



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - DCJ
CURSO DE DIREITO

FLAVIA PESSOA DE ARAUJO

ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO: LIMITES E POSSIBILIDADES
DENTRO DA PROPOSTA DA NOVA REFORMA ADMINISTRATIVA (PEC Nº
32/2020)

SANTA RITA
2022

FLAVIA PESSOA DE ARAUJO

**ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO: LIMITES E POSSIBILIDADES
DENTRO DA PROPOSTA DA NOVA REFORMA ADMINISTRATIVA (PEC Nº
32/2020)**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal da Paraíba, como requisito
parcial para a obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Alessandra Danielle
Carneiro dos Santos Hilário.

**SANTA RITA
2022**

FICHA CATALOGRÁFICA

Catálogo na publicação Seção de Catalogação e Classificação

A663e Araujo, Flavia Pessoa de.

Estabilidade do servidor público: limites e possibilidades dentro da proposta da nova reforma administrativa (PEC 32/2020) / Flavia Pessoa de Araujo. - Santa Rita, 2022.
78 f.

Orientação: Alessandra Danielle Carneiro dos Santos Hilário.

Monografia (Graduação) - UFPB/DCJ/SANTA RITA.

1. Servidor público - estabilidade. 2. PEC nº 32/2020. 3. Reforma Administrativa. I. Hilário, Alessandra Danielle Carneiro dos Santos. II. Título.

UFPB/BS/DCJ

CDU 34

Elaborado por ANA BEATRIZ DE OLIVEIRA ABRANTES SILVA - CRB-
15/596

FLAVIA PESSOA DE ARAUJO

**ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO: LIMITES E POSSIBILIDADES
DENTRO DA PROPOSTA DA NOVA REFORMA ADMINISTRATIVA (PEC Nº
32/2020)**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal da Paraíba, como requisito
parcial para a obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Alessandra Danielle
Carneiro dos Santos Hilário.

Data da aprovação: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Alessandra Danielle Carneiro dos Santos Hilário
(Orientadora)

Prof. Me. Alex Taveira Dos Santos
(Examinador)

Profa. Dra. Werna Karenina Marques de Sousa
(Examinadora)

**SANTA RITA
2022**

À minha mãe, Elizabete Pessoa, que com toda sua simplicidade sempre se orgulhou de cada um dos meus passos, e minha irmã, Fernanda Pessoa, por acreditar em mim até mesmo quando eu achava que não seria possível.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, pois sempre estive ao meu lado, mesmo nos piores momentos.

Agradecimentos a minha irmã, Fernanda Pessoa, por todo o suporte em vários âmbitos da minha vida e, principalmente, na minha busca por conhecimento. Você sempre foi uma grande incentivadora e nunca deixou de acreditar no meu esforço.

A minha mãe, Elizabete Pessoa, por confiar na minha trajetória e por nunca me pressionar a dar passos maiores do que eu achava ser possível.

A Ana Paula Pereira, que me motivou a ingressar no curso de Direito de Santa Rita, mostrando-me que era possível. Sem seu estímulo e apoio talvez eu não estivesse aqui hoje.

A minha sobrinha, Bianca Pessoa, por muitas vezes ser a minha alegria em momentos de tristeza. Você é luz. A minha irmã, Fabiana Pessoa, por sempre ter dado o seu melhor para toda a família e ter cuidado de nós quando também precisava ser cuidada. Agradeço muito a Deus por você está aqui hoje. As minhas sobrinhas, Sofia Pessoa, que com seu jeito tímido e meigo encanta, e Maria Fernanda, a mais nova membra da casa das 7 (sete) mulheres.

A Priscilla Falcão, por todo o auxílio ao longo da minha jornada e pela amizade de longa data. A Gorett Ferreira, que estive ao meu lado em momentos difíceis e cuidou de mim com o carinho e amor de uma mãe.

As minhas amigas que tive o prazer de conhecer na universidade, Kamila Kelly, Klivia Maria, Thatyane Tavares e Camila Santana. Foi uma jornada prazerosa, pois tive a presença de vocês.

Aos meus amigos, Adailza Fideles, Sidcley Horácio e Ana Luiza Borges, pela parceria e os momentos divertidos.

Por fim, a minha orientadora, Alessandra Hilário, pelos ensinamentos e ajuda fundamental ao longo desse trabalho. Bem como, Alana Ramos, você foi uma das professoras que mais me enxergou.

Hoje estou concretizando um sonho e tem um pouco de todos vocês nessa construção. O meu muito obrigada a todos.

RESUMO

O presente trabalho analisa a proposta de reforma administrativa intitulada de PEC nº 32/2020, tendo como fundamental objetivo apreciar as principais modificações na estabilidade dos servidores públicos, bem como os possíveis prejuízos os agentes públicos e para a própria sociedade. Para tanto, realizou-se pesquisa documental e bibliográfica de cunho qualitativo, utilizando o método exploratório. Buscou-se verificar as normas atuais referentes à estabilidade e contrapô-las com o texto da PEC nº 32/2020, trazendo as principais modificações quanto à estabilidade do servidor público. Utilizou-se como fonte de dados julgados da Suprema Corte, PEC nº 32/2020, teses de trabalho de conclusão de curso, artigos científicos, revistas, reportagens jornalísticas, enquête, legislação brasileira e livros doutrinários. A partir do estudo do tema, observou-se que a PEC nº 32/2020 trará impactos negativos para a estabilidade pública, flexibilizando sobremaneira este instituto, pois dificulta o ingresso aos cargos públicos em razão do contrato de experiência e, ao mesmo tempo, reduz as possibilidades de adquirir a estabilidade, sendo reservada apenas para os cargos típicos de Estado.

Palavras chaves: Estabilidade; Servidor Público; PEC nº 32/2020; Reforma Administrativa.

ABSTRACT

The present work analyzes the proposal of administrative reform entitled PEC nº 32/2020, having as a fundamental objective to appreciate the main changes in the stability of public servants, as well as the possible damages to public agents and to society itself. To this end, documentary and bibliographic research of a qualitative nature was carried out, using the exploratory method. We sought to verify the current standards regarding stability and contrast them with the text of PEC nº 32/2020, bringing the main changes regarding the stability of the public servant. It was used as a source of data judged by the Supreme Court, PEC nº 32/2020, course conclusion work theses, scientific articles, magazines, journalistic reports, poll, Brazilian legislation and doctrinal books. From the study of the subject, it was observed that PEC nº 32/2020 will bring negative impacts to public stability, making this institute extremely flexible, as it makes it difficult to enter public positions due to the experience contract and, at the same time, reduces the possibilities of acquiring stability, being reserved only for the typical positions of State.

Keywords: Stability; Public server; PEC Nº 32/2020; Administrative Reform.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

CF – Constituição Federal

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

DASP – Departamento de Administração do Serviço Público

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FONACATE – Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas do Estado

LC – Lei Complementar

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MP – Medida Provisória

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

PAD – Processo Administrativo Disciplinar

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RJU – Regime Jurídico Único

SEGES – Secretaria de Gestão

STF – Supremo Tribunal Federal

TAF – Teste da Aptidão Física

TST – Tribunal Superior do Trabalho

SÚMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 ABORDAGENS CONCEITUAIS DE SERVIÇO PÚBLICO E A DEFINIÇÃO UTILIZADA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	15
2.1 Classificações do serviço público: Estado x Privado	21
2.2 Público x privado: modalidades da prestação de serviços públicos no Brasil	24
3 O SERVIDOR PÚBLICO: CONFIGURAÇÕES DE TRABALHO	27
3.1 Servidores temporários	31
3.2 Empregados públicos.....	33
3.3 Servidores estatutários	35
3.4 Características dos regimes jurídicos funcionais dos servidores públicos efetivos no Brasil.....	37
3.5 Cargo público, função pública e emprego público	40
3.6 Breve contexto histórico do surgimento da estabilidade pública	45
3.7 A estabilidade do serviço público no Brasil: contexto histórico	47
3.8 Premissa da estabilidade do servidor público.....	50
4 OS POSSÍVEIS RETROCESSOS ASSOCIADOS ÀS MODIFICAÇÕES TRAZIDAS PELA PEC 32/2020 QUANTO À ESTABILIDADE PÚBLICA	54
4.1 Análise das possíveis modificações quanto à estabilidade do servidor público diante da PEC nº 32/2020.....	59
4.2 Vínculo de experiência	61
4.3 Cargo por prazo indeterminado	62
4.4 Cargo típico de Estado.....	63

4.5 Cargo de liderança e assessoramento	64
4.6 Cargo por prazo determinado	65
4.7 Os impactos que a PEC nº 32/2020 pode causar no funcionalismo público e na sociedade	66
4.8 Rejeição da PEC nº 32/2020 na enquete virtual realizada no site da Câmara dos Deputados	70
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	73
REFERÊNCIAS	75

1 INTRODUÇÃO

O serviço público é uma utilidade ou comodidade material que satisfaz as necessidades e demandas do coletivo social, em que o Estado assume como responsabilidade. Sua prestação pode ser feita direta ou indiretamente pela Administração Pública, e nem todo serviço é fornecido somente por órgão público.

O presente trabalho centrou-se em analisar a prestação de serviços públicos prestados diretamente pela Administração Pública, quando são desempenhados pelos servidores estatutários ocupantes de cargos efetivos. Tais servidores possuem estabilidade pública, que é o tema central desta pesquisa.

Atualmente, tem estabilidade pública o servidor público estatutário que, após 3 (três) anos de exercício no cargo, é aprovado no estágio probatório após a análise da comissão formada com essa finalidade específica. O estágio probatório é o período de adaptação do servidor ao cargo de provimento efetivo no qual ingressou por força de concurso público. Durante tal período, o servidor passa por avaliações para aferir se possui aptidão e capacidade para o desempenho das suas atividades junto à instituição pública.

O servidor público estatutário possui estatuto próprio. No âmbito federal é disciplinado pela lei 8.112/1990. Tais agentes ocupam cargos efetivos, que requerem aprovação em concurso público de provas ou provas e títulos, para desenvolver atividades permanentes do ente ou órgão estatal, por meio de vínculo estatutário.

Em 03/09/2020, foi apresentado pelo atual Ministro da Economia, Paulo Guedes, a proposta de Reforma Administrativa, por meio da PEC 32/2020, que segue em tramitação na Câmara dos Deputados. Tal proposta tem provocado diversas polêmicas em suas proposições, entre elas as modificações relacionadas à estabilidade do servidor público. Ainda que não tenha sido aprovada, é necessário que seja analisada para esclarecer os impactos que poderão causar em caso de aprovação.

Dentre os elementos que geram maiores debates, tem-se a possível criação de novos vínculos jurídicos com a Administração Pública que não são expostos claramente pela proposta, sendo as suas disciplinas delegadas à lei infraconstitucional. Dentre os vínculos propostos, apenas o cargo típico de Estado possuiria estabilidade pública.

Ademais, há previsão para ampliação das formas de demissão dos servidores, de modo que, caso a PEC nº 32/2020 seja aprovada, será possível a perda do cargo por decisão de órgão judicial colegiado, sem necessitar, necessariamente, do trânsito em julgado. Além disso, a proposta traz a possibilidade de criar novas hipóteses de demissão por lei ordinária.

Outro ponto muito debatido é a criação do “vínculo de experiência” como apenas uma fase do concurso público, sendo que, para aprovação nesta etapa, o candidato precisa obter “desempenho satisfatório”. A disciplina quanto às regras para conquistar tal desempenho também não foi trazida pela proposta, sendo delegada para lei infraconstitucional.

Há muito que se observar em relação à PEC 32/2020 no que tange à estabilidade do servidor público e, mesmo sem sua aprovação, até o momento de desenvolvimento dessa pesquisa, é assunto de interesse público investigar mais as proposições, bem como seus possíveis impactos caso venha ser aprovada.

O objetivo geral deste trabalho é analisar o contexto da estabilidade do servidor público no âmbito da proposta da Reforma Administrativa (PEC 32/2020), identificando os seus possíveis impactos para os futuros servidores públicos. Para tanto, foram definidos os objetivos específicos, quais sejam: mapear os dispositivos da PEC nº 32/2020 no que se refere à estabilidade do servidor público; comparar os dispositivos legais dispostos na PEC 32/2020 e os dispositivos presentes na lei vigente quanto à estabilidade pública e analisar limites e possibilidades a partir da possível promulgação da PEC 32/2020 quanto à estabilidade pública.

No que tange à tipologia de pesquisa, optou-se pela utilização da pesquisa qualitativa, pois tem o propósito de realizar o mapeamento documental referente ao Projeto de Emenda à Constituição (PEC) 32/2020 e analisar, especificamente, os dispositivos legais que versam sobre a estabilidade do servidor público, fazendo, assim, um panorama de como são as regras vigentes e o que a proposta prevê.

No que se refere ao tipo de pesquisa, adotou-se a pesquisa bibliográfica para explicar o problema através da análise da literatura já publicada em livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita, que envolvam o tema em análise. Além disso, foi utilizado o método documental, através de projetos, leis, normas, resoluções,

pesquisas on-line, dentre outros, que tratam sobre o tema, procurando fazer uso de material que ainda não sofreu tratamento analítico.

A respeito dos objetivos, realizou-se pesquisa descritiva, com o fito de elencar fenômenos, descobrir a frequência com que um fato acontece, sua natureza e suas características; e exploratória, com o fim de aprimorar ideias, ajudando na formulação de hipóteses para pesquisas posteriores, além de buscar maiores informações sobre o tema.

O trabalho está estruturado em 4 capítulos. O capítulo 1 compreende a Introdução, que faz um breve resumo do conteúdo a ser discutido, trazendo o objeto da pesquisa, a justificativa quanto à escolha do tema e os objetivos a serem alcançados.

O capítulo 2 aborda o tema dos serviços públicos e traz a conceituação e diversas classificações, bem como, a definição constante na Constituição Federal de 1988 e as modalidades da prestação de serviços públicos no Brasil. Para que se entenda a necessidade de contratar servidores públicos, é preciso compreender que a Administração Pública tem a incumbência de prestar determinados serviços, sendo eles executados por servidores públicos.

O capítulo 3 trata dos servidores públicos e traz a distinção entre os servidores temporários, estatutários e empregados públicos. Ainda aborda os regimes jurídicos funcionais dos servidores, traz a distinção de emprego, cargo e função pública e, por fim, aborda especificamente a estabilidade pública. O presente capítulo é de extrema importância para entender quais os servidores que possuem a estabilidade pública.

O capítulo 4 analisa especificamente a PEC nº 32/2020, trazendo primeiro um contexto histórico acerca das reformas administrativas ocorridas no Brasil, em sequência, analisa-se as possíveis modificações quanto à estabilidade do servidor público, abordando-se os vínculos jurídicos trazidos pela proposta: vínculo de experiência, cargo por prazo determinado, cargo por prazo indeterminado, cargo típico de Estado e cargo de liderança e assessoramento. Por fim, discutem-se os possíveis impactos que a PEC nº 32/2020 pode causar quanto à estabilidade pública e a rejeição da proposta pela sociedade votante diante da enquete virtual realizada no site da Câmara dos Deputados.

2 ABORDAGENS CONCEITUAIS DE SERVIÇO PÚBLICO E A DEFINIÇÃO UTILIZADA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

O presente capítulo aborda o conceito de serviço público e faz um breve retrospecto histórico quanto às concepções desses serviços no âmbito da União Europeia e do Brasil. Para entender como surgiu a estabilidade do servidor público, é importante tratar de tal tema, pois a partir da prestação dos serviços públicos emerge a necessidade de contratar servidores para exercer as atividades desempenhadas pelo Estado.

O conceito de serviço público sofreu significativas modificações com o passar do tempo, tanto em relação aos seus elementos constitutivos, quanto à sua abrangência. Ademais, os doutrinadores destacados no tema, tais como Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Hely Lopes Meirelles, adotam conceitos distintos, uns restringindo mais o sentido do “serviço público”, e outros ampliando.

Independente de se ser adepto ao conceito mais amplo ou mais restritivo de serviço público, Di Pietro (2020, p. 280) afirma que três elementos estão frequentemente presentes em qualquer dos conceitos adotados, sendo eles: o material (tem por objeto as atividades de interesse coletivo), o subjetivo (tem por objeto a presença do Estado) e, por fim, o formal (tem por objeto o procedimento de direito público).

As primeiras noções de serviço público tiveram surgimento na França, com a Escola de Serviço Público, que abrangia amplamente o conceito de “serviço público”, chegando a classificá-lo como sendo todas as atividades do Estado. A partir da mencionada escola, vários doutrinadores brasileiros passaram a conceituar largamente o serviço público, a exemplo de José Cretella Júnior (1980, p.55-60), que classifica o serviço público como: “toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação das necessidades públicas mediante procedimento típico do direito público”.

No mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles (2003, p. 319) define o serviço público como “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado”.

Embora o conceito de Meirelles (2003, p. 319) seja um pouco mais restrito que o de Cretella Júnior (1980, p.55-60), pois faz referência à “Administração”, logo exclui as atividades legislativas e jurisdicionais que estavam inclusas no primeiro conceito ao citar o “Estado”, ainda assim, é amplo, pois não faz distinção entre o poder de polícia e o serviço público.

Por outro lado, temos doutrinadores que trazem conceitos de serviço público por uma perspectiva mais restrita, como Celso Antônio Bandeira de Mello (1975b, p.20), que traz dois elementos como integrantes do conceito: o critério material, que consiste na prestação de utilidade ou comodidade gozável diretamente pelos administrados, e o critério formal, que aborda o regime jurídico de direito público que é composto por princípios e regras e tem por característica a supremacia do direito público sobre o particular. Portanto, Celso Antônio Bandeira de Mello define o serviço público como:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de direito público – portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo. (MELLO, 1975b, p. 20)

Quanto ao conceito trazido acima, Di Pietro (2020, p. 286) pontua que, ao classificar como critério material a prestação de utilidade ou comodidade gozável diretamente pelos administrados, o conceito se torna demasiadamente restrito, pois existem outras espécies de serviço público que não se encaixam como usufruíveis diretamente pela coletividade, e ainda assim, não deixam de serem modalidades de serviço público.

