

**ASSOCIAÇÃO CARUARUENSE DE ENSINO SUPERIOR CENTRO
UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA – ASCES/UNITA
BACHARELADO EM DIREITO**

IANNA BEATRIZ VALENTIM CHAVES

JOSEVAN LUCAS SANTOS

ROOSYWELT LUIZ LIMA DA SILVA

**REFLEXOS DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 32/2020
SOBRE A ESTABILIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS**

CARUARU

2023

IANNA BEATRIZ VALENTIM CHAVES
JOSEVAN LUCAS SANTOS
ROOSYWELT LUIZ LIMA DA SILVA

**REFLEXOS DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 32/2020
SOBRE A ESTABILIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro
Universitário Tabosa de Almeida (ASCES-UNITA),
como requisito parcial para a aquisição de grau de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Msc. Rogério Cannizzaro Almeida

CARUARU

2023

RESUMO

O presente estudo tem como principal objetivo examinar a Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020, observando as alterações sugeridas na redação da referida Proposta de Emenda à Constituição e seus reflexos sobre o instituto da Estabilidade, indispensável para os servidores públicos e a Administração Pública. Para esse fim, utiliza-se uma metodologia de pesquisa dedutiva, aderindo aos estudos bibliográficos para explorar a literatura apresentada em livros, artigos científicos, revistas, julgados do Superior Tribunal de Justiça, trabalhos de conclusão de curso, bem como disposições contidas na legislação constitucional e administrativa vigente, de maneira a viabilizar uma comparação entre o que dispõe a Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020 e o atual regramento constitucional. Vislumbra-se, através do estudo, que as mudanças propostas pela Nova Reforma Administrativa serão capazes de ocasionar repercussões negativas no instituto da Estabilidade, flexibilizando desde os meios de adquiri-la até às hipóteses de perda do cargo dos servidores públicos estáveis, o que poderá afetar, sobremaneira, a Administração Pública.

Palavras-chave: Estabilidade do Servidor Público. Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020. Reforma Administrativa.

ABSTRACT

The present study has a principal objective to examine the Constitutional Amendment Proposal n° 32/2020, seeing suggested changes at the essay of mentioned Constitutional Amendment Proposal e its consequences on the Stability Institute, essential for public servants and Public Administration. For this finality, uses a deductive research method, in addition to bibliographic studies to explore the literature showing on the books, scientific articles, magazines, decisions of Superior Court of Justice, Undergraduate thesis, as well as provisions contained in the current constitutional and administrative legislation, in order to enable a comparison between which dispose the Amendment Proposal to Constitution n° 32/2020 and the current constitutional regiment. We glimpse, through this study, that changes proposed from New Administrative Reform will be able cause negative repercussions on the Institute of Stability, easing since the ways for obtains to the hypotheses of losing the post of stable public servants, which can affect a lot the Public Administration.

Keywords: Stability of Public Servants. Amendment Proposal to Constitution n° 32/2020. Administrative Reform.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. DESDOBRAMENTOS DA ESTABILIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	2
2.1 Conceitos fundamentais acerca da Estabilidade	4
2.2 Condições para adquirir a Estabilidade	6
3. INGRESSO DOS SERVIDORES NOS CARGOS PÚBLICOS E A FLEXIBILIZAÇÃO DA ESTABILIDADE	8
3.1 Contratação temporária e a opção da seleção simplificada	8
3.2 Vínculo de experiência x Estágio probatório	10
3.3 Cargos típicos de Estado.....	12
4. ANÁLISE DAS HIPÓTESES DE PERDA DO CARGO DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTÁVEIS SOB A ÓTICA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E DA PEC nº 32/2020	13
4.1 Da sentença transitada em julgado, decisão por órgão colegiado e processo administrativo disciplinar	15
4.2 Da avaliação periódica de desempenho e do excesso de gasto orçamentário com pessoal	17
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	20
6. REFERÊNCIAS	23

1. INTRODUÇÃO

O instituto da Estabilidade tem sido alvo de grandes discussões políticas e jurídicas, inclusive, por aqueles que carecem de preparo técnico. Pensamentos como o de que o desligamento dos servidores públicos deveria ser flexibilizado e a errônea noção de que os cargos públicos, muitas vezes, são sinônimo de regalias e privilégios, acabam por tratar a Estabilidade como vilã da eficácia dos serviços oferecidos pelo Estado.

Essa concepção foi preponderante para a recente sugestão de Reforma Administrativa no ordenamento jurídico brasileiro, através da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020, a qual traz disposições expressivas em relação à Estabilidade dos servidores públicos, inclusive, quanto às hipóteses de perda do cargo dos servidores estáveis.

A Estabilidade, desde os seus primórdios, é de crucial importância para o livre exercício funcional dos servidores, pois visa à justa efetivação de seus serviços e promove a segurança jurídica. O norte valorativo das atividades dos servidores, portanto, devem levar em consideração a tecnicidade e o serviço prestado, afastando a ocorrência de arbitrariedades ou manobras parciais ou partidárias, as quais poderiam interferir na autonomia dos servidores.

