

**CENTRO DE ENSINO SUPERIOR LTDA
CESREI - FACULDADE
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

KLEBER DIOGO DIAS ALBUQUERQUE

**NOVA REFORMA ADMINISTRATIVA:
O FIM DA ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO SOB A PERSPECTIVA DO
PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E DA IMPESSOALIDADE**

Campina Grande – PB

2022

KLEBER DIOGO DIAS ALBUQUERQUE

NOVA REFORMA ADMINISTRATIVA:

**O FIM DA ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO SOB A PERSPECTIVA DO
PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E DA IMPESSOALIDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Coordenação do Curso de
Direito do Centro de Ensino Superior Ltda,
como requisito parcial para a obtenção do
grau de Bacharel em Direito pela referida
instituição.

Orientadora: Prof^a. Esp. Nájila Medeiros
Bezerra.

Campina Grande – PB

2022

-
- A345n Albuquerque, Kleber Diogo Dias.
Nova reforma administrativa: o fim da estabilidade do servidor público sob a perspectiva do princípio da eficiência e da impessoalidade / Kleber Diogo Dias Albuquerque. – Campina Grande, 2022.
37 f. : il. color.
- Monografia (Bacharelado em Direito) – Cesrei Faculdade, Centro de Educação Superior Cesrei Ltda., 2022.
"Orientação: Profa. Esp. Nájila Medeiros Bezerra".
1. Administração Pública – Princípios. 2. Reforma Administrativa.
3. Servidor Público – Fim da Estabilidade. I. Bezerra, Nájila Medeiros.
II. Título.

CDU 35.077(043)

KLEBER DIOGO DIAS ALBUQUERQUE

NOVA REFORMA ADMINISTRATIVA:

O FIM DA ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO SOB A PERSPECTIVA DO
PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E DA IMPESSOALIDADE

Aprovado em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Esp. Nájila Medeiros Bezerra
CESREI Faculdade
(Orientadora)

Prof. Me. Jardon Souza Maia
CESREI Faculdade
(1º Examinador)

Prof^a. Me. Nayara Maria Moura Lins
CESREI Faculdade
(2º Examinador)

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por ter me concedido saúde e força para conclusão desse trabalho final. Aos meus pais, Wellington Walter e Shirley Cristina, pelo apoio incondicional durante todo o curso.

Agradeço também aos meus irmãos, Weverton Walter e Sheyla Cristina, vocês sempre me deram a força e apoio necessário para que eu concluísse e finalizasse o curso.

Obrigado aos meus amigos de faculdade que sempre estiveram comigo nessa longa caminhada, em especial Gustavo Henrique, Wagner e Wesley Silva, pois foram eles que me incentivaram a estudar e me ajudaram para que o sonho de concluir uma faculdade se tornasse real.

Por fim, grato à professora e orientadora Nájila Bezerra, por toda paciência e todo o suporte dado neste trabalho, com suas revisões e correções. Obrigado também a todos os qualificados professores que estiveram comigo nessa caminhada, grato por compartilhar todo o conhecimento adequado para que eu trilhasse o caminho profissional apropriado.

“Para quem sonha, desistir não é uma opção”

(Autor Desconhecido)

RESUMO

O presente trabalho possui a finalidade de analisar o instituto da estabilidade e sua possível exclusão com a Proposta de Emenda à Constituição (PEC 32) sob o aspecto do princípio da eficiência e da impessoalidade. Inicialmente, faz-se necessário explicar os princípios elementares para a atuação do Administrador público, dividindo-os em expressos na Constituição Federal de 1988 e implícitos. Os expressos caracterizam-se pela sigla “LIMPE” e estão inseridos no Art. 37 da CF/1988, são eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Já os implícitos, a presente pesquisa resumiu em continuidade do serviço público, presunção de veracidade/legitimidade e proporcionalidade/razoabilidade; todos esses atrelados à atuação diária do administrador público. Além disso, compreender o histórico das reformas administrativas no Brasil é, de fato, muito importante para entendermos a provável reforma atual. Para tanto, faz-se necessário assimilar três modelos de administração pública: o patrimonialista, o gerencial e a burocrática. Em seguida, é necessário esmiuçar os pontos críticos da PEC 32, os quais levam a crer que a melhor opção para a sociedade é a sua não aprovação. Ao final, busca-se entender que a estabilidade garante ao serviço público uma maior eficiência e impessoalidade, pois certifica ao administrador que sua atuação não será afetada por pressões externas.

Palavras-chave: Estabilidade, Princípios, Reforma administrativa.

ABSTRACT

The present work has the purpose of analyzing the stability institute and its possible exclusion with the Proposed Amendment to the Constitution (PEC 32) under the aspect of the principle of efficiency and impersonality. Initially, it is necessary to explain the elementary principles for the performance of the public administrator, dividing them into expressed in the Federal Constitution of 1988 and implicit. Espresso products are characterized by the acronym "LIMPE" and are included in Art. 37 of the CFRB/1988, they are: legality, impersonality, morality, publicity and efficiency. As for the implicit ones, the present research summarized in continuity of the public service, presumption of veracity/legitimacy and proportionality/reasonableness; all of these linked to the daily performance of the public administrator. Furthermore, understanding the history of administrative reforms in Brazil is, in fact, very important to understand the likely current reform. Therefore, it is necessary to assimilate three models of public administration: patrimonial, managerial and bureaucratic. Next, it is necessary to detail the critical points of PEC 32, which lead us to believe that the best option for society is its non-approval. In the end, it seeks to understand that stability guarantees greater efficiency and impersonality to the public service, as it certifies to the administrator that his performance will not be fraught with external pressures.

Keywords: Stability, Principles, Administrative reform.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS.....	11
1.1 ASPECTOS GERAIS DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS.....	11
1.2 PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO.....	12
1.3 PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO.....	13
1.4 PRINCÍPIOS EXPRESSOS.....	14
1.4.1 Princípio da Legalidade.....	14
1.4.2 Princípio da Impessoalidade.....	15
1.4.3 Princípio da Moralidade.....	16
1.4.4 Princípio da Publicidade.....	17
1.4.5 Princípio da Eficiência.....	18
1.5 PRINCÍPIOS IMPLÍCITOS OU RECONHECIDOS.....	19
1.5.1 Princípio da Presunção de Legitimidade.....	19
1.5.2 Princípio da Continuidade do Serviço Público.....	19
1.5.3 Princípio da Proporcionalidade e Razoabilidade.....	21
2 REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL.....	21
2.1 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	22
2.2 HISTÓRICO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS BRASILEIRAS.....	23
2.3 A PROPOSTA INICIAL DA NOVA REFORMA ADMINISTRATIVA (PEC 32).....	25
2.3.1 Aspectos Introdutórios.....	25

2.3.2 Pontos

Críticos.....	26
3 A POSSIBILIDADE DO FIM DA ESTABILIDADE: UMA ANÁLISE SOB O ASPECTO DOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA IMPESSOALIDADE.....	31
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	34
5 REFERÊNCIAS.....	35

INTRODUÇÃO

No Brasil, historicamente, existiram inúmeras Reformas Administrativas, os quais tentaram introduzir no país os diversos modelos de Administração Pública (modelo patrimonialista, burocrática ou gerencial). O modelo patrimonialista remonta os Estados absolutistas, pois tem como base a manutenção do poder em uma única pessoa, não existindo, portanto, um controle legal sobre os seus atos. Logo, pode-se resumir que uma administração patrimonialista é carregada por corrupções, nepotismos e clientelismos. O modelo burocrático possui um outro foco, visto que, na tentativa de barrar o modelo patrimonialista, foram criados diversos órgãos e leis rígidas, separando assim, o público do privado.