Além dos conceitos elaborados pelos mais variados doutrinadores, também há a definição do serviço público no artigo 2º, II, da Lei nº 13.460, de 26-6-17: “atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública”. (BRASIL, 2017). Mais uma vez, pode-se perceber que foram excluídas do conceito as atividades legislativas e judiciais, que comumente eram integradas quando se definia o serviço público no seu conceito mais amplo.

Quando surgiram as primeiras noções de serviço público no Brasil, era comum defini-lo utilizando os elementos subjetivo, material e formal, os quais já foram explanados acima. No período do Estado liberal, fazia sentido a aplicação de tais

elementos, porém, conforme o Estado foi se afastando do liberalismo, começou a ser ampliado o rol de atividades exercidas pelo mesmo, que foi definido como serviço público, passando a considerar atividades, tais como comerciais e industriais, as quais antes eram definidas como de iniciativa privada.

Conforme as atividades classificadas como serviço público foram ampliadas, o Estado percebeu que não dispunha de meios apropriados para exercê-las, passando a delegar a execução para particulares, a qual geralmente acontecia por meio de contrato de concessão de serviço público. Mais adiante se verificou a criação de pessoas jurídicas de direito privado criadas pelos entes públicos para a execução das atividades.

Com tais acontecimentos, dois elementos que anteriormente eram indicados como pertencentes ao serviço público foram afetados, sendo eles: o elemento subjetivo, pois não tem como considerar que apenas as pessoas jurídicas públicas prestam serviço público, uma vez que é plenamente possível a prestação por particulares através da delegação. Ademais, resta prejudicado o elemento formal, visto que nem todo serviço público é prestado sob regime jurídico público. A partir do enfraquecimento desses elementos, boa parte da doutrina passou a falar em uma crise na noção do serviço público.

No que se refere ao âmbito da União Europeia, em meados do século 90, passou-se a se verificar outra crise na noção do serviço público, isto porque ocorreu a substituição da expressão serviço público por “serviço econômico de interesse geral”. Tal entendimento tem como fundamento o fato de que a Corte de Justiça Europeia não compactuava com a ideia de que o serviço público era exclusivo do Estado, tendo em vista que tal pensamento ia contra o princípio da livre concorrência.

Este entendimento passou a ser relativizado em relação a algumas atividades tidas como essenciais. Para exemplificar podemos citar as atividades de energia elétrica e telecomunicações. Nestes casos, passou-se a visualizar exigências próprias da obrigação de serviço público, tais como a continuidade do serviço público e a universalidade.

Mais tarde, a União Europeia revisou o conceito, pois deixou de ter uma visão exclusivamente direcionada para interesse econômico e passou a dar atenção aos objetivos sociais. Dessa forma, a expressão serviço de interesse econômico geral foi substituída por serviço de interesse geral.

Por outro lado, no âmbito brasileiro, embora parte da doutrina também sustente a crise no sentido da expressão “serviço público”, a Constituição Federal (CF) de 1988 utiliza tal expressão em vários dispositivos espalhados pelo texto, como é o caso do art. 175 que dispõe: “Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.” (BRASIL, 1988).

Na prática, o que corriqueiramente acontece é que algumas atividades, tais como: telecomunicação, energia elétrica, portos, entre outras, vem sendo relativizada pelas leis ordinárias atribuindo essas funções para a iniciativa privada, através das modalidades de concessão e permissão.

Segundo Di Pietro (2020), pode-se afirmar que o conceito de serviço público foi dinâmico e tiveram várias modificações ao longo do tempo. Ademais, o conceito varia no espaço, pois, a depender do país, teremos um conceito distinto do que significa o serviço público. Pois bem, é o Estado de cada país que, por meio de lei, escolhe quais atividades serão consideradas serviço público. Daí porque não é possível dizer que um conceito de serviço público é certo ou errado, visto que tais conceitos são relativos e dependem de variantes que se alteram no tempo, devendo ser interpretado juntamente com as leis locais de cada país.

No Brasil, ao verificar a Constituição de 1988, ora temos uma classificação mais restrita, ora temos uma classificação mais ampla, vejamos:

Constituição Federal, art. 37, § 6º:

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (BRASIL, 1988)

Ao definir a responsabilidade, o legislador resolveu adotar o conceito no seu sentido amplo, uma vez que abrangeu todas as atividades do Estado, sem fazer distinção quanto às atividades administrativas, legislativas e judiciais. Por outro lado, no artigo 175, da Constituição de 1988, temos o seguinte texto: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.” (BRASIL, 1988). Neste caso, podemos visualizar o conceito no sentido mais restrito, pois se trata de prestação de atividades das quais os administrados podem também usufruir individualmente.

Segundo Di Pietro (2020, p. 315), o serviço público é “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”.

Como já dito anteriormente, não há um conceito único e mais acertado, devendo ser verificado o momento histórico, o país e suas leis internas. É plenamente possível que, dentro de um mesmo Estado, seja adotado tanto o conceito de serviço público amplo quanto o restrito.

No que diz respeito ao elemento subjetivo, a criação do serviço público deve ser feita por lei, e a gestão também é uma escolha do Estado, que pode optar pela prestação direta e, neste caso, será exercida pelos órgãos dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) ou indiretamente, por meio das concessões e permissões ou ainda, por meio de pessoas jurídicas criadas pelo Estado com tal finalidade.

Quanto ao elemento formal, deve-se ressaltar que o regime jurídico ao qual é submetido o serviço público, tem-se a definição em lei. A depender do regime jurídico imposto haverá impacto diretamente no vínculo dos servidores públicos, portanto, sendo regime jurídico de direito público, os agentes, em regra, serão estatutários. Além do regime dos servidores, há outras peculiaridades, tais como: os bens são públicos, as decisões terão todos os atributos pertencentes aos atos administrativos, a responsabilidade será objetiva, e os contratos são regidos pelo direito administrativo.

Neste ponto, cabe fazer uma breve diferenciação entre o serviço público e as atividades econômicas. As atividades econômicas são caracterizadas pela livre concorrência e competição, por isso, são regidas pelas normas de direito privado, pois não pode utilizar as prerrogativas típicas do direito público, como, por exemplo, a supremacia do interesse público sobre o privado nos contratos firmados pela Administração Pública, visto que são atividades exercidas em âmbito de concorrência e, portanto, precisa competir em igualdade de condições com o particular.

A Constituição Federal de 1988 dispõe no seu artigo 173 que “Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei” (BRASIL, 1988). Portanto, é possível que o Estado exerça atividades econômicas e o faça através das empresas

públicas e sociedade de economia mista, para tanto, faz-se necessário que tais atividades sejam essenciais para a segurança nacional ou relevante para o interesse coletivo.

Como exemplo se pode citar a Caixa Econômica Federal (Empresa Pública) e a Petrobras (Sociedade de Economia Mista). Ambas convivendo em regime de concorrência com o particular, por isso a importância dessas empresas, quando exercem atividades econômicas, serem regidas pelas normas do direito privado, pois precisa haver caráter isonômico entre os concorrentes.

Já a prestação do serviço público requer a atuação do Estado ou de alguém que exerça as atividades em nome dele através da delegação. As atividades essenciais são prestadas, necessariamente, pelo Estado ou em nome deste. Ademais, tem o objetivo de satisfazer as necessidades coletivas sob o regime jurídico público (DI PIETRO, 2000, p. 98). Dessa forma, as atividades econômicas, em regra, foram atribuídas para o particular, sendo que o Estado exerce tais funções em caráter excepcional. Logo, ao exercer atividades econômicas, não se estará diante de atividade pública, por conseguinte, não se trata de serviço público.

Portanto, como explicado acima, quando se tratar atividades econômicas (serviços comerciais ou industriais), o regime jurídico será o de direito comum (aplica-se o direito civil e comercial), logo, em regra, seus empregados vão se submeter ao regime do direito do trabalho, os contratos se submetem às regras do direito privado, pois não há a supremacia do direito público sobre o privado que utilizamos para os serviços públicos, os bens que não forem afetados (os bens públicos desafetados são os que não possuem destinação pública, logo, não há uso do bem pela coletividade) para a realização do serviço público serão submetidos às regras do direito privado.

Entretanto, outros pontos vão se encontrar com as regras do direito administrativo, pois, de acordo com o art. 37, § 6º, da Constituição de 1988, a responsabilidade permanece sendo, em regra, objetiva, sendo, portanto, um regime jurídico híbrido, pois se utiliza tanto da fonte pública quanto privada.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2011, p. 679), o serviço público será sempre prestado no regime de direito público, pois, ainda que em algumas situações sejam aplicadas normas de direito privado, as entidades prestadoras de serviço público, mesmo sendo pessoa jurídica de direito privado, submetem-se aos mesmos princípios

aos quais a Administração Pública está vinculada, como, por exemplo, da continuidade do serviço público e o dever de isonomia entre os usuários.

Por fim, quanto ao critério material, temos a abrangência de todas as atividades do Estado, sendo o serviço público coincidente com a atividade de interesse público. Ou seja, o serviço público tem o objetivo de atender as necessidades públicas. No próximo tópico abordaremos as classificações do serviço público, fazendo distinção entre os serviços prestados pelo o Estado e os que podem ser exercidos pela atividade privada. Tal assunto é de extrema importância para clarear a ideia do que é o serviço público.

2.1 Classificações do serviço público: Estado x Privado

Primeiramente, cabe ressaltar que inúmeras são as classificações quanto aos serviços públicos, os doutrinadores têm apontado vários critérios que são utilizados para especificar tais serviços. O presente trabalho não tem o objetivo de esgotar o tema, portanto, foram selecionadas as classificações que esta autora julga mais relevantes para elucidar o conteúdo proposto. Ademais, faz-se importante conhecer as classificações que abaixo foram abordadas, pois proporciona entendimento mais detalhado do serviço público e esclarece em que situações estão presentes os serviços públicos e os serviços prestados por particulares.

A primeira classificação trazida foi elaborada por Arnaldo de Valles e divulgada por Rafael Bielsa (cf. Cretella Júnior, 1980, p. 50) e faz a distinção entre os serviços públicos próprios e impróprios, vejamos. Os serviços públicos próprios são assumidos pelo Estado e podem ser executados tanto diretamente (pelos seus próprios agentes públicos) quanto indiretamente (por meio das concessionárias e permissionárias).

Os impróprios, por sua vez, não são assumidos e nem executados pelo ente público, mas são autorizados, regulamentados e fiscalizados pelo Estado. Dessa forma, pode-se afirmar que são atividades privadas, no entanto, por serem exercidas para atender às necessidades coletivas, são sujeitas à autorização, à fiscalização e à regulamentação, exatamente por envolver interesse coletivo, precisa de maior fiscalização do poder de polícia administrativo.

Para auxiliar o entendimento quanto aos serviços públicos impróprios, podemos citar como exemplo o serviço de táxi, percebe-se que o serviço prestado é particular, mas tal atividade interessa à coletividade como um todo e, por isso, precisa de uma

fiscalização mais ativa por parte do Estado. Lembremos que não era incomum ouvir sobre as fraudes praticadas nos taxímetros que calculavam o valor a ser pago pelo usuário ao final de cada trajeto.

Então embora seja uma atividade exercida por particular, tal serviço é de interesse geral e, portanto, necessita de fiscalização mais efetiva para evitar prejuízo para a coletividade. Além disso, para que a atividade seja exercida necessita de autorização que é concedida a título precário (podendo ser revogada a qualquer tempo) pelo poder público.

A segunda classificação faz distinção entre os serviços públicos administrativos, comerciais ou industriais e sociais. Quanto aos serviços administrativos, pode-se afirmar que:

São os que a Administração Pública executa para atender às suas necessidades internas ou preparar outros serviços que serão prestados ao público, tais como os da imprensa oficial, das estações experimentais e outros dessa natureza (MEIRELLES, 2003, p. 321).

Di Pietro (2020, p. 306) complementa o conceito acima, acrescentando que os serviços administrativos, além das atividades já citadas, incluem:

Todas as funções administrativas, distinguindo-as da legislativa e jurisdicional e ainda para indicar os serviços que não são usufruídos diretamente pela comunidade, ou seja, no mesmo sentido de serviço público *uti universi*, adiante referido. Além disso, abrange as atividades-meio, nem sempre inseridas no conceito de serviço público em sentido técnico preciso. (DI PIETRO, 2020, p. 306)

Por outro lado, os serviços comerciais ou industriais são exercidos direta ou indiretamente pela Administração Pública para suprir as necessidades econômicas da sociedade. Di Pietro (2020, p. 307) classifica tais atividades em três categorias, vejamos abaixo.

Reservada à iniciativa privada: o Estado só pode exercer por motivo de segurança nacional ou relevante interesse coletivo, como consta no artigo 173, da Constituição Federal. Quando o Estado exerce tais atividades, não está prestando serviço público, mas apenas intervindo no domínio econômico e se sujeita às mesmas regras que os particulares, exceto quando houver previsão em sentido contrário. Pois bem, tais atividades não estão disciplinadas em lei e, por isso, a Administração Pública, em regra, não vai gozar do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

Atividade econômica exercida em caráter de monopólio pelo Estado: a Constituição Federal disciplina algumas situações nos seus artigos 176 e 177, como, por exemplo, a exploração do petróleo, de minérios e minerais nucleares.

Por fim, tem-se a atividade reconhecida como serviço público que é prestado através do Estado com previsão no artigo 175, da Constituição Federal, que disciplina que tal prestação pode ser direta pelo Poder Público ou de forma indireta, através da permissão ou concessão. Sendo essa categoria a correspondente aos serviços públicos comerciais e industriais do Estado.

Ainda há o serviço público social, os quais exigem a atuação do Estado e atendem às necessidades essenciais da coletividade, porém convivem com a prestação de serviços disponibilizados pela iniciativa privada também. É o que ocorre, por exemplo, com os serviços de saúde e educação.

Outro critério de classificação dos serviços públicos é quanto ao meio pelo qual atende aos interesses dos usuários, podendo ser *uti singuli* e *uti universi*. Os serviços *uti singuli* têm como objetivo satisfazer o interesse individual e direto dos indivíduos. Nesta categoria estão inclusos os serviços comerciais e industriais do Estado, tais como energia elétrica, gás e serviços sociais. Por outro lado, os serviços *uti universi*, embora sejam prestados à coletividade, são usufruídos apenas indiretamente pelos cidadãos, como exemplo, pode-se citar o serviço de iluminação pública e saneamento.

Ora, toda a coletividade usufrui do serviço de iluminação pública, mas a sua prestação não é de forma direta para um usuário determinado, diferentemente do que ocorre com a energia elétrica transmitida para nossas residências. Neste caso, há o serviço individual e direto para cada usuário que, em contrapartida, paga o valor correspondente ao serviço utilizado individualmente. No caso da energia elétrica, mês a mês é feita a aferição dos medidores.

Questão relevante na matéria sobre o serviço *uti universi* é quanto a súmula vinculante 41 que dispõe “o serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa”. Tal súmula é de fácil entendimento, pois, para que um serviço seja remunerado por meio de taxa, é preciso que haja a prestação do serviço individual e direta para cada usuário, de modo que cada serviço possa ser individualizado. No caso da iluminação pública, por fazer parte da categoria *uti universi*, torna-se inviável a remuneração de tal serviço por meio do pagamento de taxa.

No próximo tópico iremos analisar as modalidades da prestação de serviço público no Brasil, fazendo a distinção dos serviços públicos prestados diretamente pela Administração Pública e os serviços públicos que podem ser delegados para o particular.

2.2 Público x privado: modalidades da prestação de serviços públicos no Brasil

O presente tópico é de suma importância para entendermos as modalidades da prestação de serviços públicos, bem como, as possibilidades de tais serviços serem delegados para o particular e quando, essencialmente, teremos as atividades sendo prestadas diretamente pela Administração Pública.

Ademais, a depender de quem preste o serviço público, ou seja, Administração Pública ou particular, tem-se significativas modificações no regime jurídico dos empregados e servidores públicos o que influencia diretamente na estabilidade.

Os serviços públicos podem ser prestados de forma centralizada ou descentralizada. Na centralização temos a prestação dos serviços sendo exercida pela Administração Direta, que é composta pelos entes federativos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Quando se opta por prestar o serviço público de forma centralizada, as atividades são exercidas pelos órgãos e agentes vinculados a um determinado ente. Os órgãos que compõem cada ente são organizados internamente e de forma hierarquizada.

Por outro lado, a descentralização ocorre quando o Estado transfere a execução da atividade para particulares ou outras pessoas jurídicas, que podem ser de direito público ou privado. Sendo as pessoas jurídicas criadas pelo próprio Estado, estaremos diante da Administração Pública Indireta, formada pelas autarquias, fundação pública, sociedade de economia mista e empresa pública. No caso da descentralização para a Administração Pública Indireta, temos a presença da pessoa política pertencente à Administração Pública Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e da pessoa jurídica pertencente à Administração Pública Indireta, não havendo, neste caso, qualquer relação de hierarquia.

Ainda, é importante ressaltar que o serviço público pode ser descentralizado para um particular, situação em que estaremos diante da delegação negocial. Carvalho Filho (2020, p. 565) define delegação negocial como:

A delegação negocial – assim denominada por conter inegável aspecto de bilateralidade nas manifestações volitivas – se consuma através de negócios jurídicos celebrados entre o Poder Público e o particular, os quais se caracterizam por receber, necessariamente, o influxo de normas de direito público, haja vista a finalidade a que se destinam: o atendimento a demandas (primárias ou secundárias) da coletividade ou do próprio Estado. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 565)

Para que seja materializada a delegação negocial, precisamos do firmamento de um negócio jurídico, que pode ser a concessão ou a permissão.

