do cargo efetivo; mediante avaliação periódica de desempenho na forma da lei (Art. 41, § 1º, III) ou se estiver excedido o limite com despesa de pessoal (Art. 169, § 4º).

De forma conceitual, a estabilidade é, em síntese, a garantia constitucional que protege o agente público e o resguardando de decisões sumárias, garantindo processo com ampla defesa no contencioso administrativo ou na Justiça Comum. Existem, todavia, quatro pressupostos para sua obtenção: nomeação para provimento de cargo efetivo, ingresso para o cargo através de concurso público, três anos de estágio probatório e avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade durante o estágio probatório.

Quanto aos pressupostos elencados, torna-se relevante mencionar que a nomeação para provimento de cargo efetivo, derivada da alteração constitucional trazida pela Emenda nº 19, deixa claro que a estabilidade é benefício para os nomeados a cargos de provimento efetivo, sepultando todas as discussões inerentes à abrangência da estabilidade, conforme ensina Maria Sylvia Zanella de Pietro (2012, p. 450).

Tornou expresso, no caput do artigo 41, que a estabilidade só beneficia os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo, pondo fim ao entendimento defendido por alguns doutrinadores de que os servidores celetistas, sendo contratado mediante concurso público, também faziam jus ao benefício.

Quanto à obtenção da estabilidade, o § 4º com redação da nova Emenda, exige avaliação especial de desempenho por comissão instituída para esse fim. Os critérios

observados por tal comissão são elencadas no art. 20 da Lei 8.112-90. Observa-se:

Art. 20. Ao entrar em exercício, o servidor nomeado para cargo efetivo ficará sujeito à estágio probatório (...), observados os seguintes fatores:

- I- Assiduidade
- II- Disciplina
- III- Capacidade de iniciativa
- IV- Produtividade
- V- Responsabilidade

Se avaliado e considerado inapto para o cargo, o servidor será exonerado *ex officio*, porém não poderá ser exonerado sem que antes seja transcorrido o processo que assegure defesa, neste sentido, aduz a Súmula nº 21 do STF: “Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade”.

Observe-se o quão profunda é a proteção constitucional ao servidor público, assegurando um processo com defesa e todas as formalidades, ainda que em prazo de estágio probatório. No mais, na prática nem sempre existe a avaliação de desempenho durante o estágio probatório, período que, após findado, torna o servidor automaticamente estável. Sobre essa omissão, leciona Hely Lopes Meirelles (2011, p. 501):

Fatalmente haverá caso envolvendo o decurso do prazo de três anos sem que essa avaliação especial tenha sido feita nos moldes determinados pelo poder dispositivo constitucional. Como esse dever cabe à Administração Pública, o servidor não poderá ser prejudicado e adquirirá a estabilidade caso preencha as demais condições, apurando-se e responsabilizando-se o servidor que tinha o dever funcional de instituir a comissão especial ou o da própria comissão que, embora instituída, não exerceu essa atribuição.

3.3 A EVOLUÇÃO DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DA ESTABILIDADE

No afã de dinamizar a Administração Pública, a Emenda Constitucional nº 19 trouxe duas novas hipóteses para perda do cargo público estável: mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho e quando não cumprido o limite com despesa pessoal.

A primeira hipótese encontra-se positivada no próprio art. 41 da Constituição Federal, mais precisamente no § 1º, parágrafo III. Veja-se:

Art. 41, § 1º, III: Mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa”.

Talvez seja a mudança mais inovadora da EC 19 e que mais se coaduna com a ideia de modernização da Administração Pública, uma vez que põe à prova periodicamente se o servidor ainda é apto para sua função ou se tornou relapso devido à garantia da estabilidade. Conforme assevera Crhistine Oliveira Peter da Silva (1999, In Revista Jurídica Virtual):

Vale assinalar que a perda de cargo em razão da avaliação de desempenho (cujo resultado seja insuficiente) tem a finalidade de afastar do serviço público os servidores descompromissados com o trabalho. Desta forma, o principal objetivo da alteração não é avaliar apenas o servidor no período em que está em estágio probatório, mas permitir que a sua avaliação funcional dure todo o período de sua carreira. Vale registrar, no entanto, que o afastamento do servidor, cujo rendimento for considerado insuficiente, dar-se-á por meio de um processo específico a ser regulamentado em lei complementar, diverso nas hipóteses em que o servidor estiver em estágio probatório e naquele em que ele já gozar de estabilidade administrativa.