No Brasil, teve como estopim a Reforma instituída no Governo de Getúlio Vargas, com a criação da DASP – Departamento de Administração do Serviço Público. Por fim, tem-se o modelo de administração gerencial, focado nos princípios econômicos e sociais do neoliberalismo e tendo como base a *New Public Management*, ou seja, uma nova gestão pública. Há, então, na atual tentativa de Proposta de Emenda à Constituição (PEC) a tentativa de implementar o modelo gerencial no sistema público.

É indiscutível, atualmente, debatermos sobre a permanência ou não da garantia da estabilidade do servidor público, tendo em vista que o serviço público no Brasil se tornou sinônimo de morosidade e ineficiência. No entanto, retirar a estabilidade não garante que o funcionalismo público seja mais eficiente para a população. Pelo contrário, retirar esse direito faz com que o serviço público fique suscetível a interferências externas, sendo uma “porta” para nepotismos e corrupções.

A Proposta de Emenda à Constituição 32, também chamada de Nova Reforma Administrativa, apresentada pelo Ministério da Economia, buscou reestruturar toda a estrutura do funcionalismo público, sendo uma tentativa de aplicar o modelo gerencial de administração pública no país. Todavia, não é possível concluir que tal Reforma afetará, de forma positiva, a máquina pública.

Foi proposto pela PEC a modificação na estrutura organizacional administrativa, criando o vínculo de experiência como etapa do concurso público e criando os cargos típicos de Estado, os cargos com vínculo por prazo determinado e indeterminado, tendo apenas o primeiro garantido a estabilidade. É um dos pontos mais questionáveis da emenda, visto que acaba com o Regime Jurídico Único e acaba, mesmo que parcialmente, com a estabilidade.

Dessa forma, o presente trabalho, através de uma pesquisa bibliográfica e documental, possui o objetivo geral de explicar a importância da estabilidade para o servidor público tendo como base o princípio da eficiência e da impessoalidade. Portanto, aborda-se a seguinte problemática: “A reforma administrativa e seu intuito de retirar parcialmente a estabilidade do servidor público é interessante para a sociedade?”.

Para tanto, o presente projeto estará estruturado em três capítulos. No primeiro, será explicitado os princípios atrelados à atuação do agente público, citando, eventualmente, algumas decisões dos tribunais superiores. No segundo, será explicado, de maneira sucinta, os modelos de administração pública, o histórico das reformas administrativas brasileiras, bem como os aspectos introdutórios e os pontos críticos da PEC 32, citando, por exemplo, o fim do Regime Jurídico Único. Ao final, optou-se por explicar a garantia da estabilidade do servidor público tendo em vista os princípios da eficiência e impessoalidade, visto que, não obstante existem diversos princípios, esses dois estão intrinsecamente atrelados ao instituto da estabilidade.

1 PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

1.1 ASPECTOS GERAIS DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

É fundamental, primeiramente, diferenciarmos os princípios das regras, visto que ambas estão inseridas no conceito amplo de norma jurídica, isto é, basicamente constituem-se em um dever-ser para o administrador.

Desta feita, os princípios, consoante a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº4.657/1942), mais especificamente em seu Art. 4º, serão utilizados pelo juiz caso exista uma omissão da lei. Portanto, busca-se cada vez mais no Direito Contemporâneo reconhecer a importância dos princípios levando em conta todos seus aspectos fundamentais. Ademais, a presente pesquisa busca construir um conceito amplo para melhor compreensão.

Nas palavras de Fernanda Marinela (2014), os princípios são “mandamentos de otimização”, pois ordenam a melhor aplicação dentro das possibilidades jurídicas existentes no caso concreto. A autora também defende que, embora os princípios possuam caráter genérico, sua força coercitiva não é prejudicada, dando um maior potencial de durabilidade na regulação da vida em sociedade. É nesse mesmo sentido que o professor Miguel Reale afirma:

A nosso ver, princípios gerais do direito são enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico. Quer para a sua aplicação e integração, quer para a elaboração de novas normas (REALE, 2002, p:216-217)

As regras são caracterizadas de outra forma, conforme Matheus Carvalho (2020) explica, elas são disposições que definem a atuação do indivíduo diante de determinada situação concreta, logo, no Direito Administrativo, estabelecem a forma e o momento de atuação do ente público.

Seguindo a mesma lógica, o professor José Santos Carvalho Filho (2020) afirma que as regras devem ser operadas de forma disjuntiva, isto é, há a necessidade de dirimir os conflitos entre elas no plano da validade, a qual apenas uma valerá, já a outra terá caráter de nulidade. Entretanto, o pesquisador também dispõe que os princípios não se excluem do nosso ordenamento jurídico caso

existam conflitos, admitindo-se, neste caso, o critério da ponderação de valores, não havendo a exclusão do princípio postergado.

Explicitado tal diferença, é importante ressaltar, logicamente, que a administração pública como um todo está norteada e tem como sua base primordial, legal e orientadora os princípios fundamentais os quais se encontram explicitamente e implicitamente na Carta Constitucional de 1988. Segundo Matheus Carvalho (2020):

De qualquer forma, é cediço que todos os princípios que se aplicam ao Direito Administrativo decorrem do texto da Constituição Federal, podendo se definir a existência de princípios constitucionais implícitos e outros expressos nos dispositivos constitucionais. (CARVALHO, 2020, p.62)

Desta forma, observa-se, no *caput* do artigo 37 da Constituição, os 5 princípios conhecidos pela sigla “LIMPE”, que significa Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Além desses, existem os inúmeros princípios implícitos espalhados pela CF, pode-se citar, por exemplo, o da supremacia do interesse público sobre o particular e o da indisponibilidade do interesse público. Tais princípios, segundo o ilustre doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello (2009) são considerados “pedras de toque” ou “supraprincípios”, logo são a partir deles que nascem inúmeros princípios norteadores do Direito Administrativo.

1.2 PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado é considerado um dos princípios implícitos basilares do Direito Administrativo e que também rege toda a administração pública federal, estadual e municipal. Portanto, o interesse de toda a coletividade deverá prevalecer sobre o particular, existindo a sobreposição das garantias do coletivo quando está em conflito com as necessidades do cidadão particular.

A doutrina também cita alguns exemplos que esclarecem este princípio, tais como: o poder da administração pública de revogar seus próprios atos quando inoportunos; a possibilidade de alterar unilateralmente seus contratos, bem como de rescindi-los conforme a lei 8.666/93 (Lei de licitações e contratos); prazos

processuais diferenciados e privilégio tributário consoante os termos da Constituição.

Nesse sentido, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo afirmam:

Com efeito, por força do regime democrático e do sistema representativo, presume-se que toda atuação do Estado seja pautada pelo interesse público, cuja determinação deve ser extraída da Constituição e das leis, manifestações da “vontade geral”. (ALEXANDRINO; PAULO, 2014, p.188)

Para José Santos Carvalho Filho (2020), as atividades administrativas sempre devem ser feitas para o benefício da sociedade, mesmo que exista algum interesse estatal imediato. Com isso, nos atos administrativos, caso não exista essa iniciativa, a atuação do administrador estará sujeita ao desvio de finalidade.

Logo, é possível concluir que determinar essa posição privilegiada é, de fato, muito importante, visto que a Administração Pública irá gerir de forma adequada e célere os interesses de toda a sociedade.