A concessão é caracterizada por um contrato administrativo pelo qual a Administração Pública transfere à pessoa jurídica ou a consórcio de empresas a execução de alguma atividade de interesse coletivo e público, que será remunerada por meio de tarifas suportadas pelos usuários que fazem uso do serviço. Nesta relação contratual, a Administração Pública é definida como “concedente”, e a pessoa jurídica privada é denominada “concessionária”. É importante destacar que a delegação da prestação de serviços para a concessionária é por conta e risco desta, e o contrato tem prazo determinado.

As concessões podem ser divididas em comuns ou especiais. As concessões comuns são divididas em concessões de serviços públicos simples e concessões de serviços públicos precedidas da execução de obra pública. Na concessão de serviço público simples, a concessionária vai prestar algum serviço público, que, inicialmente, deveria ser prestado pelo Estado, mas este decide delegar para o particular. Tal serviço é remunerado por meio das tarifas.

Já a concessão de serviço público precedida de obra pública, ocorre quando a concessionária faz a execução de uma determinada obra pública, por sua conta e risco, e, após a conclusão, o Estado permite que a concessionária explore por um determinado prazo os serviços derivados da execução da obra. Após o prazo estipulado, a exploração do serviço volta para o Estado que pode optar por executar diretamente ou transferir para o particular.

As concessões do tipo comum não têm contrapartida pecuniária da concedente para a concessionária, sendo que os recursos para a manutenção das suas atividades são provenientes das tarifas pagas pelos usuários. Todavia, as concessões especiais, que também são divididas em concessões patrocinadas e concessões administrativas, diferenciam-se das comuns, pois há a contraprestação pecuniária por parte da concedente.

O grande diferencial das concessões administrativas e patrocinadas reside nas fontes de receitas para custear tais atividades. Será concessão administrativa quando os valores destinados para a concessionária forem de receitas diretas do setor público. Por outro lado, será concessão patrocinada quando parte da receita é suportada pelo usuário e outra parte pelo setor público.

A permissão de serviço público é definida pela Lei nº 8.987/1995 e tem como instrumento jurídico o contrato de adesão, sendo que, na prática, para Carvalho Filho (2020, p. 576), há pouca ou até nenhuma distinção entre esses institutos, pois a permissão é fruto de ato do Poder Público que transfere para o particular a execução de um serviço público.

O particular exerce em seu próprio nome e por sua conta e risco as atividades delegadas e é remunerado por tarifa paga pelo usuário. Até aqui, pode-se visualizar total compatibilidade com a concessão, mas há algumas diferenças, como, por exemplo, o fato de a permissão ser a título precário (sem constituir um direito, podendo a permissão ser revogada a qualquer momento) e poder ser transferida para pessoa física, enquanto a concessão é transferida para pessoa jurídica ou consórcio público e por tempo determinado, que é estipulado no contrato firmado entre concedente e concessionária.

Pois bem, os serviços públicos que são prestados pela Administração Pública Direta e Indireta são exercidos através dos servidores públicos, os quais podem ser regidos pelo regime Estatutário ou pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e, a depender do regime empregatício, tem-se significativas modificações quanto à estabilidade do servidor. Por outro lado, quando ocorre a delegação para o particular através da concessão ou permissão de serviços públicos, não há se falar em vínculo empregatício dos empregados com a Administração Pública.

Portanto, no próximo capítulo iremos avaliar o regime jurídico dos servidores públicos, quer seja da Administração Pública Direta, quer seja da Administração Pública Indireta. Cabe ressaltar que o estudo acerca do regime jurídico dos servidores é de suma importância para chegarmos ao tema da estabilidade pública, como já explicado acima.

3 O SERVIDOR PÚBLICO: CONFIGURAÇÕES DE TRABALHO

Segundo Matheus Carvalho (2020, p. 801), a expressão “agentes públicos” é utilizada em sentido amplo para incluir todas as pessoas que exercem funções públicas, portanto, é agente público qualquer sujeito que age em nome do Estado. Nesse sentido, a lei 8.429/92 dispõe que:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei.

Portanto, para qualificar determinado indivíduo como agente público não é necessário o exercício de atividades remuneradas e as prestações dos serviços podem ocorrer de forma definitiva ou transitória. Nesse sentido, são considerados agentes públicos as pessoas que, segundo Matheus Carvalho (2020, p. 802):

Exercem função pública em virtude de relação trabalhista, em qualquer dos entes da Administração Pública Direta ou Indireta, seja este regime estatutário, mediante a nomeação de servidores que se submetem às regras definidas em estatuto próprio, seja um regime de emprego, por meio de contratação de empregados, sob o regime de consolidação das leis trabalhistas, para prestarem serviços, mediante regime de emprego público. (CARVALHO, 2020)

Ainda, consideram-se agentes públicos os particulares que são contratados sob regime de cargos temporários, nos termos do art. 37, IX, da CF/88: “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público” (BRASIL, 1988). Além das hipóteses mencionadas acima, são considerados agentes públicos todos aqueles que exerçam funções públicas, ainda que não possuam vínculo de natureza política ou administrativa com o Estado.

No que se refere à classificação dos agentes públicos, há divergência doutrinária, quanto às suas espécies, logo, não temos definição pacífica. Dentre as classificações desenvolvidas, o presente trabalho optou por trazer a classificação abordada por Di Pietro (p. 596, 2014) que divide os agentes públicos em: agentes políticos, servidores públicos civis, servidores públicos militares e particulares em colaboração com o poder público.

Entende-se por agente político aquele que exerce atividades típicas de governo. Tais agentes estão incumbidos do dever de propor e decidir as diretrizes políticas dos entes públicos. Portanto, nesta categoria, estão inseridos os Chefes do Poder Executivo

Federal (Presidente da República), Estadual (Governadores) e Municipal (Prefeitos), assim como as pessoas que os auxiliam no desenvolvimento das atividades políticas, tais como ministros e secretários de governo e, por fim, o Poder Legislativo, incluindo a esfera federal, estadual e municipal.

De uma forma geral, os agentes políticos exercem mandato eletivo, findo o mandato, caso não haja a reeleição, tais agentes deixam o posto anteriormente ocupado para que outros os substituam através das eleições. Há exceção quanto aos auxiliares citados acima, quais sejam: ministros e secretários de governo, que ocupam cargos comissionados, logo, podem ser nomeados e exonerados a qualquer momento, por conveniência dos chefes do Poder Executivo.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2020, p. 77-80), estariam também abarcados no conceito de agentes políticos, os agentes que exercem suas atividades com alto grau de autonomia, recebendo parcela da soberania do Estado através da Constituição Federal. Pode-se citar como exemplo: membros da magistratura, ministério público e tribunais de contas.

No entanto, cabe ressaltar que embora Hely Lopes Meirelles os considere agentes políticos, parte da doutrina não os considera, portanto, trata-se de classificação não pacífica. A tese divergente sustenta que tais agentes são servidores públicos submissos ao estatuto geral parcialmente derogado por seu estatuto próprio, logo, não são carreiras competentes para exercer atividades típicas de governo, além disso, não são aptos para elaborar diretrizes políticas e não podem ser eleitos.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, são agentes políticos:

Os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e os respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes do Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e Vereadores. (MELLO, 2016, p. 257)

Quanto aos particulares em colaboração com o poder público, são classificados como sendo as pessoas físicas que prestam algum serviço para o Estado, porém sem ter qualquer vínculo de trabalho, podendo perceber ou não remuneração. É o que ocorre com os jurados, que são convocados pelo Poder Público para fazer parte de um processo e colaborar com o Judiciário, por tempo provisório e sem qualquer vínculo de trabalho.

Para adentrarmos na divisão acerca dos servidores públicos, faz-se necessário realizar uma breve explicação do que se entende por servidor público. Bom, segundo a classificação proposta por Di Pietro (2020), os servidores públicos fazem parte de uma categoria específica dentro da definição de agentes públicos.

Pois bem, os servidores públicos têm vínculo com o Estado e exercem função pública. Normalmente são definidos por critério de exclusão, pois não são agentes políticos ou particulares em colaboração com o ente público. Ademais, detém vínculo de dependência com o ente que está vinculado e a natureza de trabalho é não eventual, pois possuem relação de trabalho com a Administração Pública. Portanto, são servidores públicos os indivíduos que possuem relação de trabalho com a Administração Pública Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e também Indireta (Empresa Pública, Sociedade de Economia Mista, Fundação Pública e Autarquia).

Seguindo a classificação proposta por Di Pietro (2020), no que tange aos servidores públicos militares, podemos defini-los como os agentes que fazem parte das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), das Polícias Militares ou dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, Distrito Federal e territórios. Há vínculo estatutário entre os servidores militares e a Administração Pública e tais pessoas são remuneradas pelos cofres públicos. Os militares se enquadram em categoria diversa em relação aos servidores públicos civis, pois, mesmo fazendo parte do regime estatutário, têm regime jurídico diferenciado.

Quando se fala em regime estatutário se quer dizer que há estatuto próprio do ente público que regula as regras para reger a relação trabalhista entre os servidores públicos e o Estado. Portanto, os servidores públicos civis que têm vínculo com a União, obedecem ao disposto na lei 8.112/1990. Quanto aos servidores públicos estaduais, municipais, respeitam a legislação específica de cada ente. Portanto, ao falar que o servidor público tem vínculo estatutário com a Administração Pública, quer-se dizer que aquele está vinculado a regime jurídico próprio do respectivo ente. Ocorre que, como já mencionado, apesar de também terem vínculo estatutário com a Administração, os militares têm legislação específica.

Ainda, há direitos sociais assegurados no art. 7º, da Constituição Federal que abarcam os militares, tais como: 13º salário, salário-família, férias anuais remuneradas com acréscimo de pelo menos um terço da remuneração normal, licença à gestante com

a duração de 120 dias, entre outros. É importante ressaltar que esses direitos atribuídos aos servidores militares são próprios dos trabalhadores privados, regidos pela Consolidação das Leis de Trabalho (CLT).

Da mesma forma que foram assegurados direitos sociais próprios dos servidores públicos civis, também há obrigações que são comuns a ambos (militares e civis): teto remuneratório, irredutibilidade de vencimentos, proibição de vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração e entre outros. Já as diferenças mais marcantes entre os servidores civis e os servidores militares residem no fato de que os militares não podem sindicalizar, participar de greves e, enquanto estiverem ativos nos seus cargos, não é possível a filiação a partido político.

Por fim, temos os servidores públicos civis, os quais são conceituados como:

Todas as pessoas físicas que prestam serviços às entidades federativas ou as pessoas jurídicas da Administração Indireta em decorrência de relação de trabalho e com remuneração paga pelos cofres públicos, integrando o quadro funcional dessas pessoas jurídicas. (ALEXANDRE; DEUS, 2018, p. 422).

Quanto aos servidores públicos civis, segundo Ricardo Alexandre e João de Deus (2019), podem ser divididos em: servidores temporários, empregados públicos e servidores estatutários. A depender do regime jurídico funcional ao qual estão vinculados, tem-se modificações significativas quanto ao vínculo com a Administração e à estabilidade pública do servidor.

A estabilidade pública é um direito previsto no art. 41, da CF/88 que dispõe: “São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público” (BRASIL, 1988). Portanto, em regra, o servidor que adquire estabilidade não pode ser dispensado das suas funções públicas, exceto nos casos dispostos na própria Constituição Federal, quais sejam: sentença judicial transitada em julgado, processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa, reprovação no procedimento de avaliação periódica de desempenho durante o estágio probatório e para conter excesso de despesa com pagamento de pessoal.

Assim sendo, para fins didáticos, propõe-se analisar em tópicos separados os servidores temporários, os empregados públicos e os servidores estatutários, a fim de diferenciá-los e, principalmente, abordar o vínculo funcional de tais servidores com a Administração Pública.

3.1 Servidores temporários

Consideram-se servidores temporários todo aquele que é contratado com base no art. 37, IX, da CF, que dispõe: “IX – a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público” (BRASIL, 1988). Levando em consideração o dispositivo constitucional exposto, pode-se verificar a necessidade do cumprimento de três requisitos:

- Serviço temporário: é necessária a elaboração de lei específica para regulamentar as características da contratação, o regime aplicado para esses servidores, bem como, os limites que o contrato pode durar. Portanto, não basta previsão Constitucional, para produzir os seus efeitos necessita de regulamentação infraconstitucional.
- Interesse público: precisa haver justificativa da autoridade competente que se enquadre dentre as hipóteses disciplinadas na lei.
- Caráter excepcional: a contratação de servidores temporários é exceção, devendo ser realizada apenas em caráter excepcional. Do contrário, estará ferindo a Constituição.

Pois bem, cada ente fica responsável por elaborar a legislação acerca dos servidores temporários, bem como, o prazo de duração dos respectivos contratos. No âmbito federal temos a Lei 8.745/1993, que traz um rol extensivo acerca das hipóteses de contratações temporárias, bem como diversas regras para discipliná-las, inclusive quanto ao tempo que podem durar tais contratações. A título de exemplo, temos a regra que estipula o prazo de 24 meses entre uma contratação temporária e outra com o mesmo agente público (Lei 8.745/1993, art. 9º, III).

Em 2017, o STF se manifestou a respeito do tema e declarou a sua constitucionalidade, com o fundamento no fato de que a regra evita o ajuste de sucessivos contratos temporários com a mesma pessoa, o que, se fosse possível, poderia tornar vínculos temporários em permanentes, causando assim, burla ao concurso público. É importante ressaltar que não pode haver contratação de servidores temporários para suprir a necessidade de servidores efetivos, sob pena de ocorrer a inconstitucionalidade.

É comum se verificar a contratação irregular desses servidores pelo fato de que os servidores temporários não adquirem estabilidade, tornando-se simples a sua

exoneração e contratação, pois a Constituição Federal não exige a realização de concurso público para contratar esses agentes, sendo recorrente que as contratações ocorram por meio de procedimento simplificado.

Os servidores temporários estão em uma categoria diferenciada em relação aos servidores estatutários e empregos públicos, pois não fazem parte dos agentes titulares de cargos públicos (como ocorre com os servidores estatutários) e nem possuem vínculo trabalhista com a Administração Pública (como ocorre com os empregados públicos). Portanto, tais agentes exercem função pública, mas não ocupam cargos ou emprego público, têm regime especial que é disciplinado por lei específica de cada ente da Federação.

Ademais, há diversos julgados do STF no sentido de que os servidores temporários não são regidos pela CLT, portanto, caso haja a necessidade de litígio entre esses e a Administração Pública, deverão ser resolvidos na justiça comum (STF, 2ª Turma, AI 784188 AgR/MG, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 10.05.2011, DJe 24.05.2011).

Quanto às atividades que podem ser desempenhadas por meio de contratos temporários, a lei 8.745/93, no seu art. 2º, traz rol extensivo do que pode ser considerado “necessidade temporária de excepcional interesse público”. Dentre as hipóteses, temos: I - assistência a situações de calamidade pública; II - assistência a emergências em saúde pública; III - realização de recenseamentos e outras pesquisas de natureza estatística efetuadas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Pois bem, a título de exemplo temos os servidores que são contratados, por meio de processo seletivo simplificado, para desenvolver atividades no programa censitário do IBGE. Além disso, a doutrina e a jurisprudência estabeleceram condicionantes para a contratação de servidores por tempo determinado. Abaixo os requisitos estipulados pelo STF para que haja a validade na contratação temporária (RE 658.026/MG):

- ✓ Os casos excepcionais devem estar disciplinados em lei.
- ✓ O prazo para contratação precisa ser determinado.
- ✓ A necessidade tem que ser temporária.
- ✓ O interesse público precisa ser excepcional e a necessidade da contratação precisa ser real.

Vale ressaltar que não é possível contratação para serviços ordinários e permanentes do Estado.

Pelo exposto, infere-se que as contratações temporárias não podem suprir as demandas por agentes públicos ocupantes de cargos ou empregos públicos. Portanto, qualquer ofensa ao que dispõe o art. 37, IX, da CF/1988: “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público” (BRASIL, 1988), resultará em contratação temporária inválida, e agente que trabalhou nessas condições de ilegalidade só terá direito ao salário referente ao período trabalhado e a levantar os depósitos efetuados no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). (RE 765.320-MS).

3.2 Empregados públicos

Os empregos públicos são regidos sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e tais servidores são chamados de “celetistas” ou empregados públicos. Salvo em casos excepcionais, segundo Matheus Carvalho (2020, p. 816), as contratações dos empregados públicos junto à Administração ocorrem para o desempenho de atividades dos entes públicos de direito privado, sendo eles: empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações públicas regidas pelo direito privado. Isto porque, a corrente doutrinária majoritária defende que para o desempenho de serviços públicos junto à Administração Direta, autarquia e fundacional, o regime jurídico apropriado é o estatutário.

No entanto, o entendimento não é pacífico, pois parte da doutrina defende que basta respeitar o regime jurídico único (RJU), independente de ser o celetista ou estatutário. O tópico “3.4 Características dos regimes jurídicos funcionais dos servidores públicos efetivos no Brasil”, propõe-se a discutir com mais ênfase acerca desse assunto.

Pois bem, seguindo o entendimento majoritário, tendo em vista que essas entidades se submetem ao regime de direito privado, não se admite a nomeação de servidores estatutários, que tem prerrogativas constitucionais e legais oriundas do regime de cargos públicos. Assim, os empregados públicos têm vínculo permanente com o Estado e por prazo indeterminado, disciplinado pela relação de emprego, sendo aplicado o regime CLT e devendo respeitar as normas constantes nas leis específicas de

cada ente. No âmbito federal, os empregados foram regulamentados por meio da lei 9.962/00.