Porém o dispositivo supramencionado não é norma constitucional autoaplicável, dependendo de legislação complementar que não foi positivada até presente momento.

A outra hipótese está prevista no art. 169, § 4º da Carta Magna, conforme segue:

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

(...)

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

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.

O § 4º do artigo 169 da Constituição está disciplinado pela Lei nº 9.801, que assegura ao servidor estável a perda do cargo efetivo somente após a redução em 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, exoneração de servidores não estáveis e aqueles que obtiveram estabilidade sem concurso.

A Administração pública, passada pelas fases patrimonialista e burocrática, hodiernamente exhibe o modelo conhecido como *administração gerencial*, alicerçado, em tese, primordialmente no princípio da eficiência, orientada para valores qualitativos e tendo o cidadão como maior beneficiário.

Ao se falar em focalizar os resultados e, principalmente, o cidadão, faz-se necessária a fixação de uma política de recursos humanos condizente com tais objetivos. Porém a própria legislação, reguladora das relações trabalhistas no setor público, obsta o desenvolvimento das finalidades desse novo arquétipo de administração ao fixar a estabilidade para todos os funcionários públicos, civis e de carreira, em detrimento do estímulo à competência.

Conforme preceitua o artigo 21 da Lei 8.112 (Estatuto dos Servidores Públicos), a estabilidade, no cargo dos servidores públicos brasileiros, é obtida após “dois anos de efetivo exercício do cargo”, ainda na mesma Lei, são elencados os requisitos a serem avaliados.

Art. 20. Ao entrar em exercício, o servidor nomeado para cargo efetivo ficará sujeito a estágio probatório (...), observados os seguintes fatores:

- I- Assiduidade
- II- Disciplina
- III- Capacidade de iniciativa
- IV- Produtividade
- V- Responsabilidade

Contudo, a estabilidade, Inicialmente constituída para resguardar os servidores de demissões arbitrárias, vem refletindo dia após dia, associada à ausência de políticas apropriadas de recursos humanos e à falta de exigência de resultados, na falta de qualidade no serviço prestado ao cidadão, perdendo, assim, o objetivo de servir à sociedade.

Comprometer-se significa “empenhar-se, adquirir responsabilidades”, neste sentido, é notória a busca por uma otimização e condução adequada do agir estatal, entretanto, questiona-se a aptidão e a qualidade deste agir, deve o Estado, portanto, se pautar na eficiência justificando os recursos que extrai da sociedade com resultados socialmente relevantes, desviando-se do comodismo e da falta de comprometimento.

Em se tratando da distinta configuração histórica das vertentes da administração pública e privada no contexto brasileiro, Acácia Zeneida Kuenzer(1991) *apud* Antônio V. B. Bastos expõe algumas das suas principais divergências, tais como as burocracias públicas

tendentes ao consumo improdutivo da força de trabalho, a inexistência de mecanismos de controle da qualidade e produtividade e a ineficiência dos sistemas de informação.

Apesar de não haver uma política de recursos humanos ou o instituto da estabilidade, no setor privado existe, contudo, um maior controle do desempenho e produtividade, diferentemente do setor público, o que vem, normalmente, associado a maiores investimentos no trabalhador e conseqüentemente a uma maior eficiência no serviço prestado.

4 A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA ESTABILIDADE COMO PROTEÇÃO FACE ÀS INGERÊNCIAS POLÍTICAS

Neste tópico, será analisado, através de exemplos, a real necessidade da garantia constitucional da estabilidade em face ao seu principal objetivo; a proteção contra as ingerências políticas. Primeiramente, iremos analisar o concurso público como meio efetivo de satisfação do objetivo de proteger o servidor público contra ingerências políticas.