1.3 PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO.

Conforme Fernanda Marinela (2014) explica, o princípio da indisponibilidade do interesse público, diferentemente do princípio da supremacia do interesse público, serve para limitar a atuação do agente público, ou seja, serve como um “contrapeso” à supremacia.

A autora chega à conclusão de que “em nome da supremacia da supremacia do interesse público, o Administrador pode muito, pode quase tudo, mas não pode abrir mão do interesse público”.

O professor Matheus Carvalho (2020) segue a mesma linha, afirmando que o princípio supracitado definirá os limites da atuação administrativa decorrendo do fato de que a impossibilidade de renunciar ao interesse público estabelece aos administradores os critérios de suas condutas.

O referido autor também cita o exemplo da Súmula 599 do STJ, que proíbe a aplicação do princípio da insignificância quando se tratar de crimes contra a Administração Pública, pois se trata de um bem jurídico indisponível.

Portanto, tal qual o princípio da supremacia, forma-se a base principiológica do Direito Administrativo, ou seja, é daí que se decorre todos os demais princípios, que garantem prerrogativas e sujeições para a atuação do agente público.

1.4 PRINCÍPIOS EXPRESSOS

1.4.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O Princípio da legalidade é um dos princípios explícitos da CRFB/88. Para a doutrina, tal princípio decorre do Estado de Direito, submetendo à lei os agentes públicos. No entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello (2009) “o princípio da Legalidade é específico do Estado de Direito, é justamente aquele que qualifica e que lhe dá identidade própria, por isso considerado basilar para o Regime Jurídico-administrativo”.

Na mesma lógica, a professora Zanella Di Pietro aduz:

Este princípio, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade. É aqui que melhor se enquadra aquela ideia de que, na relação administrativa, a vontade da Administração. (ZANELLA DI PIETRO, 2012, p.64)

Ressalta-se que a legalidade para o administrador é diferente da legalidade do particular instituída no Art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, o qual garante que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, ou seja, para a Administração Pública, somente é possível fazer aquilo que lei determina. Para a doutrina, isso é chamado de legalidade estrita. Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo explicam:

Deveras, para os particulares a regra é a autonomia da vontade, ao passo que a administração pública não tem vontade autônoma, estando adstrita à lei, a qual expressa a “vontade geral”, manifestada pelos representantes do povo, único titular originário da “coisa pública” (ALEXANDRINO; PAULO, 2014, p. 193)

Portanto, é possível afirmar que os agentes públicos atuam somente *secundum legem*, isto é, segundo a lei, o que seus atos sejam presumidos de legitimidade e veracidade. Ademais, a Administração Pública estará sempre sujeita à autotutela de seus próprios atos, invalidando-os caso exista algo ilegal.

1.4.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

O princípio da impessoalidade é deveras importante para a atuação do agente público, pois determina que o Administrador deverá se pautar apenas na busca do interesse da sociedade, sem beneficiar alguém em especial.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2009) afirma que a “Administração deve tratar a todos sem favoritismos, nem perseguições, simpatias ou animosidades políticas ou ideológicas”. Seguindo o mesmo contexto, Fernanda Marinela intensifica:

O princípio da impessoalidade estabelece que a atuação do agente público deve basear-se na ausência de subjetividade, ficando esse impedido de considerar quaisquer inclinações e interesses pessoais, próprios ou de terceiros. A impessoalidade objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve aplicar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica, representando, nesse aspecto, uma faceta do princípio da isonomia (MARINELA, 2014, p.34)

É possível obter como exemplo expresso desse princípio alguns dispositivos encontrados na Constituição Federal de 1988. Primeiramente o artigo 37, §1º, o qual garante que as publicidades e campanhas dos órgãos públicos apenas deverão possuir caráter educativo e informativo, não podendo existir nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

É possível citarmos o art.37, II, e o art.37, XXI, ambos da CRFB/88. Esses dispositivos fazem referência direta ao princípio, pois o primeiro prevê que todos devem concorrer de forma igual para ingressar em concurso público, e o segundo a determinação de que todos os licitantes têm direito a concorrer de forma igualitária.

Por influência deste princípio, faz-se importante destacar a Súmula Vinculante 13, o qual veda a prática do nepotismo, isto é, a nomeação de parentes e cônjuges em funções de direção, chefia ou assessoramento. Dessa forma dispõe a referida Súmula:

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. (STF: Súmula Vinculante 13)

Logo, vale observar que o Supremo Tribunal Federal buscou abarcar toda e qualquer forma de nepotismo, sendo inclusive proibida as designações recíprocas, mais conhecidas como nepotismo cruzado. Destaca-se também que a Corte Suprema possui jurisprudência relativizando a aplicação dessa Súmula em casos de nomeações para cargos políticos, por exemplo: há a possibilidade do Prefeito de uma determinada cidade nomear seu irmão para o cargo de Secretário de Saúde, desde que ele tenha competência técnica e teórica para exercer tal cargo.

A professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012) afirma também que os artigos 18 a 21 da Lei 9.784/99 (Lei que regulamenta o processo administrativo no âmbito da administração pública federal) dispõem sobre o impedimento e suspeição do juiz no processo administrativo. Dessa forma, nenhum agente público deverá ser julgado por um juiz parcial, caso aconteça, todo o processo será ilegal.

1.4.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE

O princípio da moralidade garante que o administrador público sempre atue de forma ética, com lealdade, honestidade e transparência. Para Fernanda Marinela (2014) esse princípio se trata de uma evolução do princípio da legalidade, apesar de não possuir conteúdo definitivo e preciso, isto é, representa um conceito jurídico indeterminado ou vago.

A autora também aduz que este princípio não se confunde com a moralidade comum, pois essa última apenas se preocupa com a distinção entre o bem e o mal, já a moralidade administrativa é composta pela correção de atitudes e por regras de boa administração, buscando o interesse do bem comum.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012) afirma que nem todos os doutrinadores aceitam a existência do princípio da moralidade, visto que alguns entendem que tal conceito ainda é muito vago ou impreciso, acabando por ser absorvido pelo próprio conceito de legalidade. Todavia, seguindo um caminho da doutrina majoritária, a

autora defende que a imoralidade administrativa possui sim efeitos jurídicos e o distingue da legalidade:

Embora não se identifique com a legalidade (porque a lei imoral e a moral podem ultrapassar o âmbito da lei), a imoralidade produz efeitos jurídicos, porque acarreta a invalidade do ato, que pode ser decretada pela própria administração ou pelo poder Judiciário. A apreciação judicial da imoralidade ficou consagrada pelo dispositivo concernente à ação popular (art. 5º, LXXIII, da Constituição) e implicitamente pelos já referidos artigos 15, V, 37, §4º, e 85, V, este último considerando a improbidade administrativa como crime de responsabilidade (ZANELLA DI PIETRO, 2012, p.79)

Assim sendo, o agente público tem o dever de agir conforme a moral, pois esse princípio nada tem a ver com a “moralidade comum”, trata-se, pois, da moralidade administrativa, o qual viola as regras do direito pátrio gerando consequentemente diversos efeitos jurídicos.