A relação de emprego está disciplinada no art. 3º, da CLT, que dispõe: “Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário” (BRASIL, 1943). Portanto, para que haja a relação de emprego necessita que o trabalho seja não eventual, tenha subordinação ao empregador e, por fim, seja remunerado.

Embora os empregados públicos sejam regidos pela relação de emprego e estejam vinculados às entidades com personalidade jurídica de direito privado, há restrições que os celetistas precisam observar, assim como os servidores públicos em geral, são algumas delas: proibição de acumular seu emprego com outros cargos ou empregos públicos, exceto quando a constituição admitir (art. 37, XVII, da CF/88). São responsabilizados por atos que afrontam a Lei de Improbidade Administrativa, pois estão inclusos no rol dos agentes públicos constante no art. 2º, da lei 8.429/92.

Ainda, respondem para fins penais pelos crimes praticados contra a Administração Pública, conforme o art. 327, do Código Penal. Devem se submeter a concurso público para que seja celebrado o contrato de emprego, conforme o art. 37, II, da CF/88. Os salários se submetem ao limite constitucional acerca do teto remuneratório, ou seja, a Constituição Federal de 1988 estipula tetos remuneratórios para os servidores públicos em geral que estão constantes no seu art. 37, XI.

O parágrafo 9º do mencionado artigo, estabelece que: “O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.” (BRASIL, 1988). Portanto, só há exceção para os casos em que a entidade não recebe dinheiro público para custear ou pagar o seu pessoal.

Pois bem, embora se submeta a determinadas regras públicas, o regime ao qual se submetem é de emprego. Por isso, não há a possibilidade de ficar em disponibilidade remunerada quando há a extinção da função pública. Além disso, submetem-se ao regime geral de previdência social (RGPS), que é o seguro social nos quais estão submetidos os trabalhadores das empresas privadas.

Embora não seja entendimento pacífico na doutrina, Matheus Carvalho (2020, p. 818) entende que a dispensa dos empregados públicos depende de motivação, pois se trata de ato administrativo que restringe direitos. Contudo, é importante deixar claro que tais empregados não possuem estabilidade pública. Nesse sentido, tem-se a Súmula 390, do TST, dispondo que: “Ao empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, ainda que admitido mediante aprovação em concurso público, não é garantida a estabilidade prevista no art. 41 da CF/88.” (BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho, 2005)

Além disso, a doutrina majoritária também não sustenta o instituto da estabilidade para os empregados públicos, visto a ausência de dois requisitos obrigatórios dispostos no art. 41, § 4º, da CF/88, quais sejam: o cumprimento de três anos de estágio probatório e a ausência de avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

3.3 Servidores estatutários

Os servidores estatutários possuem vínculo permanente com a Administração Pública, assim como ocorre com os empregados públicos, sendo o vínculo de natureza profissional e para o exercício da atividade permanente de interesse do Estado. Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello (2001): “a relação jurídica que interliga o Poder Público e os titulares de cargo público - ao contrário do que se passa com os empregados - não é de índole contratual, mas estatutária, institucional”.

Portanto, tais servidores não celebram contrato de emprego, o vínculo decorre diretamente do texto da lei, ou seja, dos estatutos específicos formulados por cada ente no qual esses agentes estão vinculados. Não há celebração de qualquer acordo, sendo assim, todos os servidores, de maneira indistinta, submetem-se às regras dispostas nos estatutos.

Para se tornar servidor estatutário é necessário realizar concurso público com intuito de ingressar nos cargos efetivos, após ser nomeado, ao assinar o termo de posse, passa a se submeter às leis específicas para a carreira que ingressou. Importante ressaltar que, segundo entendimento firmado pelo STF, os servidores estatutários, por não existir contrato disciplinando os direitos e obrigações, não têm direito adquirido em relação às prerrogativas constantes em lei. Por outro lado, caso existisse vínculo contratual,

mesmo com alteração legal, não atingiria os direitos firmados em contrato individualizado.

Por exemplo, o estatuto do servidor prevê a concessão de licença prêmio para os servidores que têm mais de 5 anos de atividade em uma determinada carreira. Caso a legislação sofra modificações e revogue tal benefício, o servidor estatutário que ingressou no serviço ainda com a lei vigente, mas não completou os 5 anos de atividade, não terá qualquer direito adquirido.

Pois bem, a lei 8.112/90 dispõe: “sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais” (BRASIL, 1990). Como explicitado no tópico destinado aos empregados públicos, esses exercem atividade para as pessoas jurídicas de direito privado, quais sejam: sociedade de economia mista, empresa pública e fundações públicas regidas pelo direito privado.

Por outro lado, os servidores estatutários exercem atividades de serviço público para os entes da Administração Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), autárquica e fundacional regida pelo direito público. Em âmbito federal, tem-se a lei 8.112/90. Quanto às demais esferas federativas, cada qual fica responsável pela elaboração do seu estatuto próprio, além disso, as autarquias e fundações regidas pelo direito público também utilizam o regime estatutário por se tratar de pessoa jurídica de direito público.

Importante salientar que o Estado não se equipara a empregador privado quando está exercendo atividade pública, portanto, para o exercício de tais atividades se institui a relação estatutária entre a Administração e os servidores. Por outro lado, quando exerce atividades privadas em concorrência com o particular, a Administração Pública se equipara ao empregador privado.

A distinção acima é importante para entendermos a necessidade do estudo sobre os serviços públicos que se fez no primeiro capítulo deste trabalho, além disso, ressalta-se que o vínculo estatutário está ligado às atividades públicas prestadas pelos entes públicos e pelas pessoas jurídicas de direito público. Por outro lado, o exercício da função privada é exercido pelas empresas públicas, sociedades de economia mista e por fundações regidas pelo direito privado, que ocorre com o vínculo empregatício.

Ademais, os servidores estatutários, assim como os empregados públicos, submetem-se às diversas regras estabelecidas na Constituição Federal. Dentre elas, cita-se: proibição de acumular cargos públicos, exceto nos casos em que a CF/88 autorizar (art. 37, XVI da CF/88), respondem por atos que afrontam a lei de Improbidade Administrativa, bem como, pelos crimes praticados contra a Administração Pública, disciplinados no código penal (art. 327, do CP), a remuneração dos servidores estatutários deve respeitar os limites estabelecidos na Constituição Federal (art. 37, XI, da CF/88). Por fim, há obrigatoriedade de realizar concurso público (art. 37, II, da CF/88), como já explicado acima.

Quanto à competência para julgar as questões que envolvam o vínculo da Administração Pública com os servidores estatutários, entende-se que é da justiça comum, tendo em vista que esses servidores possuem estatuto próprio e são regidos por lei. Diferente do que ocorre com os empregados públicos, neste caso, a competência é da Justiça do Trabalho, pois são regidos pela CLT e firmam contrato de trabalho com a Administração Pública.

3.4 Características dos regimes jurídicos funcionais dos servidores públicos efetivos no Brasil

Primeiramente, cabe reforçar que os servidores temporários não estão incluídos no rol dos servidores públicos efetivos. Isso ocorre porque tais agentes têm contrato descontinuado com a Administração Pública, por prazo determinado. Além disso, exercem atividades de excepcional interesse público, diante da real necessidade temporária do ente público e apenas para as hipóteses disciplinadas em lei.

Portanto, como explicitado nos tópicos anteriores, são servidores públicos efetivos os servidores estatutários e os empregados públicos, pois ambos exercem atividades em caráter permanente junto à Administração Pública e possuem vínculo de natureza profissional para prestação de serviços de natureza não eventual.

Pois bem, esse tópico é destinado a analisar o regime jurídico dos servidores estatutários e dos empregados públicos, fazendo a diferenciação entre as duas espécies de servidores. Os servidores estatutários possuem vínculo de natureza legal e seus direitos e obrigações decorrem da lei, já os empregados públicos são contratados sob o regime CLT e o vínculo com a Administração decorre da assinatura de um contrato de emprego.

Quanto à escolha do regime jurídico, devemos observar que a Constituição Federal de 1988, no seu art. 39, estabeleceu a exigência de regime jurídico único para o ingresso dos servidores nas entidades da Administração Pública Direta, autárquica e fundacional. Portanto, não se admite que um mesmo ente tenha em seu quadro funcional servidores estatutários e ao mesmo tempo empregados públicos.

Pois bem, levando em conta que o regime estatutário traz mais garantias e independência para os servidores públicos exercerem as suas funções, segundo Matheus Carvalho (2020), a União Federal e a maioria dos Estados e Municípios optaram pela aplicação do regime estatutário aos seus servidores. Em âmbito federal a lei 8.112/90 regula o estatuto aplicável aos servidores civis federais e consolida o regime estatutário para os seus servidores.

Contudo, em 1998 tivemos a aprovação da EC 19, que extinguiu a exigência do regime jurídico único para a Administração Pública Direta, autárquica e fundacional. Assim, passou a ser permitido o convívio entre dois regimes jurídicos (estatutário e celetista) em um mesmo ente público. Portanto, a lei 8.112/90 é aplicável aos servidores estatutários que foram aprovados mediante concurso público para provimento de cargo efetivo. Após a alteração por emenda, os entes públicos, autarquias e fundações públicas passaram a contratar também sob o regime celetista, que são regidos pela CLT e as leis específicas elaboradas por cada ente.

Ocorre que a mencionada emenda foi alvo de duras críticas por parte da doutrina e foi ajuizada Ação Direta de Inconstitucionalidade com o objetivo de regime jurídico único. O tema chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF) que, em medida cautelar, decidiu suspender os efeitos da nova redação dada ao art. 39, da CF (ADIn 2135 MC/DF, j. 02.08.2007).

Tal decisão se amparou na aparente existência de vício formal, com base no art. 60, parágrafo 6º, da CF/88, visto que a proposta de emenda à Constituição deve tramitar em cada uma das casas do Congresso Nacional, em dois turnos, e, para lograr êxito, necessita da aprovação de três quintos dos respectivos membros. Com isso, em 02 de agosto de 2007, o STF concedeu a medida cautelar para suspender os efeitos da EC 19/98, voltando a vigorar a antiga redação que obriga a utilização do RJU. Assim, voltou a vigorar também a aplicação da lei 8.112/90 em todo o âmbito federal.

No entanto, o STF decidiu aplicar efeitos *ex nunc* (seus efeitos não retroagem, vale somente a partir da data da decisão tomada) a decisão liminar, sendo possível a convivência entre o regime celetista e o estatutário em uma mesma pessoa jurídica, de forma excepcional, apenas para os casos em que ocorreu contratação de empregados públicos na vigência da EC 19/1998.

Vale ressaltar que o tema ainda não foi definitivamente decidido. Em 2020 a ministra Cármen Lúcia votou a favor da inconstitucionalidade da EC 19/1998 por considerar que houve manobra do Congresso Nacional para a aprovação da mencionada emenda. Já em 2021, o ministro Gilmar Mendes votou pela legalidade da emenda e concluiu que o legislativo apreciou corretamente a demanda. Salienta-se que o tema é extremamente delicado e que, a depender do que for decidido pela corte, irá alterar sobremaneira a estrutura da Administração Pública quanto às regras de contratação do pessoal para exercer os cargos públicos.

Vale apontar que existe divergência doutrinária quanto à obrigatoriedade de adotar o regime estatutário para a Administração Direta, autárquica e fundacional. Isso porque o texto constitucional que trata do RJU não faz menção à obrigatoriedade da aplicação do regime estatutário: “Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreiras para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. (BRASIL, 1988)

Segundo Matheus Carvalho (2020, p. 812), a doutrina majoritária defende a preferência pelo regime estatutário quando se referir à prestação de serviços públicos vinculados aos entes de direito público. Pois, tal regime concede mais garantias aos servidores, como: estabilidade, possibilidade de disponibilidade remunerada para os cargos públicos que são extintos, regime especial de aposentadoria, dentre outros. As prerrogativas ora mencionadas, não foram atribuídas com o objetivo de beneficiar o servidor, mas sim com a intenção de que tais agentes possam exercer suas atividades com independência, sem se preocupar com arbitrariedades por parte do administrador.

Contudo, reforça-se que há entendimento em sentido contrário, que defende a aplicação do regime estatutário ou celetista, desde que seja respeitado um único regime para os servidores vinculados a determinado ente ou órgão, independente de ser regido

pelo direito público ou privado. Pois, como a Constituição Federal de 1988 não faz qualquer exigência ao regime que deve ser utilizado, basta cumprir o RJU.

Por outro lado, quanto aos demais integrantes da Administração Indireta (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado), o regime adotado é o celetista e teremos a presença de empregados públicos, não havendo maiores divergências para essas pessoas jurídicas.

3.5 Cargo público, função pública e emprego público

Abordar os conceitos de cargo, função e emprego público é essencial para melhor compreensão acerca dos agentes públicos. Tal tema tem base legal e doutrinária. Tendo em vista que agentes podem assumir tanto cargo, função ou emprego público, a depender do vínculo trabalhista que possuem com a Administração Pública. Primeiramente, quanto ao emprego público, ocorre quando se tem vínculo trabalhista entre a Administração Pública e os empregados públicos, por meio da celebração de um contrato que disporá dos direitos e obrigações desses agentes.

Os empregados públicos submetem-se ao contrato de emprego firmado entre eles e a Administração. Ademais, tais agentes têm direito às garantias constitucionais dispostas no art. 7, da CF/88, que prevê: garantia ao décimo terceiro salário, remuneração do trabalho noturno superior ao diurno, repouso semanal remunerado, férias, licença à gestante, entre outros. Além disso, a relação dos empregados públicos com a Administração deve respeitar as regras estabelecidas na CLT.

No âmbito federal há a lei 9.962/00 que disciplina o regime dos empregados públicos da Administração Pública Federal, autárquica e fundacional. O art. 3º do presente diploma dispõe que: “O contrato de trabalho por prazo indeterminado somente será rescindido por ato unilateral da Administração pública” (BRASIL, 2000). Na sequência o mencionado artigo traz as hipóteses da rescisão unilateral do contrato, que são: falta grave, acumulação ilegal de cargos, empregos ou função, necessidade de redução do quadro funcional, por excesso de despesas e, por fim, insuficiência de desempenho.

Ocorre que, como explicado no tópico anterior, o regime de emprego foi abolido para tais entes, devido à restauração do RJU, que ocorreu com a concessão da medida cautelar na ADI 2135, portanto, atualmente vigora a lei 8.112/90 para os servidores

vinculados à Administração Pública Federal, autárquica e fundacional. À vista disso, o regime de emprego, destina-se à contratação de pessoal das sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações públicas regidas pelo direito privado.

Conforme o art. 61, § 1º, II, “a”, da CF/88, a criação de cargos, funções ou empregos públicos deve ocorrer por meio de lei, da mesma forma, para a extinção necessita do instrumento legal. Por fim, para que seja possível a realização do contrato de emprego, o indivíduo precisa ser aprovado e classificado em concurso público de provas ou de provas e títulos, conforme o art. 37, II, da CF/88.

Os servidores públicos são organizados em quadros funcionais, que reúne um conjunto de empregos, cargos e funções públicas de determinado ente federado ou da Administração Pública indireta. Quanto aos cargos públicos, Marçal Justen Filho dispõe que

Cargo público é uma posição jurídica, utilizada como instrumento de organização da estrutura administrativa, criada e disciplinada por lei, sujeita a regime jurídico de direito público peculiar, caracterizado por mutabilidade por determinação unilateral do Estado e por certas garantias em prol do particular. (JUSTEN FILHO, 2011)

Nesse sentido, o artigo 3º, da lei 8.112/1990 define o cargo público como sendo “o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor” (BRASIL, 1990). Logo, podemos inferir que o cargo é uma posição na estrutura organizacional ocupada por servidor público.

Em regra, os cargos públicos só podem ser extintos, transformados ou criados por meio de lei aprovada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo. Caso os cargos públicos sejam vinculados ao Poder Legislativo, será desnecessária a sanção por parte do Chefe do Poder Executivo. Nessas situações, as normas, em regra, são criadas por meio de resoluções. Vale ressaltar que a norma que cria um cargo público também vai dispor sobre remuneração, atribuições e a denominação.

Neste sentido, a iniciativa para a criação das leis que dispõem sobre cargos públicos é dos respectivos Poderes, ou seja, quando se tratar do Poder Executivo, a iniciativa será privativa do Chefe do Executivo, por outro lado, quando forem cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, a iniciativa será dos respectivos tribunais ou procuradores-gerais, esses últimos se aplica no caso do

Ministério Público. Em relação ao Poder Legislativo, como já explicado acima, o ato normativo será a resolução de iniciativa da respectiva mesa diretora.

Acima se falou que em regra os cargos e funções públicas só poderiam ser extintos por meio de lei, porém há exceção disciplinada no art. 84, VI, “b”, da CF, que dispõe que o Presidente da República pode extinguir funções ou cargos públicos por meio de decreto, somente ocorre quando o cargo ou função estiver vago. Ao aplicar o princípio da simetria, podemos concluir que tal regra também se aplica para os Chefes dos Estados, Municípios e Distrito Federal, desde que haja previsão nas suas respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas.

Para fins didáticos, segundo a estrutura proposta por Matheus Carvalho (2020, p. 822), abordam-se abaixo as espécies de cargos públicos, de forma individualizada. Quanto à esfera de governo: os cargos públicos são divididos em federais, estaduais, municipais e distritais. Como se pode perceber, essa classificação leva em consideração o ente público ao qual o servidor está vinculado. Cada ente fica responsável pela criação, por meio de lei, de tais cargos.

