

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Direito / Especialização em Direito Administrativo

André Pinho Simões

ES(INS)TABILIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS: da gênese à crise do instituto

Belo Horizonte

2021

André Pinho Simões

ES(INS)TABILIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS: da gênese à crise do instituto

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Direito Administrativo da Universidade Federal de Minas Gerais, como um dos requisitos de obtenção do grau de Especialista em Direito Administrativo.

Orientadora: Profa. Dra. Daniela Mello Coelho Haikal.

Belo Horizonte

2021

S593e Simões, André Pinho
Es(ins)tabilidade dos servidores públicos: da gênese à crise do
instituto / André Pinho Simões.— 2021.

Orientadora: Daniela Mello Coelho Haikal.
Monografia (especialização) – Universidade Federal de Minas
Gerais, Faculdade de Direito.

1. Direito administrativo – Brasil 2. Servidores públicos – Brasil
3. Estabilidade no emprego – Brasil 4. Reforma administrativa – Brasil
I. Título

CDU(1976) 35.08(81)

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço CRB 6/3167.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

ATA DA DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DO ALUNO ANDRÉ PINHO SIMÕES

Realizou-se, no dia 05 de abril de 2021, às 20:00 horas, na modalidade virtual, em função do ensino remoto emergencial, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de monografia, intitulada ES(INS)TABILIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS: da gênese à crise do instituto, apresentada por ANDRÉ PINHO SIMÕES, número de registro 2020661807, graduado no curso de DIREITO, com requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em DIREITO ADMINISTRATIVO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof.^a Daniela Mello Coelho Haikal - Orientadora (Universidade Federal de Minas Gerais), Prof. Eurico Bitencourt Neto (Universidade Federal de Minas Gerais) e Prof. Luciano de Araujo Ferraz (Universidade Federal de Minas Gerais).

A Comissão considerou a monografia:

(X) Aprovada

() Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrada a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 05 de abril de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Eurico Bitencourt Neto, Professor Magistério Superior - Voluntário**, em 26/07/2021, às 09:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Mello Coelho Haikal, Professora do Magistério Superior**, em 29/07/2021, às 16:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciano de Araujo Ferraz, Professor do Magistério Superior**, em 23/08/2021, às 14:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 0855102 e o código CRC 98235847.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

FOLHA DE APROVAÇÃO

ES(INS)TABILIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS: da gênese à crise do instituto

ANDRÉ PINHO SIMÕES

Monografia submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Curso de ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO, como requisito para obtenção do certificado de Especialista em DIREITO ADMINISTRATIVO, área de concentração DIREITO ADMINISTRATIVO.

Aprovada em 05 de abril de 2021, pela banca constituída pelos membros:

Prof.^a Daniela Mello Coelho Haikal - Orientadora
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Eurico Bitencourt Neto
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Luciano de Araujo Ferraz
Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte, 05 de abril de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Eurico Bitencourt Neto, Professor Magistério Superior - Voluntário**, em 26/07/2021, às 09:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciano de Araujo Ferraz, Professor do Magistério Superior**, em 29/07/2021, às 09:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Mello Coelho Haikal, Professora do Magistério Superior**, em 29/07/2021, às 16:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0855103** e o código CRC **185D95A8**.

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA.....	8
RESUMO.....	9
ABSTRACT.....	10
1. INTRODUÇÃO.....	11
2. A GÊNESE DA ESTABILIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS: contexto histórico e determinação conceitual.....	14
2.1. A gênese da estabilidade dos servidores públicos.....	14
2.1.2. O atual cenário da estabilidade dos servidores públicos.....	18
2.2. Determinação conceitual.....	20
3. O MODELO DE FUNÇÃO PÚBLICA ADOTADO PELA CRFB/88.....	24
3.1. O modelo aberto ou de emprego.....	26
3.2. O modelo fechado ou de carreira.....	28
3.3. O modelo de função pública adotado pela Constituição de 1988.....	30
3.4. A terceira via: um modelo híbrido de função pública.....	33
4. A CRISE DISCURSIVA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988: A IDEOLOGIA NEOLIBERAL vs. IDEOLOGIA CONSTITUCIONALMENTE ADOTADA.....	36
4.1. A crise discursiva da Constituição de 1988.....	37
4.2. A desconstrução do projeto constitucional de 1987-1988: as reformas constitucionais na Administração Pública.....	39
5. A CRISE DA ESTABILIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	45
5.1. A Emenda Constitucional nº 19/1998.....	48
5.1.1. A exposição de motivos e os fundamentos da relativização da estabilidade dos servidores públicos.....	50

5.2. A Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020.....	55
5.2.1. A exposição de motivos e os fundamentos da relativização da estabilidade dos servidores públicos.....	60
6. A (IM)POSSIBILIDADE DE RELATIVIZAÇÃO DA ESTABILIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	67
6.1. A estabilidade dos servidores públicos realmente está em crise?.....	70
6.2. Possíveis alternativas à crise: uma nova forma de se enxergar a função pública.....	75
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	82
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	87

Ao longo dos quase dez anos de contato com a Faculdade de Direito da UFMG, sempre observei com admiração o brilho nos olhos dos professores de Direito Administrativo quando falavam do Professor Paulo Neves de Carvalho. Encantado com a ternura desse vínculo, passei a procurar e querer encontrar, dentre todos os administrativistas da Vetusta Casa de Afonso Pena, quem me provocasse aquele sentimento. Ora comungava com as ideias de alguns, ora com a de outros, transitava tanto entre os pensamentos e concepções que ao mesmo tempo que divergia, concordava. Saí da graduação, contudo, sem encontrar o “meu” Paulo Neves de Carvalho.

Hoje, um tanto mais maduro, vejo que não “tenho” apenas um Paulo Neves de Carvalho, mas vários. Este jovem acadêmico e este trabalho só existem em razão da contribuição intelectual de cada um de vocês, Professores Doutores Cristiana Maria Fortini Pinto e Silva, Daniela Mello Coelho Haikal, Eurico Bitencourt Neto, Florivaldo Dutra de Araújo, Luciano de Araújo Ferraz, Maria Coeli Simões Pires e Maria Tereza Fonseca Dias.

RESUMO

A estabilidade dos servidores públicos, traço característico do regime jurídico da função pública brasileira, teve sua gênese pautada na busca pelo afastamento de uma cultura administrativa patrimonialista, sendo o instituto responsável por garantir o exercício funcional imparcial, independente e impessoal. Apesar da grande relevância histórico-constitucional da noção de estabilidade para a função pública brasileira, agasalhada pela norma fundamental desde a Constituição de 1934 – movimento que se seguiu nas Constituições posteriores –, os ventos que assopraram do Consenso de Washington no transcurso da década de 90, em que se pretendia difundir a ideologia neoliberal, levaram os *players* políticos brasileiros a desacreditarem do modelo de carreira da função pública e, paulatinamente, defenderem a adoção do modelo de emprego (a *contrario sensu* da interpretação sistemática da Constituição de 1988), marcado pela transitoriedade e alternância no exercício das funções públicas. A predileção pelo projeto de Estado neoliberal, em detrimento da *ideologia constitucionalmente adotada*, deu ensejo à edição de duas propostas de emendas à Constituição, intituladas pelos seus idealizadores de *reformas administrativas*, que pretendiam, em esforço de síntese, relativizar (ou, no mínimo, enfraquecer) a estabilidade dos servidores públicos, sem propor, contudo, um novo modelo organizacional para o setor de pessoal da Administração; ou seja: buscavam a reforma pela reforma, deixando em plano secundário o aspecto estrutural da função pública brasileira, que ainda se encontrava arraigada a uma cultura tradicional do funcionalismo datada do século XIX. Alerta-se, contudo, que esse movimento de crise da estabilidade dos funcionários públicos, que se acentuou com o *marketing* agressivo adotado pelas reformas administrativas, é apenas um indício de um problema muito mais amplo, que aponta para a crise da própria função pública. É necessário, portanto, que se dê nova formatação à estrutura e organização da função pública brasileira, procurando adequá-la à nova face da Administração contemporânea, infraestrutural, multipolar e interconectada, para que sejam corrigidos as distorções e os vícios que ainda maculam o funcionalismo. Não obstante, ao contrário do que idealizado pelo constituinte reformador, influenciado pela ideologia neoliberal, essa correção de rota não está umbilicalmente ligada à relativização da estabilidade dos servidores públicos, mas a introdução de uma nova cultura de funcionalismo e da estruturação de um novo regime jurídico menos impositivo (regime estatutário) e mais consensual (regime contratual).

Palavras-chave: Servidores Públicos. Regime Jurídico. Estabilidade. Relativização. Possibilidade.

ABSTRACT

The stability of civil servants, a characteristic feature of the legal regime of the Brazilian civil service, had its genesis based on the search for the removal of a patrimonialist administrative culture, being the institute responsible for ensuring the impartial, independent and impersonal functional exercise. Despite the great historical-constitutional relevance of the notion of stability for the Brazilian public service, wrapped up by the fundamental norm since the Constitution of 1934 - a movement that followed in the later Constitutions -, the winds that blew from the Washington Consensus in the course of the 90s, in which it was intended to spread the neoliberal ideology, led Brazilian political players to discredit the civil service career model and, gradually, to defend the adoption of the employment model (contrary to the systematic interpretation of the 1988 Constitution), marked by the transience and alternation in the exercise of public functions. The predilection for the neoliberal State project, to the detriment of the constitutionally adopted ideology, gave rise to the edition of two proposals for amendments to the Constitution, entitled by its creators of administrative reforms, who intended, in an effort to synthesize, to relativize (or, at least, weaken) the stability of public servants, without proposing, however, a new organizational model for the Administration personnel sector; in other words: they sought reform through reform, leaving the structural aspect of the Brazilian civil service to a secondary level, which was still rooted in a traditional culture of civil servants dating from the 19th century. It is warned, however, that this movement of crisis in the stability of civil servants, which was accentuated by the aggressive marketing adopted by administrative reforms, is only an indication of a much broader problem, which points to the crisis of the civil service itself. Therefore, it is necessary to give a new format to the structure and organization of the Brazilian civil service, seeking to adapt it to the new face of contemporary, infrastructural, multipolar and interconnected Administration, so that the distortions and vices that still tarnish the civil service are corrected. Nevertheless, contrary to what was idealized by the reforming constituent, influenced by the neoliberal ideology, this correction of the route is not umbilically linked to the relativization of the stability of public servants, but the introduction of a new cultural of functionalism and the structuring of a new legal regime less imposing (statutory regime) and more consensual (contractual regime).

Key-words: Public Servants. Legal regime. Stability. Relativization. Possibility.

1. INTRODUÇÃO.

A estabilidade dos servidores públicos teve sua gênese no ordenamento jurídico brasileiro (ainda que com contornos diferentes dos que verificados nos dias atuais) com a publicação da Lei nº 2.924, em 1915¹. A partir da promulgação da Constituição da República de 1934 (art. 169, *caput* e parágrafo único), a estabilidade dos servidores públicos passou a ser agasalhada pela norma fundamental, tendo sido mantida em todos os textos constitucionais posteriores, encontrando guarida, atualmente, no art. 41 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988².

A correlação histórica entre o instituto da estabilidade e o exercício da função pública brasileira permite verificar uma verdadeira predileção pela formação de vínculos jurídicos contínuos na relação travada entre agente-Estado. É que, à luz dos sistemas estruturantes da função pública no âmbito dos ordenamentos ocidentais, a Administração Pública brasileira adotou, de há muito, o sistema fechado ou de carreira, “que enfatiza a instituição de modelo de progressão funcional, estimulando o aperfeiçoamento e a experiência do corpo profissional do Estado, sob um regime de regras gerais, impessoais e igualitárias”³.

Nesta perspectiva, ao contrário do modelo aberto ou de emprego (concebido em vários setores do sistema norte-americano, por exemplo), em que a Administração atua com a simples intenção de povoar os postos de trabalho existentes no setor público, o modelo brasileiro pretende estruturar uma verdadeira cultura de exercício da função pública, privilegiando a capacitação e manutenção do seu quadro de pessoal em detrimento da alternância.

No plano normativo (do dever ser), a opção adotada pelo constituinte em relação ao modelo de função pública brasileiro encontrava-se alinhada com a consolidação do Estado de Direito Democrático e Social que se apresentava à geopolítica mundial no período posterior à segunda grande guerra. Afinal, essa nova conformação de Estado, distanciando-se do

¹ A Lei nº 2.924, de 5 de janeiro de 1915 não se refere propriamente ao termo ‘estabilidade’, trazendo à baila o conceito de ‘vitaliciedade’. Contudo, demonstra, desde à época, a cultura e tendência brasileira de formação de vínculos jurídicos perenes e contínuos do Estado para com seus agentes.

² COUTINHO, Ana Luísa Cellino. *A Estabilidade do Servidor Público na Reforma Administrativa*. Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado de Pernambuco – ESMape. Recife. v.4. nº 9. Jan/Jun 1999.

³ COELHO, Daniela Mello. *Direito da função pública: fundamentos e evolução*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. V. 71, nº 2, ano XXVII, abr./jun. 2009. p. 116.

modelo liberal, passava a ter como elementos constitutivos a juridicidade, a intervenção no campo econômico e social, a ampliação do catálogo de direitos fundamentais e a estruturação de mecanismos de participação da sociedade civil no âmbito da Administração Pública⁴, exigindo do corpo de funcionários do Estado *know-how* suficiente para suprir as múltiplas e difusas demandas coletivas e sociais que emergiam, justificando a existência de um quadro profissional contínuo, técnico e capacitado (características estruturantes do modelo de carreira).

Ocorre que esta nova formatação do Estado não veio acompanhada de uma remodelação da cultura da função pública brasileira, que, diante de demandas sociais, políticas e econômicas cada vez mais complexas, permaneceu atrelada às ideias da burocracia clássica: os resquícios de uma Administração patrimonialista (agora sob novas roupagens), o autoritarismo e a ineficiência fez da máquina pública burocracia por burocracia, regularmente desviada do seu papel finalístico⁵. Em suma: consolidou-se um Estado social, mas não se construiu um aparato estatal capaz de efetivar todo o seu conteúdo ideológico.

Diante de todo este contexto, ainda em 1991, quando da realização do Seminário de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da UFMG, o Professor Paulo Neves de Carvalho, emitindo um sinal de alerta para o que viríamos a enfrentar nos dias de hoje, “lançava o desafio do Direito Administrativo Organizatório, no sentido de buscar a conformação do aparelho estatal ao perfil da sociedade moderna, mediante apropriação de tecnologia e mudança de paradigmas [...]”⁶.

Seguindo os passos de Paulo Neves de Carvalho, Maria Coeli Simões Pires⁷, em 1997, já indicava qual perfil de Administração Pública e, paralelamente, de agente público era exigido pelo Estado de Direito Democrático e Social:

Hoje, as sociedades hipercomplexas, a emergência de interesses difusos, as novas tendências de mundialização da economia, da mídia e das relações, bem assim a revolução tecnológica indicam a necessidade de uma administração ágil, bem informada, dotada de recursos tecnológicos, integrada por agentes recrutados pelas suas aptidões, previdente, capaz de fazer planos exequíveis, de responder ao

⁴ BITENCOURT NETO, Eurico. *Concertação administrativo interorgânica: direito administrativo e organização no Século XXI*. São Paulo: Almedina, 2017. p. 70.

⁵ PIRES, Maria Coeli Simões. *Reforma Administrativa, Reflexões sobre a Política Filosófica*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 34, n. 133, jan./mar., 1997, p. 239.

⁶ *Ibid.*, p. 240.

⁷ *Ibid.*, p. 242.

conjunto de mudanças sociais. Uma administração voltada para a salvaguarda dos interesses dos administrados, que, além de subordinar suas discussões à regularidade jurídica de um prudente procedimento, contribua efetivamente para a satisfação de necessidades e a obtenção de padrões de eficiência e qualidade. [...] Enfim, é necessária uma organização administrativa sintonizada com os novos tempos, que incorpore os segmentos técnicos necessários sem se converter em tecnocracia, que assimile os valores de democracia nas suas matrizes relacionais e nos processos decisórios, que traduza uma nova cultura e, assim, tenha claramente delineado o que, como e para que fazer.

Diante desta crise existente entre a formatação ideológica do Estado e a cultura sedimentada no bojo do funcionalismo público brasileiro, passam a ganhar relevância movimentos modernos destinados a promover a (tão sonhada) “reforma do aparelho do Estado”, que, ancorados em um modelo ideológico neoliberal delineado pelo Consenso de Washington⁸, têm como objetivo a implementação de uma política de austeridade e de contenção do tamanho e alcance da máquina pública, com o intuito de “adequá-la” às exigências contemporâneas. Inicia-se, portanto, a persecução por um Estado mínimo.

Ato falho destes movimentos, contudo, está na estruturação de um plano reformista baseado, quase que exclusivamente, em transformações meramente conjunturais, relevando aspectos estruturais da Administração Pública, sem os quais a agenda reformista não logrará êxito. Reflexo direto deste equívoco de objeto pode ser percebido na redução da amplitude destes movimentos reformistas que, apesar de intitulados “reforma do aparelho do Estado”, mais se assemelham a uma “reforma do funcionalismo público”⁹.

Eleito por esta agenda reformista como *vilão* (muito em razão da possibilidade de pessoalização da culpa, visto que o Estado, pessoa jurídica de Direito Público, não tem contornos físicos perceptíveis pelos sentidos) é que os agentes públicos passaram a responder, sozinhos, por toda a carga histórica e cultural deixada pela herança da burocracia clássica. Não raro se verifica, na mídia e em fóruns de debates, a assimilação dos conceitos de servidor público e ineficiência, consolidando um movimento de *estigmatização* das carreiras públicas,

⁸ DAGNINO, Evelina. *Confluência perversa, deslocamento de sentido, crise discursiva*. In: La cultura em las crisis latino-americanas. Buenos Aires: Clacso, 2004. p. 197.

⁹ “[...] a discussão que se travou nos círculos internos e externos ao Congresso e em torno da equipe técnica da reforma privilegiou aspectos conjunturais em prejuízo dos estruturais, temas mais candentes e de fácil apreensão pela mídia e pela população, como os relacionados com o servidor, relegando a segundo plano questões centrais, como a do destino do país em face das novas tendências mundiais de quebra de fronteiras; a da exigência de adequação do aparelhamento para instrumentalização de um Estado capaz de manter o equilíbrio entre a permeabilidade às influências externas e a resistência interna como garantia de uma relativa identidade; a da concepção política que se coloca como força motriz das mudanças, e que não teve a tradução em toda a sua amplitude no momento da opção por um projeto de governo, pelo exercício do voto, nas eleições presidenciais.”. In: PIRES, op. cit., p. 246.

às quais foram imputadas o resultado de todo o insucesso das políticas estruturais brasileiras –criando-se, nesta perspectiva, o *fantasma do servidor público*.

Diante deste contexto, o instituto da estabilidade dos servidores públicos, traço característico e distintivo do regime jurídico da função pública, passou a ser apontado como o principal fator de inoperância do funcionalismo, sendo, ao fim e ao cabo, alvo principal das ideias de “reforma do aparelho do Estado”. Idealizadas sob o primado da desregulamentação, governança e aumento da capacidade do governo e governabilidade¹⁰, a Proposta de Emenda à Constituição nº 173/95¹¹ (posteriormente convertida na Emenda Constitucional nº 19/98) e a Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020¹² materializam juridicamente as recentes tentativas brasileiras de superação e/ou relativização do instituto da estabilidade dos servidores públicos.

Em que pese todo o esforço dispensado pelos mais variados atores políticos para a prevalência de uma ideologia neoliberal no ordenamento jurídico brasileiro – muitas das vezes sem a devida compreensão da real dimensão dos direitos econômicos, sociais e culturais positivados e/ou experimentados, incorrendo no que José Joaquim Gomes Canotilho¹³ denomina de *metodologia fuzzy* –, certo é que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, apesar da pluralidade de ideias e ideologias em que se fundou e de toda a plasticidade que um sistema aberto de direitos fundamentais¹⁴ pode proporcionar, possui um núcleo duro de mandamentos que lhe conferem identidade, significação e que, portanto, dela não podem ser retirados ou relativizados – ainda que por meios formalmente legítimos –, sob pena de se desfigurar o próprio texto constitucional.

¹⁰ COUTINHO, Ana Luísa Celino. *Servidor público: reforma administrativa, estabilidade, empregado público, direito adquirido*. 1º ed., 6ª reimpressão. Curitiba: Juruá, 2012. p. 17.

¹¹ BRASIL. Exposição de Motivos da Emenda Constitucional nº 19/98. Brasília, 18 de agosto de 1995. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaoodemotivos-148914-pl.html>>. Acesso em: 19 jan. 2021.

¹² BRASIL. Exposição de Motivos da Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020. Brasília, 03 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01d4uw0gq42y0b1fosvo7j3z98x675100.node0?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020>. Acesso em: 19 jan. 2021.

¹³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Metodología fuzzy y camaleones normativos en la problemática actual de los derechos económicos, sociales y culturales*. In: *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, ano nº 3, nº 6, 1998. p. 35-50.

¹⁴ O sistema aberto de direitos fundamentais decorre da abertura semântica trazida pela redação do art. 5º, §2º da CRFB/88, que assim ensina: “Os direitos e garantias expressos nessa Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Incumbirá ao presente trabalho, portanto, investigar se a estabilidade dos servidores públicos, pedra de toque do modelo de carreira adotado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 para a disciplina da função pública brasileira, à luz da *ideologia constitucionalmente adotada*¹⁵, bem como da composição ideológica que fundamenta o Estado de Direito Democrático e Social, integra esse rol de dispositivos que dão sentido e força sistêmica à Constituição, atraindo para si a condição de disposição imutável em razão da sua força estruturante.

¹⁵ CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia Constitucional e Pluralismo Produtivo. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, 2013. p. 276.

2. A GÊNESE DA ESTABILIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS: contexto histórico e determinação conceitual.

2.1. A gênese da estabilidade dos servidores públicos.

O estudo da estabilidade dos servidores públicos, tal qual qualquer outro instituto jurídico, demanda uma certa análise histórica, que tem a missão de situar o pesquisador (e o leitor) no tempo e no espaço, evitando que se alcancem conclusões desconectadas da realidade social e jurídica. É que, diferente das ciências exatas, as ciências sociais demandam uma compreensão do passado para que se critique, analise e compreenda o presente, com o intuito de garantir que os resultados objetivados sejam compatíveis com os fatos sociais.

Nesta perspectiva, pretende-se, no presente momento, estabelecer um estudo histórico e evolutivo do instituto da estabilidade dos servidores públicos, que será referenciado pelas Constituições brasileiras de 1824, 1891, 1934, 1946 e 1967, com o propósito de esmiuçar as razões históricas e sociais que justificaram a gênese e a manutenção deste instituto no ordenamento jurídico pátrio.

Segundo Cretella Júnior¹⁶, em seu Tratado de Direito Administrativo, quando da vigência da Constituição brasileira de 1824, sequer havia uma precisão conceitual acerca do termo *agente público*, que designava tanto os agentes administrativos diretos (“aqueles colocados sob a autoridade do chefe do poder executivo, ligados entre si por vínculos hierárquicos, em caráter oficial e autoridade em relação a todas as pessoas”¹⁷), como os auxiliares (“simples empregados sem caráter oficial, salvo em certos casos e para com certas pessoas”¹⁸).

Em face dos contornos de uma Administração eminentemente patrimonialista, decorrência de uma forma de governo imperial, os agentes públicos (qualquer que fosse sua classe, se diretos ou auxiliares) estavam diretamente atrelados ao detentor do poder,

¹⁶ CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo*. São Paulo: Forense, vol. 4, 1967. p. 84.

¹⁷ *Ibid.*, p. 84.

¹⁸ *Ibid.*, p. 84.

inexistindo processos ou procedimentos predeterminados para o seu ingresso¹⁹ e retirada do serviço público, não havendo, pois, que se cogitar da existência de estabilidade²⁰.

Com o advento da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, a primeira Constituição republicana do país, houveram profundas modificações no regime jurídico da função pública brasileira, fruto de um processo de moralização e impessoalização da Administração, antes estritamente atrelada ao detentor do poder. Neste contexto, o art. 73 da Carta – *Os cargos públicos civis ou militares são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuir, sendo, porém, vedadas as acumulações remuneradas* – condicionava o acesso aos cargos públicos essencialmente à capacidade política, jurídica, física e intelectual do cidadão²¹.

Apesar de não garantir aos agentes públicos o direito à estabilidade, a Constituição de 1891 impôs determinados limites ao poder da Administração Pública para demitir seus funcionários²², conferindo certa proteção jurídica à classe e coibindo a manipulação arbitrária dos quadros de pessoal. Um desses limites consistia na impossibilidade de demissão imotivada do agente, a qual, caso ocorresse, seria considerada nula, ficando o funcionário demitido com direito a todas as vantagens do cargo²³.