1.4.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

Estabelece que os atos da Administração Pública sejam transparentes e publicizados para toda a sociedade. Matheus Carvalho (2020) discorre que a publicidade se trata de uma premissa a qual proíbe atos governamentais secretos, pois, como tal, não age em nome próprio, devendo o cidadão ter acesso aos seus direitos. Nesse mesmo sentido, Fernanda Marinela afirma:

O princípio da publicidade nada mais é que a divulgação, tendo como finalidade o conhecimento público. Esse princípio tem como base o fato de que o administrador exerce função pública, atividade em nome e interesse do povo, por isso nada mais justo que o titular desse interesse tenha ciência do que está sendo feito com os seus direitos. (MARINELA, 2014, p.40)

A Lei 9784/99, que dispõe sobre o processo administrativo federal, seu artigo 2º, V, determina que seja feita “a divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição.”. O referido dispositivo da Lei citou as hipóteses de sigilo do art. 5º, XXXIII, da CRFB/88, o qual esclarece que todos possuem o direito de receber informações dos órgãos públicos, salvo aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Dessa forma, conclui-se que o princípio da publicidade não é absoluto.

Com o intuito de regulamentar os dispositivos constitucionais que dispõem sobre a publicidade dos atos da administração pública, foi editada pelo legislador

pátrio a Lei 12.527/2011 (lei de acesso à informação), o qual busca definir as regras para todos os órgãos da Administração Direta e Indireta, bem como as entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos.

Aqui cabe destacar as diretrizes impostas no art. 3º da referida lei. Em seu *caput* ela dispõe que os procedimentos previstos na lei buscam garantir o direito fundamental de acesso à informação e consequentemente devem ser executados conforme os princípios básicos da administração pública seguindo determinadas diretrizes.

Em resumo, as diretrizes determinam que a publicidade deve ser uma regra, já o sigilo uma exceção, da mesma forma cabe ao poder público divulgar as informações pertinentes aos administrados utilizando-se de meios de comunicações viabilizados, sempre buscando o fomento da cultura, o desenvolvimento e transparência na administração pública.

1.4.5 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA:

Princípio que foi expressamente adicionado no *caput* do artigo 37 da CFRB/88, após o advento da Emenda Constitucional 19 de 1998. Matheus Carvalho (2020) afirma que “Eficiência é produzir bem com qualidade e menos gastos. (...) Buscam-se sempre os melhores resultados práticos e menos desperdício, nas atividades estatais, uma vez que toda a coletividade se beneficia disso.”

Hely Lopes Meirelles, também define este princípio:

O que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório entendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (MEIRELLES, 2003, p.102)

De maneira idêntica, Fernanda Marinela (2014) afirma que o princípio da eficiência exige do administrador que sua atividade seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, buscando resultados práticos, produtividade e economicidade, reduzindo assim o desperdício de dinheiro público.

Seguindo o mesmo caminho, Zanella Di Pietro (2012) afirma que a eficiência apresenta dois aspectos: o modo de atuação do agente público, bem como a forma de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública. Ambos buscam

melhorar o desempenho e alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Em síntese, a eficiência busca aperfeiçoar a atuação do agente público para com a sociedade. Ter o mínimo de gastos, visto que o dinheiro é do povo, porém com resultados satisfatórios comparados com os da iniciativa privada, logo atendendo todas as necessidades coletivas.

1.5 PRINCÍPIOS IMPLÍCITOS OU RECONHECIDOS

1.5.1 PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE

Princípio da presunção da legitimidade foi instituído pela doutrina mais contemporânea, é também conhecido como presunção de legalidade e garante que todo ato feito pelo administrador público é presumidamente legal. No entanto, essa presunção é relativa (*juris tantum*) admitindo-se, então, prova em contrário, “cabendo o ônus probatório a quem aponta a ilegitimidade, o que normalmente é atribuído aos administrados” Fernanda Marinela (2014).

Ele está presente nos atributos dos atos administrativos, fazendo com que os tenham sua execução imediata, não havendo a necessidade de concordância pelo particular. Cabe aqui distinguir a presunção legitimidade da presunção de veracidade. A primeira está ligada a legalidade dos atos, já a segunda está atrelada à certeza dos fatos.

1.5.2 PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO

O princípio da continuidade do serviço público significa que os que os serviços públicos não devem ser interrompidos, pois são essenciais e imprescindíveis para toda a coletividade. Nas palavras de Celso Ribeiro Bastos:

O serviço público deve ser prestado de maneira contínua, o que significa dizer que não é passível de interrupção. Isto ocorre pela própria importância de que o serviço público se reveste, o que implica ser colocado à disposição do usuário com qualidade e regularidade, assim como eficiência e oportunidade. (BASTOS, 1996, p.165)

Segundo Zanella Di Pietro (2012), desse princípio decorrem diversas consequências, são elas: a proibição de greve nos serviços públicos; institutos como suplência, delegação e substituição para funções públicas temporariamente vagas; a impossibilidade da invocação do *exceptio non adimpleti contractos* no contratos de

execução de serviço público; a faculdade reconhecida à Administração para utilização de instalações da empresa contratada para assegurar a continuidade do serviço; por fim, a possibilidade de encampação para concessão de serviço público (retomada da administração público do serviço público quando não prestado da forma adequada).

Cabe aqui ressaltarmos a vedação à greve nos serviços públicos. Atualmente, no artigo 37 inciso VII da Constituição Federal de 1988 garante que a greve do servidor público será exercida “nos termos e nos limites definidos em lei específica”, no entanto, até o presente momento, tal lei ainda não foi editada pelo legislador pátrio. Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal precisou se manifestar, instituindo o seguinte julgado no Mandado de Injunção 708:

Direito de greve dos servidores públicos civis (CF, art. 37, VII). Evolução do tema na jurisprudência do STF. (...) Apesar das modificações implementadas pela EC 19/1998 quanto à modificação da reserva legal de lei complementar para a de lei ordinária específica (CF, art. 37, VII), observa-se que o direito de greve dos servidores públicos civis continua sem receber tratamento legislativo minimamente satisfatório para garantir o exercício dessa prerrogativa em consonância com imperativos constitucionais. Tendo em vista as imperiosas balizas jurídico-políticas que demandam a concretização do direito de greve a todos os trabalhadores, o STF não pode se abster de reconhecer que, assim como o controle judicial deve incidir sobre a atividade do legislador, é possível que a Corte Constitucional atue também nos casos de inatividade ou omissão do Legislativo. A mora legislativa em questão já foi, por diversas vezes, declarada na ordem constitucional brasileira. Por esse motivo, a permanência dessa situação de ausência de regulamentação do direito de greve dos servidores públicos civis passa a invocar, para si, os riscos de consolidação de uma típica omissão judicial. (...) Considerada a omissão legislativa alegada na espécie, seria o caso de se acolher a pretensão, tão somente no sentido de que se aplique a Lei 7.783/1989 enquanto a omissão não for devidamente regulamentada por lei específica para os servidores públicos civis (CF, art. 37, VII). (STF: MI 708, rel. min. Gilmar Mendes, j. 25-10-2007, P, DJE de 31-10-2008.)

Logo, compreende-se que excelso tribunal firmou o entendimento de que, observada a omissão legislativa, faz-se necessário a aplicação, de forma análoga, da Lei 7.783/1989, o qual dispõe sobre o exercício de greve da iniciativa privada. Vale ressaltar que o Supremo, embora garantindo o direito de greve instituído no Art. 37 de Constituição, determinou o limite do uso desse direito caso a área seja de

extrema demanda para sociedade, dessa forma, salvaguardando a continuidade do serviço público naqueles locais.