Quanto à posição estatal: a presente classificação toma por base a estrutura organizacional, que serve de parâmetro para a criação e desenvolvimento das atividades vinculadas ao cargo. Pois bem, dentro dessa espécie se tem o cargo em carreira e o cargo isolado, explica-se abaixo. Os cargos em carreira são organizados em classe ou em categorias que há o escalonamento dos agentes. Conforme o art. 5º, do decreto lei nº 1.713/39, classe é um agrupamento de cargos da mesma profissão e de igual padrão de vencimento.

Assim, leva-se em conta o nível de responsabilidade e as atribuições definidas para o agente. Tal estrutura possibilita que o servidor percorra várias classes ao longo das suas atividades funcionais, é o que acontece, por exemplo, com os cargos de Delegado da Polícia Civil da Paraíba, que são classificados em 3º classe, 2º classe, 1º classe e, por fim, classe especial. Por outro lado, os cargos isolados, embora façam parte da estrutura organizacional do ente federativo, não fazem parte de nenhuma escala de classes. Portanto, não há o escalonamento de funções, logo, fica prejudicada a progressão funcional.

No que tange às garantias conferidas aos ocupantes, podemos classificá-los em cargos: vitalícios, efetivos e comissionados. Os cargos efetivos são destinados aos

agentes públicos que foram aprovados e classificados em concurso público de prova ou de provas e títulos, para desenvolver atividades permanentes do ente ou órgão estatal, por meio de vínculo estatutário.

Após o cumprimento dos requisitos estabelecidos no art. 41, da CF/88, que são: 03 (três) anos de efetivo exercício e aprovação em avaliação especial de desempenho. Os servidores ocupantes dos cargos efetivos adquirem a estabilidade, sendo possível a sua demissão apenas nos casos em que a Constituição Federal autorizar, quais sejam: sentença judicial transitada em julgado, processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa, reprovação no procedimento de avaliação periódica de desempenho durante o estágio probatório e para conter excesso de despesa com pagamento de pessoal.

Já para os cargos vitalícios, também há a exigência, em regra, de concurso público nos moldes explicitado acima, porém, segundo Matheus Carvalho (2020, p. 824), tais cargos ensejam maiores garantias para os seus servidores, visto que são desempenhadas atividades de alto grau de responsabilidade, por isso, não pode haver pressões políticas no exercício das suas funções.

Assim, para os agentes que possuem cargos vitalícios é garantida a vitaliciedade. Tal garantia assegura que os servidores só perderão seu cargo por decisão judicial com trânsito em julgado. Ademais, os servidores estáveis adquirem estabilidade após o período de 03 (três) anos de estágio probatório, já os servidores vitalícios adquirem a vitaliciedade após 02 (dois) anos de exercício no cargo.

Portanto, embora os cargos vitalícios e efetivos assegurem a permanência do agente no cargo público, percebe-se que as possibilidades de demissão são mais limitadas em relação ao primeiro e o período para adquirir vitaliciedade é reduzido em relação ao segundo. O art. 95, I, da CF/88 disciplina a garantia da vitaliciedade para os membros da magistratura, dispondo:

Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias: I - vitaliciedade, que, no primeiro grau, só será adquirida após dois anos de exercício, dependendo a perda do cargo, nesse período, de deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado, e, nos demais casos, de sentença judicial transitada em julgado. (BRASIL, 1988)

Além dos membros da magistratura, pode-se verificar tal garantia para os membros do ministério público (art. 128, § 5º, I, “a”, da CF/88, membros dos tribunais de contas (art. 73, § 3º, da CF/88).

Por fim, quanto aos cargos em comissão, não há a necessidade de realizar concurso público, tais servidores ocupam o cargo em razão da confiança depositada pelo nomeante. Para que o agente seja nomeado é desnecessária a aprovação em concurso público, no mesmo sentido, para ser exonerado basta que o nomeante assim o queira, não precisando que o ato seja motivado. A título de exemplo, podemos citar os cargos de Ministros do Estado.

Ademais, conforme o art. 37, V, da CF/88:

As funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. (BRASIL, 1988)

Qualquer lei que preveja o contrário deve ser considerada inconstitucional por violação direta ao dispositivo da Constituição Federal. Além disso, estaria violando a regra do concurso público que é o meio idôneo para resguardar os princípios da moralidade, igualdade e impessoalidade, conforme já decidiu o próprio STF (ADI 3.706, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 15.10.2007, Plenário, DJ 05.10.2007; e ADI 4.125, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 10.06.2010, Plenário, DJE 15.02.2011).

Ainda, é importante destacar que não há óbice acerca da ocupação dos cargos comissionados por pessoas que já possuem vínculo funcional com a Administração Pública. Da mesma forma, é plenamente possível que os ocupantes desses cargos sejam pessoas sem qualquer vínculo funcional com a Administração.

Por fim, tem-se a função pública, que é o conjunto de atividades atribuídas a um cargo ou emprego público. Portanto, independente de ser um ou outro, precisa haver a definição da função pública disciplinada em lei. A função nada mais é do que o conjunto de atividades que o ocupante do cargo público precisa desempenhar. Para ser criada ou extinta, requer a criação de lei. Nesse sentido, segundo Matheus Carvalho (2020), não existe emprego ou cargo público sem função pública. Contudo, a retórica não é verdadeira.

Ora, além das possibilidades acima, as funções públicas ainda podem ser temporárias ou de confiança. Quanto às temporárias, no tópico em que se falou a respeito dos servidores temporários, mencionou-se que tais agentes, embora não possuam cargo ou emprego público, exercem função pública. Pois bem, tais pessoas exercem atividades temporárias ou urgentes para o Estado, nos moldes das regras estipuladas e já mencionadas no tópico destinado a esses agentes.

Já a função de confiança, destina-se às pessoas que possuem cargo público para o exercício de atividades de assessoramento, direção e chefia. A nomeação para tais cargos não depende de nenhum critério de seleção e não há garantia da manutenção do agente no desempenho dessas funções.

3.6 Breve contexto histórico do surgimento da estabilidade pública

O objetivo de instituir a estabilidade surge com a necessidade de manter a continuidade dos serviços públicos prestados pelo Estado. Portanto, o servidor público tem o direito de se manter no cargo público independente de fatores externos ou vontades pessoais, tais como: troca de governantes ou interesses particulares dos administradores.

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Se a Constituição confere estabilidade a quem preencher dados requisitos, é da mais acácia obviedade que o sentido lógico desta norma, uma vez ocorridos ditos requisitos, é – e só pode ser – o de estratificar tal situação, posto que ‘estabilizar’ significa ‘garantir continuidade’, precisamente. (MELLO, 2009, p. 22)

Pois bem, torna-se importante avaliar como surgiu o instituto da estabilidade e como ele se desenvolveu ao longo das décadas. Primeiramente, cabe ressaltar que o instituto, antes mesmo de ser implementado no ordenamento jurídico brasileiro, já existia desde o início do século XX na Europa, bem como em outros países, como Alemanha e Portugal.

Como já mencionado neste trabalho, a estabilidade surge para trazer proteção aos serviços públicos prestados pela Administração Pública, sendo assim um direito dos servidores públicos e também dos usuários em ter a continuidade dos serviços prestados pela administração.

O instituto da estabilidade auxilia a máquina pública, pois contribui para o seu funcionamento independente da troca dos governantes. No passado era comum, a cada eleição, a mudança excessiva dos funcionários públicos, retirando aqueles que faziam parte dos quadros funcionais geridos pelos ex-governantes e substituindo por aliados políticos do atual governante. Segundo Villa-Verde Filho (1997, p. 180), “tal ligação da função pública à política chegou ao seu apogeu nos Estados Unidos do século XIX, onde o partido vitorioso expulsava os adversários do serviço público, para assegurar vagas aos seus amigos e apaniguados”.

Com isso, sendo os interesses dos administradores colocados em primeiro lugar e acima do interesse público, havia uma série de discontinuidades nos serviços públicos, pois os servidores recém alocados nos quadros funcionais precisavam de certo tempo para começar a desenvolver suas atividades com eficiência. Portanto, existia, claramente, prejuízo para toda a sociedade em geral.

Embora essa fosse prática corriqueira nos Estados Unidos, a Europa, ainda no século XIX, tinha uma visão divergente quando o assunto era a valorização dos cargos públicos. Isto porque a Europa vivia sobre o poder das monarquias absolutistas, em um país que havia apenas um governante, e a vontade dele era soberana, a função pública e a estabilidade dos servidores eram valorizadas.

A importância atribuída à função pública e à estabilidade dos servidores no período das monarquias absolutistas foi transferida para os regimes democráticos, pois havia a necessidade de manter a continuidade dos serviços públicos independente da troca de gestores. Com isso, surge a estabilidade no serviço público.

Servidores públicos são funcionários do Estado, não dos governos (os funcionários dos governos são os chamados “cargos de confiança”). Daí que eles têm de transcender os governos e os interesses políticos, ideológicos e eleitorais que os caracterizam. Eles têm de ser estáveis para estar para além dos governos, para manter estável também o Estado e seus serviços apesar da transitoriedade dos governos e da possibilidade frequente de alternância político ideológica destes. (SOUZA, 2018)

Portanto, para os defensores da estabilidade pública, a retirada de tal instituto pode gerar drásticos prejuízos para a continuidade da prestação dos serviços públicos, podendo causar sérios danos para toda a sociedade que depende e utiliza tais serviços.

3.7 A estabilidade do serviço público no Brasil: contexto histórico

Ao se analisar o surgimento da estabilidade pública no Brasil, tem-se como marco inicial a Lei 2.924, de 1915. O intuito dessa lei era regulamentar a despesa geral da República para o ano de 1915, dentre outras disciplinas, e em seu artigo 125 o direito dos servidores públicos permanecerem no serviço público, observe:

Art. 125. O funcionario ou empregado publico federal, salvo os funcionarios em comissão, que contar dez ou mais annos de serviço publico federal sem ter soffrido penas no cumprimento de seus deveres, só poderá ser destituído do mesmo cargo em virtude de sentença judicial, ou mediante processo administrativo. (BRASIL, 1915, p. 172)

No que se refere às Constituições Federais brasileiras, a primeira previsão quanto à estabilidade só foi disposta na Constituição de 1934, durante o governo Vargas. A promulgação ocorreu após a extinção do modelo oligárquico que fazia a regulamentação da política nacional, e proporcionou a quebra de continuidade com a conhecida “república velha”. O governo de Getúlio Vargas ficou conhecido pela busca da profissionalização dos serviços estatais.

A previsão da estabilidade foi disciplinada no artigo 169, da CF/34 e tinha como objetivo implementar o modelo burocrático e superar o modelo patrimonialista, diminuindo a parcialidade e instituindo a estabilidade, vejamos:

Art. 169 - Os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em geral, depois de dez anos de efetivo exercício, só poderão ser destituídos em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, regulado por lei, e, no qual lhes será assegurada plena defesa. (BRASIL, 1934)

Vale ressaltar que foi a partir dessa constituição que surgiu a previsão da realização de concurso público, contudo ainda era possível acessar os cargos públicos através da livre nomeação e independente do cargo ocupado. Então, caso o acesso ao cargo público ocorresse por meio da realização de concurso de provas, após 2 (dois) anos de efetivo exercício estaria configurada a estabilidade do servidor.

Contudo, a Constituição de 1934 não durou muito, pois, em 1937, Vargas implementou um golpe de Estado e se adentrou na fase ditatorial, que durou 8 (oito) anos e ficou conhecida como Estado Novo. Portanto, em 1937, foi outorgada uma nova Constituição, dessa vez dando mais poderes ao Presidente da República e restringindo direitos que envolviam a liberdade de civis.

Quanto à estabilidade, continuou a previsão no art. 156, C, da CF/37, com redação parecida ao que disciplinava o art. 169, da CF/34. Porém, por se tratar de um regime ditatorial, a estabilidade só era respeitada até certo ponto, desde que o servidor agisse conforme os interesses de Getúlio Vargas. Portanto, o instituto da estabilidade era visto com inúmeras ressalvas nesse período e dependia dos interesses e da vontade do governante.

Com o fim do período ditatorial, teve-se a promulgação da Constituição de 1946 que trouxe o regime democrático. No que diz respeito ao acesso ao cargo público, a Constituição dedicou o título VIII para tratar de normas aplicáveis aos agentes públicos, sem fazer distinção à forma de ingresso. A estabilidade foi disciplinada no artigo 188 da CF/46, com o seguinte conteúdo:

Art. 188 - São estáveis:

I - depois de dois anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados por concurso;

II - depois de cinco anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados sem concurso. (BRASIL, 1946)

Portanto, pode-se concluir que, apesar de haver o concurso público, o mesmo ainda não era instrumento obrigatório para o ingresso em todos os cargos públicos efetivos. Quanto ao prazo para adquirir estabilidade, sem a realização de concurso público, tem-se uma redução de 10 (dez) para 05 (cinco) anos em relação à Constituição de 1934. Todavia, para ingresso de servidores com concurso público, permaneceu a exigência de 02 (dois) anos de exercício do cargo.

No entanto, a estabilidade não era absoluta. O art. 189, da CF/46, disciplinava a matéria e trazia duas formas para a extinção da estabilidade, quais sejam: quando ocorresse a extinção do cargo ou por meio de processo administrativo em que fosse assegurada a ampla defesa.

Em 1967, tem-se a promulgação de uma nova Constituição, a qual foi outorgada para legitimar a ditadura militar ocorrida em 1964. No campo do funcionalismo público ocorreram algumas modificações. Quanto ao concurso público, passou a ser instrumento obrigatório para o ingresso nos cargos públicos. Portanto, a estabilidade era devida apenas para aqueles agentes aprovados nos certames e, desde que cumprisse os demais requisitos de efetivo serviço. (art. 99, parágrafo 1º, da CF/67).

No que tange aos servidores públicos que adquiriram estabilidade em decorrência das regras estipuladas nas constituições anteriores, tiveram seu direito adquirido mesmo sem a realização do concurso público. Quanto à demissão dos servidores, poderia ocorrer de duas formas distintas: sentença judicial transitada em julgado e processo administrativo que assegure ampla defesa ao servidor (art. 103, da CF/67).

Por último, com o fim da ditadura militar, tornou-se necessária a promulgação de uma nova Constituição que voltasse a assegurar os direitos dos cidadãos. Foi instaurada a Constituição de 1988, conhecida como a “constituição cidadã”. Em suma, no que diz respeito às modificações trazidas por essa Constituição, tem-se a obrigatoriedade de concurso público para todos os cargos, funções e empregos, com exceção das funções de confiança e cargos comissionados.

Ademais, foi instaurado o regime jurídico único, que é o regime dos servidores públicos civis da Administração Direta, autárquica e fundacional, no âmbito federal foi instituído pela lei 8.112/90. Além disso, houve a modificação no tempo de estágio probatório, o qual passou a ser de 3 (três) anos.

Quanto à estabilidade, houve ampliação nos requisitos para adquiri-la, observa-se: obrigação de o cargo ser de provimento efetivo; necessidade da realização de concurso público; cumprimento de 3 (três) anos de estágio probatório e, por fim, aprovação por comissão formada com a finalidade específica para avaliar o desenvolvimento do servidor durante o período de estágio.

No que diz respeito às formas de perda de cargo, há previsões nos artigos 41 e 169, parágrafo 4º, da CF/88, que dispõem: sentença judicial transitada em julgado, processo administrativo em que seja assegurada a ampla defesa, procedimento de avaliação periódica de desempenho, também garantida à ampla defesa, e excesso do limite com despesa de pessoa estipulado em lei. Portanto, pode-se afirmar que a Constituição de 1988 trouxe mais requisitos para adquirir a estabilidade e, em contrapartida, ampliou as hipóteses de perda de cargo, tornando os requisitos mais rígidos e a possibilidade de demissão mais ampla.

3.8 Premissa da estabilidade do servidor público

De acordo com o art. 41, da CF: “são estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público” (BRASIL, 1998). Ademais, o parágrafo 4º do mencionado dispositivo dispõe que, para adquirir a estabilidade, será obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

Vale ressaltar que a redação original do art. 41 não exigia que o cargo fosse de provimento efetivo. Com a presente modificação, os debates que surgiram foram acerca da estabilidade dos empregados públicos quando estivessem vinculados à Administração Direta, autárquica e fundacional. Com o propósito de dirimir a discussão sobre o tema, o Tribunal Regional do Trabalho (TST) editou a súmula 390, firmando os seguintes entendimentos:

I - O servidor público celetista da administração direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da CF/88.

II - ao empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, ainda que admitido mediante aprovação em concurso público, não é garantida a estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988. (ex-OJ 229/TST-SDI-I).

A compreensão firmada no inciso I não mais se sustenta devido à nova redação dada ao artigo 41, da CF, que disciplina a necessidade de nomeação para cargo de provimento efetivo, o que, por conseguinte, exclui a possibilidade da estabilidade para os empregados públicos.

Contudo, segundo Ricardo Alexandre e João de Deus (2018, p. 490), com o propósito de resguardar a segurança jurídica, o STF passou a entender que não tem estabilidade os empregados que ingressarem no serviço público a partir de 05.06.1998, data da promulgação da EC 19/1998 (AI 472685 AgR/BA), estando, portanto, assegurada a estabilidade para os empregados públicos que ingressaram no cargo em datas anteriores a mencionada. Ademais, o próprio TST, seguiu a orientação da Suprema Corte e passou a também adotar os limites fixados acima. (RR 208800-50.2003.5.02.0033).

Destarte, no que se refere aos empregados públicos vinculados à Administração direta, autárquica e fundacional, pode-se afirmar que há estabilidade para tais agentes

que ingressaram no cargo antes de 05/06/1998, a partir desta data, tais empregados que ingressaram nos cargos da Administração Direta, autárquica e fundacional não têm estabilidade. Entretanto, quando se tratar de vínculo celetista com sociedade de economia mista ou empresa pública, não haverá estabilidade, seja antes ou depois da promulgação da EC 19/1998.