Apesar do silêncio da Constituição de 1891 quanto à estabilidade dos servidores públicos, leis esparsas²⁴ passaram a conferir o direito de *vitaliciedade* a determinadas categorias especiais de funcionários públicos, cujo rompimento do vínculo firmado entre estes e o Estado apenas ocorreria em caso de sentença penal condenatória superveniente. Ainda que com contornos diferentes, a vitaliciedade pode ser caracterizada como instituto embrionário

¹⁹ Nos termos do art. 179, XIV da Constituição Política do Império do Brasil de 1824, “Todo cidadão pode ser admitido aos Cargos Públicos Civis, Políticos, ou Militares, sem outra diferença, que não seja dos seus talentos, e virtudes.

²⁰ “Cada vez que fosse necessário criar e prover um cargo, ou promover cargo já existente, era expedido o competente decreto, ou decisão, ou mesmo uma simples carta imperial. O cargo era criado e o provimento era feito como hoje habitualmente ocorre numa empresa privada: se há necessidade de um arquivista, manda-se admiti-lo e incluí-lo na folha de pagamento”. In: SILVA, Domingos Carvalho da. *O Servidor Público na Legislação do Primeiro Reinado*. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 108, nº1, p. 187-189, jan./abr. 1973. p. 188.

²¹ CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. *Tratado de Ciência da Administração e Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Jacintho R. dos Santos Livreiro-Editor, 3ª ed., 1914. p. 5-7.

²² COUTINHO, op. cit., p. 52.

²³ CASTRO, op. cit., p. 576.

²⁴ Até onde se tem notícia, a primeira brasileira Lei a dispor sobre a vitaliciedade foi a Lei nº 2.924, de 05 de janeiro de 1915.

da estabilidade dos servidores públicos, demonstrando certa tendência de consolidação de uma relação contínua entre agente-Estado, com a conseqüente formação de um corpo permanente, técnico e capacitado de servidores públicos.

Com a promulgação da Constituição brasileira de 1934, o regime jurídico da função pública, pela primeira vez, passou a contar com título especial destinado à sua disciplina. Segundo magistério de Themístocles Brandão Cavalcanti²⁵, “Ali se achavam definidos os direitos e deveres essenciais, as garantias dos cargos, os direitos decorrentes da aposentadoria, bem como as restrições gerais impostas a todos os funcionários”. Tais disposições, apesar de tímidas se vislumbrarmos o protagonismo constitucional do regime jurídico da função pública presente nas Cartas posteriores, representam o marco inicial de elaboração do estatuto dos funcionários públicos, não só pela estruturação de alguns dos seus direitos e deveres, mas principalmente pelo comando dado pelo constituinte originário ao Poder Legislativo, para que elaborasse e votasse referido estatuto²⁶²⁷.

Ainda que não tenha feito alusão expressa ao termo *estabilidade*, a Constituição de 1934, na redação do seu art. 169, garantiu que os funcionários públicos, após o transcurso de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso, ou depois de dez anos de serviço, só poderiam ser destituídos dos seus cargos em razão de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, assegurado o contraditório e ampla defesa²⁸.

Por sua vez, as Constituições brasileiras de 1946 e 1967, seguindo a tendência da de 1934, destinaram título específico para a disciplina da função pública, desta vez trazendo expressamente em seus textos o termo *estabilidade*, consolidando de vez o instituto no rol de direitos inerentes ao exercício dos cargos públicos. Mister, todavia, ressaltar que ambos os textos constitucionais atrelavam a estabilidade aos agentes que ingressaram no serviço público mediante aprovação em concurso, o que não ocorreria quando se estava diante de cargos em comissão, que, pela natureza das atividades a que se destinavam, eram de livre nomeação e

²⁵ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Curso de Direito Administrativo*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1954. p. 124.

²⁶ COUTINHO, op. cit., p. 57.

²⁷ O art. 170 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 tinha a seguinte redação: “Art. 170 – O Poder Legislativo votará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo às seguintes normas, desde já em vigor: [...]”.

²⁸ COUTINHO, op. cit., p. 56.

exoneração – incompatíveis, portanto, com a formação de vínculo jurídico contínuo com o Estado.

Ao final, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não trouxe maiores surpresas. Manteve, assim como nas duas cartas anteriores, a estabilidade rígida aos servidores públicos titulares de cargos públicos efetivos, que apenas poderá ser relativizada em hipóteses excepcionais, previstas diretamente na Constituição e/ou em sede de lei específica.

Da análise histórica do instituto da estabilidade dos servidores públicos, desde a sua gênese até sua consolidação no cenário jurídico brasileiro, é possível extrair duas importantes conclusões, que deverão acompanhar o leitor nos próximos capítulos do presente trabalho.

A primeira, é que a estabilidade dos servidores públicos se consolida juridicamente no ordenamento brasileiro à medida em que a Administração Pública vai se afastando, graças a um processo contínuo e crescente de moralização e impessoalização na sua gestão, da sua herança patrimonialista, típica de um período colonial, no qual os funcionários públicos serviam, em verdade, ao Imperador. Nota-se, por oportuno, que o referido instituto se encontra atrelado à independência no exercício da função pública²⁹, coibindo ou reduzindo a influência política no bojo da atuação administrativa, valores tão caros nos dias atuais.

A segunda demonstra a relação existente entre a afirmação do Brasil como Estado de Direito Democrático e Social e a necessidade da manutenção de um corpo de funcionários técnicos, capacitados e, de certa forma, habituados e profissionalizados com o exercício do múnus público. Isto porque, a partir do segundo-pós guerra – e no Brasil com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 –, deu-se início a um movimento

²⁹ “A estabilidade no serviço público é própria da forma burocrática de Administração Pública e constitui garantia necessária quando se quer proteger o interesse geral, no sentido de que as atividades administrativas do Estado sejam desempenhadas com observância impessoal do disposto no ordenamento jurídico, independentemente da vontade pessoal do servidor e de seus superiores hierárquicos. É pensando no fundamento último da estabilidade que se deve afasta, para as atividades fins da Administração Pública, voltadas para o atendimento das necessidades coletivas, a possibilidade de prestação de serviços por pessoas não protegidas pelo instituto da estabilidade.”. In: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano de Araújo. *Servidores públicos na Constituição Federal*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 155-156.

de materialização dos direitos³⁰ (com uma busca efetiva e constante por uma cidadania não mais formal, mas material), com a ampliação do conjunto de direitos fundamentais, que se tornaram hipercomplexos e interconectados, exigindo da Administração soluções concretas, eficazes e estruturantes, incompatíveis, *prima facie*, com uma filosofia de alternância dos agentes públicos³¹.

2.1.2. O atual cenário da estabilidade dos servidores públicos.

Seguindo as diretrizes das Constituições brasileiras de 1946 e 1967, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 reservou extenso rol de artigos para a disciplina do regime jurídico da função pública. Na oportunidade, manteve a exigência de aprovação em concurso para ingresso em cargos e empregos públicos e, da mesma forma, referiu-se expressamente à estabilidade dos servidores públicos, agora na redação dada pelo seu art. 41, *caput*, que será adquirida após três anos de efetivo exercício, desde que aprovado em avaliação especial de desempenho (art. 41, §2º da CRFB/88).

Por não se tratar de prerrogativa³² absoluta, a estabilidade dos servidores públicos, assim como nas constituições anteriores, poderá ser relativizada em virtude de sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo (assegurado contraditório e ampla defesa) ou em caso de reprovação em procedimento de avaliação periódica de desempenho (art. 41, §1º, incisos I a III). Inovou a Constituição de 1988, contudo, ao prever hipótese de perda de cargo efetivo, da titularidade de servidor estável, caso o ente público

³⁰ “O Estado Social, que surge após a Primeira Guerra e se afirma após a Segunda, intervém na Economia, por meio de ações diretas e indiretas; e visa garantir o capitalismo por meio de uma proposta de bem-estar que implica a manutenção artificial da livre concorrência e da livre iniciativa, assim como a compensação das desigualdades sociais por meio da prestação estatal de serviços e da concessão de direitos sociais. Tais direitos vêm alargar e, sobretudo, redefinir os clássicos direitos do constitucionalismo liberal: direitos de vida, liberdade, propriedade, segurança e igualdade. Inicia-se a chamada “materialização dos direitos”. Observa-se também, nesse momento o surgimento dos direitos sociais. Marca-se assim uma ruptura: tem-se uma ampliação no conjunto dos direitos fundamentais, resultante não somente de um acréscimo de direitos, mas também de uma completa alteração nas bases de interpretação (releitura) dos direitos anteriores”. In: FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 12ª ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020. p. 73.

³¹ “[...] a regra no serviço público moderno, que em virtude de seu caráter complexo e técnico exige funcionários experimentados, é a da continuidade dos agentes. Exceção feita aos que exercem funções de si mesmas transitórias, os funcionários se incorporam, de modo mais ou menos permanente, em quadros administrativos, e fazem de sua função uma profissão [...]. A continuidade é exigência do serviço público, e a permanência do agente o seu corolário. Assim, é norma a durabilidade e permanência das funções e de seus ocupantes, salvo quando se trate de função que, por sua própria natureza, deva ter caráter transitório.” In: ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais dos servidores públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 251-252.

³² Importante ressaltar, nesta oportunidade, que se considera a estabilidade dos servidores públicos uma prerrogativa inerente à titularidade do cargo público efetivo e não um direito decorrente do seu exercício, como convencionado por grande parte da doutrina e jurisprudência. A discussão será tratada de forma pormenorizada no tópico seguinte, com o intuito de justificar ao leitor a opção terminológica utilizada.

ultrapassasse o limite fiscal previsto em lei complementar para despesas com pessoal, em uma espécie de medida drástica para contenção das despesas públicas (art. 169, §4º da CRFB/88³³).

A vitaliciedade, instituto embrionário e mais robusto do que a estabilidade, que teve sua gênese no ordenamento jurídico brasileiro ainda em 1915, com a edição da Lei nº 2.924, foi também agasalhada pela Constituição de 1988, ficando restrita, contudo, aos membros do Poder Judiciário (art. 95, I da CRFB/88), do Ministério Público (art. 128, §5º, inciso I, alínea ‘a’ da CRFB/88) e dos Tribunais de Contas (art. 73, §3º da CRFB/88).

Apesar da aparente consolidação da estabilidade no regime jurídico da função pública brasileira, fruto de toda construção histórica do instituto ao longo dos últimos noventa anos, movimentos recentes de “reforma do Estado” se proliferaram, ancorados em fundamentos de dinamização da gestão da Administração Pública, com o intuito de relativizar – ou até mesmo extirpar – os vínculos jurídicos estáveis estabelecidos entre agente-Estado.

A primeira iniciativa – embora sem êxito – tendente a abolição da estabilidade dos servidores públicos se deu através da Proposta de Emenda à Constituição nº 173/95, posteriormente convertida na Emenda Constitucional nº 19/1998, sob os comandos de Luiz Carlos Bresser Pereira, então Ministro do Estado da Administração Federal de Reforma do Estado, que, na exposição de motivos da norma reformista³⁴, associava a flexibilização do instituto à necessidade de recuperação do respeito à imagem do servidor perante a sociedade.

Diante do insucesso da Emenda Constitucional nº 19/1998, a Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020³⁵, idealizada e redigida pelo então Ministro da Economia, Paulo

³³ Interessante ressaltar que a recente Emenda Constitucional nº 109/2021, acrescentou a categoria dos pensionistas ao *caput* do art. 169 da CRFB/88, que, juntamente com os ativos e inativos, integrará a base de cálculo para aferição do limite de despesas com setor de pessoal. Antes da referida Emenda, a base de cálculo dessa operação contábil referenciava, tão somente, os servidores ativos e inativos.

³⁴ “Recuperação o respeito e a imagem do servidor perante a sociedade: a flexibilidade da estabilidade, a introdução de mecanismos de avaliação e a possibilidade de equacionamento das situações de excesso de quadros deverão contribuir para o revigoramento da imagem do servidor público perante a opinião pública e para assimilação de uma nova postura profissional: [...]”. In: BRASIL. Exposição de Motivos da Emenda Constitucional nº 19/98. Brasília, 18 de agosto de 1995. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>>. Acesso em: 12 fev. 2021.

³⁵ “Apesar de contar com uma força de trabalho profissional e altamente qualificada, a percepção do cidadão, corroborada por indicadores diversos, é a de que o Estado custa muito, mas entrega pouco. O país enfrenta, nesse sentido, o desafio de evitar um duplo colapso: na prestação de serviços para a população e no orçamento público. A estrutura complexa e pouco flexível da gestão de pessoas no serviço público brasileiro torna extremamente difícil a sua adaptação e a implantação de soluções rápidas, tão necessárias no mundo atual, caracterizado por

Roberto Nunes Guedes, pretende, ainda que orientada por motivos diversos, consolidar a ideia da necessidade de relativização da estabilidade dos servidores públicos. Diferente de outrora, a ruptura se justifica desta vez, nas palavras do Ministro, pela crise de eficiência com que convive o setor de pessoal da Administração Pública, que gera no cidadão a percepção de que o Estado custa muito, mas entrega pouco.

Qualquer que seja o motivo fundante das ideias reformistas, é incontestável que a estabilidade dos servidores públicos é, nos dias de hoje, um instituto em crise. Apesar de toda sua valorização, construção histórica e da reconhecida importância da sua gênese para o recrudescimento do processo de moralização e impessoalização do Estado, de forma a atenuar toda a herança deixada pela Administração Pública patrimonialista, certo é que prevalência da ideologia neoliberal sobre a *ideologia constitucionalmente adotada* pela Carta de 1988, impondo uma visão deturpada e incompleta do instituto, torna cada vez mais impopular a estabilidade dos servidores públicos como traço característico do regime jurídico da função pública.

2.2. Determinação conceitual.

A grande maioria da doutrina administrativista brasileira, ao definir o conceito de estabilidade dos servidores públicos, considera tal instituto espécie de direito subjetivo atribuído ao titular de cargo público efetivo, que ingressou junto à Administração Pública mediante concurso de provas ou provas e títulos, após três anos de efetivo exercício e aprovação em avaliação especial de desempenho.

Nesse sentido é o magistério de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Fabrício Motta e Luciano de Araújo Ferraz³⁶:

[...] pode-se definir estabilidade, de forma descritiva, como o direito à permanência no serviço público, assegurado após três anos de efetivo exercício e aprovação em procedimento de avaliação de desempenho, ao servidor público nomeado mediante concurso público, para cargo de provimento efetivo, cuja perda somente ocorre mediante sentença judicial transitada em julgado, processo administrativo em que

um processo de constante e acelerada transformação. Torna-se imperativo, portanto, pensar em um novo modelo de serviço público, capaz de enfrentar os desafios do futuro e entregar serviços de qualidade para a população brasileira". In: BRASIL. Exposição de Motivos da Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020. Brasília, 03 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01d4uw0gq42y0b1fosvo7j3z98x675100.node0?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020>. Acesso em: 14 fev. 2021.

³⁶ DI PIETRO; MOTTA; FERRAZ, op. cit., p. 153.

seja assegurada ampla defesa, procedimento de avaliação de desempenho ou necessidade de adequar as despesas com pessoal ao limite constitucional.

Ana Luísa Celino Coutinho³⁷, valendo-se de conceitos civilistas, define a estabilidade como “direito do servidor público de permanecer vinculado à pessoa estatal em razão de trabalho, sendo a ineficácia deste vínculo subordinada a evento futuro e incerto, dentre os previstos em lei (possibilidade de perda da estabilidade)”. Verifica-se, nesse sentido, que a autora compreende a estabilidade como subordinada às condições resolutivas (condenação em sentença judicial transitada em julgado, processo administrativo em que lhe tenha sido garantido ampla defesa, reprovação em procedimento de avaliação periódica ou, ainda, na eventual hipótese da despesa com pessoal ativo e inativo do ente federado ao qual o agente esteja vinculado tiver excedido os limites estabelecidos em lei complementar), que, ocorrendo, fulminariam referido direito.

Por sua vez, Irene Patrícia Nohara³⁸, seguindo o entendimento adotado por Di Pietro, Motta e Ferraz³⁹, conceitua estabilidade como “garantia de permanência no serviço público assegurada aos servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público, após três anos de efetivo exercício.”. Contribui a administrativista, contudo, ao ressaltar que a Constituição de 1988 trouxe, na redação do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, uma espécie de estabilidade anômala, que seria estendida aos servidores públicos civis que estivessem há cinco anos continuados em exercício, contados da data da promulgação da Constituição, ainda que investidos sem concurso público.

Em que pese o esforço dos autores para esboçar uma definição constitucionalmente aceita da estabilidade dos servidores públicos, ousaremos discordar, *data maxima venia*, com o enfoque adotado, propondo uma alteração de percepção que se desloque da ótica do servidor para a ótica do serviço.

Isto porque, analisando toda a evolução e construção histórica do instituto da estabilidade dos servidores públicos junto ao ordenamento jurídico brasileiro, não parece correto afirmar que o seu substrato de proteção seja o agente público, mas o “serviço” por ele

³⁷ COUTINHO, op. cit., p. 83.

³⁸ NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 7ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017. p. 731.

³⁹ DI PIETRO; MOTTA; FERRAZ, op. cit., p. 153.

desempenhado, de modo que considerá-la uma espécie de direito subjetivo⁴⁰, próprio do funcionário e não da função, deturparia a lógica do instituto.

Uma leitura histórico-jurídica da estabilidade concluiria, portanto, que ela nasce e se desenvolve como um instrumento de garantia da moralização e impessoalização do Estado, blindando o exercício da função pública de eventual ingerência tentada pelos detentores de poder político e/ou econômico e contribuindo para a prestação de um serviço público imparcial, contínuo e eficiente. Nota-se que não há, na esfera protetiva da estabilidade, uma preocupação com o servidor, mas com o “serviço”.

Com a adoção do enfoque da função e não do funcionário, a estabilidade deixaria de ser considerada um direito subjetivo dos servidores titulares de cargo efetivo, aprovado em concurso público e em avaliações periódicas de desempenho, e passaria a se tornar prerrogativa especial inerente ao exercício de cargo público efetivo, que produziria efeitos perante o agente público por ser este o responsável pela manifestação de vontade do Estado⁴¹.

Consequência direta desta mudança de paradigma consiste no fato de que, sendo a estabilidade prerrogativa atribuída ao exercício do cargo e não direito público subjetivo do seu titular, a sua tutela não caberia tão somente a este, mas a todo o Estado e à coletividade, vinculando, inclusive, o poder constituinte reformador.

Ao fim, delimitamos o conceito de estabilidade dos servidores públicos no seguinte sentido: *prerrogativa especial atribuída ao titular de cargo público efetivo, em decorrência do exercício da função, que garantiria ao aprovado em concurso público de provas ou provas e títulos, após três anos de efetivo exercício e aprovação em avaliação especial de desempenho, a impossibilidade de cessação do vínculo jurídico firmado entre agente-Estado, salvo em razão de sentença judicial transitada em julgado, processo*

⁴⁰ Por dever de honestidade intelectual, afirmamos que a maioria da doutrina administrativista compreende a estabilidade dos servidores públicos como direito subjetivo do titular de cargo público efetivo e não como prerrogativa da função, hipótese defendida no presente trabalho. Nesse sentido é o entendimento adotado por Luciano Ferraz, Fabrício Motta e Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “Por isso mesmo, quando a Constituição outorga a estabilidade ao servidor e lhe dá os contornos de direito subjetivo, não se pode considerar esse direito como um privilégio outorgado ao servidor para proteger a relação de emprego, mas como uma garantia de permanência necessária ao desempenho adequado da função pública, com imparcialidade, continuidade, legalidade. Quer-se a subordinação do servidor à vontade da lei e não à vontade do superior hierárquico.”. In: DI PIETRO; MOTTA; FERRAZ, op. cit., p. 156.

⁴¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2019. p. 707.

administrativo em que seja garantido o contraditório e ampla defesa, procedimento de avaliação de desempenho ou necessidade de adequação das despesas com pessoal ao limite estabelecido em lei complementar, conforme mandamento constitucional.

3. O MODELO DE FUNÇÃO PÚBLICA ADOTADO PELA CRFB/88.

A consolidação do Estado de Direito Democrático e Social trouxe consigo uma oferta incontável de direitos fundamentais, sociais, políticos e econômicos, que encontraram, no período do segundo pós-guerra, terreno fértil para sua emancipação: a insuficiência e as distorções geradas pelo modelo liberal fizeram aflorar, de forma cada vez mais pujante, a ideia de um Estado-ator – em contraponto a um Estado-telespectador –, interveniente e garantidor (ainda que de forma dirigente, como visto na maioria dos países da América Latina) de um mínimo existencial⁴². Em suma, o Estado de Direito Democrático e Social se preocupava com a consecução de uma cidadania material⁴³.

Esta nova filosofia comportamental do Estado⁴⁴, concatenada com a hipercomplexidade das sociedades contemporâneas, possibilitou o desenvolvimento de um conjunto de direitos difusos, indivisíveis, metaindividuais, que exigiam e exigem do Poder Público uma tutela cada vez mais coesa, estruturada e multipolar⁴⁵. Decorrência direta deste novo contexto está a sistematização e organização de um corpo de profissionais capacitados para o atendimento, cada vez mais ágil e descentralizado, dos anseios sociais. A nova formatação do Estado exige, incontinenti, uma remodelação e reconfiguração da sua força motriz: os *funcionários públicos*.

Com vistas à estruturação do seu modelo de função pública, os ordenamentos jurídicos ocidentais adotaram, basicamente, duas grandes vertentes: o sistema aberto ou de emprego e o sistema fechado ou de carreira. Apesar de uma aparente segmentação dos modelos acolhidos, a verdade é que não se pode falar em uma definição estanque de nenhum dos modelos de função pública, muito em razão da sua interconexão com o formato jurídico e político de Administração Pública – que, apesar de encontrar interseções, é específica e

⁴² “No século XX, o liberalismo perde seu primado. A negação histórica dos valores de liberdade e igualdade, as chamadas ideias abstratas, principalmente pela presença da propriedade privada na base da relação de exploração do homem, na prática, evidenciam a crise do liberalismo; a este, contrapunham-se ideias socialistas, comunistas anarquistas, movimentos de massa empunhando bandeiras de interesses coletivos, enquanto a Primeira Guerra jogava nítidos reflexos sobre o cenário mundial. A noção de Estado de direito evoluía, então, para a de Estado social, ganhando expressão formal nas Constituições do Primeiro Pós-Guerra e plena maturidade na Lei Fundamental de Bonn de 1949, em seu art. 20, item 1º.”. In: PIRES, op. cit., p. 235.

⁴³ Ibid., p. 242.

⁴⁴ SIMÕES, André Pinho; BARBOSA, Bianca Rocha. *A crise do vínculo estatutário unilateral e os novos contornos da função pública no Brasil*. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 20, n. 238, p. 18-30, dez. 2020. p. 19.

⁴⁵ BITENCOURT NETO, op. cit., p. 127.

particular a cada Estado –, sendo válida a afirmação de que não existe um sistema totalmente aberto ou totalmente fechado, mas sistemas predominantes, passíveis de derrogações parciais⁴⁶.

Em *paper* apresentado em 2009 na conferência realizada pela *European Group for Public Administration* (EGPA), Herma Kuperus e Anita Rode⁴⁷, dividindo países europeus em macrorregiões, elucidaram as diversas tradições dos modelos de função pública adotados no continente, que demonstram claramente a noção adrede mencionada de ausência de uma definição estanque de sistema aberto ou fechado de função pública, bem como as influências do perfil da Administração de cada Estado na formatação destas estruturas.

Tradição	Tradição do Serviço Público
Continental	Elevado status dos funcionários públicos, organizados e reconhecidos como corpos especiais
Anglo-Saxónica	Elevado status dos funcionários públicos, não são politizados
Nórdica	Emprego público altamente descentralizado (modelo de agência), profissional e não politizado
Mediterrânica	Os funcionários públicos têm um baixo status, existência de intervenção política na administração
Europa de Leste	Cada país tem adoptado um sistema diferente, mas as tendências mais comuns são: baixa qualidade do serviço público, mecanismos muito débeis para evitar a interferência da política na administração

Fonte: Kuperus, H., Rode A. e Duta, R. Trends in *Public Administration and the Healthcare Sector*, as part of the project “Restructuring in the Public Sector: A Flexicurity Approach” (co-financed by the European Commission) *apud* Kuperus, *et al*, 2010. Tradução própria.

Levando em consideração o objeto do presente estudo, que propõe um diálogo acerca da crise da estabilidade dos servidores públicos no ordenamento jurídico brasileiro, mister se faz tecer algumas considerações quanto aos sistemas de função pública presentes nos países ocidentais, em razão dos reflexos que a adoção do modelo aberto ou fechado promovem na formatação daquele instituto.

⁴⁶ NUNES, Pedro; CASTRO, Conceição. *Sistemas de Emprego Público no Século XXI: que significado? Uma sistematização?*. In: Revista Chilena de Administración Pública. nº 15-16, 2010. p. 196-197.

⁴⁷ KUPERUS, Herma ; RODE, Anita. *Flexicurity Approach and Restructuring: Part of Strategic Management in Public Administrations in Europe?*. Paper apresentado à EGPA Conference. Study Group Strategic Management Theme: Malta. 2009.