Além do mais, a Estabilidade não é absoluta, pois a Constituição Federal de 1988 abarca quatro hipóteses de perda da Estabilidade, quais sejam, por sentença judicial com o seu devido trânsito em julgado, mediante processo administrativo disciplinar, através de avaliação periódica de desempenho ou em virtude de excesso de despesa com pessoal.

A Nova Reforma Administrativa, no entanto, pretende modificá-las, acrescentando no texto constitucional, a possibilidade de perda da Estabilidade mediante decisão proferida por órgão colegiado, além de alterar o rito da lei que deverá dispor sobre a avaliação periódica de desempenho, passando de lei complementar para lei ordinária, as quais precisam ser analisadas.

Outrossim, a PEC nº 32/2020, também propõe adaptações para o ingresso de novos servidores públicos na Administração Pública, alterações estas, que irão influenciar diretamente nas contratações temporárias e nos preceitos dos cargos típicos de Estado, além de adicionar o vínculo de experiência que, nos termos da proposta, sucederá o estágio probatório, revelando uma grande repercussão no instituto da Estabilidade.

Desde a apresentação do referido projeto de emenda, foram realizados diversos questionamentos sobre como as mudanças apresentadas poderiam afetar a Estabilidade dos servidores públicos, sendo assim, torna-se essencial entender os motivos propulsores da Nova Reforma Administrativa e o porquê de ela causar um debate intenso, ora no meio acadêmico, ora no meio popular.

Nesse contexto, a presente pesquisa se torna essencial, pois objetiva analisar como as propostas oriundas da PEC n° 32/2020 poderão alterar significativamente a Estabilidade dos servidores públicos. Faz-se necessário investigar se as alterações poderão ocasionar a mitigação de diversos princípios constitucionais e infraconstitucionais, dentre eles, os princípios da segurança jurídica e da eficiência, essenciais para proteger os servidores e garantir uma boa prestação do serviço público, tornando-o eficaz e beneficiando a coletividade.

Ademais, pretende-se averiguar, através do exame do regramento constitucional e administrativo atual, se a perda do cargo dos servidores estáveis, nos moldes da Constituição Federal de 1988, bem como a forma de ingresso e contratação dos servidores públicos, já se demonstram suficientes e, em consonância, perscrutar se a proposta de emenda (PEC n° 32/2020) poderá influenciar positivamente ou negativamente o sistema administrativo brasileiro.

Para este propósito, o trabalho utilizar-se-á de uma metodologia de pesquisa dedutiva, adotando estudo bibliográfico e doutrinário para explorar a literatura apresentada em livros, artigos científicos, revistas, julgados do Superior Tribunal de Justiça, trabalhos de conclusão de curso, bem como das disposições contidas na legislação constitucional e administrativa vigente. A pesquisa será descritiva e exploratória, iniciando-se com a busca pela definição teórica e doutrinária do conceito de Estabilidade, a fim de descobrir se tal disposição constitucional contradiz às exigências do princípio da eficiência, um dos princípios administrativos mais visados pela Nova Reforma.

Em seguida à apresentação do instituto da Estabilidade e seus desdobramentos no ordenamento jurídico, o trabalho estruturar-se-á em mais dois capítulos, os quais farão uma abordagem e reflexão sobre as propostas de contratação simplificada de servidores públicos, vínculo de experiência para os aprovados em concurso público, Estabilidade apenas para os cargos típicos de Estado e as inovações quanto à perda do cargo dos servidores estáveis. Por fim, observará quais serão os reflexos das alterações propostas pela PEC n° 32/2020 no instituto da Estabilidade, essencial para o bom desempenho dos servidores e da Administração Pública.

2. DESDOBRAMENTOS DA ESTABILIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Ao consultar o imaginário comum dos brasileiros, é perceptível a ambição de muitos em galgar um plano de carreira que vise o ingresso nas instituições públicas, vez que tal “conquista”, na maioria das vezes, é acompanhada pelo anseio de angariar Estabilidade na

profissão. Não obstante, para muitos, estar em um cargo público é sinônimo de regalias e privilégios. Esse pensamento gera no crítico uma concepção errônea, a qual acaba por tratar os servidores públicos como grandes parasitas do Estado.

Diante deste entendimento, as prerrogativas dos ofícios dos servidores públicos acabam por ser tratadas como resultantes de corrupção, ineficiência e incapacidade do serviço prestado à sociedade. Tal espírito foi o responsável por motivar as mudanças sugeridas pela reforma administrativa (PEC nº 32/2020), em especial quando trata do desligamento dos servidores públicos, propondo severas mudanças nas regras e organização da Administração Pública, alterando e acrescentando dispositivos que regem a Estabilidade do servidor, bem como dos moldes como esta é perdida.