Vale ressaltar que a Constituição Federal assegura no seu art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) a estabilidade especial para os:

Servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos por concurso público (BRASIL, 1998).

Ademais, é importante esclarecer a diferença da efetividade e da estabilidade. A primeira diz respeito à situação jurídica do agente que ocupa cargo de provimento efetivo e tais cargos só podem ter como titulares os servidores públicos estatutários. Logo, não é possível que empregado público ocupe cargo de provimento efetivo. Outrossim, no momento em que o servidor ingressa, após concurso público, no serviço público, ocupando cargo de provimento efetivo, já é considerado servidor efetivo.

Por outro lado, a estabilidade só ocorre após o lapso temporal de 3 (três) anos de efetivo exercício no cargo e necessita passar pela aprovação de uma comissão formada com a finalidade específica de avaliar o desempenho do servidor durante o período do estágio probatório. Portanto, a efetividade é conquistada com o ingresso do servidor ao cargo efetivo. Já a estabilidade passa por um processo mais rigoroso, necessita-se respeitar o lapso temporal de três anos e ainda passa por avaliação de desempenho. Logo, a efetividade é pressuposto da estabilidade e não o inverso.

Além das modificações mencionadas, a EC 19/1998 trouxe diversas alterações no campo da estabilidade, tais como: aumento do prazo para adquirir a estabilidade, pois o texto original previa prazo de 2 (dois) anos. Ainda, passou a ser obrigatória a avaliação especial de desempenho, que é realizada por uma comissão instituída com finalidade específica. Por fim, as hipóteses de perda de cargo para os servidores estáveis foram majoradas.

Embora a estabilidade garanta ao servidor público estatutário a manutenção do seu cargo público, a própria Constituição Federal disciplina hipóteses em que será

possível perder o cargo. A redação original previa a sentença judicial transitada em julgado e o processo administrativo quando assegurada a ampla defesa. Posteriormente, com o advento da EC 19/1998, acrescentaram-se as hipóteses de avaliação periódica de desempenho e a exoneração quando o poder público não cumprir os limites de gastos com pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2001, constante no art. 169, §4º, da CF/88.

Na última hipótese, há medidas que precisam ser tomadas para se evitar a perda do cargo público, sendo elas: redução em, no mínimo, 20% das despesas com cargos em comissão e função de confiança, bem como a exoneração de todos os servidores não estáveis. Somente após o atendimento dessas medidas será possível exonerar o servidor, caso ainda assim persista o excesso de gastos com pessoal.

Como consequência da estabilidade, temos os institutos da disponibilidade, reintegração e aproveitamento, constantes no artigo 41, §§ 2º e 3º, da CF. Tais dispositivos são formas de provimento em cargo público, disciplinados na lei 8.112/90, que, como já mencionado, dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Portanto, citou-se em momento anterior que os empregados públicos não têm direito à disponibilidade, isso ocorre exatamente pelo fato de que a lei 8.112/90 é destinada aos servidores estatutários, bem como a estabilidade. Logo, além da disponibilidade, o empregado público não faz jus à reintegração e aproveitamento.

A estabilidade garante ao servidor a sua permanência no cargo público, diante disso, a demissão só pode ocorrer nas hipóteses já mencionadas nesse trabalho. Portanto, disponibilidade, reintegração e aproveitamento são formas de manter a estabilidade do servidor estatutário, embora ocorra a extinção do cargo anteriormente ocupado ou modificação no estado físico ou mental do agente. Por reintegração se entende o retorno do servidor estável ao cargo que ocupava anteriormente, quando a sua demissão for invalidada, seja por decisão administrativa ou judicial.

Por outro lado, a disponibilidade é o direito que o servidor público tem de ficar em inatividade remunerada. A inatividade ocorre por opção do ente público, seja em decorrência do cargo ter sido extinto ou quando há a declaração da sua desnecessidade. A remuneração percebida pelo servidor em disponibilidade é apenas a equivalente ao seu tempo de serviço. Por fim, tem-se o aproveitamento que ocorre quando o servidor

que estava em disponibilidade é aproveitado em cargo de atribuições e vencimentos compatíveis com o anteriormente ocupado.

Do exposto, pode-se inferir que a estabilidade sofreu significativas flexibilizações ao longo do tempo, pois, ampliaram-se as formas de perda do cargo público, e se tornou mais rígido os critérios para obtenção dessa garantia, principalmente com as alterações trazidas pela EC 19/1998. No próximo capítulo, analisa-se o ponto mais importante desse trabalho, que se trata dos possíveis impactos causados pela PEC nº 32/2020. A presente proposta busca esvaziar quase que completamente o instituto da estabilidade, que passa a ser garantia apenas do “cargo típico de Estado”.

4 OS POSSÍVEIS RETROCESSOS ASSOCIADOS ÀS MODIFICAÇÕES TRAZIDAS PELA PEC 32/2020 QUANTO À ESTABILIDADE PÚBLICA

Em setembro do ano de 2020, o governo federal, por meio do Ministro da Economia, apresentou na Câmara dos Deputados a proposta de reforma administrativa por intermédio da PEC nº 32/2020. O instrumento visa alterar substancialmente as relações de trabalho no setor público, sobretudo, o instituto da estabilidade pública. Para nos aprofundarmos no conteúdo acerca da PEC nº 32/2020, precisamos entender as reformas administrativas anteriores, o contexto histórico em que ocorreu e como influenciou o país.

Inicialmente, cabe definir o que seria uma reforma administrativa, segundo o conceito defendido por Pollitt e Bouckaert (2004), a reforma se traduz mudança dos processos de organização e também das estruturas do serviço público, com o intuito de fazer com que as prestações dos serviços sejam realizadas de forma cada vez mais eficaz. A reforma deve ser vista como o meio para se atingir determinado fim que o Estado pretende alcançar perante a sociedade. Portanto, é importante entendermos que as reformas servem para adaptar a Administração Pública às mudanças sociais e do próprio Estado que vão se modificando ao longo do tempo.

Primeiramente, entende-se que as reformas administrativas ocorridas no país tiveram a mesma motivação explícita, qual seja: melhorar a prestação do serviço público, aprimorando a capacidade de organização do Estado e a sua governabilidade. Embora todas tivessem a mesma motivação, cada reforma ocorreu com seus objetivos específicos e são tais objetivos que serão abordados a seguir em um breve contexto histórico.

Pois bem, o patrimonialismo sempre esteve vinculado à forma como a Administração Pública se desenvolveu no Brasil. As sucessivas reformas ocorreram na tentativa de combatê-lo. O conceito de patrimonialismo foi desenvolvido por Max Weber e se refere à característica de um Estado que não distingue os limites do público e do privado. Tal instituto foi comum em praticamente todos os regimes absolutistas.

A administração burocrática nasce com o liberalismo, pois o patrimonialismo era incompatível com as garantias dos direitos civis defendidos por esse regime. Além disso, buscava-se combater o absolutismo. O liberalismo defendia a ideia de que não devia haver um sistema opressor e o Estado deveria intervir o mínimo possível na

economia. Pois bem, de um Estado absolutista que não diferenciava os interesses públicos do privado, passamos para um Estado burocrático, regido por regras, hierarquia e separação dos interesses particulares.

A primeira reforma realizada no Brasil moderno ocorreu em 1930, no governo de Getúlio Vargas. A proposta era de avanço da burocracia estatal e tinha como objetivo realizar a distribuição de deveres e tarefas, de modo que ocorresse com regularidade e continuidade para alcançar fins previamente definidos. Pretendia-se, portanto, formar uma Administração Pública racionalizada e que buscava eficiência utilizando a impessoalidade, formalismo, hierarquia funcional e a profissionalização.

O contexto foi de formalização, tudo precisava ser catalogado, registrado e controlado. A ideia era de despersonalização humana, ou seja, buscava-se a impessoalidade do Estado, tentando separá-los dos interesses particulares. Ainda, verificou-se forte centralização institucional e crescente intervencionismo do Estado.

No decorrer do mandato Vargas, criou-se o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) e, com isso, deu-se início ao concurso público e foram implementadas formas de aperfeiçoamento e treinamento dos servidores. O DASP tinha as atribuições de conduzir tais concursos públicos e também fazer a supervisão do processo de recursos humanos, os quais envolviam medidas disciplinares, transferências e promoções.

Além disso, nos âmbitos dos Estados, foram criados os chamados “Daspinhos”, que nada mais eram do que DASP estaduais. Tais departamentos foram criados para melhorar o sistema de burocratização nos Estados, mas, além dessa importante função, também era usado como ferramenta autoritária do Estado Novo.

A reforma realizada por Vargas tinha a intenção de ampliar o papel do Estado em um projeto nacional-desenvolvimentista. Para tanto, buscou-se criar quadros burocráticos mais extensos, de forma especializada e que fosse capaz de realizar uma modernização econômica. Ademais, com o DASP, consegue-se implementar, pela primeira vez no país, os princípios do profissionalismo e universalismo, tendo por base estruturas institucionais bem definidas.

Aliás, buscou-se utilizar o paradigma da “administração científica” no Brasil, o que tem por base realizar a separação entre a política e a burocracia, com o objetivo de

executar as políticas públicas de forma imparcial e apolítica (ABRUCIO; LOUREIRO; FARAH, 2011). Apesar das contribuições, nem mesmo o DASP foi suficiente para combater a patronagem, porém, tal departamento teve papel importante na história das reformas administrativas, pois tornou o aparato estatal mais complexo e de alguma forma, resguardou certo nível de imparcialidade diante da esfera política.

Perante a dicotomia entre o sistema burocrático e as práticas de patronagem, surgiu um sistema de Administração paralela visualizado nos governos de Vargas e Juscelino Kubitschek, o qual:

Com o objetivo de manter um sistema com aberturas para o clientelismo e a disputa política, ao mesmo tempo que desenvolviam capacidades técnicas e um sistema meritocrático que ampliava as condições do Estado em entregar resultados e coordenar as ações estatais. (ABRUCIO&LOUREIRO, 2018, p. 43)

A segunda reforma administrativa ocorreu durante o governo militar entre o ano 1964 a 1985, através do Decreto-Lei nº 200/1967. A ideia do Estado, nesse período, era intervir de forma mais rigorosa no sistema econômico e também na vida social. Ademais, passou-se a descentralizar a prestação dos serviços públicos por meio da criação de órgãos pertencentes à Administração Pública indireta. Além disso, foi criado o Programa Nacional de Desburocratização em 1979 que tinha o intuito de dissipar a burocracia excessiva, que, por vezes, impedia os usuários de terem acesso aos serviços públicos.

O objetivo, assim como no governo Vargas, era de reforçar o nacional-desenvolvimento, mas uma das principais diferenças estava no fato de que a atual reforma privilegiava a prevalência da técnica sobre a política. Portanto, as instituições públicas passaram a ter seus poderes ampliados e a incumbência de regular suas próprias áreas, tanto no campo político, quanto na gestão de pessoas e salário.

O terceiro grande marco das reformas administrativas ocorreu com a promulgação da Constituição de 1988. Buscou-se com tal instrumento reprimir o patrimonialismo. Com isso, foi ampliada a descentralização do Estado, dando mais independência aos Estados e Municípios, passando a descentralizar o poder que antes estava concentrado no Governo Federal. Dentre os serviços públicos que sofreram descentralização, podemos citar como exemplo a segurança pública, educação, saúde, entre outros.

Quanto às inovações trazidas por tal reforma, tem-se a participação e controle social, universalização do concurso público, surgimento de regras favorecendo a profissionalização dos burocratas, universalização de direito, entre outros. Porém, segundo Oreiro & Ferreira-Filho (2021), a ideia de profissionalização do serviço público constante na CF/88 estava atrelada a excessos no corporativismo estatal, criando assim, “falsas isonomias como incorporações absurdas de gratificações e benefícios; estabeleceu-se um modelo de previdência que era inviável pelo ponto de vista atuarial e injusta pela ótica social” (Ribeiro *et al.*, 2013, p. 5).

Diante de tal contexto, fez-se necessário elaborar a quarta reforma administrativa, conhecida como a Reforma Gerencial do Estado Brasileiro, ocorrida a partir de 1995 no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Tal reforma veio para substituir o modelo burocrático, com a proposta de implementar uma Administração Pública gerencial. Ademais, amparou-se no neoliberalismo, que tinha como uma das principais características a redução do Estado para a menor participação possível na economia, dando preferência para os setores privados.

Outro momento marcante que influenciou o modelo gerencial foi o Consenso de Washington, encontro realizado em 1989, na capital dos Estados Unidos. Nessa reunião, criou-se uma série de recomendações visando ao desenvolvimento e à ampliação do neoliberalismo nos países da América Latina. Dentre as premissas abordadas pelo Consenso de Washington, temos: a disciplina fiscal, tal instituto defendia que o Estado devia cortar gastos e reduzir as suas dívidas, para isso seria necessário reduzir custos e o número de funcionários. Ademais, recomendou-se a privatização das empresas estatais, devendo a iniciativa privada predominar nas áreas comerciais e de infraestrutura.

Pois bem, o foco da Reforma Gerencial foi transferir os serviços do público para o privado, com a justificativa de fortalecer a sociedade civil e, assim, retomar a cidadania. Bresser Pereira foi essencial nesse processo, segundo ele a sua reforma de Estado tinha o significado: “[...] transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atua como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento” (PEREIRA, 2021).

Dentre as modificações, tem-se a implementação da Administração Pública Gerencial, que se baseava na ideia de eficiência, privatização e contratação de organizações públicas não estatais com a finalidade de prestar serviços públicos como

saúde, educação e cultura. Segundo Bresser Pereira, dever-se-ia “publiscizar”, ou seja, transferir serviços públicos não-exclusivos para o particular. Tais como: escolas, hospitais, bancos, dentre outros. A proposta se amparava na terceirização, privatização e publicização, flexibilizando a prestação dos serviços públicos, querendo, assim, tornar o Estado mais eficiente.

Percebe-se que a busca era pela redução do Estado, de modo que ficasse para ele apenas a prestação das atividades essenciais, quanto às demais, a Administração Pública faria o papel de reguladora, devendo controlar o mercado nas áreas definidas como prioritárias. Pois bem, o objetivo era combater o que a terceira reforma deixou a desejar: aumentar a profissionalização da Administração Pública, além de “manter equilibradas as contas públicas e, ao mesmo tempo, elevar a capacidade da ação estatal” (MATIAS & PEREIRA, 2008, p.75).

Tal objetivo foi posto em prática com a fixação de metas e pela descentralização da execução das políticas que passou a ser desempenhada por gestores públicos competentes. Para a implementação da reforma foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). A partir da criação do MARE, foi implementado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que estipulou quatro setores dentro do Estado, sendo eles: as atividades exclusivas, os serviços não exclusivos, a produção de bens e serviços para o mercado e o núcleo estratégico.

Com isso, como explicado, percebe-se que a reforma administrativa objetivava trazer mais eficiência ao serviço público, e, conseqüentemente, mais qualidade. Para que fosse possível atingir a eficiência pretendida, o Estado deveria passar para a iniciativa privada os serviços que pudessem ser executados por esta, sob o controle do Estado, e o que não pudesse ser delegado para o particular, deveria ser descentralizado dentro da própria Administração Pública.

Em 1999, ocorreu a extinção do MARE, mas as funções que, até então, eram desempenhadas por esse Ministério, foram absorvidas pela Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Por fim, é importante ressaltar que, em 2000, tem-se a tentativa de tornar a gestão pública mais democrática por meio do início de uma Reforma Societal da Administração Pública,

pela qual se buscaria integrar a política e a administração através da participação popular nos processos da Administração Pública (Ribeiro *et al.*, 2013, p. 9).

Como se pode observar, houve modificações significativas causadas pelas reformas administrativas realizadas ao longo dos anos. Com isso, sobrevieram avanços na consolidação da burocracia pública, mas não se pode deixar de observar que o Brasil ainda carrega o regime patrimonialista, que pode ser observado no clientelismo, corporativismo e até mesmo na corrupção.

4.1 Análise das possíveis modificações quanto à estabilidade do servidor público diante da PEC nº 32/2020

O Governo Federal enviou ao Congresso Nacional, em setembro de 2020, a proposta de Emenda Constitucional 32/2020, que propõe significativas alterações na Administração Pública Federal.

A PEC nº 32/2020 propõe alterar os arts. 37 a 41, da Constituição Federal de 1988. Tais dispositivos definem regras de contratação, movimentação funcional e dispensa dos servidores públicos federais. A atual proposta de reforma administrativa foi elaborada com a justificativa da necessidade de promover o equilíbrio fiscal, bem como, a retomada do crescimento econômico. Ademais, os seus propositores entendem que a proposta eliminará privilégios dos servidores públicos.

O presente trabalho tem o foco de avaliar as possíveis alterações da PEC nº 32/2020, especificamente, no âmbito da estabilidade pública dos servidores estáveis. Portanto, embora a reforma aborde diversos temas, este capítulo é destinado a avaliar estritamente a estabilidade pública diante da proposta de EC 32/2020.

Por todo o conteúdo exposto nos tópicos anteriores, pode-se afirmar que a nossa atual Constituição Federal já passou por várias reformas quando o assunto é Administração Pública. Para se recordar, a título de exemplo, temos: ampliação de 2 (dois) para 3 (três) anos do período do estágio probatório para adquirir a estabilidade, instauração de comissão com a finalidade específica de avaliar o desempenho do servidor estatutário durante o período de estágio probatório, ampliação das possibilidades de demissão para os servidores público, entre outras mudanças.

Neste contexto, é possível depreender que as emendas à Constituição Federal realizadas desde a promulgação da mesma tiveram o objetivo de enrijecer a concessão

da estabilidade do servidor público e, ao mesmo tempo, verificar a qualidade do serviço público.