3.1. O modelo aberto ou de emprego.

No modelo aberto ou de emprego da função pública, a Administração atua na posição de simples empregador: a filosofia de contratação para a composição dos quadros de pessoal do Estado é baseada, tão somente, na “cobertura dos postos de trabalho do setor público”⁴⁸, sem qualquer preocupação “com a formação de um corpo técnico permanente e atuante exclusivamente no trato da coisa pública, prevalecendo vínculos de contrato de trabalho sem o oferecimento de um estatuto funcional submetido a regime jurídico especial e diferenciado daquele comumente utilizado nas relações privadas”⁴⁹. Em resumo, quando adotado este sistema, inexistem diferenças entre o regime jurídico dos funcionários públicos e aquele que disciplina os empregados propriamente ditos⁵⁰, de sorte que a relação entre o agente e a Administração é formada por um vínculo de emprego como outro qualquer.

Com o intuito de sistematizar o entendimento acerca da formação jurídica do modelo aberto ou de emprego da função pública, facilitando a compreensão do leitor acerca das suas principais nuances, propõe-se uma classificação⁵¹ a partir dos seus elementos típicos:

i) Quanto às condições de acesso aos postos de trabalho:

- Recrutamento para o acesso (inclusive nas posições intermediárias): no modelo de emprego, o recrutamento é realizado para o ingresso em todo e qualquer posto de trabalho, independente da sua posição na organização de carreira;
- Não há requisitos de habilitação para determinados empregos;
- Inexistência de período de estágio e/ou experiência no início da carreira.

ii) Quanto ao procedimento de recrutamento:

⁴⁸ COELHO, Daniela Mello. Direito da função pública: fundamentos e evolução. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. V. 71, nº 2, ano XXVII, abr./jun. 2009. p. 116.

⁴⁹ Ibid., p. 116.

⁵⁰ Para fins de precisão da expressão utilizada, considera-se “empregados propriamente ditos” aqueles vinculados por relação de emprego a entidades privadas, tendo seu regime laboral regido pelo contrato de trabalho, convenções e negociações coletivas e pela Consolidação das Leis de Trabalho.

⁵¹ ADOMONIS, Vidmantas. *Structural Elements of a Law on Civil Service, Trends and Fundamental Choices. Workshop on Building a Professional Civil Service in Kosovo: Support for Improvement in Governance and Management. Support of Improvement in Governance and Management - SIGMA. 2008.*

- Não há procedimentos formais de recrutamento, seguindo os ditames dos processos seletivos típicos do setor privado.

iii) Quanto ao desenvolvimento na carreira:

- Inexistem sistemas de promoções prévias e formalmente definidos;
- Há valoração da experiência profissional adquirida fora da função pública;
- A mobilidade na carreira é livre e variará conforme a oportunidade.

iv) Quanto à formação em serviço:

- Não existe uma política estruturada de formação e capacitação do empregado no exercício da sua função.

v) Quanto à transparência da contratação:

- Não há anúncios públicos de contratação para o preenchimento das vagas de empregos disponíveis.

vi) Quanto ao regime jurídico:

- Assim como o setor privado, segue o regime jurídico contratual;

vii) Quanto ao sistema de remuneração:

- Há relação direta entre a remuneração e o desempenho;
- As progressões remuneratórias se darão mediante negociação.

viii) Quanto à legislação disciplinar:

- Não há regulação específica.

Por fim, conclui-se que, em um modelo de emprego, o termo *funcionário público*, da maneira como compreendida na realidade da função pública brasileira, perde força, por inexistir a formação de um vínculo jurídico especial entre a Administração e os que atuam em seu nome, assumindo o Estado a figura de empregador, tal qual verificado no âmbito do setor privado.

Nesta concepção de função pública, em que o vínculo estabelecido entre o Estado e seus agentes é pautado pela alternância, não se pode conjecturar em “ser funcionário público”, mas em “estar funcionário público”. Em razão dessa transitoriedade no exercício das funções, não se verifica, no modelo aberto da função pública, uma consciência coletiva dos empregados⁵² do Estado, como ocorre no modelo de carreira, sendo uma “classe de trabalhadores” heterogênea, desunida e sem representatividade política.

3.2. O modelo fechado ou de carreira.

Em sentido diametralmente oposto à sistemática narrada quanto ao modelo histórico de emprego, o modelo fechado ou de carreira é caracterizado pela criação de um regime jurídico exclusivo e diferenciado para o exercício da função pública, pautado em uma lógica substancialmente diversa da existente no âmbito do setor privado, sendo regido majoritariamente pelo Direito Administrativo, através da edição de normas regulamentadoras ou estatutárias. Segundo magistério da Daniela Mello Coelho Haikal⁵³, o sistema fechado de emprego “ênfatiza a instituição de modelo de progressão funcional, estimulando o aperfeiçoamento e a experiência do corpo profissional do Estado, sob um regime de regras gerais, impessoais e igualitárias”.

Valendo-se da mesma estrutura didática adotada no tópico anterior, será proposto uma classificação⁵⁴ do modelo de carreira da função pública, levando-se em consideração seus elementos característicos:

i) Quanto às condições de acesso aos postos de trabalho:

- Recrutamento apenas no ingresso: no modelo de carreira, o recrutamento é realizado apenas no vínculo jurídico inicial formado entre agente e Estado, sendo os cargos hierarquicamente superiores ocupados por promoções e progressões na carreira;

⁵² Utiliza-se, nesse contexto, o termo “empregados”, pois no modelo aberto de função pública não há a ideia de vínculo jurídico efetivo entre agente-Estado. A Administração assume o papel de empregadora e quem com ela se relaciona assume o posto de empregado, sujeito ao regime contratual, tal qual se verifica no setor privado.

⁵³ COELHO, op. cit., p. 116.

⁵⁴ ADOMONIS, op. cit. 2008.

- Requisitos de habilitação previamente estipulados para o ingresso em determinadas carreiras;
- Existência de período de estágio e/ou experiência no início da carreira.

ii) Quanto ao procedimento de recrutamento:

- Existência de procedimentos formais para o ingresso nas carreiras, que se darão mediante a aprovação em concurso de provas ou provas e títulos.

iii) Quanto ao desenvolvimento na carreira:

- Existência de um sistema de promoções e progressões na carreira previamente definidos;
- Não se reconhece, para o desenvolvimento na carreira, a experiência profissional adquirida fora da função pública;
- A mobilidade na carreira é limitada ou restrita, devendo obedecer ao regramento contido nas normas regulamentadoras ou estatutárias.

iv) Quanto à formação em serviço:

- Há uma preocupação do Estado com a formação do funcionário público, a qual é estimulada e exigida como um dos requisitos para o sistema de promoções na carreira.

v) Quanto a transparência da contratação:

- Os concursos públicos, procedimentos formais de ingresso na carreira, gozam de ampla publicidade, com o intuito de abranger o maior número de candidatos possível.

vi) Quanto ao regime jurídico:

- Adota-se o regime jurídico estatutário ou regulamentar, regido pelo Direito Administrativo;

vii) Quanto ao sistema de remuneração:

- Não há relação direta entre o desempenho e a remuneração;

- O sistema de progressão salarial é pautado pelo tempo de serviço.

viii) Quanto à legislação disciplinar:

- Há regramento disciplinar estipulado em norma regulamentar ou estatutária.

Diferente do modelo de emprego, em que o Estado assume a posição de empregador, assim como verificado no setor privado, no sistema fechado há uma clara intenção da Administração na formação de um quadro de pessoal povoado por um corpo técnico, capacitado e comprometido com o exercício da função pública. Justifica-se, portanto, a opção pela estruturação de um vínculo jurídico perene entre agente e Estado e um estímulo à profissionalização e formação na carreira, com reflexo, inclusive, na promoção e progressão funcional.

No modelo fechado, os funcionários públicos, em razão da ausência de alternância e transitoriedade no preenchimento e ocupação dos cargos públicos, apresentam uma maior consciência classista e, conseqüentemente, uma maior força política. No Brasil, por exemplo, é direito constitucionalmente garantido aos servidores públicos civis a livre associação sindical (art. 37, VI da CRFB/88) e o direito de greve (art. 37, VII da CRFB/88). Decorrência lógica da coesão do funcionalismo, criando uma espécie de movimento corporativista, no modelo de carreira subsiste uma maior dificuldade de mutabilidade das regras que compõem o regime jurídico da função pública, face as pressões políticas realizadas pelas associações organizadas de servidores públicos, que, quase sempre, exigem profundas e prolongadas negociações.

3.3. O modelo de função pública adotado pela Constituição de 1988.

O Direito Administrativo, assim como todos os demais ramos do direito, foi submetido a um progressivo processo de constitucionalização, sendo notória, se analisado o texto da Constituição de 1988, a intenção do constituinte originário em agasalhar, junto à norma hierarquicamente superior, matérias consideradas fundamentais para o Estado Democrático de Direito brasileiro.

Seguindo essa tendência, a disciplina do regime jurídico da função pública brasileira passou a ocupar espaço considerável da Constituição da República Federativa do

Brasil de 1988, de modo que, ainda que se reconheça a competência legislativa dos demais entes federativos acerca da matéria, qualquer análise da temática deve passar, preliminarmente, por uma leitura dos dispositivos constitucionais.

Partindo dessa premissa, qualquer análise sistemática realizada sob o texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, notadamente dos artigos 37 a 41, demonstra a adoção do modelo fechado ou de carreira na organização da função pública brasileira. Sem qualquer pretensão de esgotar o debate da matéria, serão apontados dispositivos constitucionais específicos que corroboram a conclusão firmada.

Em um primeiro ponto, nos termos do art. 37, II da CRFB/88, a investidura em cargo ou emprego público exigirá prévia aprovação em concurso de provas ou de provas e títulos, sendo espécie de procedimento formal de seleção de candidatos para o ingresso no serviço público, ao qual é dada ampla e irrestrita publicidade. O processo seletivo formal e público, tendente a garantir maior isonomia entre os candidatos, é típico do modelo de carreira da função pública, em contraposição à seleção livre e sem rigor formal verificada no modelo de emprego.

Neste mesmo sentido, o art. 37, X da CRFB/88 consigna que a remuneração dos servidores públicos somente poderá ser fixada ou alterada mediante a edição de lei específica, ao contrário do que ocorre com o modelo de emprego, no qual a remuneração daqueles que exercem a função pública é fixada de maneira negociada, usualmente com a adoção de instrumentos coletivos, que garantem uma maior isonomia e a adoção de parâmetros remuneratórios objetivos.

Traço característico e fundamental do modelo de carreira reside na preocupação do Estado com a formação de um quadro de pessoal ocupado por um corpo técnico, profissionalizado e especializado no exercício da função pública. Seguindo esta orientação, o art. 39, §2º da CRFB/88 determina que os entes federativos estimulem a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, inclusive com a manutenção das escolas de governo. Ressalta-se, inclusive, que o constituinte optou por vincular uma das formas de progressão na carreira à participação em cursos, demonstrando mais uma vez o estímulo do Estado a capacitação do funcionário público.

Por fim, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, assim como várias outras que lhe antecederam, consagra o instituto da estabilidade dos servidores públicos, que será adquirida após três anos de exercício efetivo do cargo público, desde que aprovado em avaliação especial de desempenho. Com isso, resta demonstrada a intenção do Estado brasileiro em formar vínculos contínuos com seus agentes, elemento típico do modelo de carreira, ao contrário do que verificado no sistema aberto, que, assim como no setor privado, aderem a um sistema de transitoriedade e alternância dos ocupantes dos postos públicos de trabalho.

É preciso ressaltar, contudo, que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe, como regra, o exercício da função pública através da investidura em cargo público efetivo. Não entanto, consagrou também a figura dos cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração e das contratações temporárias, que, em razão da excepcionalidade, somente serão viáveis nas hipóteses taxativas presentes na Constituição ou em lei, sob pena de deturpação da lógica do sistema da função pública⁵⁵. Nestas duas espécies de vínculos funcionais, apesar de terem sua disciplina jurídica estabelecida mediante estatuto ou norma regulamentadora, contam com diversos elementos típicos do sistema de emprego, tal qual: a exigência de procedimentos simplificados de seleção, a transitoriedade no exercício da função, etc. Em suma: tanto os cargos em comissão, como os decorrentes de contratações temporárias gozam de certo hibridismo no que concerne à dicotomia sistema de emprego *vs.* sistema de carreira, estando presentes elementos destes dois modelos.

Não resta dúvida, contudo, que a Constituição de 1988 adotou como regra o modelo de carreira para o exercício da função pública, estipulando, apenas de forma excepcional, um modelo híbrido, compreendido entre os sistemas fechado e aberto, para a disciplina dos cargos em comissão e da contratação temporária.

⁵⁵ “Provimento em comissão é o que se faz mediante nomeação para cargo público, independentemente de concurso e em caráter transitório. Somente é possível com relação aos cargos que a lei declara de provimento em comissão. [...] A contratação temporária por excepcional interesse público é matéria que atrai atenção pela rotineira utilização em todas as esferas de governo. Para sua utilização, a concorrência de requisitos é de rigor: (a) previsão, em lei, das hipóteses para a justificativa da contratação; (b) duração previamente determinada dos contratos, sendo inconstitucional sua eternização; (c) presença de interesse público excepcional na contratação a ser realizada pela Administração. *In*: DI PIETRO; MOTTA; FERRAZ, op. cit., p. 80-87.

3.4. A terceira via: um modelo híbrido da função pública.

No transcorrer do século XX, ao longo de um processo de recrudescimento do papel e extensão do Estado, houve um esforço generalizado para que fosse promovida uma organização da função pública, com o desenvolvimento de estruturas formais capazes de atender às múltiplas demandas sociais exigidas, que gozavam, cada vez mais, de uma maior complexidade. Para tanto, foram concebidos o sistema fechado ou de carreira e o sistema aberto ou de emprego, que passaram a disciplinar e orientar a estruturação do quadro de pessoal da Administração Pública: desde o método de seleção até as regras de aposentação.

Ainda que não se possa falar na adoção integral de um ou outro sistema pelos Estados, que vez ou outra sofrem derrogações para se adequarem à estrutura organizacional da Administração a que se encontram vinculados, certo é que os países ocidentais formataram sua função pública a partir de modelos majoritariamente de emprego ou de carreira. O passar do tempo, contudo, muito em razão das rápidas transformações do Estado – que, em cerca de 30 a 40 anos abandonaram o meio físico para se amoldarem a era *HighTech* –, acabou por demonstrar o insucesso de uma definição estanque destes dois modelos de função pública.

No que tange ao sistema aberto ou de emprego, a ausência de um certo formalismo das relações travadas entre agente-Estado, aliada a reduzida preocupação do Estado com a formação de um corpo profissional altamente profissionalizado e direcionado para o exercício da função pública, acabou por ensejar transitoriedade, instabilidade e, conseqüentemente, perda da autonomia dos ocupantes do quadro de pessoal da Administração, que, diante das influências políticas, econômicas e sociais, passaram a se preocupar mais com a manutenção do emprego do que com o exercício do seu múnus dentro dos parâmetros de juridicidade.

Em sentido oposto, o modelo de carreira, que tem como base estruturante a continuidade do vínculo funcional firmado entre agente e Estado, materializado no instituto da estabilidade dos servidores públicos, também gerou distorções. O custo da manutenção de um quadro de pessoal permanente e o reduzido espaço para o gerenciamento dos cargos públicos são alguns dos fatores que contribuíram para a perda de popularidade deste sistema de função pública, notadamente no âmbito dos países em desenvolvimento, que já no início do século XXI davam sinais de uma grave e profunda crise fiscal.

Diante deste contexto de insucesso dos sistemas clássicos de organização da função pública, ganha destaque nos últimos anos uma terceira via, que, indo além da dicotomia entre modelo de carreira e modelo de emprego, procura conciliar elementos típicos de ambos os sistemas, com o intuito de corrigir ou atenuar as distorções geradas. Nasce, portanto, o que se denomina de modelo híbrido da função pública⁵⁶.

Uma das possíveis formatações que este modelo híbrido vem recebendo encontra-se na adoção simultânea dos sistemas clássicos de função pública. Nesta proposta, o modelo de carreira ficará incumbido de orientar e estruturar as carreiras típicas de Estado, ou seja, aquelas que “tenham como atribuição o desempenho de atividades que são próprias de Estado”⁵⁷ (a título exemplificativo, citam-se: membros da magistratura, do ministério público, delegados de polícia, etc), ao passo que caberá ao modelo de emprego a missão de normatizar as atividades que não sejam típicas de Estado, “abrangendo atividades técnicas, administrativas ou especializadas e que envolvem o maior contingente de pessoas”⁵⁸.

Este perfil de modelo híbrido da função pública, que será analisado de forma pormenorizada ao longo deste trabalho, fundamentou as tentativas de reforma do funcionalismo público brasileiro trazidas à baila pela Proposta de Emenda à Constituição nº 173/95, posteriormente convertida na Emenda Constitucional nº 19/98, e pela Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020. Vale a pena adiantar, contudo, que em ambas as oportunidades, a preocupação do constituinte reformador não foi estabelecer, de fato, um modelo híbrido de função pública, assim como foi visto em grande parte dos países europeus. Tanto em 1998, como em 2020, o objetivo primordial das intituladas “reformas administrativas” restringiu-se a relativizar os vínculos jurídicos firmados entre agente-Estado, na intenção de conformação de um Estado mínimo, sem, contudo, proporem estruturas

⁵⁶ “Há, pois, uma tendência crescente dentro de um número também crescente de Estados-Membros da EU para combinar elementos típicos de ambos os sistemas e torná-los, como se viu, em modelos híbridos, enquanto combinação dos dois sistemas. Em qualquer caso, as mudanças na configuração dos serviços públicos são direccionados principalmente para o sistema de emprego uma vez que é mais flexível, conseqüentemente, mais barato.”. In: NUNES, Pedro; CASTRO, Conceição, op. cit., p. 208.

⁵⁷ BRASIL. Exposição de Motivos da Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020. Brasília, 03 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01d4uw0gq42y0b1fosvo7j3z98x675100.node0?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020>. Acesso em: 22 fev. 2021.

⁵⁸ Ibid.

alternativas capazes de suportar a complexidade e hipertrofia das demandas sociais brasileiras⁵⁹.

⁵⁹ Maria Coeli Simões Pires, nesse mesmo sentido, faz críticas a Proposta de Emenda à Constituição nº 173/95: “[...] não se apresenta com nitidez o núcleo de ideias que projetam a transferência de responsabilidades estatais para outros setores, ou seja, o desmonte do intervencionismo estatal, sem substituição por estruturas alternativas, e nem as que respaldam a nova concepção e, em consequência, não se delimita com precisão a área para o exercício da função administrativa do Estado, nem se delinea o perfil desejável de organização, e tampouco se constrói uma lógica operacional para seu desempenho.”. *In*: PIRES, op. cit., p. 246.

4. A CRISE DISCURSIVA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988: A IDEOLOGIA NEOLIBERAL vs. IDEOLOGIA CONSTITUCIONALMENTE ADOTADA.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representou o marco inicial de uma ruptura de paradigmas⁶⁰ – decorrente do giro hermenêutico que se estabeleceu na geopolítica mundial a partir do segundo pós-guerra: abandonava-se a ideia de um Estado totalitário, fortificado em um regime militar ditatorial, que fazia ecoar tão somente as ideias de Governo, em uma construção social totalmente afastada dos polos de poder, e pretendia-se⁶¹ implementar um Estado de Direito Democrático e Social⁶², preocupado com a consolidação de uma cidadania material, permeável às ideias congruentes e dissonantes e marcado por uma aproximação do poder público para com a sociedade civil.

Por óbvio, esse perfil dialógico que norteou os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88, em contraponto ao modelo de Estado ditatorial que comandou o Brasil nos últimos 20 anos, tomou forma e se materializou com a promulgação da Constituição de 1988, carreando ao seu texto formal toda a carga ideológica plural que balizou os trabalhos assembleares. Não é exagerado afirmar que a Constituição de 1988 não solidificou um único projeto político, mas vários, não sendo possível que a ela seja atribuída qualquer classificação estanque.

Ainda que com objeto de estudo restrito – direcionado apenas à teorização da Constituição Econômica –, o Professor Washington Peluso Albino de Souza afirmou tratar a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 de um processo jurídico-político de conversão de ideologias puras (sejam elas econômicas, políticas ou sociais) em uma ordem

⁶⁰ “Um paradigma delinea um modelo de sociedade contemporânea para explicar como direitos constitucionais e princípios devem ser concebidos e implementados para que cumpra naquele dado contexto as funções a eles normativamente atribuídas”. *In*: HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez: sobre el derecho y el estado democrático de derecho em términos de teoría del discurso*. Trad. Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Trotta, 1998.

⁶¹ A opção pela utilização do verbo “pretender”, neste contexto, busca demonstrar a ausência de concretude, passados mais de 30 anos, do projeto constitucional estruturado em 1988. A guinada democrática esboçada na Constituinte de 1987-88 foi rapidamente capturada por uma ideologia político-sociológica neoliberal, que sepultou a norma fundamental brasileira antes mesmo da sua emancipação.

⁶² Para Bernardo Gonçalves Fernandes, o Estado de Direito Democrático e Social marca uma ruptura de paradigmas em relação ao Estado Liberal. Tem-se, sob este novo contexto, uma ampliação do conjunto dos direitos fundamentais, resultante não somente de um acréscimo de direitos, mas também de uma completa alteração nas bases de interpretação (releitura) dos direitos anteriores. Arremata dizendo que a estrutura da Constituição passa, então, a ser essencialmente positiva em termos de prestações que esse Estado deveria providenciar aos seus, que, neste novo estado de coisas, passavam a ser enxergados como “clientes”. *In*: FERNANDES, op. cit., p. 73.

juridicamente positivada, mesclando-as em um único texto a ser aplicado. Tratou-se, portanto, de um fenômeno de juridificação e consolidação dos inúmeros discursos ideológicos existentes, ao qual se dá o nome de *ideologia constitucionalmente adotada*⁶³.

Em resumo, a Constituição brasileira de 1988, bem como todo o projeto constitucional arquitetado nas reuniões da Assembleia Nacional Constituinte, não reproduziram um único discurso, mas todos. E, da mesma forma que permitiu, em seu texto, a pluralidade ideológica, a Constituição Cidadã impede que qualquer dessas se sobreponha às demais⁶⁴.

4.1. A crise discursiva da Constituição de 1988.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representou, como narrado anteriormente, o início de um novo marco hermenêutico para o ordenamento jurídico brasileiro, consagrando a ideia de uma *ideologia constitucionalmente adotada* e, conseqüentemente, ampliando o rol de interlocutores e intérpretes do diálogo constitucional. Implementou-se, no Brasil, uma estrutura dialógica permeável aos mais diversos atores sociais, políticos e econômicos, superando a rigidez e o isolacionismo dialético que norteavam a filosofia comportamental do regime militar.

Não obstante, todo esse alvoreço democrático durou pouco.

No Brasil (assim como em grande parte dos países da América Latina), a eleição de Fernando Affonso Collor de Mello (1989) representou a “emergência de um projeto⁶⁵ de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil”⁶⁶. De fato, parece um contrassenso, mas a conjuntura político-ideológica estabelecida à época era essa: ainda que a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 tenha se balizado

⁶³ CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia Constitucional e Pluralismo Produtivo. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, 2013. p. 276.

⁶⁴ Assim como defendido por Luísa Cristina Pinto e Netto, a tônica do diálogo constitucional caminha para a máxima: mais vale a aceitação do que a imposição. In: NETTO, Luísa Cristina Pinto e. *A contratualização da função pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

⁶⁵ “Este projeto constitui o núcleo duro do bem conhecido processo global de adequação da sociedade ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington”. In: DAGNINO, Evelina. *Confluência perversa, deslocamento de sentido, crise discursiva*. In: La cultura em las crisis latino-americanas. Buenos Aires: Clacso, 2004. p. 197

⁶⁶ DAGNINO, op. cit., p. 197.

em um discurso ideológico plural – inaugurando, como adrede mencionado, a ideia de uma ideologia constitucionalmente adotada –, preferindo a inclusão à sobreposição, postura essa refletida no texto formal da Constituição de 1988, a eleição de 1989 abarcou um projeto diametralmente oposto: a consagração política da ideologia neoliberal (em detrimento de todas as demais).

Estabeleceu-se, a partir de então, o movimento que Evelina Dagnino intitulou de *crise discursiva*, fruto da convivência simultânea e não harmônica entre dois projetos político-culturais opostos: de um lado o projeto democratizante, materializado e instrumentalizado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e de outro o projeto político neoliberal, que ganhava força com a eleição de Collor, que intentava instaurar uma nova ordem totalmente disruptiva, fruto das ideias elaboradas pelo Consenso de Washington⁶⁷. O embate era claro: dificilmente haveria compatibilidade semântica entre o texto constitucional, que deveria dirigir os atos do País, e o plano político que se buscava implementar⁶⁸.