1.5.3 PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE

O princípio da proporcionalidade e razoabilidade estão implícitos na Constituição e são comumente ditos como iguais, inclusive na doutrina, visto que possuem o mesmo objetivo. Entretanto, alguns doutrinadores os diferenciam como o professor José Santos Carvalho Filho:

Razoabilidade é a qualidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis ainda que os juízos de valor que provocaram a conduta possam dispor-se de forma um pouco diversa. Ora, o que é totalmente razoável para uns pode não ser para outros. Mas, mesmo quando não o seja, é de reconhecer-se que a valoração se situou dentro dos *standarts* de aceitabilidade. O grande fundamento do princípio da proporcionalidade é o excesso de poder, e o fim a que se destina é exatamente o de conter atos, decisões e condutas de agente públicos que ultrapassem os limites adequados, com vistas ao objetivo colimado pela Administração, ou até mesmo pelos Poderes representativos do Estado. (CARVALHO FILHO, 2020, p.91 e p.92)

Para a professora Zanella Di Pietro (2012), o princípio da proporcionalidade é um aspecto que está contido na razoabilidade, pois o princípio da razoabilidade exige, portanto, proporcionalidade “entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar”.

2 REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL

2.1 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para compreendermos o contexto histórico das reformas no Brasil, bem como suas mudanças, há a necessidade de entendermos os modelos de administração pública, quais sejam: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial.

O modelo patrimonialista está ligado aos Estados absolutistas, no qual o rei era a figura central, não existindo distinção entre o público ou privado, nem muito menos controle sobre suas ações. Tal modelo foi instituído no Brasil basicamente no período colonial, imperial até a República Velha (1500 - 1930). Conforme Bergue (2011) afirma, no modelo patrimonialista, os servidores públicos são considerados empregados do administrador e não do ente estatal, isto é, todas as decisões do servidor é assumido pelo gestor. Consequentemente, nesse modelo não existem princípios administrativos ou leis que busquem favorecer o interesse público, sendo a forma ideal para clientelismos, corrupções e nepotismos.

O modelo burocrático, diferentemente do patrimonialista, busca frear práticas corruptivas feitas pelo administrador público, surgindo como uma resposta ao grande crescimento instituído pela democracia e pelo capitalismo. É fundamentado nas ideias de Max Weber e possui o intuito de tornar as organizações mais eficientes e impessoais, separando o público do privado e criando uma estrutura mais específica de cargos e hierarquias, como também inibindo o nepotismo.

Segundo Drumond *et al.* (2014), a eficiência a qual esse modelo buscava não foi alcançada, sendo constatadas disfunções burocráticas como morosidade do serviço público e centralização no governo da União. Outros aspectos como dificuldade no atendimento à população, excesso de formalização, resistência às mudanças e lentidão nos processos, tornaram o modelo burocrático sinônimo de ineficiência do serviço público.

Por fim, faz-se necessário entendermos o modelo gerencial de administração, o qual se iniciou no Reino Unido em 1979. Possui um ideal de gestão privada sendo

inspirado no neoliberalismo, assim como defende o Estado mínimo e a autorregulação do mercado.

Consoante Drumond *et al.* (2014) o modelo gerencial está inserido no movimento conhecido como *New Public Management*, o qual possui a finalidade de atingir a eficiência e a objetividade no serviço público com menos custos operacionais. No Brasil, buscou-se a aplicação desse modelo no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1991), tendo feito a extinção de milhares de cargos públicos e, consequentemente, demitindo milhares de funcionários públicos.



Fonte: Centro de Liderança Pública.

2.2 HISTÓRICO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS BRASILEIRAS

Instituída em 1930, no governo de Getúlio Vargas (República Nova), a primeira Reforma Administrativa possuía inspiração em Max Weber, pois possuía o objetivo de reorganizar a Administração Pública, ficou conhecida como um modelo de burocratização do Estado visto que à época criou-se o Conselho Federal do Serviço Público Civil, sendo posteriormente transformado na DASP (Departamento de Administração do Serviço Público) atuando na criação e expansão de órgãos da administração direta, inclusive promovendo concursos públicos. Segundo José Luis Oureiro e Helder Lara (2021), a administração pública passou a ser racionalizada,

buscando a eficiência através da profissionalização, formalismo, impessoalidade e hierarquia funcional.

A segunda Reforma Administrativa foi construída durante o golpe militar de 1964, o qual buscava a intervenção do Estado na vida econômica e social da população, bem como a descentralização das atividades do funcionalismo público criando entidades da administração indireta, tentando superar o modelo burocrático.

Essa forma de estruturação se deu, principalmente, pelo Decreto-Lei nº 200 de 1967, o qual estabelecia diretrizes e normas sobre a organização da Administração Pública Federal. Vale ressaltar que em 1979 foi criado o PND (Programa Nacional de Desburocratização), o qual buscava melhorar as demandas da sociedade simplificando diversos métodos. Foi durante essa época que se iniciou o modelo gerencial no Brasil.

A terceira reforma administrativa começou com o retrocesso burocrático construído pela Constituição de 1988, visto que, segundo Bresser Pereira (1998), na tentativa de frear as práticas patrimonialistas, houve um enrijecimento burocrático, havendo uma centralização administrativa que limitava a autonomia da Administração Indireta, criando institutos como a estabilidade para todos os servidores públicos, aposentadoria integral e o condicionamento do concurso público de forma obrigatória.

Em sequência, veio a quarta reforma administrativa implementada no governo de Fernando Collor de Mello que, segundo Lustosa da Costa e Cavalcanti (1991) tinha uma visão ideológica de neoliberalismo (estado mínimo), isto é, buscava racionalização de gastos e a desestatização.

Desta forma, Collor estabeleceu diversas mudanças econômicas, fechou ministérios, privatizou e descentralizou empresas, determinou afastamento e remanejamento de pessoal, dentre outras mudanças econômicas e fiscais.

A quinta reforma administrativa iniciou-se no ano de 1995 no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Buscou-se nessa época se aproximar do modelo gerencial de administração com a criação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) instituído pelo Ministro da Administração de Reforma e Aparelho do Estado, Bresser Pereira, o qual desejava diminuir a cultura burocrática

que havia sido instituída novamente. Também é importante ressaltar que, durante esse governo, foi instituída a Emenda Constitucional 19/98, o qual modificou diversos princípios (inclusive adicionando o princípio da eficiência no Art. 37 da CRFB/88) e normas da Administração Pública, servidores públicos e agentes políticos.

Nesse intuito, tentava-se também garantir os serviços públicos para a população, porém com mais eficiência e gestão. Portanto, o Estado teria um papel de gerenciador e teria mais governabilidade, com transparência, publicização, prestação de contas e resultados.