4.1 O CONCURSO PÚBLICO COMO PROTEÇÃO FACE ÀS INGERÊNCIAS POLÍTICAS

A garantia constitucional da estabilidade, como já mencionado, foi positivada principalmente com o afã de proteger o servidor público das ingerências políticas, assim, resguardando princípios basilares da administração pública; impessoalidade, moralidade e continuidade do serviço público.

Uma vez negada ao agente político ou agente público a possibilidade deste dispor de um servidor público sob sua gerência motivado por interesses políticos, ocorre uma situação que se coaduna com os princípios da administração pública supramencionados.

Porém, deve se analisar a extrema variação nos diversos setores da administração pública no que concerne a possibilidade de existir interesse em um agente político ou público em dispor de servidores públicos sob sua gerência motivado por interesses políticos.

Ao observarmos, por exemplo, a dinâmica de rotatividade de servidores não estáveis em uma prefeitura municipal, veremos, a priori, o quão necessário é a garantia constitucional da estabilidade. É de notório conhecimento, como a política influencia na gestão dos recursos humanos de uma prefeitura municipal, colocando na maioria das vezes a orientação política acima do desempenho profissional como modo de auferir a necessidade de contratação e

dispensa de servidores. Sendo assim, os servidores estáveis, em tese, não estão sujeitos as ingerências políticas, mas será mesmo que isto ocorre devido à garantia da estabilidade?

Dentro deste mesmo cenário, observamos que, os servidores não estáveis, os de livre nomeação e contratação pela prefeitura, que possivelmente podem sofrer sua dispensa por conta de uma ingerência política, podem ter adentrado na administração pública através desta última.

Desta forma, podemos observar que o que traz boa parte da impessoalidade à administração pública é o concurso público como forma de entrância nesta. Aquele que gerencia administração pública de uma prefeitura, como o exemplo supramencionado, não escolhe quem adentra nos cargos efetivos, logo, não há ligações políticas, vulgo apadrinhamento político, para que o cidadãos se tornem servidores públicos. No mais, seria inimaginável que sem a garantia da estabilidade, o prefeito, mesmo sendo da sua vontade, demitisse aqueles que não se coadunam com sua orientação política, vez que, durante sua gestão de apenas quatro anos teria que fazer inúmeros concursos públicos em diversas áreas para suprir os cargos vagos.

4.2 A DESNECESSIDADE DE PROTEÇÃO CONTRA INGERÊNCIAS POLÍTICAS EM DETERMINADOS ORGANISMOS PÚBLICOS.

Os diversos setores da administração pública que sofrem ingerências políticas mínimas ou nulas nos seus recursos humanos. O Poder Judiciário inteiro é um ótimo exemplo, mas para sermos mais objetivos, podemos analisar mais especificamente os Tribunais de Justiça. Observemos, concomitante a lei, como se materializa a escolha do presidente de um Tribunal de Justiça, segundo o Art. 102 da Lei Complementar N° 35, de 14 de março de 1979:

Art. 102. Os tribunais, pela maioria dos seus membros efetivos, por votação secreta, elegerão dentre seus juízes mais antigos, em número correspondente ao dos cargos de direção, os titulares destes, com mandato por 2 (dois) anos, proibida a reeleição. Quem tiver exercido quaisquer cargos de direção por 4 (quatro) anos, ou o de presidente, não figurará mais entre os elegíveis, até que se esgotem todos os nomes, na ordem de antigüidade. É obrigatória a aceitação do cargo, salvo recusa manifestada e aceita antes da eleição.

Como se ver no dispositivo constitucional supramencionado, todos os servidores que compõe a Justiça Comum são apenas espectadores da sua política interna. Assim sendo, difícil seria imaginar qualquer tipo de perseguição a determinado servidor por suas convicções inerentes à política interna de um Tribunal, ou, mais dificilmente ainda, por suas convicções políticas inerentes a outros âmbitos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há, de fato, uma gama de fatores que influenciam a ineficiência do serviço público brasileiro, entretanto, o servidor público continua sendo uma das peças mais importantes desta engrenagem, o estereótipo de um servidor acomodado está, desde os tempos mais remotos, enraizado na cultura brasileira e uma das principais causas apontadas para tal é a garantia da estabilidade.