Com precisão, a autora⁶⁹ dá contornos concretos a esse fenômeno intitulado de *crise discursiva* na realidade constitucional brasileira, sendo imprescindível, para sua real dimensão, a transcrição dos excertos que se segue:

O processo de construção democrática enfrenta hoje no Brasil um dilema cujas raízes estão na existência de uma confluência perversa entre dois processos distintos, ligados a dois projetos políticos distintos². De um lado, um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas. O marco formal desse processo é a Constituição de 1988, que consagrou o princípio de participação da sociedade civil. As principais forças envolvidas nesse processo compartilham um projeto democratizante e participativo, construído desde os anos 80 ao redor da expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia. Esse projeto emerge da luta contra o regime militar empreendida por setores da sociedade civil, entre os quais os movimentos sociais desempenharam um papel fundamental.

[...]

De outro lado, com a eleição de Collor em 1989 e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. Este projeto constitui o núcleo duro do bem conhecido processo

⁶⁷ DAGNINO, op. cit., p. 197.

⁶⁸ Implementava-se, portanto, um movimento que Marcelo Neves intitulou de “Constituição e legislação simbólicas”, que tem, como uma de suas tipologias a confirmação de valores sociais de um grupo (contra outro grupo ou outros grupos), em que restava explícito que um determinado grupo quer deixar assente que seus valores são mais relevantes (melhores, mais adequados, mais virtuosos) que os de outros grupos sociais (esses valores, então, vão funcionar como elementos influenciadores da atividade legiferante). *In*: FERNANDES, op. cit. p. 98.

⁶⁹ DAGNINO, op. cit., p. 196-197.

global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington

Adverte-se, contudo, que a intenção das reflexões aqui propostas não se resume em contrapor a ideologia constitucionalmente adotada com qualquer outra (inclusive a neoliberal); até porque, como dito, a intenção da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e dos trabalhos que lhe antecederam, era contemplar todo e qualquer movimento legítimo de ideias. A crítica proposta por Dagnino, nesse aspecto, apenas demonstra que os rumos políticos (e, conseqüentemente, jurídicos) brasileiros caminhavam para uma sobreposição ideológica, o que, sob o prisma hermenêutico, não era o objetivo da Constituição de 1988.

Os reflexos de toda essa *crise discursiva*, que passados mais de 30 anos da promulgação da Carta de 1988 ainda se manifesta, refletiram no processo interpretativo e reformador da Constituição, mas, principalmente, no bojo das legislações infraconstitucionais⁷⁰. No que concerne ao exercício da função pública, o quadro fático e jurídico estabelecido em 1988 praticamente se desfez, restando como traço característico desse regime jurídico o instituto da estabilidade dos servidores públicos, que, a bem da verdade, é um instituto também em crise.

4.2. A desconstrução do projeto constitucional de 1987-1988: as reformas constitucionais no seio da função pública.

A supremacia da ideologia neoliberal no quadro político brasileiro deu ensejo a mudanças significativas no âmbito da função pública. É que, à sombra do *fantasma do servidor público* (quanto a este movimento, para evitar digressões repetitivas, remetemos o leitor ao tópico 1, página 7), o regime jurídico da função pública brasileira passou a ser concebido como o verdadeiro causador das distorções econômicas nacionais, o principal

⁷⁰ Paulo Bonavides, quando da análise da influência da supremacia da ideologia neoliberal sobre a Constituição de 1988, que resultou na promulgação de inúmeras Emendas Constitucionais, associa esse novo projeto político à perda da independência do Estado e, conseqüentemente, à sujeição do Brasil ao alvedrio do mercado: “Todas essas emendas constitucionalizaram a dependência do País, um crime que jamais a ditadura militar de 1964 ousou perpetrar, pois os seus generais-presidentes – faça-se-lhes justiça – eram quase todos nacionalistas. Aceito e aplaudido por algumas elites como o determinismo do fim do século XX, o neoliberalismo arvora a ideologia de sujeição, para coroar, como uma fatalidade, a abdicação, nos mercados globais, da independência econômica do país.”. In: BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 31ª ed, atual. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 696.

culpado pela ineficiência do serviço público e a pedra de toque do insucesso das políticas estruturais brasileiras.

Nesse contexto, desde 1988 uma série de reformas constitucionais foram propostas, algumas com êxito, outras tantas sem, com o intuito de desconstruir o quadro jurídico da função pública desenhado pela Constituição de 1988 e propor uma nova ordem: dinâmica, ágil e eficiente, condizente com a complexidade das relações contemporâneas e com o esboço do projeto elaborado pelo Consenso de Washington – ainda que, para alcançar tal feito, fosse necessário relativizar uma série de garantias constitucionais fundamentais à estabilidade do Estado de Direito Democrático e Social.

Sem qualquer pretensão de esgotar as discussões sobre o tema, propõe-se uma análise das principais reformas constitucionais que impactaram no regime jurídico da função pública, e, no bojo dessas, a principal modificação implementada, como forma de demonstrar a deturpação do programa constitucional de 1988⁷¹.

A Emenda Constitucional nº 19/98, sem dúvidas, foi a mais emblemática de todas as pautas reformistas, muito em razão de ter representado o primeiro movimento concreto para a reformatação da função pública brasileira. Tal reforma teve sua redação baseada na “experiência da administração privada e nos ensinamentos dos doutrinadores americanos Osborne e Gaebler, autores do livro *Reinventado o Governo*”⁷², e tinha como principais objetivos a desburocratização, o despojamento de normas administrativas rígidas e a adoção de uma ideia de Administração Pública gerencial.

A principal alteração implementada pela Emenda Constitucional nº 19/98, no que tange ao exercício da função pública, refere-se à redação do *caput* do art. 39 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que passou a desobrigar a União, os Estados, Distrito Federal e Municípios a adotarem regime jurídico único para seu quadro de pessoal. A seu turno, determinava que a caberia aos entes federados instituir conselhos de política de

⁷¹ Impende ressaltar, contudo, que as reformas constitucionais sob análise, ainda que responsáveis por uma precarização e sucateamento da função pública brasileira, não continham em seus textos dispositivos exclusivamente deletérios. Alguns trechos dessas emendas continham sim conteúdos importantes para um aprimoramento e adequação do exercício da função pública à realidade contemporânea aos princípios da Administração Pública, tais quais: o estabelecimento de um teto remuneratório, a vedação à cumulação irrestrita de funções, o direito de greve dos servidores públicos, etc.

⁷² COUTINHO, op. cit., p. 37.

administração e remuneração de pessoal, que deveria ser integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

Redação original do art. 39

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas⁷³.

Redação dada ao art. 39 pela Emenda Constitucional nº 19/98

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes⁷⁴.

Ao relativizar a exigência de adoção de um regime jurídico único para os servidores públicos dos entes federados, a nova redação do art. 39 da Constituição de 1988 voltava a fomentar o cenário deletério que se conjecturou no âmbito da função pública em período anterior à edição da nova Constituição⁷⁵: a existência de múltiplos regimes jurídicos dentro de um mesmo ente federativo, disciplinando de forma diversa agentes de uma mesma carreira, promovendo uma desorganização da disciplina jurídica do quadro de pessoal, bem como discriminações arbitrárias⁷⁶.

Felizmente, o Supremo Tribunal Federal, atento aos vícios formais que maculavam a alteração proposta pela Emenda Constitucional nº 19/98 ao art. 39, *caput* da Constituição da República Federativa de 1988, deferiu medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135⁷⁷, para suspender os efeitos dessa nova redação, retomando,

⁷³ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/cciv1%20_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 fev. 2021.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ ARAÚJO, Florivaldo Dutra. *Os regimes jurídicos dos servidores públicos no Brasil e suas vicissitudes históricas*. Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte, nº 50, p. 143-169, jan.-jul/2007. p. 158.

⁷⁶ “As diferenças laborais, tão gritantemente injustas quando se considera que, afinal, qualquer servidor público presta o mesmo, idêntico, tipo de serviço para a Administração, sempre causaram profundo embaraço ao poder público enquanto admissor e gestor de pessoal; com efeito, via-se ele permanentemente compelido a, em última análise, “tratar desigualmente seres iguais”, e iguais porque, para o poder público, prestavam serviço rigorosamente igual, às vezes em convivência nas mesmas repartições, nas mesmas salas, lado a lado. É que, sendo a organização, em cada esfera, para cada um dos regimes., diferente em relação aos outros, a inequivalência de tratamento ao servidor estatutário, ao celetista e ao “administrativo especial” era absoluta e, mal ou bem, sendo constitucional, legal e regulamentar, precisava ser observada pela Administração. Com o correr do tempo até a época atual, tornaram-se virtualmente insuportáveis aquelas discriminações, tanto para os servidores quanto para a Administração, e quanto, principalmente, para a consciência jurídica de toda a gama de autoridades políticas e administrativas, como também dos estudiosos publicistas e de todo e qualquer envolvido com questões como tais, de ordem pública por excelência”. In: RIGOLIN, Ivan Barbosa. *O servidor público na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 119.

⁷⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135, Medida Cautelar*. Relator: Ministro Néri da Silveira. Relatora para acórdão: Ministra Ellen Gracie. Data da decisão: 02 ago. 2007.

ato contínuo, a eficácia da redação original do citado dispositivo, que permanece vigorando até a data de conclusão deste trabalho.

A Emenda Constitucional nº 19/98 foi responsável, ainda, por implementar no texto da Constituição mais uma hipótese de relativização da estabilidade dos servidores públicos – além das hipóteses gerais colacionadas no art. 41, §1º da CRFB/88 –, que demonstrava formalmente a preocupação deste novo movimento político com o equilíbrio das contas públicas em detrimento da regularidade e continuidade na prestação dos serviços públicos. Neste contexto, a nova redação dada ao art. 169 da CRFB/88⁷⁸ fixa o chamado *teto de gastos* para despesas com pessoal ativo e inativo, que seria posteriormente fixado em sede de lei complementar. A eventual superação dessa barreira orçamentária pelo poder público daria ensejo a uma série de medidas lesivas à função pública: redução do número de cargos em comissão e de confiança, exoneração de servidores não estáveis e, caso ainda não alcançando o equilíbrio fiscal, a exoneração de servidores estáveis.

Seguindo a cartilha inaugurados pela reforma de 1998, a Emenda Constitucional nº 41/03 acabou por agravar a posição jurídica do servidor público, desta vez atacando frontalmente as regras que balizavam o Regime Próprio da Previdência Social – aplicável, tão somente, aos servidores públicos titulares de cargo público efetivo –, relativizando o direito à paridade e integralidade e consolidando, na redação constitucional, regras atuariais e de matemática financeira, sem qualquer contorno jurídico, que as tornavam inacessíveis aos operadores do Direito.

Ivan Barbosa Rigolin⁷⁹ retrata o quadro que se apresentava à época no âmbito do regime previdenciário dos servidores públicos e as consequências drásticas geradas pela redação incompreensível atribuída a Emenda nº 41/03:

O cálculo da aposentadoria dos estatutários efetivos, de assunto o mais simples do direito que era antes da EC nº 20/98, e resolvido como era em duas ou três linhas da Constituição, converteu-se no tema mais intrincado e impossivelmente difícil do

Data da publicação: 07 mar. 2008. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=11299>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

⁷⁸ Interessante ressaltar que a recente Emenda Constitucional nº 109/2021, acrescentou a categoria dos pensionistas ao *caput* do art. 169 da CRFB/88, que, juntamente com os ativos e inativos, integrará a base de cálculo para aferição do limite de despesas com setor de pessoal. Antes da referida Emenda, a base de cálculo dessa operação contábil referenciava, tão somente, os servidores ativos e inativos.

⁷⁹ RIGOLIN, Ivan Barbosa. *O servidor público nas reformas constitucionais*. 3ª ed. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 17.

nosso ordenamento, autêntica carta cifrada que precisava ser decodificada a cada caso individual de servidor que pedisse aposentadoria – para indizível tormento das unidades de pessoal do serviço público. E todos os cálculos que eram procedidos para solucionar um único caso perdiam toda sua utilidade para um novo caso que ocorresse, pois que para se calcular cada aposentadoria passou a valer apenas a histórica de cada servidor desde que começou a trabalhar, nada disso se aproveitando para o cálculo da aposentadoria de qualquer outro servidor.

Não foi incomum, num quadro institucionalmente tão terrível quanto esse, Estados e Municípios aposentarem levas de servidores ao final da década de 90 – compreensivelmente apavorados com as reviradas constitucionais – e depois os convocarem quase em desespero para reassumir seus cargos, eis que indevidas, por equivocadamente calculadas, as respectivas aposentagens...

Coube à Emenda Constitucional nº 103/19, popularmente conhecida como Reforma da Previdência, concretizar a iniciativa já intentada pela Emenda Constitucional nº 41/03. Em linhas gerais, a citada reforma acabou por tornar sem sentido a dicotomia antes existente entre regime próprio e regime geral da previdência social, aproximando tão veementemente as regras que disciplinam ambos os regimes, que hoje pode se falar na existência de um *regime da previdência social*, comum tanto aos servidores públicos como aos empregados celetistas.

Pautada única e exclusivamente no equilíbrio financeiro e atuarial das contas públicas, sem nenhuma preocupação com a segurança jurídica dos beneficiários do (falecido) regime próprio da previdência social, a Emenda Constitucional nº 103/19 agravou sobremaneira as regras de contribuição e aposentação dos servidores públicos. Além de elevar as alíquotas do salário-contribuição, reduzindo de forma indireta a remuneração dos agentes públicos, a citada emenda aumentou o tempo de contribuição necessário à aposentadoria, dilatou a idade para aposentadoria compulsória, tornou facultativo o pagamento do abono de permanência, precarizou os benefícios decorrentes da aposentadoria por invalidez e do sistema de pensionamento, entre diversas outras medidas que, invariavelmente, obedecem a uma só lógica: poupar recursos e enfraquecer direitos.

A breve exposição feita de algumas das reformas constitucionais relativas à disciplina da função pública – sem sequer tangenciar as incontáveis alterações na legislação infraconstitucional – são capazes, por si sós, de demonstrar a completa reformatação da disciplina de pessoal do setor público, não sendo inverídico afirmar que o texto promulgado em 1988, quanto ao ponto, não mais existe.

O regime jurídico da função pública é, sem sombra de dúvidas, a matéria constitucional que mais conviveu com reformas desde 1988, grande parte delas sem qualquer coerência sistêmica: para satisfazer os anseios mercadológicos, privilegiou o constituinte derivado aspectos conjunturais, mais cadentes e de fácil apreensão pela mídia e pela população⁸⁰, deixando de lado as reformas estruturais, as únicas capazes de realmente transformar o regime jurídico da função pública. Consequência direta desta postura reside na atual incoerência da disciplina de pessoal da Administração: deturpou-se o projeto de 1988, sem edificar qualquer outro.

⁸⁰ PIRES, op. cit., p. 246.

5. A CRISE DA ESTABILIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Segundo dicionário brasileiro de língua portuguesa Michaelis⁸¹, um dos possíveis significados atribuídos a palavra crise consiste no “estado em que a dúvida, a incerteza e o declínio se sobrepõem, temporariamente ou não, ao que estava estabelecido como ordem econômica, ideológica, política, etc.”.

À luz da definição apresentada, se faz possível afirmar que a estabilidade dos servidores públicos é, hoje, um instituto em crise. E a fundamentação que sustenta a veracidade desta premissa, apesar de já destacada nos tópicos iniciais deste trabalho, será aqui sistematizada em dois momentos distintos: o primeiro, calcado nas razões de existência do instituto e na sua consagração junto ao ordenamento, e o segundo, em que se pretenderá investigar as críticas e a derrocada do instituto.

A partir de uma análise histórico-constitucional brasileira (quanto ao ponto, remete-se o leitor ao tópico 2.1 deste trabalho, com o intuito de evitar repetições), é possível afirmar que a estabilidade dos servidores públicos passou a ganhar relevância como instituto típico do exercício da função pública à medida em que o Estado e sociedade se distanciavam da cultura colonial e aderiam à estrutura contemporânea de uma Administração Pública organizada. É que, se antes, em uma conjuntura essencialmente patrimonialista, os funcionários públicos exerciam seu múnus em uma ordem sujeita à influência direta dos detentores do Poder, a introdução de um processo contínuo e crescente de moralização e impessoalização da gestão pública retirou o protagonismo pessoal do governante, vinculando o funcionário público única e exclusivamente ao Estado.

Neste contexto, a estabilidade dos servidores públicos passou a ser o elo de vinculação jurídica entre agente-Estado, viabilizando o exercício autônomo e independente da função pública, alheia a toda e qualquer influência de poder – seja ele político, econômico ou social. Prevista de forma implícita no texto constitucional de 1934 e explicitamente a partir da Constituição de 1946 – fenômeno que se repetiu em todos os diplomas constitucionais que se seguiram –, a estabilidade dos servidores públicos ganhou relevância jurídica e se tornou traço característico do regime jurídico administrativo da função pública, contribuindo para a

⁸¹ CRISE. In: MICHAELIS, *Dicionário Brasileiro de Língua Portuguesa*. Melhoramentos: 2021. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/crise/>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

prevalência e concretização dos princípios administrativos previstos na cabeça do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

É nesse mesmo sentido que leciona Cármen Lúcia Antunes Rocha⁸²:

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

Ocorre que, o transcorrer do tempo, aliado à complexidade cada vez maior das relações econômicas e sociais, que passam a exigir do Estado respostas instantâneas a uma quantidade infinita de demandas, fez com que a estabilidade dos servidores públicos, instituto louvado até então, caísse em descrédito e desprestígio: emerge-se a crise.

As razões para essa derrocada são de várias ordens, mas, em esforço de síntese, três podem ser consideradas principais: **i**) o engessamento das carreiras (referente ao aspecto organizacional da Administração Pública); **ii**) o impacto no equilíbrio fiscal do Estado (referente ao aspecto econômico); e **iii**) a ineficiência da função pública (referente ao aspecto funcional).

No que tange ao aspecto organizacional, a estabilidade dos servidores públicos, apesar de garantir o exercício autônomo e independente da função, acaba por fomentar a formação de um quantitativo de pessoal imóvel, que, dada a velocidade e complexidade das transformações atuais, podem, em período curto de tempo, se tornar desnecessários ou inadequados à gestão administrativa. A título exemplificativo, se na década de 80 a Administração Pública ofertava inúmeros cargos de arquivistas, hoje se faz necessário profissionais cada vez mais alinhados com as tecnologias da informação – e, de preferência, alheios ao “papel”. Não obstante, em razão da estabilidade conferida aos arquivistas, estar-se-á diante de um quadro engessado de carreira, que, apesar de não mais suprirem a necessidade da Administração, não poderão ter interrompidos o seu vínculo jurídico funcional junto do Estado.

⁸² ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais dos servidores públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 251-252.

O aspecto econômico, por sua vez, encontra-se alinhado diretamente à face organizacional. A estrutura fixa do quadro de funcionários do Estado, efeito direto da estabilidade dos servidores públicos, acaba por tornar o setor de pessoal uma espécie de passivo *ad eternum*, que somente poderá ser eventualmente reduzido por situações alheias à vontade do Estado, normalmente correlacionadas com o deslocamento dos servidores públicos para a inatividade. Nesse sentido, em momento de desequilíbrio fiscal, de grave crise econômica ou de superávit da dívida pública, nos quais se recomendam a adoção de políticas de austeridade, o gasto com o funcionalismo representaria um entrave à correção econômica, em razão da impossibilidade da sua relativização⁸³, dado o caráter perene do vínculo firmado entre agente-Estado.

Ao fim, no que se refere ao aspecto funcional, a estabilidade dos servidores públicos vem cada vez mais sendo associada à noção de ineficiência do exercício da função, fruto de um pensamento trivial do tipo: *se a exoneração de cargo público é algo tão burocrático e dificultado, consequência direta da noção de estabilidade, por que me preocupar com produtividade ou aperfeiçoamento?* A certeza do caráter continuado do vínculo jurídico firmado com o Estado fomenta, no servidor público, uma tendência psicológica de acomodação⁸⁴, o que acaba, de certa forma, impactando no nível de produtividade e comprometimento apresentado pelo colaborador, componentes subjetivos da ineficiência⁸⁵.

Não sem razão, as críticas aqui elucidadas foram agravadas com a propagação da ideologia neoliberal no contexto político brasileiro, notadamente a partir da década de 90, com a eleição presidencial de Fernando Collor de Mello e, sucessivamente, de Fernando Henrique

⁸³ Não se desconhece, no presente trabalho, as regras de equilíbrio fiscal inseridas no art. 169 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, que têm vinculação direta com as despesas de pessoal. Contudo, tais medidas representam, tão somente, um mecanismo de defesa em relação às distorções fiscais já implementadas em decorrência da não gerência do Poder Público sobre o passivo representado pelos gastos relativos com o setor de pessoal. Nesse sentido, a crítica permanece válida.

⁸⁴ RIBEIRO, Carla Vaz dos Santos; MANCEBO, Deise. *O servidor público no mundo do trabalho do século XXI*. Revista de Psicologia e Ciência Profissional. Brasília, v. 33, nº 1, p. 192-207, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932013000100015&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 06 mar. 2021.

⁸⁵ Advoga-se, neste trabalho, que a ineficiência é sim um dos efeitos deletérios da estabilidade dos servidores públicos. Contudo, entende-se que este quadro ineficiente da função pública deve-se mais à cultura burocrática institucionalizada desde os primeiros quadros de pessoal do Estado, aliado a um regime jurídico pouco estimulante: a estabilidade é apenas um dos fatores deste contexto.

Cardoso, gerando movimentos tendentes à abolição e/ou relativização da estabilidade dos servidores públicos, que se materializaram através da Proposta de Emenda Constitucional nº 173/95, posteriormente convertida na Emenda Constitucional nº 19/98 e, mais recentemente, com a Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020, que serão objeto de estudo dos próximos tópicos.

5.1. A Emenda Constitucional nº 19/1998.

A Emenda Constitucional nº 19/98 foi fruto de um projeto político reformista posto em discussão três anos antes – ainda em 1995 –, que tinha como objetivo geral a formatação de uma nova ordem na organização e atuação administrativa, com o intuito de atualizar o perfil e a filosofia comportamental da Administração Pública, tornando-a compatível com a hipercomplexidade do atual Estado de Direito e das relações sociais. Como objetivo específico, muito em razão do desequilíbrio fiscal que assolava o Brasil à época, a reforma administrativa (forma como era denominado o projeto que deu ensejo à Emenda Constitucional nº 19/98) também pretendia reduzir os gastos do Estado, notadamente com o setor de pessoal, dando forma ao que seria intitulado de Estado Mínimo; que pode ser compreendido na máxima: fazer mais, com menos.

Nos termos como definidos por Luiz Carlos Bresser Pereira⁸⁶, à época Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado, os objetivos que deveriam ser alcançados com a reforma administrativa eram focalizados em:

Superar definitivamente a crise fiscal e rever as estratégias da intervenção no plano econômico e social, abandonando as intervenções diretas e adotando formas regulatórias. [...] (1) tornar a administração pública mais flexível e eficiente; (2) reduzir seu custo; (3) garantir ao serviço público, particularmente aos serviços sociais do Estado, melhor qualidade; (4) levar o servidor público a ser mais valorizado pela sociedade ao mesmo tempo que ele valorize mais seu próprio trabalho, executando-o com mais motivação.

Apesar de intitulada *reforma administrativa* ou *reforma do aparelho do Estado*, vendendo uma ideia de amplitude do projeto reformista, como verdadeiro marco de atualização da prática burocrática administrativa, a Proposta de Emenda à Constituição nº 173/95, posteriormente convertida na Emenda Constitucional nº 19/98, não continha em sua

⁸⁶ PEREIRA, Luiz Bresser. *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*. Brasília: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995. p. 8.

redação a expansividade que propagava: a maioria das alterações pretendidas referiam-se a um único objeto da Administração Pública, o regime jurídico dos funcionários públicos.

Maria Coeli Simões Pires⁸⁷, em tom crítico, sinalizava à época a estratégia midiática de ataque ao funcionalismo como mecanismo de popularização e aceitação das ideias e do projeto reformista apresentado, ao passo que deixavam para o plano secundário, subtraído da mídia, temas indispensáveis para a promoção de uma verdadeira reforma do aparelho do Estado:

Como estratégia da reforme, emerge como núcleo de ataque o funcionalismo. Nesse contexto, quase estigmatizado como verdadeiro *sócio privilegiado do sistema de benefícios fáceis* sustentados pelos recursos arrecadados do contribuinte, o servidor se transforma no ator principal para o qual convergem as câmeras mais suspeitas, quer de setores políticos, quer de estamentos econômicos da área privada, estes, sim, abrigados pelas salvaguardas de um sistema cartorial de atividades produtivas.

[....]

Enfatizam-se, então, temas como aposentadoria, remuneração, estabilidade, paridade e regime jurídico de servidor, e, por razões políticas a que se sujeita o governo, relegam-se a plano secundário ou, estrategicamente, subtraem-se à mídia outros de mais substantividade, como autonomia gerencial, contratos de gestão, controle de políticas públicas, consórcios administrativos, regime jurídico dos agentes políticos, controle de gastos públicos, desafios da administração em face dos avanços da tecnologia, internacionalização das normas de gestão, e a efetivação da função social da propriedade, a identidade democrática, mormente se se tem em conta a consagração formal do Estado democrático de direito e a emergência de novos paradigmas sociais.