2.3 A PROPOSTA INICIAL DA NOVA REFORMA ADMINISTRATIVA (PEC 32)

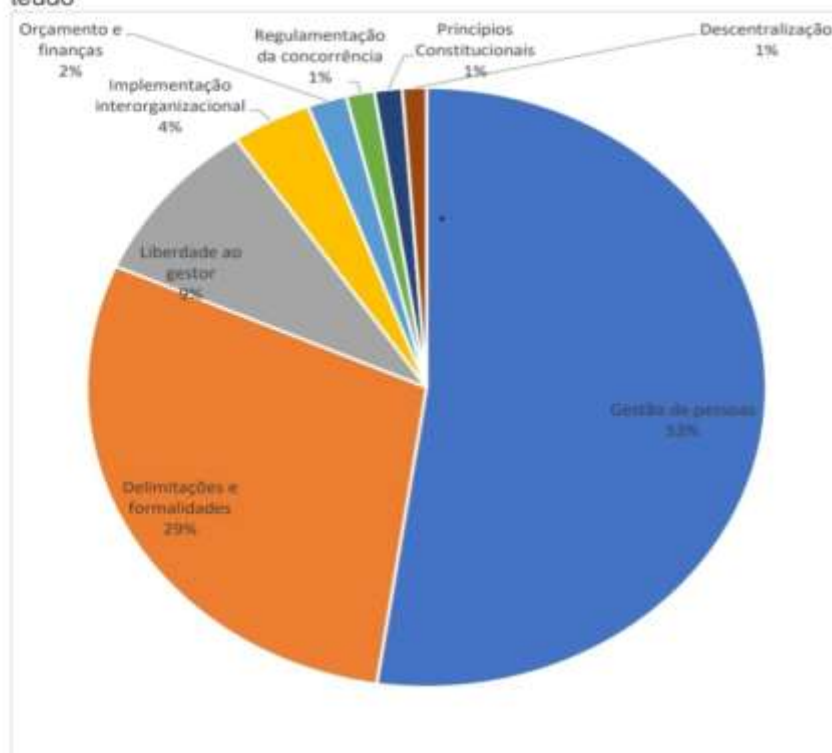
2.3.1 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

Em setembro de 2020, a equipe do Ministério da Economia do então Presidente Jair Messias Bolsonaro enviou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição 32/2020 (mais conhecida como a PEC da reforma administrativa), visto que reformular todo o funcionalismo público era promessa de campanha.

Foram criadas diversas frentes parlamentares sobre o tema: Frente Parlamentar da Reforma Administrativa (favorável à reforma); Frente Parlamentar Mista do Serviço Público; e Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público, ambas contrárias à reforma proposta pelo governo SECCHI *et al.* (2021). A proposta, em tese, visa alterar disposições sobre os servidores, empregados públicos, bem como também foca na reestruturação e organização da administração pública.

O gráfico a seguir mostra uma análise sistemática textual da distribuição da proposta, bem como insere a porcentagem dos temas mais recorrentes citados:

Figura 1 - Distribuição percentual do texto da PEC 32/2020 em Análise Sistemática de Conteúdo



Fonte: SECCHI *et al.* 2021

Segundo SECCHI *et al.* (2021), a tabela mostra a distribuição proporcional dos conteúdos da PEC, o qual deixa claro os temas típicos da reforma administrativa. O pesquisador concluiu que a proposta, a princípio, apenas se trata de uma “reforma do funcionalismo público”, pois uma série de elementos de gestão pública foram esquecidos e ignorados.

Bresser Pereira (1998) afirma que uma reforma administrativa deve ter como objetivos: tornar uma administração pública mais flexível e eficiente, garantindo, particularmente aos serviços sociais do Estado, melhor qualidade; reduzir seu custo; valorizar o servidor público, bem como levá-lo a ser valorizado pela sociedade.

Todavia, não é isso que foi instituído na proposta. Terceirizar o serviço público e acabar (mesmo que parcialmente) com a estabilidade constitucional do servidor foram uma das propostas apresentadas pelo governo, o que gerou uma grande repercussão em toda a administração pública, bem como gerou grande insatisfação

entre aqueles que já estão no serviço público e aqueles que sonham e estudam diariamente para entrar.

2.3.2 PONTOS CRÍTICOS

O primeiro ponto a se destacar está inserido no Art. 39-A da PEC, que acaba como o Regime Jurídico Único (estatutário ou celetista), pois institui dois tipos de vínculos e três tipos de cargos, são eles: o vínculo de experiência, como etapa de concurso público; o vínculo por prazo determinado (antigo temporário); o cargo com vínculo por prazo indeterminado; o cargo típico de Estado; e o cargo de liderança e assessoramento.

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

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

II - vínculo por prazo determinado;

III - cargo com vínculo por prazo indeterminado;

IV - cargo típico de Estado;

e V - cargo de liderança e assessoramento.

§ 1º Os critérios para definição de cargos típicos de Estado serão estabelecidos em lei complementar federal. (BRASIL,2020)

Essa mudança acaba sendo muito ríspida, visto que, dentre essas opções, a única que terá a estabilidade, consoante o Art.41 da proposta, será a de cargo típico de Estado, que posteriormente será definido em lei complementar federal, como explicado abaixo:

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

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

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

III - mediante avaliação periódica de desempenho, na forma da lei, assegurada a ampla defesa; (BRASIL, 2020)

Vale ressaltar também aqui, os incisos II-A e II-B do Art. 37:

II-A - a investidura em cargo com vínculo por prazo indeterminado depende, na forma da lei, de aprovação em concurso público com as seguintes etapas:

a) provas ou provas e títulos;

- b) cumprimento de período de, no mínimo, um ano em vínculo de experiência com desempenho satisfatório; e
 - c) classificação final dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público, entre os mais bem avaliados ao final do período do vínculo de experiência;
- II-B - a investidura em cargo típico de Estado depende, na forma da lei, de aprovação em concurso público com as seguintes etapas:
- a) provas ou provas e títulos;
 - b) cumprimento de período de, no mínimo, dois anos em vínculo de experiência com desempenho satisfatório; e
 - c) classificação final dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público, entre os mais bem avaliados ao final do período do vínculo de experiência; (BRASIL, 2020)

A respeito dos artigos supracitados, é válido confirmar que o legislador buscou diferenciar os cargos com vínculo indeterminado e os cargos típicos de Estado, incluindo mais duas etapas além do concurso público: o vínculo de experiência e a classificação final dentro do quantitativo previsto no edital. Conforme José Luis Oureiro e Helder Lara (2021), esses incisos indicam o ponto mais baixo da PEC, já que divide o funcionalismo público em dois níveis, criando um tipo de segunda classe dos servidores.

Outrossim, os autores afirmam que a vinculação da definição das carreiras típicas de Estado à aprovação de uma Lei acaba sendo um “salvo-conduto” para que algo essencial seja definido, *a posteriori*, de forma mais facilitada. Da mesma forma, os referidos estudiosos também discorrem que modificar esse acesso ao cargo público é muito prejudicial, uma vez que, com a possibilidade de serem dispensados mesmo desempenhando um ótimo papel no seu trabalho, muitas pessoas qualificadas acabam desistindo de ingressar no serviço público.

Cabe-se debater também o Art.41, §1º, III, pois garante que o servidor ocupante de cargo efetivo perderá o cargo mediante avaliação de desempenho, na forma da lei, assegurada a ampla defesa. Ora, isso apenas repete o que já está inserido na Constituição há algum tempo, entretanto nunca foi feita lei complementar que regulamentará essa avaliação. Dessa forma, esse dispositivo corrobora ainda mais a desnecessidade da aprovação da proposta de emenda à constituição.

Mais um ponto questionável do artigo 37 da PEC é em relação ao vínculo de experiência inserido em ambos os cargos, ou seja, mesmo que o candidato, após anos de estudos para passar dentro das vagas no concurso público, preste um ótimo

serviço para a população e para o Estado, poderá ser dispensado caso não esteja na classificação final dentre os mais bem avaliados ao final do vínculo de experiência.

Outro ponto a se discutir está inserido no inciso V do artigo anteriormente citado, o qual abrange os cargos de liderança e assessoramento, destinando-os às atribuições estratégicas, gerencial ou técnicas. Para os estudiosos, esse dispositivo está muito vago e dá a entender que não mais existira a diferença entre função comissionada e cargos em comissão, ou seja, eles poderiam ser ocupados por qualquer pessoa, pois não há mais uma cota percentual para servidores públicos efetivos.