A lei 8.112/90, no seu art. 132, traz rol extensivo dos motivos que podem levar à demissão do servidor. Sendo alguns: crime contra a Administração Pública; abandono de cargo; inassiduidade habitual; improbidade administrativa, entre outros. Desse modo, é plenamente possível que o servidor estatutário que pratique conduta contrária ao disposto na lei seja demitido e perca a sua estabilidade. Basta, no entanto, a realização de um processo, seja ele administrativo ou judicial, o qual o assegure o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Além disso, há a possibilidade da própria comissão avaliativa não aprovar o servidor no estágio probatório por entender que o mesmo não tem o perfil para desempenhar as atividades para o qual foi designado, sendo assim, tal agente sequer terá direito à estabilidade pública. Ademais, ao longo dos anos também se percebeu que houve flexibilização quanto às formas de contratação dos agentes públicos, pois outros institutos foram criados, tais como a terceirização e os contratos temporários.

Com a utilização desses instrumentos, o Estado passou a se afastar do conceito “público” e se aproximar mais do conceito “privado”, pois tais mecanismos de contratação são oriundos dos contratos privados exercidos por empresas privadas. Portanto, verifica-se, claramente, a modificação do modelo burocrático, que prezava pela rigidez do Estado, para o gerencial, que tem como pressuposto flexibilizar os serviços públicos, bem como, as formas de vínculo dos agentes públicos com a Administração.

Com o passar do tempo, foi-se criando o discurso de que os servidores públicos são ineficientes e caros para a máquina pública e, por outro lado, houve a valorização da terceirização e dos contratos temporários, de modo que tais institutos foram se tornando mais brandos e flexíveis, e as possibilidades de contratação nessas modalidades ficaram cada vez mais extensas. Atualmente, têm direito à estabilidade pública os servidores estáveis detentores dos cargos efetivos, que, após o cumprimento de 03 (três) anos de efetivo exercício no cargo, seja aprovado no estágio probatório por comissão formada com o objetivo específico de avaliar o desempenho do servidor.

Como mencionado acima, a PEC nº 32/2020 foi elaborada utilizando o pretexto de que o Estado gasta muito com o serviço público e que tal serviço, na maioria das vezes, não é entregue com a qualidade esperada. Tal argumento vem sendo utilizado desde a Emenda Constitucional nº 19/98 e se apoia no neoliberalismo, bem como, no modelo gerencial explicado no tópico anterior.

Pois bem, o texto propõe a extinção do regime jurídico único e a instituição de um regime que possibilita o convívio de cinco vínculos distintos entre a Administração Pública e os servidores, sendo eles: cargo típico de Estado, vínculo de experiência, cargo por prazo indeterminado, vínculo por prazo indeterminado e cargos de assessoramento e liderança.

Para fins didáticos, apresenta-se a análise de tais vínculos em tópicos distintos que serão observados a seguir. Ao verificar cada vínculo proposto pela PEC nº 32/2020, observa-se, conjuntamente, as possíveis modificações quanto ao instituto da estabilidade pública.

4.2 Vínculo de experiência

O vínculo de experiência será obrigatório para todos os cargos permanentes (cargo típico de Estado e cargo com vínculo por prazo indeterminado), não incluindo os cargos de liderança e assessoramento e nem os cargos por tempo determinado. Ao tentar conceituar o vínculo de experiência, temos a seguinte definição elaborada pelo Ministério da Economia:

Como etapa do concurso público, o vínculo inicial será marcado por um período de experiência de 1 a 2 anos, dependendo do tipo de cargo almejado. Ao fim deste processo, o candidato passará ou não a compor a força de trabalho permanente, seja em cargos típicos de Estado (item B) ou em cargos com vínculo por prazo indeterminado (item C), de acordo com o cargo para o qual concorreu no concurso público. (BRASIL. Ministério da Economia, 2020b)

Quanto ao prazo do vínculo de experiência, há distinção a depender do cargo, sendo cargo típico do Estado será de, no mínimo, 02 (dois) anos de experiência. Por outro lado, caso seja cargo por tempo indeterminado, o prazo é reduzido para, no mínimo, (01) um ano de experiência. Pois bem, a experiência será apenas mais uma etapa do concurso público e substitui o que hoje conhecemos como “estágio probatório”.

Realizar-se-á por pessoas aprovadas nas fases anteriores do concurso, sempre em número superior ao quantitativo de vagas. Portanto, cumprir o “vínculo de experiência” não é garantia de acesso ao cargo. Considera-se etapa eliminatória do concurso, sendo que apenas os mais bem avaliados, dentro do quantitativo de vagas, serão efetivados nos cargos. Portanto, o vínculo de experiência não prevê a estabilidade pública, visto seu caráter altamente precário. Ademais, não foram definidos os critérios para a perda do cargo, podendo ser regulado por lei ordinária em momento posterior.

Além disso, há incerteza quanto ao regime de previdência a que o servidor estará vinculado durante o período de experiência. Isto porque, a PEC nº 32/2020 prevê o Regime Próprio de Previdência do ente ao qual esteja vinculado (art. 40-A, I), porém em outro momento no texto, a reforma permite que seja elaborada lei, pelos entes federativos, vinculando seus servidores em período de experiência, que tenham sido contratados por prazo indeterminado, ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) (art. 9º).

4.3 Cargo por prazo indeterminado

Os cargos por prazo indeterminado ocupam as atividades administrativas, especializadas ou técnicas. Neste caso, ainda haverá a obrigatoriedade da realização de concurso público que pode ser composto por provas ou provas e títulos, mantendo, assim, a imparcialidade no ingresso dos cargos públicos.

No entanto, não há garantia que o servidor terá efetivo exercício no cargo, visto que há exigência de cumprir o vínculo de experiência no período de 01 (um) ano, sendo aprovado apenas quem tiver “desempenho satisfatório”. Ademais, é importante ressaltar que o vínculo jurídico dos servidores que ocupam os cargos por prazo indeterminado tem o intuito de substituir o que hoje se conhece como cargo público efetivo. Porém, não haveria mais a estabilidade pública para tal cargo, visto que apenas os cargos típicos de Estado possuiriam essa prerrogativa.

Pois bem, dentre as formas de demissão, temos as já previstas na Constituição Federal, quais sejam: por infração disciplinar, insuficiência de desempenho do servidor nas funções desempenhadas e sentença judicial transitada em julgado. A novidade consiste na possibilidade de perda do cargo por decisão proferida por órgão colegiado e mediante outras possibilidades que podem ser previstas em lei infraconstitucional editada posteriormente. Observa-se o que dispõe o art. 41 da PEC nº 32/2020:

Art. 41. Adquire a estabilidade o servidor que, após o término do vínculo de experiência, permanecer por um ano em efetivo exercício em cargo típico de Estado, com desempenho satisfatório, na forma da lei.

§ 1º O servidor público estável ocupante de cargo típico de Estado só perderá o cargo:

I - em razão de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado;

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

Quanto à decisão proferida por órgão colegiado, a proposta não traz maiores detalhes, porém pode-se depreender que o trânsito em julgado não seria mais obrigatório. Sendo necessária, apenas, a decisão proferida por órgão judicial colegiado. Sendo assim, o servidor pode ser desligado antes mesmo de se esgotarem todos os seus meios de defesa.

4.4 Cargo típico de Estado

Por sua vez, o cargo típico de Estado, de acordo com a proposta, será o único a ter direito a estabilidade no serviço público. Ao observar o conceito proposto por essa reforma, pode-se depreender que serão cargos típicos de Estado aqueles em que são exercidas as atividades essenciais e finalísticas do Estado, portanto, as atividades exclusivamente públicas.

O ingresso dos servidores ocorrerá através da realização de concurso público, de provas ou de provas e títulos. Assim como nos cargos por tempo indeterminado, a investidura só ocorrerá após o prazo de experiência que, neste caso, tem duração mínima de 02 (dois) anos. Portanto, é necessário ter “resultado satisfatório” no período de experiência e, após, ainda haverá a necessidade de cumprir o estágio probatório em um período de 12 meses, somente assim será possível adquirir a estabilidade.

Ressalta-se que o significado de “desempenho satisfatório” será definido posteriormente, por lei ordinária (que não existe quórum qualificado para votação). Além disso, adquirir a estabilidade não é sinônimo de garantia absoluta do servidor ao cargo, na verdade nunca existiu tal garantia, sabemos que a nossa CF/88 disciplina casos para o desligamento do servidor estável.

A PEC nº 32/2020 traz as possibilidades de demissão para os cargos típicos de Estado, quais sejam: a sentença judicial transitada em julgado ou por decisão judicial de órgão colegiado, por infração disciplinar após o processo administrativo disciplinar (PAD) e por fim, quando o desempenho for insuficiente. Não consta na PEC, mas ainda

temos a previsão de excesso de gastos que está disciplinada pelo art. 169, §4º, da CF/88. Por fim, quanto ao regime jurídico desses servidores, há previsão de Regime Próprio de Previdência (art. 40-A, I).

4.5 Cargo de liderança e assessoramento

No que se refere aos cargos de liderança e assessoramento, sabemos que são os cargos de livre nomeação e exoneração. Pela disciplina atual da CF/88, são intitulados de “Cargos em Comissão” e destinados às atividades de chefia, direção e assessoramento. Pois bem, a primeira mudança proposta pela emenda é modificar a denominação desses cargos, os quais passarão a ser chamados de “Cargos de Liderança e Assessoramento”.

Ainda, ocorreu a proposta de supressão do texto que previa a obrigatoriedade desses cargos serem exercidos apenas para as funções de chefia, direção e assessoramento e foi adicionada a permissão para que possam ser destinados aos cargos com atribuições de liderança estratégica, gerencial ou técnica e de assessoramento. A previsão é que ocorra seleção simplificada para a ocupação de tais cargos, sendo reservada uma pequena parcela para livre nomeação. É oportuno mencionar que apenas para essa modalidade de preenchimento de cargo ocorrerá seleção simplificada. Para as demais, permanece a exigência da realização do concurso público.

Sabe-se que o processo simplificado, como o próprio nome propõe, é uma forma de seleção simples e célere, podendo ser composta por simples análise de currículo. Além disso, ao deixar de restringir a destinação desses cargos para as atividades de chefia, direção e assessoramento, pode-se verificar cargos que antes não poderiam ser preenchidos por essa modalidade, passando a ser.

Por fim, também há a supressão da função de confiança que, conforme previsão na nossa atual Constituição (art. 37, V), só pode ser ocupada por servidores efetivos. Portanto, a função de confiança passa a integrar os cargos de liderança e assessoramento e, assim, acaba a obrigatoriedade do preenchimento de tais vagas por servidores efetivos.

Os servidores contratados nessa categoria serão vinculados ao Regime Geral de Previdência. Ademais, no que se refere à estabilidade, tais cargos não possuem, visto

que a perda do mesmo ocorrerá por ato do chefe de cada poder ou órgão vinculado ao servidor.

4.6 Cargo por prazo determinado

Quanto aos cargos por prazo determinado, a cujo respeito tratou-se no capítulo destinado aos servidores públicos, pois bem, referem-se aos contratados realizados para suprirem as necessidades temporárias de interesse público. O tempo do vínculo é fixado de forma prévia, tendo que, ao final do prazo estipulado, o servidor desocupar o cargo. Portanto, atualmente, já não há previsão de estabilidade para essa modalidade de cargo, contudo a PEC nº 32/2020 também trouxe alterações para tal categoria.

A proposta prevê as possibilidades de contratação por tempo determinado, e traz um rol que, em sua maioria, tem disciplina em lei infraconstitucional (lei 8.745/93, art. 2º) ou até mesmo na jurisprudência do STF. As duas primeiras formas constantes no Art. 39-A, I, da PEC nº 32/220, estabelecem que a contratação por necessidade temporária é decorrente de calamidade, ou de situação emergencial. Ambas as previsões constam na Lei 8.745/1993, Art. 2º, I e II respectivamente.

Ainda no inciso I, há previsão de contratação temporária nos casos de greve no serviço público para suprir a paralisação de atividades essenciais. Tal hipótese foi aceita pelo STF no julgamento da ADI 1.306/BA. Ademais, a lei 8.745/1993, art. 2º, VI, “i”, prevê a possibilidade de contratação temporária quando houver aumento transitório no volume de trabalho.

Já o inciso II do presente artigo traz a possibilidade de realizar contratação temporária para atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal. Em 2020, a Medida Provisória (MP) nº 922/2020 realizou, provisoriamente, tal mudança na lei 8.745/1993, mas a MP perdeu a eficácia, pois não foi apreciada pelo Congresso Nacional.

A previsão acima está disciplinada no inciso III, da lei 8.745/1993. Porém de forma mais restrita do que a proposta pela reforma: “realização de recenseamentos e outras pesquisas de natureza estatística efetuadas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE” (BRASIL, 1993).

No entanto, devemos nos atentar para a forma estabelecida no inciso III, do art. 39-A, a qual prevê que poderá haver contratação temporária para os casos de atividades

ou procedimentos sob demanda. Ora, o dispositivo não faz qualquer delimitação acerca do objetivo dessa contratação e nem regula as atividades que podem se enquadrar nesta categoria, deixando a situação bastante ampla para tais contratações.

Os servidores contratados por contrato determinado serão vinculados ao Regime Geral de Previdência e seu vínculo se encerra no término do contrato.

Após a verificação dos possíveis vínculos trazidos pela proposta, percebe-se, que, além de serem criadas modalidades novas de cargos, as já existentes poderão sofrer profundas modificações. No próximo tópico analisaremos os impactos que a PEC nº 32/2020 poderá causar para os servidores e a sociedade como um todo.

4.7 Os impactos que a PEC nº 32/2020 pode causar no funcionalismo público e na sociedade

O Governo Federal, para extinguir o RJU, utilizou o argumento de que não se pode dar estabilidade para os servidores em igual grau, pois tal prática é prejudicial para o desempenho das atividades públicas. Portanto, há a necessidade de regime distinto para cada situação específica. Tais regimes serão disciplinados de forma singularizada e por lei a ser editada posteriormente.

Com isso, a PEC nº 32/2020, além de objetivar a flexibilização da estabilidade, deixa as formas de acesso ao cargo público pouco isonômicas e impessoais, pois passa a relativizar a obrigatoriedade da realização de concurso público para acesso a todos os cargos e retira a obrigatoriedade do Regime Jurídico Único, deixando o administrador com plenos poderes para agir com pessoalidade.

Lembre-se que, como mencionado nos tópicos anteriores, a obrigatoriedade da realização do concurso público foi aplicada para afastar as práticas patrimonialistas e evitar que, assim, os cargos públicos fossem utilizados como “moeda de troca” entre os governantes, além de ser um direito da própria sociedade à continuidade e qualidade dos serviços públicos.

A parte que talvez seja a mais impactante dessa proposta de reforma é que apenas os cargos típicos de Estado terão estabilidade, ou seja, haverá um esvaziamento quase que total da estabilidade para o servidor público estatutário, pois, dentre as cinco modalidades de vínculos, apenas essa logrará estabilidade ao servidor público. A pergunta que se faz é “quais seriam os cargos típicos de estado?”. A PEC nº 32/2020,

como já mencionado no tópico anterior, não especifica, mas há previsão na proposta de que, posteriormente, os beneficiários serão definidos por lei complementar.

Verifica-se a inclusão do art. 39-A proposta pela PEC nº 32/2020:

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

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

II - vínculo por prazo determinado;

III - cargo com vínculo por prazo indeterminado;

IV - cargo típico de Estado; e

V - cargo de liderança e assessoramento.

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

Embora ainda não haja a definição do que seriam os “cargos típicos de Estado”, existe um senso comum sobre quais seriam essas carreiras. De acordo com o Fórum Nacional Permanentes de Carreiras Típicas de Estado (FONACATE), são consideradas às atividades relacionadas à: Fiscalização Agropecuária, Tributária, Relação de Trabalho, Arrecadação, Finanças e Controle, Gestão Pública, Comércio Exterior, Segurança Pública, Diplomacia, Advocacia Pública, Defensoria Pública, Regulação, Política Monetária, Inteligência de Estado, Planejamento e Orçamento Federal, Magistratura e Ministério Público.

Além disso, o FONACATE destacou em nota que há preocupação referente ao texto apresentado, visto que não ocorreu qualquer diálogo com os servidores e carreiras públicas que desempenham as atribuições típicas do Estado.

É importante verificar que o texto trouxe a expressão “cargo” e não “carreira”. Para os estudiosos no tema, a nomenclatura foi proposital, pois um cargo pode ter como atribuição uma atividade considerada típica de Estado, e outro cargo, da mesma carreira, não ter. Por exemplo: é possível que nas carreiras da Polícia Federal, seja considerado apenas um cargo dentro de cada carreira como de atividade típica do Estado. Então poderia ser considerado o cargo de Delegado como de atividade típica do Estado e os demais não.

Desse modo, a maioria dos cargos de nível médio não teriam mais estabilidade e mesmo os cargos que exigem formação de nível superior terão que fazer parte do pequeno nicho incluído nos “cargos típicos de Estado” a serem definidos por lei complementar. Segundo Angela Cassia Costaldello (2021), “é inadmissível que a

reforma tome como uma de suas premissas a redução dos cargos estáveis, sem ao menos apresentar quais seriam os critérios basilares para conceituar o único vínculo estável (cargo típico de Estado)”.

Ora, a PEC nº 32/2020 propõe reduzir drasticamente os casos de estabilidade do servidor público e ainda não prevê as situações em que haverá a estabilidade, deixando tal incumbência a cargo de uma lei complementar, podendo vir a ocorrer uma redução ainda maior do que já é esperada pelos estudiosos. É importante reforçar que atualmente tem estabilidade o servidor público estatutário que, após 3 (três) anos de exercício no cargo, é aprovado no estágio probatório após a análise da comissão formada com essa finalidade específica.