Todo esse ataque ao funcionalismo gerou, como efeito deletério, o esvaziamento dos debates reformistas, criando uma polarização e um embate ideológico entre os setores corporativistas dos servidores do Estado, contrários à reforma, e aqueles que “empunhavam a bandeira da diminuição do Estado, como solução de eficiência para a prestação dos serviços públicos”⁸⁸, favoráveis às mudanças. Ocorre que não se pode pretender implementar qualquer reforma na estrutura e organização da Administração Pública sem a aderência do seu núcleo anímico: os servidores públicos. Ao fim e ao cabo, são eles quem implementarão o núcleo ideológico reformista, reconstruindo novos paradigmas e reformatando a filosofia comportamental de atuação da Administração⁸⁹.

⁸⁷ PIRES, op. cit., p. 246-247.

⁸⁸ Ibid., p. 247.

⁸⁹ “Mas a importância do servidor na reforma administrativa se verifica não apenas porque grande parte das modificações propostas por ela atinge diretamente, e sim, porque ele é o agente implementador de todas as mudanças. A administração é, em última análise, o conjunto de agentes que trabalham na prestação do serviço público e na efetivação do interesse público. Neste mesmo sentido, observa Gonzales Borges que a reforma administrativa abraçou uma abordagem imediatista e casuística que deturpa os seus objetivos teóricos com o enxugamento da máquina administrativa, através do sacrifício da segurança jurídica de seus servidores, que são

Em razão dessa ausência de aderência do projeto de reforma do aparelho de Estado pelos agentes públicos, protagonistas de qualquer movimento transformador, é que não se mostra exagerado afirmar que a Emenda Constitucional nº 19/98 representou nada mais que uma alteração de regras jurídicas, com alcance restrito ao plano ontológico do *dever ser*, ao passo que a prática administrativa (inserida no plano do *ser*) permaneceu atrelada às amarras burocráticas de cem anos atrás. Este apego a transformações meramente formais, sem impacto significativo na realidade material, é que faz com que, apesar das constantes “reformas administrativas” intentadas após a edição da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os problemas relacionados ao aparelho do Estado permaneçam, ainda hoje, na pauta de discussão das agendas reformistas brasileiras.

5.1.1. A exposição de motivos e os fundamentos da relativização da estabilidade dos servidores públicos.

A exposição de motivos da Proposta de Emenda à Constituição nº 173/95⁹⁰ – posteriormente convertida na Emenda Constitucional nº 19/98 – deixava claro a tentativa do poder constituinte derivado reformador em introduzir, no texto da Constituição de 1988, traços ideológicos típicos do neoliberalismo. Muito em razão da estagnação econômica que assolava o país a mais de uma década, a reforma pretendida tinha como escopo remodelar o Estado brasileiro, sob o manto do princípio da eficiência, como forma de captar investimentos, fazer do Brasil um mercado atrativo e, conseqüentemente, impulsionar o crescimento econômico.

Para alcançar tal desígnio, o projeto reformista apostava em três principais vertentes, que serviriam de norte para todas as alterações pretendidas: **i)** o equilíbrio financeiro, que seria alcançado com a contenção dos gastos públicos e com a fixação de normas rígidas de responsabilidade fiscal; **ii)** a introdução, no ordenamento jurídico, de novos mecanismos de atuação da Administração Pública, com a intenção de atualizar o instrumental disponível para a manipulação das relações administrativas, de forma a se adaptar às demandas e necessidades do Estado contemporâneo; e **iii)** a eficiência do serviço público, que

justamente as principais armas de qualquer reforma de Estado. Com semelhante raciocínio, Almeida Dutra sublinha que a ideologia reformista não pode desconsiderar o servidor como agente das mudanças pretendidas, pois, sem a sua adesão ao esforço reformista, nenhuma modificação terá êxito em sua implantação. *In*: COUTINHO, op. cit., p. 42-43.

⁹⁰ BRASIL. Exposição de Motivos da Emenda Constitucional nº 19/98. Brasília, 18 de agosto de 1995. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>>. Acesso em: 08 mar. 2021.

demandaria a definição de uma nova filosofia comportamental da Administração Pública, exigindo, invariavelmente, alterações no regime jurídico da sua força motriz: os funcionários públicos.

Quanto a este último aspecto, em razão da profundidade das modificações que se pretendia introduzir, a exposição de motivos⁹¹ dedicou trecho específico, ressaltando os resultados que seriam esperados com a nova roupagem jurídica do regime da função pública:

recuperar o respeito e a imagem do servidor perante a sociedade: a flexibilidade da estabilidade, a introdução de mecanismos de avaliação e a possibilidade de equacionamento das situações de excesso de quadros deverão contribuir para o revigoramento da imagem do servidor público perante a opinião pública e para a assimilação de uma nova postura profissional;

estimular o desenvolvimento profissional dos servidores: a permissão da reserva de vagas nos concursos e processos seletivos repercutirá na motivação dos servidores e facilitará o seu adequado reposicionamento dentro da administração;

melhorar as condições de trabalho: as flexibilizações introduzidas propiciarão a assimilação de novos métodos e técnicas de gestão, criando condições para substancial melhoria dos padrões gerenciais no serviço público, beneficiando os próprios servidores.

Uma das mais relevantes alterações pretendidas pela Proposta de Emenda à Constituição nº 173/95, que tem íntima relação com os objetivos específicos acima referenciados, se refere à flexibilização da estabilidade dos servidores públicos – traço característico e distintivo do regime jurídico da função pública brasileira. Cumprindo seu papel, a exposição de motivos do projeto reformista apresentou os fundamentos que justificariam a necessidade da relativização deste instituto para a conformação da burocracia administrativa à realidade contemporânea, os quais, pela importância que representam para o presente trabalho, serão cuidadosamente analisados.

A exposição de motivos interministerial nº 49, de 18 de agosto de 1995, apesar de expressamente reconhecer a importância histórica do instituto da estabilidade dos servidores públicos no combate à Administração patrimonialista e ao uso da demissão como instrumento político, afirma que a sua extensão para todos os quadros e carreiras de servidores da Administração gerou distorções fiscais e organizacionais (v.g. a impossibilidade de equacionar eventual excesso de quadros, que, como decorrência lógica, leva a um excesso de

⁹¹ Ibid.

gastos). Para tanto, aposta em uma divisão dos funcionários públicos, com parâmetro nas atividades finalísticas das carreiras, de sorte que aqueles que exerciam funções exclusivas de Estado seriam agraciados com a *estabilidade rígida*, ao passo que aos demais servidores restariam uma *estabilidade flexível* – que, a bem da verdade, seria equivalente a uma ausência de estabilidade⁹².

Quanto ao ponto, mister considerar que a segmentação das carreiras públicas, na forma como proposta pelo constituinte reformador, através de uma flexibilização seletiva da estabilidade dos servidores públicos, entra em contradição com os próprios fundamentos que nortearam a gênese do instituto (que foram expressamente reconhecidos no texto vinculado à exposição de motivos da Proposta de Emenda à Constituição nº 173/95) e tendem a criar um ambiente instável entre os quadros de pessoal do Estado.

Isto porque a distinção das carreiras propostas pelo Projeto de Emenda leva em consideração um parâmetro extremamente vago e impreciso: o que viria a ser o exercício de funções exclusivas de Estado? Partindo de qual premissa o poder constituinte reformador definiria quais seriam as funções exclusivas de Estado? O mesmo conceito de função exclusiva de Estado para a União, também o seria para os Estados, Distrito Federal e Municípios? Afinal, todos que exercem a função pública, não exercem funções exclusivas de Estado? Como se nota, a fluidez conceitual da noção central utilizada para segmentar as carreiras públicas, a partir da flexibilização seletiva da estabilidade dos servidores públicos, tende a promover no agente sensações de duas ordens: descontentamento, em razão da desvalorização e sucateamento da carreira, por não ser considerada exclusiva de Estado e merecedora da estabilidade rígida, e o acirramento competitivo para com as carreiras consideradas típicas de Estado. Tais reações, em um cenário que exige uma Administração transversal e interconectada⁹³, fulminariam a unidade e coesão da função pública, necessárias para o regular atendimento das demandas sociais (que são cada vez mais complexas).

⁹² Quanto ao ponto, deve ser reforçado que a estabilidade dos servidores públicos, em razão dos seus fundamentos de constituição, não pode ser lida como pretendido pela reforma sob análise: ou rígida, ou flexível. A estabilidade é espécie de instituto que não admite ponderação (apesar de admitir relativização): não existe meia estabilidade, ou apenas um traço de estabilidade; ou se tem, ou não se tem estabilidade. O constituinte reformador peca, nesse ponto, em querer agradar a “gregos e troianos”: os servidores públicos, contrários à reforma, e os *players* políticos, à época, apoiadores do movimento de reforma.

⁹³ BITENCOURT NETO, op. cit., p. 127.

Lado outro, apesar do reconhecimento quanto à importância da estabilidade dos servidores públicos para o processo de impessoalização e moralização da Administração Pública brasileira, o Projeto de Emenda acaba por restringir tal instituto a um número extremamente restrito de carreiras, como se eventuais influências políticas, econômicas e sociais não fossem também nocivas se inseridas sobre aqueles que não exercem as intituladas funções típicas de Estado.

As carreiras públicas não podem ser pensadas, como pretendia intentar o projeto de reforma, com total individualidade e isolacionismo, como se a estrutura organizacional da Administração Pública fosse formada por vínculos estanques. No Estado de Direito Democrático e Social, como referenciado por Eurico Bitencourt Neto⁹⁴, a Administração Pública tende cada vez mais à multipolaridade, pautada pela interpenetração e pela intersetorialidade, exigindo uma atuação transversal entes cargos, carreiras e órgãos para o cumprimento de metas e objetivos comuns.

Nesse sentido, a flexibilidade seletiva da estabilidade dos servidores públicos desconsidera a importância de todo e qualquer cargo público para a consecução do projeto de Estado e para a obediência aos princípios administrativos contidos no *caput* do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. É que, em um ambiente multipolar, a regular atuação das consideradas “funções exclusivas de Estado” depende umbilicalmente da atuação independente, imparcial e impessoal de um sem número de funções que lhes fornecem subsídios para o exercício do seu múnus, o que vem sendo garantido, de há muito, pela rigidez irrestrita do instituto da estabilidade.

⁹⁴ “Outra dimensão da multipolaridade da Administração contemporânea, manifesta-se em sua atuação interna, em que a clássica divisão estanque de atribuições e competências entre os vários serviços e órgãos públicos é paulatinamente substituída, ao menos no que toca aos grandes serviços, pela interpenetração de atribuições e pela intersetorialidade das políticas públicas a serem realizadas ou reguladas pelas estruturas da Administração Pública. É o caso de uma organização compartilhada de serviços públicos, em que o cumprimento das metas e objetivos de um dependem do cumprimento de metas e objetivos de outro. [...] A multipolaridade interna da atuação administrativa decorre da transversalidade de boa parte dos serviços administrativos contemporâneos, perdendo sentido uma organização administrativa setorializada e estanque. As políticas públicas e sua execução são, cada vez mais, transversais aos diversos órgãos públicos, formando-se uma rede de múltiplos polos de atuação, que exige coordenação, harmonização, coesão, que se asseguram adequadamente por meio de um procedimento de concertação ou contratualização.”. In: BITENCOURT NETO, Eurico. *Concertação administrativo interorgânica: direito administrativo e organização no Século XXI*. São Paulo: Almedina, 2017. p. 130.

É pelas razões acima elencadas que, na remota hipótese de se permitir conjecturar a realização da dicotomia entre carreiras exclusivas e não exclusivas de Estado, como pretendia o projeto de reforma, só o seria permitido para conferir maior rigidez à prerrogativa da estabilidade, e nunca para flexibilizá-la. É nesta perspectiva que Juarez Freitas⁹⁵ defende a existência da estabilidade comum para o exercício de funções que não sejam consideradas típicas de Estado, ao passo que haveria uma estabilidade qualificada para as carreiras essenciais ao funcionamento do Estado, às quais não estariam sujeitas à incidência da regra prevista no art. 169, §4º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que autoriza a exoneração de servidores estáveis caso a despesas com pessoal ultrapasse os limites fixados em lei complementar.

Para arrematar, é necessário reforçar que, diferente do que veiculado pela exposição de motivos da Proposta de Emenda à Constituição nº 173/95, a Administração Pública brasileira, notadamente no que concerne ao regime jurídico da função pública, ainda guarda alguns resquícios da feição patrimonialista, o que reforça a necessidade de uma estabilidade rígida. Apesar do grande progresso obtido com a inserção de regras tendentes a garantir a impessoalização e moralização administrativa, o poder político ainda exerce forte influência na organização da Administração Pública. Exemplo deste tráfico de influências reside na inevitabilidade de edição, em 2008, do verbete da Súmula Vinculante nº 13⁹⁶, pelo Supremo Tribunal Federal, com o objetivo de impedir a prática do nepotismo no preenchimento de cargos públicos de livre nomeação e exoneração. A necessidade do posicionamento adotado pela Suprema Corte, em pleno século XXI, demonstra que a função pública, no Brasil, ainda é um espaço permeável à consecução de interesses escusos, alheios

⁹⁵ “A estabilidade na carreira típica de Estado (ao lado da vitaliciedade que algumas detêm por força da Constituição), para além das mudanças pontuais no tocante às regras, deve ser vista como qualificada, desempenhando significativas funções. De fato, tal proteção de alçada constitucional colima garantir a manutenção das políticas públicas, uma vez que são tais servidores que asseguram a permanência das metas do Estado, a longo prazo. A estabilidade qualificada oferece, ainda, ao servidor, que responde por atividade essencial, uma salvaguarda contra a prepotência dos mandantes de turno, não raro transvestida de “discricionariedade”. Outra função reside na contrapartida que o regime institucional qualificado oferece à vista de periclitante lâmina posta à disposição do Poder Público sob a forma do poderio unilateral de alteração das regras do regime.”. In: FREITAS, Juarez. *Carreiras de Estado – O núcleo estratégico contra as falhas de mercado e de governo*. In: FORTINI, Cristiana (Coord.). *Servidor público: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra*. 2ª ed. revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 181-182.

⁹⁶ A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 13. Data de publicação: 29 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1227>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

ao interesse público, o que ressalta a importância da estabilidade para o exercício independente e impessoal da função pública.

É necessário ressaltar, contudo, que o objetivo do presente trabalho não é defender cegamente a estabilidade dos servidores públicos, creditando a ela o status de prerrogativa funcional absoluta sem reconhecer que, como todo e qualquer instituto, convive com distorções que devem ser corrigidas ou evitadas. Desde que muito bem estruturadas e regulamentadas – medidas indispensáveis para que sejam afastadas arbitrariedades –, a relativização da estabilidade por insuficiência de desempenho ou por adequação fiscal do Estado encontram assento constitucional e se inserem em um juízo de proporcionalidade entre a manutenção da estrutura da Administração e o necessário custeio de outras metas e objetivos atribuídos ao Poder Público. O que se combate, em verdade, por significar um verdadeiro retrocesso no âmbito do regime jurídico da função pública, é a intenção do constituinte reformador em possibilitar a exoneração de servidores estáveis por *necessidade da Administração*.

5.2. A Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020.

A Emenda Constitucional nº 19/98 – decorrente da Proposta de Emenda à Constituição nº 173/95 – alterou de forma substancial o regime jurídico dos servidores públicos estabelecido originalmente pela Constituição de 1988. Para além da extinção da obrigatoriedade da adoção do regime jurídico único pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (que tempos depois teve sua redação suspensa pelo deferimento parcial da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135⁹⁷), foi alterada a redação do art. 41 da CRFB/88, condicionando a estabilidade dos cargos públicos ao procedimento de avaliação periódica de desempenho, bem como a possibilidade de relativização da estabilidade de servidores públicos já estáveis caso as despesas com pessoal ativo e inativo de qualquer das entidades federadas superassem o limite estabelecido em lei complementar (art. 169, *caput* e §4º da CRFB/88).

⁹⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135*. Relator: Ministro Néri da Silveira. Relatora para acórdão: Ministra Ellen Gracie. Data da decisão: 02 ago. 2007. Data da publicação: 07 mar. 2008. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=11299>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

Apesar de todo o *marketing*⁹⁸ que envolveu a então denominada reforma administrativa do Estado, com reprodução direta da ideologia neoliberal que se intentava implementar, a Emenda Constitucional nº 19/98 não logrou êxito em implementar um dos seus principais objetivos – que, à época, era evidenciado como o principal fator de agravamento do desequilíbrio fiscal das contas públicas e empecilho para a reformatação da estrutura organizacional da Administração Pública: a flexibilização da estabilidade dos servidores públicos.

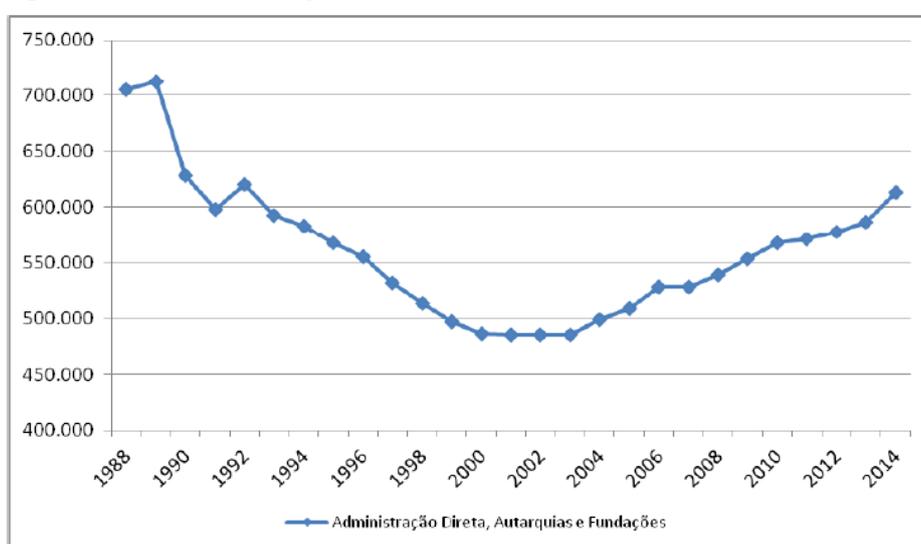
Pouco tempo depois, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (filiado ao Partido dos Trabalhadores – PT) nas eleições presidenciais de 2002 demarcou o início de um novo projeto político e de Estado para a condução da gestão pública, com impactos consideráveis no regime jurídico dos servidores públicos. Não se pode afirmar que a eleição de Luiz Inácio significou um rompimento com a ideologia neoliberal comungada pelos presidentes anteriores, mas uma ressignificação e compatibilização daquela aos princípios e dogmas constitucionais, consagrando a noção de uma *ideologia constitucionalmente adotada* (para evitar digressões repetitivas, remete-se o leitor ao capítulo 4 deste trabalho, que trata de forma específica sobre o tema).

Diante desse contexto, a predileção pelo *Estado mínimo*, que antes ocupava posição de destaque na retórica do projeto neoliberal que se pretendia implementar, deu lugar à estruturação de um *Estado adequado*, que possuísse capacidade técnica e material humano suficiente para dar concretude às múltiplas demandas que lhe eram exigidas, caracterizadas, nesta nova realidade, pela hipercomplexidade.

⁹⁸ “Desde os primórdios do governo Collor de Mello, começou a ser difundida no país, pelo próprio governo, a ideologia neoliberal, no sentido da diminuição do tamanho do Estado e da consequente diminuição dos custos suportados por este. Como estratégia, o governo Collor de Mello utilizou o discurso de que a grande solução para os problemas do servidor público era se tornar empresário, dono de seu próprio negócio, o que levou milhares de servidores a pedirem exoneração do serviço público sob a ilusão de que só prosperariam na vida se não tivessem patrão, ou seja, se fosse seu próprio patrão. Outra estratégia utilizada foi a divulgação da equivocada ideia de que todo servidor público era preguiçoso, incompetente e indolente. Houve uma generalização do que se configuraria situações individuais. Passou-se também a se denegrir a importância da prestação do serviço público e a minar a dignidade, o orgulho do servidor em prestar serviço público. No início do governo de Fernando Henrique Cardoso, já estava arraigada em toda a sociedade uma prevenção contra os servidores públicos, situação ideal para ser lançada a proposta de reforma administrativa, que redundaria na flexibilização da estabilidade. Todos os males da administração pública eram então atribuídos aos servidores públicos.”. In: COUTINHO, p. 44.

Consequência direta desse novo projeto político, no âmbito da função pública, pode ser verificada na preocupação da Administração com a recomposição da sua força de trabalho, que de 1988 a 2000 havia sofrido redução de quase 30% em seu quantitativo efetivo. Conforme Boletim Estatístico de Pessoal Civil do Poder Executivo Federal, entre 2002 e 2014 foi envidado grande esforço para o restabelecimento dos quadros de pessoal da Administração Pública, como forma de dar sustentação instrumental à amplitude que o Estado passava a alcançar⁹⁹.

Figura 4 – Evolução do quantitativo de servidores civis ativos do Poder Executivo



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, com dados provenientes do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) do governo federal. Informações consolidadas na cartilha dos Servidores Públicos Federais: Perfil – 2015, da série ENAP Estudos.

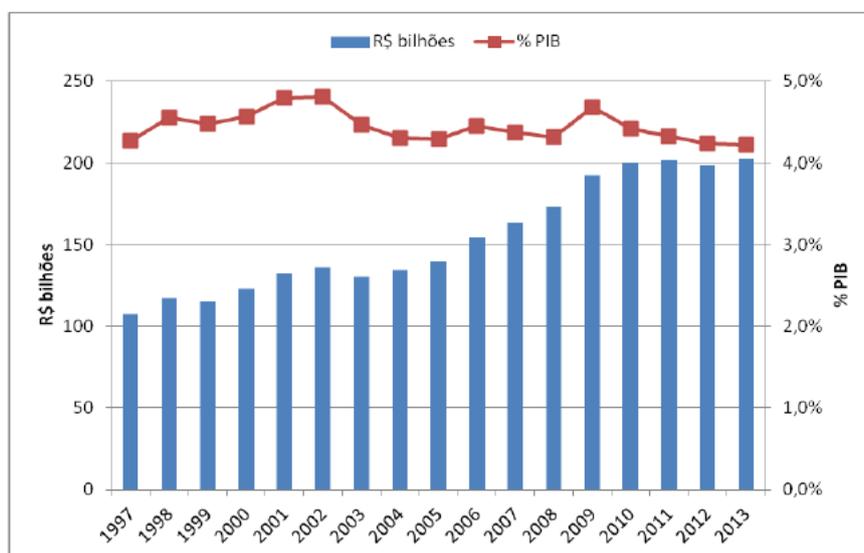
A expansão do tamanho do Estado e, conseqüentemente, do funcionalismo público, representou, invariavelmente, um incremento nas despesas dos entes federados com o setor de pessoal; decorrente tanto do aumento do quantitativo de servidores, como da valorização remuneratória das carreiras públicas (que, para a consolidação da projeto político vitorioso em 2002, demandava maior qualificação e dedicação dos exercentes das funções públicas). Conforme dados apresentados na cartilha Servidores Públicos Federais: Despesas e Remuneração¹⁰⁰, de autoria da Escola Nacional de Administração Pública, se em 1997 as despesas com pessoal do Executivo Federal alcançavam a monta de pouco mais de 2,0% do

⁹⁹ FREIRE, Alessandro; PALOTTI, Pedro. Perfil, composição e remuneração dos servidores públicos federais: trajetória recente e tendências observadas. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, VIII, 2015, Brasília/DF. Disponível em: < <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2237/1/009.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

¹⁰⁰ ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Servidores públicos federais: despesas e remunerações*. 2014. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1293>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, ao final de 2013 estes gastos chegavam ao dobro, 4,0%.

Figura 9 – Evolução das Despesas de Pessoal na União



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, com dados provenientes do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) do governo federal. Informações consolidadas na cartilha dos Servidores Públicos Federais: Despesas e Remuneração – 2014, da série ENAP Estudos.

Ocorre que, simultaneamente à valorização e expansão das carreiras públicas, o sucesso econômico brasileiro, vivenciado, notadamente, no primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2006), foi se enfraquecendo. Aliado a um certo descontrole fiscal das contas públicas, a grande crise econômica mundial de 2008 – 2009 fez com que o país reduzisse suas taxas de crescimento, os investimentos internacionais retrocedessem e as receitas públicas diminuíssem drasticamente, ao passo que o Estado, que acabara de conviver com uma política de recrudescimento e expansão, passou a representar um custo fixo incompatível com seu atual cenário fiscal.

Nesse sentido, o discurso neoliberal que imperou no Brasil a partir de 1989, com a eleição presidencial de Fernando Affonso Collor de Mello, até o final do mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 2002, passou novamente a ganhar espaço a partir de 2014. Era preciso, mais uma vez, controlar os gastos públicos, equilibrar o orçamento e evitar o endividamento, o que significava, em suma, a contenção de despesas e, conseqüentemente, a redução do tamanho do Estado. Assim como no transcorrer da década de 90, voltava-se à tona a ideia de construção de um *Estado mínimo*, suficiente para suprir as demandas sociais básicas,

deixando a cargo do setor privado, mediante parcerias públicas, o cumprimento das metas e objetivos mais complexos.