No Art. 37-A, tem-se outra fonte de críticas, de modo que o dispositivo legal possibilitará a terceirização irrestrita do serviço público, pois abrirá espaço para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios firmem instrumentos de cooperação com a entidades privadas, assim diz o texto legal:

Art. 37-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, na forma da lei, firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades, públicos e privados, para a execução de serviços públicos, inclusive com o compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira.

§ 1º Lei federal disporá sobre as normas gerais para a regulamentação dos instrumentos de cooperação a que se refere o caput.

§ 2º Até que seja editada a lei federal a que se refere o § 1º, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão a competência legislativa plena sobre a matéria. (BRASIL, 2020)

Dessa forma, é evidente a tentativa da PEC de diminuir os concursos públicos, à medida que dá poderes aos Entes Federativos para cooperação com entidades privadas, compartilhando sua estrutura e utilizando de recursos humanos fornecido por elas.

Portanto, a terceirização poderá aumentar de forma irrestrita, transformando, basicamente, o funcionalismo público em uma empresa privada, abrindo-se a “porta” para uma má gestão e para a precarização do trabalho, pois os salários serão mais baixos, bem como terá uma alta rotatividade de empregados, comprometendo todo o serviço público.

Ademais, o §2º do dispositivo afirma que, até que uma Lei federal seja editada, os Estados, o DF e os Municípios poderão exercer competência legislativa plena sobre a matéria. É algo muito preocupante, pois torna a matéria ainda muito vaga, gerando para o ordenamento uma insegurança jurídica.

Por fim, podemos citar algumas das vedações inseridas no inciso XXIII do Art. 37 da proposta:

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

- a) férias em período superior a trinta dias pelo período aquisitivo de um ano;
 - b) adicionais referentes a tempo de serviço, independentemente da denominação adotada;
 - c) aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos;
 - f) aposentadoria compulsória como modalidade de punição;
 - g) adicional ou indenização por substituição, independentemente da denominação adotada, ressalvada a efetiva substituição de cargo em comissão, função de confiança e cargo de liderança e assessoramento;
 - e j) a incorporação, total ou parcial, da remuneração de cargo em comissão, função de confiança ou cargo de liderança e assessoramento ao cargo efetivo ou emprego permanente.
- (BRASIL, 2020)

O que, a priori, pode parecer algo que trará bons frutos para o funcionalismo público, pois acabará com os altos salários retirando as progressões, indenizações e aumentos retroativos, na verdade não se traduz na realidade da administração pública. Isso porque a Proposta de Emenda à Constituição não afetará o alto escalão do serviço público, como os cargos de juízes, promotores e desembargadores, pois são eles que, na maioria das vezes, detêm o poder de gozar desses benefícios.

3 A POSSIBILIDADE DO FIM DA ESTABILIDADE: UMA ANÁLISE SOB O ASPECTO DOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA IMPESSOALIDADE

Primeiramente, faz-se necessário entendermos o que é estabilidade para o servidor público. Consoante pormenoriza o professor José Santos Carvalho Filho, o instituto da estabilidade está inserido no art. 41 da Constituição Federal de 1988 e é o “direito outorgado ao servidor estatutário, nomeado em virtude de concurso público, de permanecer no serviço público após três anos de efetivo exercício, como passou a determinar a EC nº 19/1998.”.

Esse prazo de três anos é denominado estágio probatório. Zanella Di Pietro (2012) afirma que o estágio probatório tem “por finalidade apurar se o servidor apresenta condições para o exercício do cargo, referentes à moralidade, assiduidade, disciplina e eficiência. Outrossim, o §4º do Art.41 da CRFB/88 dispõe que, ao final do estágio probatório (3 anos) o servidor passará por avaliação especial de desempenho para condição de estabilidade.

Existem algumas formas do servidor público estável ser demitido, consoante o Art. 41 da CRFB/88: em virtude de sentença judicial transitada em julgado; mediante processo administrativo garantindo a ampla defesa; e mediante avaliação periódica de desempenho, assegurado, também, a ampla defesa. Assim, garante que aquela pessoa investida em cargo público possa exercer sua profissão de maneira eficiente e impessoal, sem interferências externas.

Decorrem-se da estabilidade alguns institutos como a reintegração, a disponibilidade e o aproveitamento. A reintegração, conforme o Art.41, § 2º da CFRB/1988 e o Art. 28 da Lei 8.112/1990 é a reinvestidura do servidor em seu cargo anteriormente ocupado, caso seja invalidado a sua demissão por decisão judicial ou administrativa, com o ressarcimento de todas as vantagens devidas. A disponibilidade está disposta no § 3º do referido artigo citado da Constituição Federal e no Art. 30 da 8.112/90, garante que, caso o cargo do servidor tenha seu cargo extinto ou declarada sua desnecessidade, ele ficará em disponibilidade, tendo sua remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo com atribuições e vencimentos compatíveis. O

aproveitamento, como explicado anteriormente, faz parte da disponibilidade, pois se trata da readequação do servidor disponível em cargo vago de natureza compatível.

Dessa forma, a estabilidade constitui-se um direito fundamental do servidor, instituído pela Constituição Federal para maior eficiência da máquina pública. É um direito, não um privilégio. Entretanto, atualmente, com a possível Reforma Administrativa, reabre-se a discussão, inclusive pela sociedade, afim sua permanência ou não no ordenamento jurídico.

Conforme explicado no capítulo anterior, houve a tentativa parcial da equipe do Ministério da Economia, através da PEC 32 de acabar, parcialmente, com a estabilidade, visto que apenas os cargos típicos de Estado teriam esse benefício. Logo, apenas cargos como Policiais Federais, Policiais Rodoviários Federais, Auditores Fiscais etc. teriam estabilidade, ou seja, apenas cargos de “elite” do serviço público. Sendo assim, cargos menores (embora maioria) perderiam direito imprescindível à estabilidade.

A tentativa de retirar a estabilidade da maioria dos cargos públicos é muito preocupante, visto que o trabalho nas repartições públicas deve ter como base primordial a impessoalidade e a eficiência, buscando sempre o interesse público, como visto no Capítulo I da presente pesquisa.

Ter uma atuação impessoal é assegurar que o administrador público exerça sua profissão sem que seja coagido ou até mesmo pressionado por grupos políticos. Conforme o ilustre professor Celso Antônio Bandeira de Mello discorre:

Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas. Nem favoritismos nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de quaisquer espécies. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. (MELLO, 2014, p.114)

Um exemplo que poderia resumir a importância da estabilidade está na atuação dos Auditores Fiscais do Tribunal de Contas do estado do Mato Grosso, os quais identificaram, no próprio tribunal, um desvio de mais de R\$ 137 milhões em dinheiro público por meio de contratos de tecnologia da informação feitos entre 2012

e 2015. As informações foram compartilhadas com a Polícia Federal e com o Ministério Público, que, de pronto, passaram a suspeitar da conduta dos conselheiros titulares do Tribunal, os quais foram afastados pelo Supremo Tribunal Federal, conforme apontado pela Gazeta Digital no ano de 2019. Portanto, fica claro a importância da estabilidade para o servidor público que, caso não houvesse a sua estabilidade garantida, os Auditores Fiscais ficariam receosos em fazer essa investigação, bem como identificar os desvios, pois teriam medo de serem demitidos.