Portanto, grande parte dos agentes públicos têm estabilidade, pois, segundo a Lei 8.112/90, o regime estatutário é utilizado na relação dos servidores públicos civis com a União, as autarquias e as fundações públicas federais. O mesmo entendimento é aplicado para os Estados e Municípios, com a diferença de que cada ente pode criar sua própria lei para regular a relação com os seus servidores, podendo ser aplicada subsidiariamente a lei 8.112/90.

Quanto às formas de contratação, houve uma aproximação com a reforma trabalhista de 2017, pois a intenção é ampliar as formas de contratação e, ao mesmo tempo, tornar tais contratos mais flexíveis e instáveis. Portanto, a PEC nº 32/2020 tem o intuito de reduzir drasticamente o instituto da estabilidade e, ao mesmo tempo, tornar o setor público um ambiente com servidores temporários e instáveis.

Ainda há previsão de vínculo de experiência como apenas mais uma etapa do concurso público. Tal previsão deve ser vista como grande equívoco, pois, conforme Angela Cassia Costaldello (2021), “cria uma espécie de “limbo” do servidor que executará o serviço público sem a investidura no cargo”. Neste ponto, é pertinente mencionar os cursos de formação para alguns cargos públicos. O curso de formação constitui uma etapa do concurso público, sem a qual o candidato não poderá assumir o cargo. Tais cursos exigem que os candidatos fiquem meses, ou até anos se preparando para ocupar o cargo público.

Por exemplo, os cargos das carreiras policiais exigem o curso de formação como uma etapa indispensável para assumir o cargo. Sendo, pois, uma fase eliminatória. Portanto, os cursos de formação e o vínculo de experiência se assemelham pelo fato de

ser considerados apenas uma fase do concurso, caracterizando, assim, prestação de serviço público sem vínculo formal estabelecido com a Administração.

Ora, atualmente, a investidura em cargo público ocorre com a posse do servidor, sendo que este tem o prazo de até 30 (trinta) dias a partir da nomeação para tomar a posse e, após a posse, são mais 15 (quinze) dias para entrar em exercício, conforme o art. 7º e 15, da lei 8.112/1990. Ocorre que, com o vínculo de experiência, o servidor irá executar o serviço público, mas, na verdade, não estará investido no cargo.

Explica-se, terão que passar por esse prazo de experiência os ocupantes dos cargos com investidura por tempo indeterminado e os cargos típicos de Estado. Sendo, para o primeiro cargo, o período de 1 (um) ano de experiência, e, para o segundo, o período de 2 (dois) anos de experiência.

É importante esclarecer que a criação do período de experiência pode prejudicar sobremaneira o servidor público, pois este fica sujeito à dispensa arbitrária que pode ocorrer a qualquer momento durante o período experimental. Além do mais, o servidor não estará investido no cargo, visto que o período de experiência só servirá como mais uma etapa do concurso público, como ocorre, a título de exemplo, com o teste da aptidão física (TAF) para alguns cargos da segurança pública.

É preciso observar que temos dois princípios, dentre outros, que servem de pilares para a Administração Pública, quais sejam: a isonomia e a igualdade. Com a aprovação da PEC nº 32/2020 tais princípios cairiam por terra, pois teríamos um ambiente de total desigualdade entre os servidores públicos, cada qual com contratos distintos. A maioria de forma instável e sem qualquer segurança para exercer suas funções laborais.

No entanto, há posição contrária, pois a igualdade material retrata a concretização da igualdade na prática e significa que se devem tratar os iguais de forma igual, mas os desiguais precisam ser tratados de forma desigual, na exata medida da sua desigualdade. Portanto, a possível criação de cargos diferentes para funções diferentes estaria cumprindo o princípio da igualdade material.

Ademais, é importante verificar que o princípio da impessoalidade também pode ser afetado, visto que os servidores não possuidores de estabilidade poderiam ser demitidos sem precisar passar por um processo administrativo com direito ao

contraditório e à ampla defesa, ou até mesmo sem a necessidade de uma decisão judicial. Tal situação pode ocasionar despedidas arbitrárias, por simples vontade do administrador, como é no caso de uma empresa privada.

Segundo Floriano de Azevedo Marques (2021), a PEC nº 32/2020 “constitucionaliza aspectos que não precisam ser constitucionalizados; desconstitucionaliza os que não precisam ser desconstitucionalizados; e não desconstitucionaliza os que precisavam ser desconstitucionalizados”, ou seja, não atende sequer ao que propôs na exposição de motivos que é a modernização e a eficiência do Estado.

Na verdade, consegue-se perceber inúmeros retrocessos trazidos pela proposta, pois, caso seja aprovada, impactará negativamente em vários princípios norteadores da Administração Pública, como a impessoalidade, igualdade/isonomia e até mesmo a eficiência.

A relação do servidor público com a Administração será extensamente modificada. Lembre-se que a estabilidade é uma segurança do servidor público, mas também um direito dos cidadãos, pois, devido à estabilidade, o servidor não precisa se curvar às arbitrariedades dos administradores, sendo direito e dever dos agentes públicos a negativa quanto ao exercício de atividades ilegais e incompatíveis com a moralidade. Assim, a PEC nº 32/2020 pode fazer com que haja ainda mais o afastamento do ideal de democracia que tanto se busca desde a promulgação da CF/88, a qual é conhecida como “Constituição Cidadã”.

4.8 Rejeição da PEC nº 32/2020 na enquete virtual realizada no site da Câmara dos Deputados

O site da Câmara dos Deputados disponibilizou aos cidadãos a enquete referente à PEC nº 32/2020, que se encontra disponível no site desde 03/09/2020. O intuito é auferir o grau de aprovação da proposta pela sociedade em geral. Ao fazer a análise dos votos computados até o momento, chega-se aos seguintes dados: 91% da população votante discordam totalmente da proposta, sendo um total de 215.557 votos contra. Ainda tem-se 6% dos votos que discordam da maior parte, totalizando 14.819 votos parcialmente contra. Quanto aos votos a favor, temos apenas 2% que concordam totalmente, totalizando 3.874 votos e 1% concorda na maior parte, totalizando 1.583 votos parcialmente a favor.

O que se pode depreender desses números é que apenas 3% da população votante concorda totalmente ou concorda na maior parte com a proposta. Enquanto que 97% da população votante discorda totalmente ou na maior parte. Ainda, ao analisar os comentários realizados pelos votantes se pode perceber quase que, em sua totalidade, a preocupação com o conhecido “apadrinhamento político”, uma vez que a PEC nº 32/2020 propõe reduzir drasticamente a estabilidade dos servidores públicos e ainda flexibilizar sobremaneira o ingresso aos cargos públicos e as formas de desligamento dos servidores.

Vale ressaltar que a proposta não foi apresentada em nenhum momento para conhecimento e debate com a população ou até mesmo com as categorias que representam os próprios agentes públicos. Não há qualquer estudo que evidencie que tais mudanças irão somar positivamente para o desenvolvimento dos serviços públicos, ao contrário, o que parece é um retrocesso para o regime patrimonialista, pois os cargos públicos, em sua maioria, serão controlados com alto grau de impessoalidade pelo administrador.

A necessidade de Reforma Administrativa surge, no seu sentido ideal e utópico, com a busca pela melhoria dos serviços públicos e cumprimento dos princípios norteadores da Administração Pública, quais sejam: eficiência, moralidade, impessoalidade, legalidade e publicidade.

Ao analisar o documento disponibilizado no sítio do Ministério da Economia intitulado de “Nova Administração Pública” (BRASIL. Ministério da Economia, 2020a), pode-se perceber que o objetivo é flexibilizar o desligamento dos servidores públicos. Sendo assim, facilita em grau excessivo a instabilidade dos servidores. Verifica-se um trecho do texto: “quem passa em concurso já assume cargo público efetivo, o que dificulta um eventual desligamento”.

Ademais, deve-se observar que a proposta foi elaborada com o objetivo de reduzir gastos, sendo que a continuidade dos serviços públicos para a sociedade não foi priorizada. A preocupação com a redução de gastos é verificada desde a volta dos neoliberais ao poder, pois parte do discurso da elite financeira e política é no sentido da necessidade de redução de despesas com o pessoal.

Vale ressaltar que Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil analisou a proposta e se manifestou em sentido contrário aos argumentos trazidos pela mesma, observe:

A despesa com pessoal civil, notadamente, não somente acha-se bem abaixo dos limites máximos de comprometimento da Receita Corrente Líquida fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como também tem se mantido relativamente estável em relação ao Produto Interno Bruto, não obstante o quadro recessivo instaurado nos últimos 5 anos em especial. (2021, p. 20)

Pois bem, já foi dito ao longo desse trabalho que a estabilidade dos servidores públicos é um direito da própria sociedade, direito do usuário de continuidade dos serviços exercida com eficiência e qualidade. Ao analisar a enquête apresentada pela Câmara dos Deputados, observa-se uma rejeição da população votante para com a atual proposta de reforma administrativa. Embora boa parte da sociedade não tenha conhecimento da literalidade do texto apresentado, percebe-se, até mesmo pelos comentários disponibilizados na enquête criada pela Câmara dos Deputados, que o ponto mais criticado e rejeitado se refere à flexibilização da estabilidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reformas administrativas ocorridas no Brasil foram realizadas em momentos distintos, com influência do contexto social e pautadas nas necessidades da sociedade. Sabe-se que o Brasil passou por três modelos de gestão pública, sendo o patrimonial, burocrático e, por fim, o mais recente e utilizado atualmente, o gerencial.

As reformas gerenciais tiveram início com o neoliberalismo e têm como um dos seus pressupostos a intervenção mínima do Estado no exercício das atividades prestadas à sociedade. Portanto, a busca é por um enxugamento da máquina pública que fica responsável apenas pelas atividades essenciais e necessárias que não são possíveis de serem realizadas pela iniciativa privada.

A PEC nº 32/2020 pretende realizar modificações radicais na gestão pública, pois objetiva acabar com o regime jurídico único e criar vínculos empregatícios altamente flexíveis. Dentre eles, tem-se o vínculo de experiência que não concede qualquer garantia de permanência ao cargo, visto que tal vínculo não passaria de uma fase do concurso público. A estabilidade, conforme o texto da reforma, apenas seria direito dos agentes investidos nos cargos típicos do Estado. Porém, sequer ocorreu a definição de quais cargos seriam esses, deixando tal disciplina para lei infraconstitucional.

Reduzir o instituto da estabilidade para apenas os cargos típicos de Estado poderá gerar alta impessoalidade para a Administração Pública, visto que tal instituto protege os servidores e a sociedade das arbitrariedades dos seus administradores. A partir do momento em que não mais se vislumbrar a estabilidade, os servidores não terão mais a proteção para exercer suas atividades sem receios de desagradarem o seu superior.

Sabe-se que a estabilidade sofreu várias alterações ao longo do tempo, tornando-se a sua aquisição cada vez mais rígida. Além disso, as possibilidades da perda de cargo também foram ampliadas e, antes mesmo da apresentação da PEC nº 32/2020, a Emenda Constitucional nº19/1998, que, dentre outras medidas, objetivou a extinção do RJU. Como exposto, a EC 19/1998 se encontra passível de julgamento definitivo em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade pelo STF.

É a realidade global, antes mesmo do atual governo, a busca pela flexibilização da estabilidade pública. Porém, a PEC nº 32/2020 foi elaborada com pouca rigidez técnica, pois cria vínculos sem de fato discipliná-los, tornando-se a proposta vaga, sem trazer objetividade e clareza, deixando vários pontos a serem disciplinados por lei infraconstitucional. Dentre eles, tem-se a possibilidade de criar novas hipóteses de perda do cargo público, bem como, a disciplina do vínculo de experiência, a definição dos cargos que iriam fazer parte do “cargo típico de Estado”, entre outras.

No que se refere às formas de perda do cargo, houve flexibilização quanto ao trânsito em julgado da decisão judicial, visto que, de acordo com o texto da proposta, bastaria decisão de órgão judicial colegiado. Ademais, a sociedade não foi consultada em nenhum momento durante a formulação da proposta, mesmo sendo esta a beneficiária e interessada pela prestação e continuidade dos serviços públicos. Posteriormente, diante da enquête disponibilizada pela Câmara dos Deputados, da população votante, houve 97% de rejeição à PEC nº 32/2020.

Embora pouca parcela dos cidadãos tenha conhecimento jurídico acerca do texto da proposta, analisaram-se os comentários da população votante depositados na enquête e, ao que parece, a rejeição está pautada, principalmente, no que diz respeito à flexibilização da estabilidade pública.

A grande preocupação dos votantes gira em torno do apadrinhamento político, prática que já foi bastante utilizada no Brasil. A PEC nº 32/2020, caso seja aprovada, pode possibilitar que interesses particulares sobrevenham aos interesses públicos, fazendo com que a gestão pública brasileira fique ainda mais próxima do velho modelo patrimonialista.

A estabilidade pública é uma proteção quanto às arbitrariedades dos governantes, portanto precisa ser mantida para a boa continuidade dos serviços públicos. O fato de haver o instituto da estabilidade não garante a permanência do servidor ao cargo, pois, como vimos, a CF/88 prevê várias hipóteses de perdê-lo. Além disso, há a obrigatoriedade de se instituir a avaliação periódica de desempenho (art. 41, § 1º, III, da CF), que, no momento, carece de regulamentação, mas poderá ser disciplinada por lei complementar.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (2018). **Burocracia e ordem democrática: Desafios contemporâneos e experiência brasileira.** In: Pires, R., Lotta, G., & Oliveira, V. E. (Orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas.* Brasília: IPEA.

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João *de*. **Direito Administrativo Esquematizado.** 4ª ed. Editora Método, 2019.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL; FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS E DA SEGURIDADE SOCIAL. **Reforma administrativa: o que muda para os servidores públicos.** Brasília, DF: ANFIP, 2020. Disponível em: <<https://www.anfip.org.br/wpcontent/uploads/2020/10/RACARTILHAREFORMAADMINISTRATIVA.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2022.

BRASIL. **Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil de 1981.** Promulgada em 24 de fevereiro de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 01 dez. 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.** Promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937.** Promulgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 01 dez. 2021.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946.** Promulgado de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 01 dez. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Promulgada em 27 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 01 dez. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. **Lei 2.924, 05 de janeiro de 1915.** Fixa a Despesa Geral da Republica dos Estados Unidos do Brazil para o exercício de 1915. In: COLEÇÃO de Leis do Brasil - Diário Oficial da União - Seção 1 - 6/1/1915, Página 197 Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-2924-5-janeiro-1915-574326-publicacaooriginal-97490-pl.html>>. Acesso em: 16 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 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_03/leis/18112cons.htm>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF: 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm>. Acesso em: 02 maio. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Nova administração pública**. 2020a. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/ptbr/centraisdeconteudo/apresentacoes/2020/setembro/nova-administracao-publica.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Nova administração pública: perguntas frequentes**. 2020b. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/ptbr/assuntos/noticias/2020/setembro/arquivos/PerguntasFrequentes.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **O que muda na nova administração pública? 2020c**. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/acao-a-informacao/acoesprogramas/reforma-administrativa/perguntas-frequentes>>. Acesso em: 21 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília, DF: Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), 1995.

BRASIL. **Projeto de Emenda à Constituição PEC 32/2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2020/09/PEC-32-2020.pdf>>. Acesso em 24 jan. 2022.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de Direito Administrativo**. 34. Ed. São Paulo: Atlas, 2020.

COSTALDELLO, A. C. **Reforma Administrativa e seus Retrocessos: reflexões sobre a pec n. 32/2020**. In: ZOCKUN, M; GABARDO, E. O Direito Administrativo Pós-Crise. Editora Íthala. Curitiba. 2021.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Administração indireta brasileira**. Rio de Janeiro: Forense, 1980

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de Direito Administrativo**. 33. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO. Reforma administrativa – Quais são as Prioridades para a Melhoria da Gestão Pública Brasileira?

Participação de Floriano Azevedo Marques Neto, Pedro Pontual e Rudinei Marques. Youtube, 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=1L8hc0JUuvY&t=4s>>. Acesso em: 21 jan. 2022.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte. 7º ed. Ed. Fórum, 2011.

MATIAS-PEREIRA, J. (2008) “**Administração Pública Comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia**”. Revista de Administração Pública, 42(1).

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. atual. até a Emenda Constitucional 64, de 4.2.2010. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Prestação de serviços públicos e administração indireta**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975b.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo, Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Grandes temas de direito administrativo**. São Paulo: São Paulo. Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

OREIRO, J.L; FERREIRA-FILHO, H.L. **A PEC 32 da Reforma Administrativa: Uma análise crítica**. Revista de Economia Política, vol 41, nº 3, pp 487-506. 2021.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reflexões sobre a Reforma Gerencial brasileira de 1995**. Revista do Serviço Público, ano 50, n. 4, p. 5-30 out./dez. 1999. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1999/662-Reflex%C3%B5es_Reforma_Gerencial.RSP.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2022.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). **Public management reform: A comparative analysis New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State**. Oxford University Press, USA.

RIBEIRO, L.M; PEREIRA, J.R; BENEDICTO, G.C. (2013) “**As Reformas da Administração Pública Brasileira: uma contextualização do seu cenário, dos entraves e das novas perspectivas**”. Anuais do XXXVII Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro.

SOUZA, R. S. **A estabilidade do servidor público não é privilégio**. 2018. Disponível em: <<https://www.sedufsm.org.br/artigo/reflexoes/543>>. Acesso em: 02 jan. 2022.

VILLA-VERDE FILHO, E. **A estabilidade no serviço público em face da proposta do governo “FHC” de “flexibilizá-la”**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, DF, v.34, n.134, p.185-200, abr./jun. 1997. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/235/r134-16.PDF?sequence=4>>. Acesso em: 14 abr. 2022.