O retorno a esse estado de coisas se fortificou com o impeachment da Presidenta Dilma Vana Rousseff, fundado na constatação de manobras contábeis ilegais realizadas durante seu governo, e se consolidou com a eleição presidencial, em 2018, do ex-deputado federal Jair Messias Bolsonaro.

Diferente do projeto de Estado adotado pelos seus antecessores – Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff, ambos filiados ao Partido dos Trabalhadores (PT) –, Bolsonaro (como é popularmente conhecido) foi eleito com um nítido propósito reformista: era preciso reestruturar o sistema, para que o Brasil retomasse os rumos do crescimento e da prosperidade. Para tanto, estavam inseridas em seu plano de governo¹⁰¹ diversas reformas estruturais, entre as quais: a da previdência, a tributária e a administrativa¹⁰². Quanto a esta última, o Presidente seguiu a mesma estratégia de *marketing* adotada, há muito, por Collor e Fernando Henrique Cardoso: propagava-se críticas ostensivas à qualidade e ineficiência dos serviços públicos, evidenciava as altas remunerações de alguns poucos cargos da função pública para condená-la como razão do insucesso econômico do país e estigmatizava os servidores públicos como classe privilegiada, que tinha suas regalias custeadas pelo esforço e trabalho de toda a coletividade.

É dentro deste contexto que em 03/09/2020, o então Ministro da Economia, Paulo Roberto Nunes Guedes, apresentou junto à Mesa da Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020¹⁰³, que pretende alterar as disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa.

¹⁰¹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Plano de Governo do candidato à Presidência da República Jair Messias Bolsonaro, para o mandato de 2018-2021*. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/propostas-de-candidatos>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

¹⁰² Apesar de não estar expressamente referenciada no texto do seu plano de governo, o que, em uma análise perfunctória, se credita a questões eleitorais, a reforma administrativa representou traço marcante do seu projeto de Estado e pode ser facilmente deduzida das concepções de Administração Pública, gestão e eficiência, inseridas em seus objetivos e metas governamentais.

¹⁰³ BRASIL. Exposição de Motivos da Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020. Brasília, 03 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01d4uw0gq42y0b1fosvo7j3z98x675100.node0?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020>. Acesso em: 13 mar. 2021.

Fazendo um paralelo entre os contextos que precederam a Proposta de Emenda à Constituição nº 173/95 (que deu origem à redação da Emenda Constitucional nº 19/98) e a Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020, é possível perceber que conjunturas econômicas deficitárias, notadamente no que concerne aos gastos públicos, quase sempre dão ensejo a projetos reformistas e, especialmente, a projetos de reformas da Administração Pública. Pode-se afirmar que existe quase um consenso entre os *players* políticos e econômicos entre o equilíbrio fiscal das contas públicas e a redução do tamanho do Estado, de modo que todo cenário de instabilidade promove, como solução, uma reformatação da Administração Pública.

5.2.1. A exposição de motivos e os fundamentos da relativização da estabilidade dos servidores públicos.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020 que, assim como a de 1998, veio a ser intitulada de *reforma administrativa*, seguiu à risca o caminho traçado pela Emenda Constitucional nº 19/98, perseguindo os mesmos objetivos e tentando implantar, dessa vez, as alterações antes propostas, mas que não figuraram no texto final do projeto reformista.

Conforme consta da exposição de motivos do projeto, são três os principais objetivos a serem alcançados com as alterações veiculadas na citada proposta: “(a) modernizar o Estado, conferindo maior dinamicidade, racionalidade e eficiência à sua atuação; (b) aproximar o serviço público brasileiro da realidade do país; e (c) garantir condições orçamentárias e financeiras para a existência do Estado e para a prestação de serviços públicos de qualidade”¹⁰⁴.

Se lida a exposição de motivos isoladamente, assim como ocorrera em 1998, o intérprete acreditaria cegamente que a Proposta de Emenda apresentada daria ensejo a um novo marco paradigmático para a Administração Pública brasileira, com a transformação da sua filosofia comportamental, a introdução de novos meios e métodos de atuação e a consolidação de uma nova estrutura da burocracia administrativa. Contudo, o que se verifica, mais uma vez, é que a reforma administrativa se reduz a uma reforma do regime jurídico do funcionalismo público, que, apesar de contar com distorções e inadequações, não tem

¹⁰⁴ Ibid.

amplitude suficiente para transformar toda a Administração. Mais uma vez, como lecionou Maria Coeli Simões Pires¹⁰⁵ em 1997, preferiu o poder constituinte derivado reformador envidar esforços em transformações meramente conjunturais, deixando para segundo plano os projetos estruturais, únicos que realmente contam com potencial de transformação.

Dentre as propostas trazidas pelo projeto reformista de 2020, os que guardam pertinência temática com o presente trabalho podem ser reduzidos a três, sobre os quais realizaremos, a seguir, as devidas considerações: **i)** a criação de novos vínculos jurídicos entre os agentes públicos e o Estado; **ii)** a restrição do instituto da estabilidade às intituladas carreiras típicas de Estado; e **iii)** o estabelecimento do vínculo de experiência como etapa obrigatória para a aprovação em concurso público.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020 insiste¹⁰⁶ na alteração da redação do *caput* do art. 39 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, extinguindo do texto constitucional a necessidade de fixação do regime jurídico único pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mas, desta vez, para possibilitar a formação e convivência harmônica de novos vínculos jurídicos entre agente-Estado. A justificativa apresentada pelo constituinte reformista para a multiplicidade de vínculos consiste na necessidade de modernização do Estado, como o intuito de se estabelecer uma “política de gestão de pessoas ágil, adaptável e conectada com as melhores práticas internacionais”¹⁰⁷. Cinco foram as espécies de vínculos criados:

i) o vínculo de experiência, tratado como uma etapa do concurso para ingresso em cargo por prazo indeterminado ou em cargo típico de Estado, que proporciona a admissão dos mais bem avaliados ao final do período;

¹⁰⁵ PIRES, op. cit., p. 246.

¹⁰⁶ Fala-se, aqui, em “insistir”, pelo fato de que a Emenda Constitucional nº 19/98 já havia logrado êxito em alterar a redação do art. 39, *caput* da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, extirpando do diploma constitucional a necessidade de fixação de regime jurídico único pelos entes federados. Contudo, a respectiva alteração constitucional teve sua redação suspensa pelo Supremo Tribunal Federal, em razão de parcial provimento em medida cautelar, prolatada ainda em 2008, quadro jurídico que permanece sem solução definitiva até hoje. Nesse sentido, preferiu utilizar o verbo “insistir”, tendo em conta que a alteração proposta pela Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020 representa mais uma tentativa legislativa nesse sentido.

¹⁰⁷ BRASIL. Exposição de Motivos da Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020. Brasília, 03 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01d4uw0gq42y0b1fosvo7j3z98x675100.node0?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020>. Acesso em: 13 mar. 2021.

ii) o vínculo por prazo determinado, que possibilitará a admissão de pessoal para necessidades específicas e excepcionais com prazo certo;

iii) o cargo com vínculo por prazo indeterminado, para o desempenho de atividades contínuas, que não sejam típicas de Estado, abrangendo atividades técnicas, administrativas ou especializadas e que envolvem maior contingente de pessoas;

iv) cargo típico de Estado, com garantias, prerrogativas e deveres diferenciados, restrito àqueles que desempenham atividades típicas, sensíveis, estratégicas e que representem o poder extroverso do Estado; e

v) o cargo de liderança e assessoramento, correspondente aos atuais cargos em comissão e funções de confiança.

A ideia de diversificação dos vínculos que estruturam o regime da função pública não parece, *prima facie*, uma alteração desacertada. É que, de fato, existem um número extenso de diversos cargos públicos, que exercem atribuições diametralmente opostas e que necessitam, para o regular exercício do seu múnus, de regramentos diversos e específicos; afinal, não parece razoável admitir que um professor universitário seja disciplinado por uma mesma estrutura legislativa que um agente de saúde pública, face à inquestionável especificidade das suas funções.

Ocorre que esta dinamização dos vínculos firmados entre agente-Estado, indispensáveis, atualmente, para a conformação da organização administrativa em relação à hipercomplexidade das demandas que lhe são exigidas, veio acompanhada da precarização destes mesmos vínculos. Isto porque a estabilidade dos servidores públicos, instituto até então conferido à totalidade dos cargos públicos efetivos, ficaria restrita – como se pretendeu com a Proposta de Emenda à Constituição nº 173/95, posteriormente convertida na Emenda Constitucional nº 19/98 – a apenas um dos vínculos: o daqueles que exerceriam as funções típicas de Estado.

A respeito dessa flexibilização seletiva da estabilidade dos servidores públicos, reitera-se aqui o que fora sustentado no tópico anterior (uma análise completa desta temática fora realizada no item 5.1.1 do capítulo anterior, para o qual remete-se o leitor, para evitar

digressões repetitivas): ela em nada ajuda, apesar de muito atrapalhar. E isso se deve a dois principais motivos: o primeiro consiste nas possíveis tensões entre as carreiras públicas, que se dividiriam entre aqueles que exercem e os que não exercem atividade típicas de Estado, fomentando uma rivalidade competitiva que prejudicaria a unidade da Administração Pública, essencial em um ambiente multipolarizado. O segundo se verifica na fragilidade do conceito “atividade típica de Estado”, visto que, sob uma lógica sistêmica, toda e qualquer atividade deve ser classificada como exclusiva de Estado e, portanto, merecedora da proteção conferida pela estabilidade. Ressalta-se, nesta oportunidade, que a estabilidade dos servidores públicos deve ser encarada como instituto responsável pela atuação impessoal, imparcial e independente do agente, de sorte que, independente da atribuição finalística do cargo ocupado, ela é indispensável para a consecução do processo de impessoalização e moralização da Administração Pública – uma conquista que vem sendo alcançada progressivamente ao longos dos últimos oitenta anos¹⁰⁸.

Questão interessante e inovadora trazida à baila pela Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020, que projeta discussões quanto aos fundamentos da estabilidade dos servidores públicos, diz respeito ao vínculo de experiência que passará a ser exigido como etapa obrigatória dos concursos públicos. Em artigo específico sobre o tema, André Pinho Simões e Bianca Rocha Barbosa¹⁰⁹ correlacionaram tal vínculo com os programas de *trainee* instituídos pelas grandes empresas privadas, em que pretende o constituinte derivado que o agente público, antes de efetivado em determinado cargo público, passe por uma espécie de período de prova, no qual deverá demonstrar aptidão para o exercício da função em que será investido.

Reiteradamente ao longo deste trabalho tem-se tentado construir um raciocínio acerca dos fundamentos que deram ensejo à estabilidade dos servidores públicos, na intenção

¹⁰⁸ “Como já afirmamos alhures, longe de se tratar de benefício cartorário, a estabilidade encontra razão e fundamento na necessária neutralidade que deve matizar a Administração Pública. Para a manutenção de uma burocracia profissional e imparcial, serviente do comando governamental, mas ao mesmo tempo dele independente, é que se forjou, na tradição clássicas das escolas francesas de Administração e de Direito Público, o instituto da estabilidade funcional.”. In: ESTEVES, Júlio César dos Santos. *Uma reflexão sobre estabilidade funcional e sobre o prazo do estágio probatório*. In: FORTINI, Cristiana (Coord.). *Servidor público: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra*. 2ª ed. revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 1188.

¹⁰⁹ SIMÕES, André Pinho; BARBOSA, Bianca Rocha. *A crise do vínculo estatutário unilateral e os novos contornos da função pública no Brasil*. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 20, n. 238, p. 18-30, dez. 2020. p. 27.

de vincular o instituto ao exercício impessoal, independente e imparcial da função pública, necessário dentro do processo de moralização e impessoalização da Administração, que deverá ser afastada da sua histórica face patrimonialista. Nesse diapasão, a relativização da estabilidade dos servidores públicos apenas deveria ocorrer de forma excepcional, como ocorre na hipótese do art. 41, §1º, inciso III da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em caso de reprovação na avaliação periódica de desempenho, ou na do art. 169, §4º do mesmo diploma constitucional, decorrente da superação do limite legal de gastos com despesa de pessoal ativo e inativo de qualquer dos entes federados. Isto porque, ao relativizar a estabilidade dos servidores públicos, abre-se um espaço em que se torna possível o exercício de influências políticas, econômicas e sociais, muitas das vezes alheias ao interesse público (reitera-se, mais uma vez, que a estabilidade dos servidores públicos é condição indispensável para o exercício da função pública de forma imparcial, independente e impessoal).

E sendo assim, se relativizar a estabilidade é algo que deva ser encarado, na ordem jurídico-constitucional posta em 1988, de forma excepcional, pretender que os agentes públicos, notadamente aqueles que exercem as intituladas “atividades típicas de Estado”, sejam submetidos a vínculo de experiência, além de não ter razão prática, torna a função pública ainda mais precária e, conseqüentemente, mais cedente às externalidades – que, quase sempre, objetivam alcançar interesses alheios ao público. Neste aspecto, mais uma vez se faz referência a artigo específico sobre o tema, de autoria de André Pinho Simões e Bianca Rocha Barbosa¹¹⁰, em que se elencou dois argumentos suficientes para demonstrar a incompatibilidade desta espécie de vínculo com o modelo de função pública adotado pela Constituição de 1988:

[...] os concursos públicos de provas ou de provas e títulos – condição indispensável para o ingresso no serviço público – são conhecidos pela sua ampla concorrência e acentuado rigor técnico, de sorte que pressupõe-se, em razão da própria rigorosidade, que eventuais candidatos aprovados nestes certames encontram-se aptos e capacitados para o exercício das suas funções. Assim, a adoção do vínculo de experiência, nesse contexto, serviria, em realidade, para precarizar o vínculo jurídico formado entre agente público e Estado, sujeitando o “candidato” a um período de prova continuado e desnecessário, fazendo do exercício da função pública uma espécie de “corrida” para a manutenção do vínculo funcional, o que não se coaduna com o modelo de carreira adotado pelo constituinte originário.

[...] o vínculo de experiência obrigatório produzirá efeitos nefastos quanto à imparcialidade e independência do agente público, que, como forma de consolidação de um vínculo até então precário, tornará campo fértil para a inserção

¹¹⁰ SIMÕES; BARBOSA, op. cit., p. 27-28.

de interesses escusos decorrentes do poder hierárquico, o que também se mostra incompatível com o modelo de carreira adotado.

Para dar concretude à questão ora em debate, vale um exemplo prático: vigendo na Constituição de 1988 o princípio do juiz natural, como regra estabilizadora de competência, sendo vedada designações de magistrados *ad hoc*, como seria possível conceber a existência de um vínculo de experiência para Magistrados? Qual o nível de imparcialidade que um Magistrado em vínculo de experiência teria, sabendo que a sua permanência no exercício da função dependeria da sua ulterior aprovação¹¹¹? É evidente que esta espécie de vínculo, que, de acordo com a Proposta de Emenda, subsistirá, inclusive, para as funções típicas de Estado, não tem acolhimento no *design* constitucional erigido em 1988.

Afirma-se, em suma, que a Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020, intitulada pelo Governo de *reforma administrativa*, não se presta à finalidade para a qual foi denominada. Muito pelo contrário, o projeto de reforma altera de forma substancial exclusivamente o regime jurídico da função pública, deixando de lado questões urgentes e necessárias para a adequação e atualização da Administração Pública brasileira, sendo maculada pelos mesmos vícios observados na tramitação da Emenda Constitucional nº 19/98.

Quanto mais, a intenção de novamente fazer prevalecer a ideologia neoliberal sobre a *ideologia constitucionalmente adotada*, acabou por gerar distorções nas alternativas apresentadas pelo projeto reformista, que, sem qualquer juízo de proporcionalidade ou ponderação, eleva o controle de gastos públicos e o equilíbrio fiscal a um patamar incomunicável com o regular exercício da função pública. Neste aspecto, a partir da multiplicidade de vínculos jurídicos, a estabilidade dos servidores públicos passa a ser privilégio das intituladas “funções típicas de Estado”, ao passo que a formação de vínculos precários entre agente-Estado se torna a tônica do funcionalismo brasileiro. Sem querer trabalhar com futurologia – o que não teria cabimento neste trabalho, ante o rigor científico que lhe serve de embasamento –, o resultado das transformações pretendidas será a quebra do impessoalidade, independência e imparcialidade no exercício da função pública, desconstruindo todo o processo de moralização e impessoalização com que convivemos nos

¹¹¹ Importante ressaltar, neste contexto, que, à luz do texto da Proposta de Emenda à Constituição nº 173/95, a aferição de desempenho para aprovação na etapa de “experiência” seria intimamente ligada ao viés quantitativo, em detrimento do qualitativo, tornando a prestação jurisdicional uma espécie de ônus e não um direito constitucionalmente garantido de resposta do Estado às pretensões que lhe são apresentadas.

últimos anos, abrindo espaço para o desenvolvimento de uma Administração neopatrimonialista¹¹².

¹¹² A Administração Neopatrimonialista, diferente daquela que figurou no Brasil durante o período colonial, constrói o seu arranjo político e sua capacidade de influência por meios institucionalmente permitidos e constituídos. Vale dizer, diferente do patrimonialismo clássico, em que a Administração era explicitamente vinculada à imagem dos detentores do poder político, na Administração Neopatrimonialista os players do jogo político constroem estruturas legítimas que possibilitem as suas articulações e, conseqüentemente, o tráfico de influências. Nesta nova roupagem, não se contentam em associar a Administração às figuras de poder, mas de criar uma relação de interdependência entre o Estado e a postura ativa daquelas; o que, a bem da verdade, é muito mais trágico.

6. A (IM)POSSIBILIDADE DE RELATIVIZAÇÃO DA ESTABILIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Ao longo dos capítulos deste trabalho pretendeu-se demonstrar, sob enfoques diversos, as razões e os fundamentos que deram ensejo à estabilidade dos servidores públicos junto à estrutura de pessoal da Administração brasileira.

Se analisado sob a perspectiva histórico-constitucional, tal instituto representou um avanço e, porque não, uma conquista contra a malversação da coisa pública, típica da cultura administrativista imperial e que se prorrogou (e ainda se prorroga) pelo período republicano. É que a Administração Pública brasileira sempre guardou, em seu âmago, resquícios de uma filosofia comportamental patrimonialista, fazendo com que, não raras vezes, a máquina pública seja utilizada para a persecução de fins alheios ao interesse público, gerando, portanto, distorções sistêmicas.

É por isso que, ao passar dos anos, foi-se percebendo o recrudescimento de processos de moralização e impessoalização da Administração Pública e, principalmente, da função pública; mandamentos esses que, pela importância que apresentam junto à lógica constitucional atual foram elevados aos status de princípios administrativos, previstos no *caput* do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. E é dentro deste ambiente e dessa nova cultura da Administração que a estabilidade dos servidores públicos surge como instrumento de proteção dos vínculos formados entre agente-Estado, na intenção de impedir ou evitar a utilização política da função pública (o famoso “toma lá, dá cá” e a “barganha dos cargos públicos”, hoje vedados pela edição do verbete da Súmula Vinculante nº 13¹¹³)¹¹⁴.

¹¹³ A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 13. Data de publicação: 29 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1227>>. Acesso em: 14 mar. 2021.

¹¹⁴ Celso Antônio Bandeira de Mello manifesta entendimento nesse mesmo sentido, ao lecionar que “Quando se garante o servidor, garantem-se indiretamente as indispensáveis impessoalidade e lisura (que correspondem ao propósito fundamental do legislador) na condução administrativa da coisa pública. [...] Com o intuito de que a Administração Pública não se desvincule de suas finalidades e não se transforme em um organismo a serviço dos ocupantes temporários dos cargos de direção da coisa pública, é imprescindível que o corpo administrativo do Estado, ou seja, os servidores, disponham de um regime propiciador de uma razoável independência para poder agir tecnicamente, direcionado para os objetivos públicos e, por conseguinte, impessoais.”. In: MELLO,

Se analisado sob o viés pragmático, a estabilidade dos servidores públicos é condição essencial para o exercício da função pública sobre o tripé da: independência, impessoalidade e imparcialidade¹¹⁵. Isto porque ao se garantir àquele que exerce cargos públicos efetivos a prerrogativa de permanência do vínculo (para compreender a opção pela definição da estabilidade como prerrogativa do cargo público e não como direito do servidores público, remete-se o leitor ao tópico 2.2 deste trabalho), que apenas será relativizada em hipóteses excepcionais, previstas expressamente na Constituição e na legislação, o funcionário público é blindado contra externalidade políticas, econômicas e sociais, que, na grande maioria dos casos, assumem feição negativa. Nesse sentido, tal instituto figura como espécie de garantidor de que as atribuições confiadas aos funcionários públicos serão exercidas dentro dos parâmetros legais que lhe são exigidos.

Ainda, se analisado sob um viés hermenêutico-constitucional, a estabilidade dos servidores públicos decorre de uma opção feita pelo constituinte originário quando da formatação do modelo de função pública que seria adotado pela estrutura organizacional da Administração Pública brasileira, o que não pode ser desconsiderado pelo poder derivado de reforma. Ao estabelecer como parâmetro o modelo de carreira da função pública, a Constituição de 1988 foi sistematicamente estruturada sob a ótica da continuidade dos vínculos firmados entre agente-Estado, ofertando e garantindo múltiplos direitos e prestações sociais confiando na composição técnica, quantitativa e permanente dos seus quadros de pessoal. A estabilidade dos servidores públicos representa, nesse sentido, mais que uma opção viável, a única opção possível para a consecução de um determinado projeto de Estado delineado constitucionalmente, de sorte que a sua relativização dependeria, inicialmente, não de uma reforma administrativa, mas de uma reforma da própria Constituição.

Sob todos esses campos de análise, seja à luz de um viés histórico-constitucional, pragmático ou hermenêutico, afirma-se ser impossível, ante a lógica política e jurídica que se estruturou a partir de 1988, a relativização da estabilidade dos servidores públicos. Para se

Celso Antônio Bandeira de. *Regime dos Servidores da Administração Direta e Indireta*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 90.

¹¹⁵ Carmén Lúcia Antunes Rocha comunga deste entendimento ao afirmar que “a estabilidade jurídica do vínculo administrativo, firmado entre o servidor público e a pessoa estatal, tem por fundamento, num primeiro momento, garantir a qualidade do serviço prestado pela burocracia estatal democrática, impessoal e permanente. Segundo a autora, a estabilidade conjuga o profissionalismo que deve predominar no serviço público contemporâneo com a impossibilidade que impede o nepotismo e o personalismo na Administração Pública.”. In: COUTINHO, op. cit., p. 84-85.

pensar em qualquer alteração nesse sentido se faz necessário, preliminarmente, uma reforma das concepções e das bases que estruturam o próprio Estado, o que demandaria uma revisão constitucional¹¹⁶.

É preciso, contudo, não confundir a impossibilidade de relativização da estabilidade dos servidores públicos, com a absolutização deste instituto. Nesse sentido, é perfeitamente compatível com a ordem constitucional vigente e com a estrutura da organização administrativa brasileira a previsão de hipóteses de exceção acerca da estabilidade dos servidores públicos, desde que pensadas sob o enfoque da proporcionalidade, da vedação ao retrocesso e do interesse público, como ocorre com a previsão do art. 41, §1º, inciso III da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que permite a exoneração dos servidores efetivos que não obtiverem avaliação satisfatória de desempenho, e do art. 169, §4º daquele mesmo diploma, que flexibiliza a estabilidade de servidores estáveis em caso de superação dos limites de despesas com pessoal ativo e inativo fixado em lei complementar.

O objetivo do presente trabalho não é e nunca foi elevar a estabilidade dos servidores públicos à qualidade de dogma absoluto e imutável da Administração. Muito pelo contrário, o que se pretende informar é que o mencionado instituto cumpre função essencial na regular condução da Administração Pública brasileira, apesar de gerar sim algumas distorções deletérias, com efeitos nefastos, que podem e devem ser corrigidas, sem que seja necessário aniquilar a estabilidade do ordenamento jurídico vigente.

¹¹⁶ “Nos moldes do art. 3º do ADCT da CR/88, temos que o Poder Constituinte derivado reformador de revisão foi dotado de limites formais e um limite temporal. Nesse sentido, reza a Constituição que a revisão seria realizada após cinco anos de promulgação da Constituição (limite temporal) em sessão unicameral e com um quórum de maioria absoluta para aprovação das chamadas “emendas de revisão” (limites formais em relação à forma de tramitação e ao quórum de aprovação). A revisão (leia-se reforma global do texto), infelizmente, foi (abruptamente e açodadamente) realizada em 1994 [...]. [...] Outro ponto é o seguinte: muito se discute atualmente se seria cabível uma nova reforma global do texto constitucional, nos moldes expressos nele. A resposta insofismável é que não, pois o texto do ADCT só estabelece a previsão de uma revisão constitucional (como observamos já realizada). *In*: FERNANDES, op. cit., p. 144. Face ao exposto, diante da impossibilidade de realização de uma segunda revisão constitucional, afirma-se ser impossível, na vigência da Constituição de 1988, a relativização da estabilidade dos servidores públicos; o que, hodiernamente, apenas seria possível com o estabelecimento de uma nova ordem constitucional.