A atuação impessoal e a permanência do administrador público garantida pela estabilidade trazem, conseqüentemente, a eficiência no serviço público. O princípio da eficiência, de acordo com o Capítulo I, foi adicionado na Constituição com o advento da Emenda Constitucional 19/1998, sendo um aspecto de mudança da administração burocrática para a administração gerencial, como explicado no Capítulo II. Ele determina que a atuação do servidor seja feita da melhor forma possível, e com menos custos aos cofres públicos. Segundo Hely Lopes Meirelles (2015), esse princípio deve ser “entendido e aplicado no sentido de que a atividade administrativa (causa) deve buscar e produzir um resultado (efeito) razoável em face do atendimento do interesse público visado”.

Por fim, vale ressaltar que a estabilidade não protege o servidor ineficiente, visto que existem formas para puni-lo com a demissão. Uma delas é a avaliação periódica de desempenho inserida no artigo 41 da CFRB/88, no entanto, essa avaliação, até o momento, não foi promulgada. Conforme Fabrício Motta (2019) aduz: “A culpa não é da estabilidade, mas do descaso do Congresso Nacional”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme foi possível observar ao decorrer do presente trabalho, a estabilidade para o servidor público é um direito muito importante, e não um privilégio. Embora instituído no modelo burocrático de administração pública, a sua permanência garante à sociedade uma atuação, por parte de administrador, impessoal e eficiente.

Além do mais, evidenciou-se na presente pesquisa, que a atuação do servidor público se constitui basicamente pelos diversos princípios administrativos expressos na constituição: legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência; bem como dos princípios implícitos, resumidos pela presente pesquisa em: presunção de legitimidade, continuidade do serviço público, proporcionalidade e razoabilidade. Para cada princípio inserido, a atual pesquisa utilizou-se de renomados doutrinadores, como também de algumas decisões dos tribunais superiores.

Assim, através de uma análise principiológica e jurisprudencial, demonstrou-se que a Proposta de Emenda à Constituição (PEC 32) possui diversos pontos críticos, dentre eles está o fato de que não existirá mais o Regime Jurídico Único (estatutário ou celetista), sendo substituído pelo vínculo por prazo determinado, cargo com vínculo por prazo indeterminado e cargo típico de Estado; dessa forma, criando um tipo de segunda classe dos servidores, conforme palavras de José Luis Oureiro e Helder Lara (2021).

Outrossim, criar um vínculo de experiência como etapa de concurso público é, de fato, muito preocupante. Sabemos que passar em um concurso público demanda muitos sacrifícios e horas de estudos, independentemente do cargo concorrido, dessa forma, adicionar mais uma etapa de experiência é algo extremamente impraticável, visto que, mesmo o candidato exercendo um bom papel no seu trabalho, poderá ser demitido. Isso vai de encontro, principalmente, com o princípio da eficiência, pois poderá afastar dos certames públicos os candidatos mais bem preparados, os quais consequentemente irão preferir trabalhar na iniciativa privada.

Da mesma maneira, o artigo 37-A da PEC garante aos Entes Federativos a cooperação, na forma da lei, com entidades privadas para execução de serviços

públicos, “compartilhando sua estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira”. Logo, torna-se claro a tentativa de terceirizar cada vez mais o serviço público e, conseqüentemente, acabando com a maioria dos concursos públicos. É uma violação clara ao princípio da eficiência, pois, como de costume em empresas privadas, a rotatividade de recursos humanos é constante, com isso, a cada mudança, é necessário um novo treinamento de pessoal, inexistindo, portanto, um especialista no cargo.

Ademais, o presente trabalho alcançou o objetivo geral, pois demonstrou a relevância da estabilidade atrelada aos princípios da eficiência e da impessoalidade. Logo, tomou-se como exemplo a atuação de Auditores Fiscais do Mato Grosso, os quais denunciaram dentro do próprio TCE, onde trabalham, um esquema milionário de corrupção, no qual suspeitou-se dos conselheiros dos tribunais. Ora, conclui-se, então, que, caso os Auditores não possuíssem a estabilidade, ficariam receosos em atuar e denunciar o esquema, por medo de uma possível demissão futura.

Dessa forma, o presente estudo buscou deixar mais claro a necessidade da criação de uma Reforma Administrativa mais justa e democrática, valorizando o servidor público, garantindo-o direitos, e não retirando. Assim, é possível responder a problemática instituída: A reforma administrativa e seu intuito de retirar parcialmente a estabilidade do servidor público é interessante para a sociedade? Logo, a presente pesquisa demonstrou, através de uma análise mais aprofundada, que a estabilidade é uma garantia constitucional indispensável à administração pública pois a torna mais eficaz e impessoal, buscando sempre a melhor adequação dos recursos públicos e do interesse da sociedade.

REFERÊNCIAS

BORGES, Lázaro Thor. **Auditores apontam desvios de R\$ 137 milhões no TCE.** Gazeta Digital, Mato Grosso, 10 de outubro de 2019. Disponível em: < <https://www.gazetadigital.com.br/editorias/politica-de-mt/auditores-apontam-desvios-de-r-137-milhes-no-tce/594607#>> Acesso em: junho/2022.

BASTOS, Celso Ribeiro, **Curso de direito administrativo**, 2. ed. – São Paulo: Saraiva, 1996.

DRUMOND, Alexandre matos, *et al.* **Predominância ou coexistência? modelos de administração pública na Política Nacional de Habitação.** Disponível em:< <https://www.scielo.br/j/rap/a/fsJhVDkhWY3n3HYXpJwcT9d/?lang=pt>> Acesso em: maio 2022.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional.** Caxias do Sul, RS: EDUCS. 2011.

Bresser Pereira, L. C. **Reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, p. 5-42, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988, disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: maio/2022.

BRASIL. Lei 8112 de 11 de dezembro de 1990, disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em: maio/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 13.** Sessão Plenária de 21/08/2008. DJe nº 162 de 29/08/2008, p. 1. DOU de 29/08/2008, p. 1. Disponível em:<<https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario.asp?sumula=1227> > Acesso em: maio/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandando de Injunção 708. Sessão Plenária 25/10/2007, P, DJE de 31-10-2008. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558551> > Acesso em: maio/2022.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo** – 7. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2020.

LUSTOSA DA COSTA, F.; CALVACANTI, B.S. **Mudança organizacional no setor público. Revista de Administração Pública**, v.25, n 1, p.82-106, 1991.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo** – 8. ed. Niterói: Impetus, 2014.

Modelos de administração pública. Centro de liderança pública, 5 de dezembro de 2018. Disponível em: < <https://www.clp.org.br/entendendo-a-administracao-publica-e-seus-modelos-mlg2/>>

MOTTA, Fabrício. **Estabilidade de servidores na administração pública não é privilégio.** Revista Consultor Jurídico, 31 de outubro de 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-out-31/interesse-publico-estabilidade-servidores-publicos-nao-privilegio>> Acesso em: maio 2022.

OUREIRO, J. L.; FERREIRA FILHO, H. L. **A PEC 32 da Reforma administrativa: Uma análise crítica.** Disponível em: <<https://www.scielo.br/ij/rep/a/djDvQj9mJ9xQS5RcWw8sVbq/?lang=pt>>. Acesso em: maio/2022.

SECCHI, Leonardo, *et al.* **Reforma administrativa no Brasil: passado, presente e perspectivas para o futuro frente à PEC 32/2020.** Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/82430>>. Acesso em: maio/2022.