Visto que os serviços prestados à sociedade têm como principal fundamento o bem estar da população, é notório que a ideia de otimização e condução adequada do agir estatal deva se pautar na eficiência e desviar-se do comodismo e da falta de comprometimento.

Sabe-se que a maioria das entidades públicas não consegue alcançar os fins que são sua razão de ser, ocasionando, assim, a ineficácia em fornecer serviços de qualidade. Torna-se flagrante tal ineficácia quando há a comparação de um mesmo serviço fornecido tanto pela iniciativa pública quanto pela iniciativa privada, ficando o Estado como suplente desta, somente sendo utilizado pela parcela hipossuficiente da população.

A má imagem dos serviços públicos e conseqüentemente do servidor que o presta comprovam a perda do objetivo de servir à população, como deveria ocorrer para que se justificasse com resultados socialmente relevantes os recursos que extrai da sociedade.

De fato a garantia constitucional tem sua função de existir, porém tem que ser reelaborada consoante a extrema diversidade de dinâmicas dos diversos setores do serviço público e ainda, tendo em vista que outros mecanismos como o concurso público, podem suprir de maneira mais efetiva os objetivos alçados pela garantia da estabilidade em alguns casos.

ABSTRACT

Starting from the design of a State based on the principles of management administration, in which there is primacy of quality of policies and services to the citizen, the institute of stability has emerged with the objective of safeguarding the public server of political party interference, protecting the society itself of disruption of services provided by the Public Administration. In view of the absence of an effective quality service provided by the public power, demand in this study identify the conduct of effective server the negative repercussions of guarantee of stability.

It should be noted the importance of diagnosing in the context of Public Administration the negative effects of the constitutional guarantee of stability, linked to the absence of

appropriate policies of human resources and the high level of bureaucratization, services provided to society. Since there is a notorious search by an optimization and proper conduct of state action, is questioned the suitability and quality of this act, and the State, therefore, must be guided in efficiency, justifying the resources that extracts of society, with results socially relevant and bypassing the indulgence and lack of commitment.

Currently it is observed with ease the bad quality in a large proportion of public services, which becomes even more evident when compared to the private initiative. There is a bitter complaint to its operation, taking the expectation of its action the last feature to access social services of first need and thus, as a second choice to private initiative or being sought only by part supporting the population, dodging one of the guiding principles of public administration: The principle of generality. Will be discussed in this study, issues related to the stability of public server, quality programs, motivational tools, competence management, training programs and concepts of management administration.

Keywords: Public Administration, stability, efficiency, public funds.

6 REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo Descomplicado*. 19 ed. São Paulo: Método, 2011.

AMORA, Alves. *Minidicionário da Língua Portuguesa*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARRETO, Alex Muniz. *Direito Administrativo Positivo*. Rio de Janeiro: Forense. 2 ed., 2010.

BRASIL. *Constituição da Republica Federativa do Brasil*, DF: Senado, 1988

BRASIL. *Decreto-lei nº 200*, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 8.11*, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos Servidores públicos brasileiros.

COELHO, Daniella Mello. *Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial*. Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ri/Pdf/pdf_147/r147-20.PDF>. Acessado em 29 de abril de 2014.

CRETELLA JUNIOR, José. *Filosofia de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas. 25 ed., 2012.

- KUENZER, A.Z. (1991). *A política de recursos humanos na universidade*. Curitiba: UFPR (mimeo) *apud* BASTOS, Antônio Virgílio Bittencourt. *Comprometimento organizacional: antecedentes em distintos setores da administração e grupos ocupacionais*. Ribeirão Preto: Revista Eletrônica Pepsic, 1994.
- LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores. 38 ed., São Paulo: 2011.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores. 29 ed., 2012.
- MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Teoria dos Servidores Públicos*. Rev. de Direito Público n.º 1. São Paulo, 1967.
- SILVA, Christine Oliveira Peter da. *A Reforma Administrativa e a Emenda nº 19/98*, In revista jurídica virtual, 1999.
- VIANNA, Heraldo Marelim. *Pesquisa em educação: a observação*. Brasília: Plano Editora, 2003.