6.1. A estabilidade dos servidores públicos realmente está em crise?

Alçados à estatura de grande conquista social quando da Constituição de 1988, o serviço público brasileiro, assim como todas as estruturas que fazem parte da sua composição, sofreu, ao longo dos anos, um processo de desmoralização e desprestígio. A exceção do Sistema Único de Saúde – SUS, que apesar de contar com distorções, recebeu uma remodelação jurídica e uma nova roupagem instrumental que o adaptaram à realidade contemporânea, a sociedade civil enxerga os serviços públicos, em sua grande maioria, como ineficientes, onerosos e de baixa qualidade. A realidade prática brasileira permite apontar que, apesar dos elevados níveis da tributação, aqueles que possuem condições materiais investem em planos de saúde, transporte e instituições de ensino privados (e isso, só para citar alguns), por não confiarem nos serviços públicos que lhe são ofertados¹¹⁷.

Toda essa crise do serviço público convencional é redirecionada, em larga medida, aos agentes públicos que, em nome da Administração, exercem suas funções. Afinal, é muito fácil, e até compreensível, que se critique pessoas, seres físicos animados, que estruturas administrativas, que, apesar de existirem, são entes abstratos. É possível afirmar, portanto, que o desprestígio e a desmoralização dos serviços públicos atingem diretamente os servidores públicos, que passam a ser vistos pela sociedade como cúmplices de toda ineficiência e onerosidade do Estado.

É preciso pontuar, contudo, que para além da crise do serviço público, o *marketing* que se promoveu ao redor das intituladas “reformas administrativas” brasileiras, comumente praticado nos períodos em que se intentava impingir a ideologia neoliberal, contribuiu para a demonização do servidor público perante a sociedade civil. Apontados como os verdadeiros

¹¹⁷ A doutrina administrativista, atualmente, discute a existência de uma verdadeira crise da noção de serviço público, que, em razão das mudanças vivenciadas ao longo das últimas décadas, deverá se remodelada para se adequar aos novos paradigmas do Estado de Direito. Nesse sentido lecionam Rafael Garofano e Floriano de Azevedo Marques Neto: “Nada obstante o caráter de exclusividade e especialidade do serviço público à francesa, que foi largamente difundido no Brasil durante a segunda metade do século passado em um movimento de expansão desmedida conhecido como primeira crise do serviço público, assiste-se – desde a primeira metade da década de 1980 – ao início de uma nova crise conceitual, manifestada pela devolução ao campo das atividades econômicas de uma série de atividades que eram até então apropriadas pelo Estado como serviços públicos, e sujeitas, portanto, a um regime exorbitante e derogatório do direito comum. Conhecido como segunda crise dos serviços públicos, este período dos anos 80 e 90 do século passado vai levar a uma revisão daquela concepção de *publicatio*, de reserva de atividade ou de exclusividade que é marcante na concepção tradicional do serviço público, acarretando uma revisão do conceito de serviço público, que passa a concorrer com a ideia de atividades econômicas de interesse social.”. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; GAROFANO, Rafael Roque. Notas sobre o conceito de serviço público e suas configurações na atualidade. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 23, n. 46, p. 63-77 abr./jun. 2014. p. 67.

sócios de um privilegiado sistema de benefícios fáceis sustentado pelos recursos transferidos ao Estado pelo contribuinte¹¹⁸, os servidores públicos tornaram-se vilões do crescimento brasileiro, percursoros do insucesso das políticas econômicas estruturais e os culpados pela crise fiscal que assola o país a décadas.

Dentro desse cenário sistêmico de crise, tanto dos serviços como dos servidores públicos, se encontra a estabilidade. Alçada como a pedra de toque do engessamento da burocracia administrativa, o referido instituto é o principal alvo de projetos políticos de ideologias marcadamente neoliberais, que, em busca da dinamicidade dos vínculos firmados entre agente-Estado e da contenção de despesas, colocam em cheque o mais importante instrumento eficaz para a promoção da imparcialidade, impessoalidade e independência do exercício da função pública. É dentro deste contexto que foram apresentadas a Proposta de Emenda à Constituição nº 173/95 – posteriormente convertida na Emenda Constitucional nº 19/98 – e a Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020, que, valendo-se de instrumentos distintos, mas de um mesmo discurso, consubstanciam as tentativas mais notáveis de relativização da estabilidade dos servidores públicos na atualidade.

Valendo-se, mais uma vez, de uma perspectiva histórico-constitucional, concentrando o objeto de análise a partir da Constituição brasileira de 1934, quando a estabilidade dos servidores públicos, pela primeira vez, foi agasalhada pela norma fundamental, até a Constituição de 1988, é inegável que, atualmente, ela é um instituto em crise. Se, no primeiro momento, a estabilidade era comemorada como uma conquista coletiva, que auxiliaria na persecução de uma Administração Pública moralizada e impessoal (em contraponto à então reinante Administração patrimonialista), dedicada à persecução do interesse público e independente de manipulações políticas, hoje ela é encarada como um privilégio da “casta dos servidores públicos”, fator preponderante para a ineficiência dos serviços públicos e do engessamento da burocracia administrativa. Não é à toa que, nos últimos vinte e cinco anos, sua relativização foi alvo de duas Propostas de Emenda à Constituição e mais um sem número de ataques pela sociedade civil e pela classe política (notadamente concentrada no grupo aliado à ideologia neoliberal).

¹¹⁸ PIRES, op. cit., p. 246.

Ocorre que, assim como narrado no preâmbulo deste tópico, afirmar a crise da estabilidade dos servidores públicos, apesar de correta, é uma afirmação incompleta. Isto porque o referido instituto é apenas a “ponta do ice-berg”, é apenas um dos diversos institutos que está em crise no âmbito do regime jurídico da função pública e, porque não, da estrutura organizacional da Administração. Não se trata, portanto, de uma mera crise da estabilidade dos servidores públicos, mas de uma crise sistêmica de todo o seu regime.

Em uma análise macro da situação posta em evidência, na intenção de encontrar os fundamentos deste colapso, dois são apontados como fatores principais: a cultura burocrática que se formou ao redor do regime jurídico da função pública e a resistência à inovação – seja de instrumentos, seja de recursos humanos – que se consolidou com a organização e reunião dos “burocratas incrustados na máquina pública ou de corporações privilegiadas”¹¹⁹.

Sob a perspectiva cultural, é indispensável ressaltar que, como legado da Administração patrimonialista que reinou durante o período do Brasil Império, os cargos públicos sempre foram vistos como um espaço de privilégio, de conforto funcional, restrito às classes privilegiadas que, independentemente de qualquer conteúdo técnico, exerciam funções públicas relevantes.

Com o passar do tempo, apesar do intenso processo de moralização e impessoalização a que foi submetida a Administração Pública, notadamente a partir de 1988, com a consagração expressa desses mandamentos como princípios constitucionais administrativos, a cultura do regime jurídico da função pública permaneceu atrelada à tradição administrativa oitocentista, traçando um perfil de servidor público nos moldes da Administração patrimonialista: herdeiro de classes privilegiadas, que ingressa nos cargos públicos em busca de conforto – que, em larga medida, é garantido pela estabilidade – e altas remunerações, não demonstrando nenhuma preocupação com sua identidade e vocação para integrar a carreira que ocupa, com o trato da coisa pública e a importância e o impacto das decisões que são tomadas quando do exercício das suas funções¹²⁰. Em suma: o servidor

¹¹⁹ Ibid., p. 247.

¹²⁰ Quanto ao ponto, Júlio César dos Santos Esteves tece severas críticas quanto à cultura da burocracia administrativa, com a qual não concordamos integralmente, mas que vale a menção, inclusive, como contraponto. “Transformada em mera conquista de classe, a estabilidade, no mais das vezes, põe em lados opostos o servidor e a Administração Pública. Prevalece, com efeito, a mera noção de garantia protecionista, o que permite a

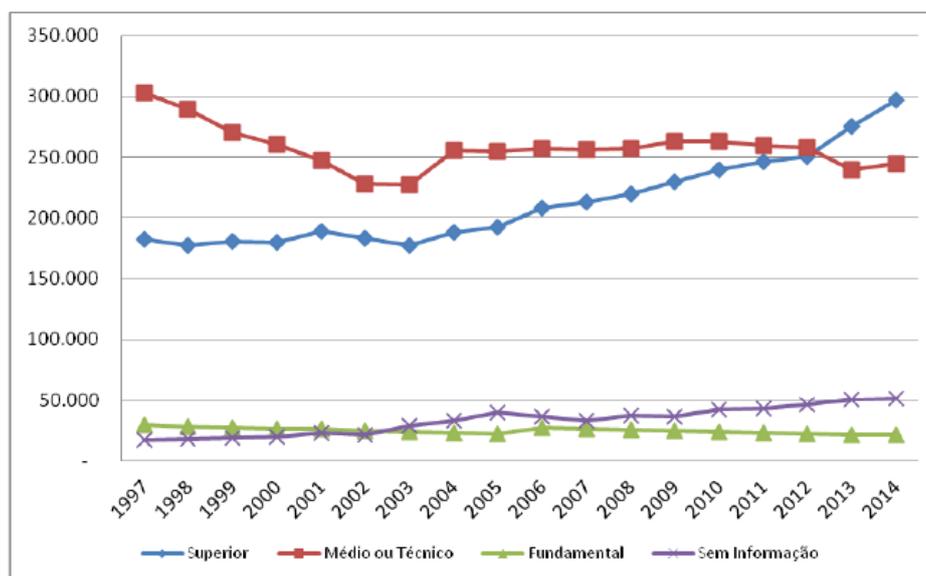
público passou a ser visto não pelas funções que exerce, mas pelas prerrogativas que lhe são conferidas para o exercício destas, o que, sob o enfoque cultural que se firmou, assume a feição de privilégio.

Ainda que se reconheça a criação de mecanismos que visem contornar essa cultura perniciosa firmada sobre o exercício da função pública, com o desenvolvimento de sistemas de avaliações periódicas de desempenho, instituição de gratificações e vantagens remuneratórias pautadas na produtividade, incentivo à qualificação e profissionalização dos quadros de pessoal, exigências rígidas para a inscrição e posse em concursos públicos, não houve um reflexo expressivo no *modus operandi* da burocracia administrativa, que, atrelada à cultura arcaica, pouco se movimentou para se adequar às novas exigências.

Retrato desse cenário pode ser observado quando comparado o quantitativo de servidores públicos efetivos que possuem nível de escolaridade superior e aqueles que possuem apenas ensino médio ou técnico. Conforme Boletim Estatístico de Pessoal do governo federal, apesar de um crescimento do número de servidores públicos detentores de escolaridade superior ao longo da última década, ainda é expressivo o número daqueles que não possuem nenhuma formação específica, o que deixa evidente que as medidas adotadas até então para transformar a cultura que se firmou sobre a função pública, apesar de válidas, não contam com grande eficácia.

invocação do instituto como salvaguarda para o comodismo, a inépcia, a ineficiência e o descaso com a coisa pública. Tal realidade obviamente não passa despercebida da população, em especial daqueles que atuando em condições muito distintas da iniciativa privada, via de regra, devotam desmedido repúdio ao instituto. Esvaziada de seu sentido original, a estabilidade, como em um cabo de força, distende-se entre as duas vertentes da disputa: aquela que, sobre a capa da conquista trabalhista, pretende mantê-la como um direito absoluto, autêntica e inarredável prerrogativa, e aquela outra que pretende extirpá-la do quadro de direitos do servidor, como única alternativa para se alcançar o aperfeiçoamento do serviço público e da prestação administrativa pública em geral.” In: ESTEVES, Júlio César dos Santos. *Uma reflexão sobre estabilidade funcional e sobre o prazo do estágio probatório*. In: FORTINI, Cristiana (Coord.). *Servidor público: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra*. 2ª ed. revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 189.

Figura 1 – Evolução do quantitativo dos cargos ocupados pelos servidores civis ativos do Poder Executivo segundo o nível de escolaridade



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, com dados provenientes do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) do governo federal. Informações consolidadas na cartilha dos Servidores Públicos Federais: Perfil – 2015, da série ENAP Estudos.

Por outro lado, em se tratando da inovação e da adoção de novas práticas na função pública, subsiste uma relutância da própria Administração Pública e de seus funcionários na recepção de novas ferramentas e novas tecnologias, o que acentua a feição arcaica da organização da Administração Pública brasileira, que contribui para o agravamento do cenário de crise da função pública. Mesmo com a hipercomplexidade das relações sociais contemporâneas e das demandas que passaram a ser exigidas do Estado, para as quais, cada vez mais, tornou-se necessária a apresentação de respostas rápidas e eficazes, não houve por parte do regime da função pública interesse em se adequar à nova realidade; talvez pelo medo dos novos meios e instrumento substituírem seus ofícios, ou simples desinteresse – que, à luz das considerações anteriores, é fruto dos resquícios da cultura patrimonialista da Administração Pública.

É interessante perceber, dentro desta perspectiva de avesso á inovação e a adoção de novas práticas pela Administração Pública e os servidores que a compõem, que a descrição de Marcelo Caetano¹²¹ acerca da realidade da organização administrativa em 1914 encontra semelhança, passados mais de um século, com o cenário atual:

¹²¹ CAETANO, Marcelo. *A Reforma Administrativa*. RDP, nº 57-58. p. 18-19.

Um sistema de repartições, onde funcionários pachorrentos escreviam – muitos chamavam-se de escriturários – numa caligrafia apurada, papéis em que informações, minutas, números, acumulavam-se para resolução superior e depois eram arquivados em livros vem encadernados e alinhados. O funcionalismo constituía uma carreira prestigiosa na qual se ingressava geralmente por influências políticas, garantindo estabilidade, paga certa no fim do mês, pouca exigência no trabalho e – regalia sobre todas apreciada nesses tempos em que era desconhecida a previdência social – a perspectiva de uma aposentadoria ou reforma ao cabo de uns tantos anos de serviço.

Ao fim e ao cabo, mister se faz afirmar que a crise da estabilidade dos servidores públicos é apenas um reflexo que evidencia um colapso sistêmico muito maior: a crise do exercício da própria função pública. Tal fato, pouco comentado e debatido nos fóruns nacionais, é assustador em face de duas perspectivas distintas: a primeira, é que enquanto não se conhecer verdadeiramente o problema, não se estruturará medidas eficazes para o saneamento dos vícios e correções das distorções, e a segunda, é que enquanto não houver ciência exata da dimensão da crise do funcionalismo, serão propostas inúmeras *reformas do aparelho do Estado*, como vem ocorrendo de há muito, sem que se transforme absolutamente nada.

É preciso, portanto, que se reflita sobre o real cenário da função pública brasileira, em toda sua inteireza, para que sejam promovidas alterações estruturais – e não meramente conjunturais, como vem ocorrendo ao longo dos últimos anos¹²² –, que, em conformidade com as bases estruturantes da Constituição de 1988, logrem êxito em adequar a Administração Pública brasileira à nova realidade contemporânea. E, para que se alcance tal fim, não se faz necessário (e nem se permite) relativizar a estabilidade dos servidores públicos, que, ao fim e ao cabo, é mais um dos institutos necessários que, inserido em uma cultura anacrônica, assume uma feição deturpada, dissonante da sua finalidade essencial.

6.2. Possíveis alternativas à crise: uma nova forma de se enxergar a função pública.

Nos termos como retratados no tópico anterior, a crise da estabilidade dos servidores públicos não faz parte de uma conjuntura isolada no âmbito da função pública brasileira. Muito pelo contrário, ela se encontra inserida dentro de um contexto muito mais amplo de deturpação do sistema posto: a crise, atualmente, é da própria função pública.

¹²² PIRES, op. cit., p. 246.

Ao longo de todo o século XX, as transformações sociais foram se desenvolvendo de forma cada vez mais acelerada: a produção massiva de tecnologia, aliada à expansão do setor produtivo, progressivamente mais cibernético e menos palpável, acabou por tornar as relações – sejam elas econômicas, políticas ou sociais – hipercomplexas. Se antes a preocupação da Administração Pública era fornecer condições instrumentais para que o Estado prestasse um número restrito de demandas sociais, nas quais a pouca velocidade das manifestações de vontade permitia que se preocupasse, para além do conteúdo, com a forma de exteriorização dos atos, hoje a realidade é outra. A Administração abandona o papel de mera executora e assume posições tendencialmente mais ativas: de fomento, regulação e informação, deixando seu caráter instrumental para se ocupar com a vertente infraestrutural¹²³.

Ocorre que, paradoxalmente, a transformação pela qual passou a Administração Pública brasileira ao longo das últimas décadas não foi acompanhada por aqueles que, em última análise, são os responsáveis por dar concretude a todas as suas pretensões: os servidores públicos. Apesar de já falarmos na concepção de uma Administração infraestrutural, o regime jurídico e a cultura da função pública brasileira permanecem atrelados à dogmática oitocentista, perpetuando as mazelas de uma realidade patrimonialista, na qual a organização administrativa perde seu sentido finalístico e passa a se tornar mera burocracia por burocracia¹²⁴.

¹²³ Sobre a transformação do papel da Administração Pública no transcorrer do século XX, deixando de lado seu caráter meramente instrumental para assumir uma perspectiva infraestrutural, Eurico Bitencourt Neto pontua que: “Esse reposicionamento da Administração Pública se faz com o auxílio de novas ideias-força, como coordenação, interesses, bens e objetivos. Se é certo que a Administração agressiva e a prestadora ainda subsistem, em âmbitos específicos de atuação, mais ou menos amplos, de acordo com cada sistema jurídico positivo, é também inegável que a atuação administrativa se faz, cada vez mais, para além das situações individuais, estabelecendo parâmetros e condições da ação econômica e social, como verdadeira Administração infraestrutural, assecuratória de instalações e meios para a prestação de serviços básicos, sem vincular-se necessariamente à tarefa de execução direta, como já assinalado no tópico relativo à socialidade. Ressalta-se que a Administração, antes predominantemente prestadora, nessa nova configuração, manifesta-se não apenas pelas clássicas formas de prestação de serviços diretamente ou, com o auxílio de particulares, mediante concessão ou permissão. O novo perfil da Administração compreende, para além da sua face prestadora, formas de atuação infraestrutural, de garantia, social (ao menos pela garantia do mínimo existencial), para além de outros meios de manifestação de uma Administração de direção, com atividades de regulação, de fomento ou de informação. *In*: NETO, op. cit., p. 117.

¹²⁴ Maria Coeli Simões Pires, em artigo específico sobre o tema, retrata a feição da estrutura organização da Administração Pública brasileira, que, ao arripio das transformações das relações, permanece enraizada aos dogmas autoritários: “[...] essa administração prestacional não perdeu o caráter burocrático, revelando-se despreparada para responder às crescentes e complexas demandas. Sem alterações intrínsecas e fadado a uma progressiva expansão compreensivista e desordenada, o aparelho estatal vai-se fragmentando e desagregando mediante processos de descentralização de serviços, voltado para variadas atividades e fins. A pressão das demandas, o corporativismo dos setores, a multiplicação e o alargamento das vias de atuação do Estado, a especialização de sua ação, a ilusão de ótica quanto às referências do estratégico para o setor governamental reflete-se, cada vez mais, negativamente, no perfil da máquina estatal. *In*: PIRES, op. cit., p. 239.

Diante desse contexto de inadequação da formatação da função pública com a nova roupagem da Administração brasileira, que evidencia não só a crise da estabilidade dos servidores públicos, como, em uma perspectiva macro, a crise do exercício da própria função pública, torna-se imprescindível a implementação de uma reforma estrutural, que, sob um percurso verticalizado, com afetação desde às bases principiológicas até os regramentos capilares, promova uma reestruturação de todo o regime jurídico da função pública, capaz de sanear os vícios e corrigir as distorções do sistema.

Para dar concretude ao raciocínio desenvolvido, propõem-se, na condições de bases estruturantes dessa reformulação, um projeto pautado em três diferentes eixos: **i)** a adequação da cultura do exercício da função pública; **ii)** a conformação do regime jurídico da função pública com a nova roupagem da Administração; e **iii)** o aprimoramento dos mecanismos de controle e fiscalização dos servidores públicos.

Inicialmente, sob o aspecto cultural, a atuação do projeto reestruturante deverá se pautar em duas frentes. À primeira, recaindo sobre os funcionários públicos em atividade, incumbirá a missão de recontar a histórica do funcionalismo público brasileiro, deixando de lado o viés de prestígio e da lógica de trabalho confortável que as carreiras públicas transparecem (legado da filosofia patrimonialista ainda presente nos dias de hoje), e assumindo um propósito de *responsabilidade*. É preciso que os servidores em atividade, bem como aqueles que pretendam ocupar futuramente cargos públicos, deixem de enxergar a função pública como o caminho mais fácil para uma vida financeira e funcional tranquila¹²⁵ e passem a vislumbrá-la como um conjunto complexo de responsabilidades, que, não raras vezes, impactará um número irrestrito de pessoas e/ou situações jurídicas. Essa mudança de paradigmas, que, como toda e qualquer transformação estrutural demandará tempo e persistência, atrairá um corpo de funcionários realmente comprometido com a prestação dos seus serviços e cada vez mais alheio a interesses egoísticos¹²⁶.

¹²⁵ “A existência de um açulado preconceito contra a estabilidade não impede, de outro lado, que o atributo se apresente como algo interessadamente desejado. Deveras, na aspiração coletiva de acessar postos funcionais e integrar carreiras públicas, conjugam-se vários elementos como a remuneração e o status profissional. O chamariz mais reluzente não será outro, todavia, senão a estabilidade. Mais do que meta, a manutenção de um vínculo de trabalho com o Estado transforma-se, por sua natureza estável, pela segurança que outros liames profissionais não oferecem, em autêntico objeto de desejo, em sonho acalentado por milhões que se lançam nas renhidas competições em que se converteram os concursos públicos [...]”. *In*: ESTVES, op. cit., p. 188.

¹²⁶ Mister ressaltar, quanto ao ponto, que não figura na intenção deste trabalho associar o puro exercício da função pública a uma missão filantrópica, na qual os servidores devem abrir mão de todo e qualquer interesse individual em prol do serviço público. Pretende-se, na verdade, estabelecer, no vínculo firmado entre agente-Estado, uma

O cumprimento deste primeiro passo abrirá caminho para a segunda frente de trabalho: recuperar a credibilidade do servidor público e, conseqüentemente, do serviço público face à sociedade civil. Em capítulos anteriores deste trabalho já se reconheceu as distorções e os vícios presentes hoje na função pública brasileira, mas o fator causador deste atual estado de coisas não pode ser atribuído única e exclusivamente ao servidor público; a deturpação está no sistema, o exercente da função só a reproduz. Nesse diapasão, é preciso realizar uma correção de rota, contornando os efeitos deletérios deixados pelo *marketing* das reformas administrativas do período pós-democrático, que, à luz de uma ideologia marcadamente neoliberal, envidaram esforços para desacreditizar o funcionário público e solapar o serviço público, como forma de alcançar o tão sonhado *Estado mínimo*. Deve-se abandonar a retórica do privilégio e fazer enxergar a função pública sob o paradigma da *responsabilidade*.

Em um segundo momento, direcionando o objeto de análise para o regime jurídico da função pública, recorrendo-se aos mesmos argumentos elencados no preâmbulo deste tópico, é inconteste que a evolução pela qual passou a Administração Pública ao longo das últimas décadas não impactou a disciplina jurídica dos servidores públicos: no Brasil, estes ainda encontram-se submetidos aos mesmos regramentos de cem anos atrás. O vínculo jurídico estatutário firmado entre agente-Estado, se fazia sentido no ambiente de uma Administração Pública autoritária¹²⁷, própria da concepção do Estado Liberal, hoje já não mais encontra correspondência. As velocidades das transações aumentaram de forma exponencial, o papel cedeu espaço às máquinas, as demandas exigidas do Estado tornaram-se tendencialmente mais complexas e as respostas cada vez mais instantâneas; a Administração Pública passou a assumir uma face infraestrutural e o vínculo estatutário da função pública não fornece instrumentos e nem soluções para essa nova realidade¹²⁸.

perspectiva relacional: em troca do exercício satisfatórios e comprometido das atribuições, dar-se-á as vantagens que são próprias do regime jurídico da função pública.

¹²⁷ NETO, op. cit., p. 167.

¹²⁸ “Analisando as teses unilateralistas da função pública, pode-se, então, indagar se elas acompanharam a evolução que se verificou, teórica e legislavelmente, na regulação jurídica da atuação estatal e nos diversos desdobramentos da dicotomia direito público/direito privado, tudo isso como reflexo das mudanças havidas na sociedade. No tocante à concepção do direito público como campo das relações de subordinação, de modo exclusivo, os novos papéis e formas de atuação do Estado Social, acima mencionados, já bem mostraram, desde a primeira metade do século XX, que essa tese não prospera. No atual Estado Democrático de Direito, no qual se incrementa a participação dos cidadãos na atividade do poder público, diretamente ou por meio de entidades representativas, ampliando-se os mecanismos de cooperação e negociação para o exercício do poder estatal, torna-se ainda mais insuficiente a teoria da subordinação”. In: ARAÚJO, Flórida Dutra de. *Negociação coletiva dos servidores públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 149.

Diante desse contexto de crise, é preciso pensar em uma alternativa ao vínculo jurídico estatutário entre agente-Estado. Sem intenção de descer às miudezas do tema, que não é o objetivo central deste trabalho, propõem-se a contratualização da função pública como solução capaz de compatibilizar a especificidade da relação de “emprego público”¹²⁹ com as características da Administração contemporânea. Afastado do rigor hierárquico das perspectivas unilaterais estatutárias, que acabam por engessar a operacionalização da função pública, vez que subserviente à atividade do legislador – quase sempre distante das reais necessidades do funcionalismo –, o contrato administrativo de pessoal aparenta ser a opção mais adequada para a disciplina da função pública brasileira, capaz de atender ao viés relacional¹³⁰ e dinâmico da Administração infraestrutural. A propósito, essa espécie de contrato administrativo já vem sendo largamente utilizada no direito comparado, como ocorre em Portugal, onde recebe o nome de contrato administrativo de provimento e serve para vincular a Administração aos agentes administrativos, pessoas não integradas dos quadros de pessoal, que exercem funções próprias do serviço público, com sujeição ao regime jurídico da função pública¹³¹.

Passados os dois primeiros estágios de estruturação de uma nova ordem da função pública, caberá a última etapa, em caráter *ad aeternum*, aprimorar os mecanismos e instrumentos de controle e fiscalização dos servidores públicos, com o objetivo de evitar o retorno dos vícios pretéritos, bem como impedir o surgimento de novas distorções deletérias

¹²⁹ A terminologia “emprego público” é utilizada, neste contexto, para representar o vínculo laboral travado entre agente-Estado, sem qualquer vinculação ao regime em que se desenvolverá essa relação. Até porque, em artigo específico sobre o tema, defendi a impossibilidade de celetização da função pública, entendendo como adequado para a disciplina da função pública o regime jurídico de direito público. *In*: BARBOSA; SIMÕES, op. cit., 24.

¹³⁰ “Deve-se deslocar o ponto central do vínculo agente-Estado do regramento legal e do ato administrativa, da relação de especial sujeição, para uma concepção relacional, bilateral, contratual, que valorize a relação jurídica e a participação, que possibilite a efetiva influência dos agentes sobre a disciplina da prestação de trabalho ao Estado.”. *In*: NETTO, Luísa Cristina Pinto e. *A contratualização da função pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 252.

¹³¹ “O contrato administrativo de provimento confere ao particular a qualidade de agente administrativo. [...] No Direito Português, [...] agente administrativo é o indivíduo que, por qualquer título presta serviço perante uma pessoa jurídica de direito público, sob direção e subordinação ao respectivo órgão. Do conceito acima evidenciam-se dois aspectos fundamentais: 1. O exercício de atividade a serviço da Administração Pública; 2. subordinação ao ao órgão da pessoa coletiva de direito público. O contrato administrativo de provimento se define como acordo bilateral pelo qual uma pessoa não integrada nos quadros da Administração portuguesa assegura, a título transitório e com o caráter de subordinação, o exercício de funções próprias do serviço público, com sujeição ao regime jurídico da função pública. Se aplica normalmente a serviços em regime de instalação, pessoal médico em regime de residência; para frequência a estágio de ingresso na carreira, como por exemplo, o que se verifica com os docentes iniciantes. *In*: RABELO, Manoel. Aspectos jurídicos da relação funcional de servidor público no Brasil e em Portugal. *In*: FORTINI, Cristiana (Coord.). *Servidor público: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra*. 2ª ed. revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 239-240.

à função pública. Como qualquer transformação estrutural, não basta, para sua consolidação, a mudança de cultura ou de regime se, em um momento posterior, não houver um esforço para se manter todas as bases que foram desconstruídas e reconstruídas.

Socorrendo-se mais uma vez ao direito comparado, a experiência de reforma administrativa italiana demonstra claramente a importância do enrijecimento dos mecanismos e instrumentos de controle para o êxito do projeto de reestruturação da função pública. Os Professores Davide Carbonal e Alfredo Alejandro Gugliano¹³², ambos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em artigo intitulado *Algumas lições da reforma administrativa italiana nos anos 1990*, demonstram como a ausência de aparato fiscalizatório quanto a aplicação de um novo regime funcional pode fazer da reforma letra morta: um novo conjunto de regras totalmente ineficaz, que não é recepcionado e aplicado pela clássica burocracia administrativa.

O balanço dos resultados da reforma administrativa é crítico. Inicialmente, porque a contratação descentralizada acabou não favorecendo a distribuição dos prêmios baseados em resultados ou critérios de mérito. Ao contrário disso, os avaliadores e avaliados passaram a pactuar o fundo municipal destinado ao salário de produtividade sem utilizar critérios relacionados com o desempenho do servidor.

Nessa negociação os servidores públicos, organizados nos sindicatos, se comprometiam a evitar piquetes, protestos ou greves que paralisassem a função pública; em contrapartida, os administradores locais evitariam aplicar a reforma *in toto*, tornando sem efeito a diferenciação dos servidores conforme critérios de desempenho. Consequentemente, o tempo de serviço como principal propulsor da progressão funcional, semelhantemente ao período anterior.

O sistema de avaliação introduzido pela reforma pretendeu estimular a competição entre os trabalhadores vinculados à máquina pública, seccionando o setor entre aqueles que seria mais bem remunerados em função da sua eficiência e outros servidores sem condições de aceder a esse benefício. Todavia, na prática o modelo foi ineficiente considerando que, na maioria dos entes locais, todos os servidores públicos foram avaliados de forma a atingir as metas delineadas pela administração; por consequência, receberam parcelas equivalente da quota do salário que deveria ser variável.

Em vez de criar uma diferenciação salarial seguindo critérios meritocráticos, a reforma acabou gerando uma forma indireta de abono salarial universal, estabelecendo novos mecanismos informais de negociação salarial entre chefias e trabalhadores e, consequentemente, robustecendo ainda mais o espírito corporativista no interior da administração pública.

A inoperância das gerências em termos da avaliação de resultado das atividades dos servidores, em boa medida, foi fruto da incapacidade dos governos locais de estabelecerem um planejamento prévio de diretrizes e metas a serem cumpridas a curto, médio e longo prazo.

¹³² CARBONAL, Davide; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. *Algumas lições da reforma administrativa italiana nos anos de 1990*. Revista do Serviço Público, nº 68, abr./jun. Brasília, 2017. p. 351/352.

É preciso ressaltar, contudo, que a intensificação dos instrumentos e mecanismos de controle não deve, em um primeiro momento, assumir uma feição repressiva e/ou sancionatória, sob pena de tornar ainda mais difícil a adequação do funcionalismo ao novo formato da função pública. A adoção de técnicas de controle pedagógicas, que busquem mais o consenso que a imposição¹³³, tendem a atrair melhores resultados, notadamente quando se está diante de um quadro de reconfiguração de uma ordem jurídica e cultural enraizada no funcionalismo a mais de cem anos.

Em suma, os esforços debruçados neste capítulo objetivaram demonstrar que não se está diante, “apenas”, de uma crise da estabilidade dos servidores públicos, mas da crise do exercício da própria função pública. Nesse sentido, diante do contexto sistêmico de crise que opera na função pública brasileira, não basta, como pretenderam as reformas administrativas do período pós-democrático (a Proposta de Emenda à Constituição nº 173/95, posteriormente convertida na Emenda Constitucional nº 19/98, e a Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020), implementar mudanças meramente conjunturais – tal qual a pura e simples extinção da estabilidade dos servidores públicos, como forma de correção do sistema –, mas deve se apostar em uma verdadeira política de reestruturação, com a construção de uma nova ordem da função pública brasileira, adequada à nova roupagem da Administração e aos princípios fundantes do Estado de Direito Democrático e Social.

¹³³ NETTO, op. cit., p. 66.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

A consagração da estabilidade dos servidores públicos junto à realidade jurídica brasileira teve, como fundamento principal de existência, a necessidade de soerguimento de uma nova filosofia comportamental da Administração Pública. Se durante o período colonial brasileiro havia algum sentido se falar em uma Administração patrimonialista, sujeita às externalidades negativas de um ambiente de influências, os novos ares trazidos pela gestão da coisa pública sopravam para lados opostos, que exigiam processos concretos de moralização e impessoalização da Administração. Diante deste contexto, a estabilidade dos servidores públicos passou a ser o instituto responsável por enrijecer o vínculo existente entre agente-Estado, de forma a viabilizar o exercício da função pública sobre o tripé da *imparcialidade*, *impessoalidade* e *independência*.

Desde a Constituição brasileira de 1934, a primeira que agasalhou em seu texto – ainda que de forma não expressa – a estabilidade dos servidores públicos, as constituições brasileiras vêm reproduzindo em seus textos esta garantia, que não deve ser lida como direito subjetivo do servidor público, mas como prerrogativa inerente ao exercício da função pública. Isto demonstra uma tendência da organização administrativa brasileira em adotar o que se denomina modelo de carreira da função pública, pautado na predileção pela formação de vínculos contínuos entre agente-Estado, com a consequente estruturação de um quadro de pessoal técnico, profissionalizado e capacitado para as complexas demandas que permeiam a função pública. Em suma: o modelo fechado ou de carreira entende que a prestação de um serviço público de qualidade depende de agentes comprometidos e especializados na persecução deste fim, justificando a opção pela definitividade em detrimento da alternância.

A Constituição Cidadã de 1988, assim como todas as suas antecessoras, acolheu a estabilidade dos servidores públicos, mantendo a tradição brasileira de vinculação ao modelo fechado da função pública. Não obstante, simultaneamente à promulgação deste novo texto constitucional, oriundo de um processo ideológico plúrimo e participativo, a ideologia neoliberal norte americana ganhava força sobre os países da América Latina e o Brasil não fugiu à regra. Ancorados nas ideias propaladas pelo Consenso de Washington, os *playres* políticos brasileiros esqueceram todo o alvoroço democrático que conduziu a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88, e se vincularam aos ideais neoliberais. A busca pelo dinamismo de mercado, pelo controle e preocupação fiscal e pela redução do tamanho do

Estado deram ensejo à perseguição por um *Estado mínimo*, em contraponto a todas as conquistas sociais garantidas, pouco tempo antes, pela Constituição de 1988 – instaurou-se, portanto, a *crise discursiva* da Constituição.

Como decorrência desta expansão do alcance da ideologia neoliberal sobre o contexto político brasileiro, os anos 90 foram marcados por intensos processos reformistas, capitaneados pela figura dos Presidentes Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso. Dentre estes, ganhou força e respaldo social a intitulada *reforma do aparelho do Estado*, que, de acordo com a exposição de motivos da Proposta de Emenda à Constituição nº 173/95, posteriormente convertida na Emenda Constitucional nº 19/98, buscava tornar o serviço público mais eficiente e retomar o prestígio daqueles que exerciam a função pública. Para alcançar tal desígnio, a proposta pretendia relativizar de forma seletiva a estabilidade dos servidores públicos, a qual ficaria restrita àqueles que exerceriam as funções consideradas exclusivas de Estado. Tem-se, nesse sentido, o primeiro ataque formal e concreto à estabilidade dos servidores públicos, que, à época, não obteve êxito.

Ainda que a eleição presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, tenha representado um contraponto à prevalência irrestrita da ideologia neoliberal e, conseqüentemente, uma retomada ao movimento de expansão do Estado e da função pública, este cenário não se perpetrou por muito tempo. A grande crise econômica de 2008-09, o descompasso fiscal brasileiro e o alto custo do Estado foram fatores determinantes para o retorno da prevalência de um pensamento neoliberal sobre o contexto brasileiro, que deu seus primeiros passos em 2016, com o impeachment da então Presidenta Dilma Vana Rousseff, e se consolidou em 2018, com a eleição do Presidente Jair Messias Bolsonaro.

A nova agenda neoliberal trazida à baila por Bolsonaro (como é popularmente conhecido), como feito durante a década de 90 por Collor e Fernando Henrique, projetava uma série de reformas estruturais na formatação do Estado brasileiro: reforma previdenciária, tributária, administrativa, etc. Quanto a esta última, o então Ministro da Economia enviou à Câmara dos Deputados o Projeto de Emenda à Constituição nº 32/2020, intitulado de *reforma administrativa*, que, dentre diversas outras pretensões, intentava realizar o que não fora possível em 1998: a relativização seletiva da estabilidade dos servidores públicos, a qual ficaria restrita às carreiras típicas de Estado. Verifica-se, neste momento, o segundo ataque formal e concreto à estabilidade dos servidores públicos.

Se analisado sob um enfoque restrito, a estabilidade dos servidores públicos pode ser classificada, sem sombra de dúvidas, como um instituto em crise, haja visto que em pouco mais de vinte anos a sua relativização foi objeto de duas propostas formais de emenda à Constituição (sem falar do sem número de ataques que vem paulatinamente lhe sendo proferidos pela classe política aliada à ideologia neoliberal, bem como à sociedade civil). Não obstante, falar que a estabilidade dos servidores públicos está em crise é uma afirmação correta, mas incompleta. Se proposta uma análise com um enfoque macro, é possível perceber que todo o sistema e organização da função pública está em crise, maculado por vícios e distorções que, apesar das inúmeras reformas administrativas implementadas, não foram saneados (é que, ante a ausência do real dimensionamento do problema, o legislador e o constituinte reformador insistiram sobremaneira na proposição de reformas meramente conjunturais, deixando em plano secundário aspectos estruturais, os únicos que possuem verdadeiro caráter transformador). A crise da estabilidade dos servidores públicos é apenas um, dos diversos efeitos nefastos, da manutenção de uma organização administrativa de pessoal típica do século XIX.

Nesse sentido, se faz necessário, e em caráter de urgência, uma correção de rota em relação ao enredo das reformas administrativas brasileiras intentadas até o presente momento, ao menos naquilo que concerne ao regime jurídico da função pública, para que logrem êxito em efetivamente solucionar os vícios e distorções existentes, ao invés de insistirem no combate a problemas e questões pouco relevantes.

É por isso que se propõem, no corpo do presente trabalho, uma reforma estrutural de toda a organização e estruturação da função pública brasileira, pautado em três vieses distintos, mas complementares: **i)** a desconstrução do atual paradigma cultural da função pública brasileira, adepto ao legado de uma Administração patrimonialista e vinculado à lógica do exercício funcional confortável, e a consequente construção de um novo paradigma pautado na *responsabilidade*, na qual o funcionário público – e aqueles que pretendam futuramente exercer estas funções – tenham noção da dimensão e do impacto que as ações por eles conduzidas produzem no seio social. Busca-se, dessa forma, menos glamour e mais comprometimento, mas sem excessos; afinal, serviço público não é e não deve ser equiparado à filantropia; **ii)** é imprescindível, para a consolidação de uma nova cultura da função pública, a remodelação da disciplina do seu regime jurídico. O vínculo jurídico estatutário, hodiernamente utilizado no Brasil, nos remete a um modelo de Administração Pública

concebido há mais de cem anos. Na atual estrutura do Estado de Direito, consubstanciado em uma Administração cada vez mais multipolarizada, procedimentalizada e de feição infraestrutural, o regime jurídico estatutário passa por um processo de inadequação, por não conseguir ofertar soluções e instrumentos capazes de solucionar as demandas exigidas do Estado, cada vez mais complexas, dinâmicas e céleres. Propõem-se, como solução a esse estado de coisas, a consolidação de um regime contratual da função pública, com a formatação de um contrato administrativo de pessoal, largamente utilizado no direito comparado, compatível com a atual feição da Administração contemporânea; e, ao fim, **iii**) em razão da dimensão das transformações propostas, que não raras vezes demandam tempo para sua consolidação na realidade prática, será necessário o enrijecimento de mecanismos de controle e fiscalização a serem exercidos sobre o funcionalismo público, como forma de garantir a adequação a esta nova cultura administrativa. Necessário ponderar, contudo, que deve ser evitado, ao menos em um primeiro momento, a condução do processo de fiscalização sob o viés sancionatório e/ou repressivo (sendo viável sua utilização apenas em situações excepcionais, como *ultima ratio*), que deverá ser orientado sob o viés pedagógico, como forma de facilitar a receptividade das transformações que se pretenderá implementar.

Diante esta proposta de reestruturação da função pública brasileira, a estabilidade dos servidores públicos continuará a ser o elo garantidor do exercício funcional imparcial, independente e impessoal. Em razão dos fundamentos que orientaram sua gênese, esmiuçados ao longo de todo este trabalho, não se pode conceber, no contexto do Estado de Direito Democrático e Social, hipótese de relativização deste importante instituto, sob pena de retornarmos ao contexto de uma Administração patrimonialista (aqui denominada de Neopatrimonialismo), o que configuraria verdadeiro retrocesso social.

Não se está a defender, contudo, a absolutização da estabilidade dos servidores públicos, o que configuraria, de certo modo, uma afronta ao próprio texto da Constituição de 1988. Ancorada sob a ótica da proporcionalidade e desde que haja previsão expressa na Constituição ou em legislação esparsa (decorrente de permissão genérica constitucional), a estabilidade dos servidores públicos poderá ser excepcionalmente relativizada, como forma de viabilizar o atendimento a outros objetivos e metas do Estado de Direito Democrático e Social, como ocorre hoje nas hipóteses de reprovação em avaliações periódicas de desempenho (art. 41, §1º, III da CRFB/88) e em caso de superação do limite de despesas

previstos em lei complementar com servidores ativos, inativos e pensionistas (art. 169, §4º da CRFB/88).

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ADOMONIS, Vidmantas. *Structural Elements of a Law on Civil Service, Trends and Fundamental Choices*. Workshop on Building a Professional Civil Service in Kosovo: Support for Improvement in Governance and Management. Support of Improvement in Governance and Management - SIGMA. 2008.

ALVES, José Carlos Moreira. *O problema da função pública no Brasil*. Revista dos Tribunais: cadernos de direito constitucional e ciência política. São Paulo, n. 1, p. 7-18, out./dez. 1992.

ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. *Regime jurídico único do servidor público*. Belo Horizonte: Del Rey, 1990.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação coletiva dos servidores públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra. *Motivação e controle do ato administrativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra. *Os regimes jurídicos dos servidores públicos no Brasil e suas vicissitudes históricas*. Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte, nº 50, p. 143-169, jan.-jul/2007.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Regime jurídico dos funcionários públicos: apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos*. São Paulo: RT, 1975.

BITENCOURT NETO, Eurico. *Concertação administrativo interorgânica: direito administrativo e organização no Século XXI*. São Paulo: Almedina, 2017.

BITENCOURT NETO, Eurico. *Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI*. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr.2017.

BITENCOURT NETO, Eurico; NETTO, Luísa Cristina Pinto e (Coord.). *Direito administrativo e direitos fundamentais: diálogos necessários*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BRASIL. *Exposição de Motivos da Emenda Constitucional nº 19/98*. Brasília, 18 de agosto de 1995. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>>.

BRASIL. *Exposição de Motivos da Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020*. Brasília, 03 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01d4uw0gq42y0b1fosvo7j3z98x675100.node0?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante nº 13*. Data de publicação: 29 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1227>>.

CAETANO, Marcelo. *A Reforma Administrativa*. RDP, nº 57-58.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Metodología fuzzy y camaleones normativos en la problemática actual de los derechos económicos, sociales y culturales*. In: *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, ano nº 3, nº 6, 1998. p. 35-50.

CARBONAI, Davide; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. *Algumas lições da reforma administrativa italiana nos anos 1990*. *Revista de Serviço Público Brasileira*. nº 68. p. 343-364. abr./jun. 2017.

CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. *Tratado de Ciencia da Administração e Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Jacintho R. dos Santos Livreiro-Editor, 3ª ed., 1914.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Curso de Direito Administrativo*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1954.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. *Ideologia Constitucional e Pluralismo Produtivo*. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, 2013. p. 265-300.

COELHO, Daniela Mello. *Direito da função pública: fundamentos e evolução*. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. V. 71, nº 2, ano XXVII, abr./jun. 2009.

COUTINHO, Ana Luísa Celino. *Servidor público: reforma administrativa, estabilidade, empregado público, direito adquirido*. 1º ed., 6ª reimpressão. Curitiba: Juruá, 2012.

COUTINHO, Ana Luísa Cellino. *A Estabilidade do Servidor Público na Reforma Administrativa*. *Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado de Pernambuco – ESMAPE*. Recife. v.4. nº 9. Jan/Jun 1999.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito administrativo do Brasil: regime jurídico do funcionário público*. São Paulo: RT, 1958, v. 2.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo*. São Paulo: Forense, vol. 4, 1967.

MICHAELIS, Dicionário Brasileiro de Língua Portuguesa. Melhoramentos: 2021. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/crise/>>.

DAGNINO, Evelina. *Confluência perversa, deslocamento de sentido, crise discursiva*. In: *La cultura em las crisis latino-americanas*. Buenos Aires: Clacso, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano de Araújo. *Servidores Públicos na Constituição Federal*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DUTRA, Pedro Paulo de Almeida. *Servidores públicos não funcionários*. *Revista de Direito Público*. São Paulo, nº 31, p. 59-63, set./out., 1974.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Servidores públicos federais: despesas e remunerações*. 2014. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1293>>.

ESTEVES, Júlio César dos Santos. *Uma reflexão sobre estabilidade funcional e sobre o prazo do estágio probatório*. In: FORTINI, Cristiana (Coord.). *Servidor público: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra*. 2ª ed. revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 12ª ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

FREIRE, Alessandro; PALOTTI, Pedro. *Perfil, composição e remuneração dos servidores públicos federais: trajetória recente e tendências observadas*. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, VIII, 2015, Brasília/DF. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2237/1/009.pdf>>.

FREITAS, Juarez. *A reforma constitucional e o princípio da estabilidade do servidor público*. Boletim de Direito Administrativo. São Paulo, p. 431-435, jul. 1998.

FREITAS, Juarez. *Carreiras de Estado – O núcleo estratégico contra as falhas de mercado e de governo*. In: FORTINI, Cristiana (Coord.). *Servidor público: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra*. 2ª ed. revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 181-182.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 4ª ed. rev., e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez: sobre ele derecho y el destado democrático de derecho em términos de teoría del discurso*. Trad. Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Trotta, 1998.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 31ª ed, atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

KUPERUS, Herma ; RODE, Anita. *Flexicurity Approach and Restructuring: Part of Strategic Management in Public Administrations in Europe?*. Paper apresentado à EGPA Conference. Study Group Strategic Management Theme: Malta. 2009.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; GAROFANO, Rafael Roque. *Notas sobre o conceito de serviço público e suas configurações na atualidade*. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 23, n. 46, p. 63-77 abr./jun. 2014.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. São Paulo: RT, 1992.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Regime dos Servidores da Administração Direta e Indireta*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 90.

NETTO, Luísa Cristina Pinto e. *A contratualização da função pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

NUNES, Pedro; CASTRO, Conceição. *Sistemas de Emprego Público no Século XXI: que significado? Uma sistematização?*. In: Revista Chilena de Administración Pública. nº 15-16, 2010.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2019.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. *Reforma administrativa: o Estado, o serviço público e o servidor*. 2ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

PEREIRA, Luiz Bresser. *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*. Brasília: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995. p. 8.

PIRES, Maria Coeli Simões. *Reforma Administrativa, Reflexões sobre a Política Filosófica*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 34, n. 133, jan./mar., 1997.

RABELO, Manoel. *Aspectos jurídicos da relação funcional de servidor público no Brasil e em Portugal*. In: FORTINI, Cristiana (Coord.). *Servidor público: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra*. 2ª ed. revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

RIBEIRO, Carla Vaz dos Santos; MANCEBO, Deise. *O servidor público no mundo do trabalho do século XXI*. Revista de Psicologia e Ciência Profissional. Brasília, v. 33, nº 1, p. 192-207, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932013000100015&lng=en&nrm=iso>.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. *O servidor público na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais dos servidores públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

SILVA, Domingos Carvalho da. *O Servidor Público na Legislação do Primeira Reinado*. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 108, nº1, p. 187-189, jan./abr. 1973. p. 188.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. *Em busca do acto administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 1998.

SIMÕES, André Pinho; BARBOSA, Bianca Rocha. *A crise do vínculo estatutário unilateral e os novos contornos da função pública no Brasil*. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 20, n. 238, p. 18-30, dez. 2020.

SIMÕES, Carlos. *Direito dos servidores no regime jurídico único e o desenvolvimento da bilateralidade na Constituição Federal*. Revista LTr, São Paulo, v. 55, abr. 1991.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 2.135, Medida Cautelar*. Relator: Ministro Néri da Silveira. Relatora para acórdão: Ministra Ellen Gracie. Data da decisão: 02 ago. 2007. Data da publicação: 07 mar. 2008. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=11299>>.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Plano de Governo do candidato à Presidência da República Jair Messias Bolsonaro, para o mandato de 2018-2021*. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/propostas-de-candidatos>>.