Diferentemente do que é pretendido pelas novas alterações da PEC nº 32/2020, a Estabilidade é de fundamental importância para o exercício direto dos servidores que visam servir democraticamente aos cidadãos, protegendo os servidores da arbitrariedade.

Dessa forma, somente é assegurando a proteção do seu trabalho por meio da Estabilidade, uma vez que nenhum funcionário público deve ficar à mercê da instabilidade no seu serviço, ainda mais se esta vir a depender de qualquer tipo de avaliação partidária ou individual que fira sua autonomia.

A relevância da Estabilidade para os servidores públicos, portanto, consiste em proteger o servidor e garantir que este possa exercer livremente e da melhor maneira possível sua atividade pública. Em conformidade, Thaís Sá (2021, pp. 93 e 94) elucida que a Estabilidade assegura aos administrados uma atuação imparcial dos servidores, subordinando-os somente ao interesse público, uma vez que estes são impedidos de serem usados pelos agentes públicos ou superiores hierárquicos como instrumentos para realizações de objetivos próprios.

Devido à importância do instituto, o termo Estabilidade foi inserido no texto constitucional em 1934 (SÁ, 2021, p. 95), entretanto, já havia ingressado no ordenamento jurídico brasileiro através da Lei nº 2.924, de 5 de janeiro de 1915 e, deste então, marca a Administração Pública, ao buscar proteger os servidores das arbitrariedades que eram constantes no passado:

Tendo em vista o histórico de arbitrariedades e patrimonialismo da administração pública no Brasil, o constituinte de 1988, seguindo uma tendência presente em outros países, fixou uma série de prerrogativas aos servidores públicos para a proteção de suas atividades. No passado, não era raro existirem pressões indevidas de autoridades públicas para que os servidores praticassem atos indevidos ou deixassem de cumprir seus deveres legalmente fixados (MENDES e BRANCO, 2018, p. 961).

Pode-se tomar como exemplo de arbitrariedade, a experiência política de um grande escritor, Graciliano Ramos, quando a Estabilidade não existia nos moldes atuais. Ele foi eleito prefeito de um pequeno município chamado Palmeira dos Índios, no estado de Alagoas, em 1927. Ao comentar sua experiência política ele denunciava a existência de “poderes paralelos ao poder oficial”, capazes de influenciar a atividade pública. À época, Graciliano se referia ao Coronelismo, observe-se:

Antecipando-se em várias décadas as conclusões de Raymundo Faoro (autor de *Os donos do poder*) e de Victor Nunes Leal (que escreveu *Coronelismo, Enxada e voto*), o mestre Graça já sabia muito bem da extensão da autoridade dos “coronéis” e como isso era um obstáculo à gestão pública comprometida com valores como a impessoalidade e a igualdade (MOTTA *Apud* RAMOS, 2019).

Assim, em contraposição ao pensamento comum, vislumbra-se que a Estabilidade diminui a corrupção na atividade pública e garante a eficácia do bem social. Além do mais, este instituto não possui a finalidade de impossibilitar a demissão de servidores ineficientes, como será demonstrado posteriormente.

2.1 Conceitos fundamentais acerca da Estabilidade

Ao debater sobre o tema, é necessário compreender conceitos como o de servidor público, bem como o próprio entendimento sobre Estabilidade. Inicialmente, servidor é o agente público que está a serviço do Estado, não apenas no sentido de exercer uma função pública ou manifestar a vontade estatal, mas além desta concepção. O servidor público exerce uma função pública de caráter permanente, decorrente de uma relação de trabalho, recebendo como contraprestação uma retribuição pecuniária.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho (2022, p. 536), são características que definem os servidores públicos: a profissionalidade, tendo em vista que exercem efetiva profissão no desempenho de suas funções, inclusive, conforme disposto no art. 30, § 2º, da CF/88, há uma obrigação por parte dos entes federativos em criarem escolas de governo para formação profissional dos servidores. A preocupação do Estado com a capacitação dos seus servidores é real, exigindo dos servidores diversos requisitos para aceitação e promoção na carreira pública. Assim como a característica da definitividade, a qual elucida que a regra a ser seguida pelo

servidor é a da permanência na função pública, de forma constante, sem variabilidade no vínculo do exercício público.

Quanto ao critério da natureza do vínculo jurídico da função (CARVALHO FILHO, 2022, pp. 538 e 539), os servidores públicos são separados em estatutários, trabalhistas e temporários. Os estatutários são os que possuem relação jurídica de trabalho por meio de estatutos, sejam gerais ou especiais, podendo integrar na estrutura de um ente federativo, bem como em autarquias e fundações.

Em seguida, há os servidores públicos celetistas, que têm suas relações trabalhistas guiados pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) de 1945. Por fim, os servidores temporários, que são contratados pelo Estado por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da CF/88). Diferentemente dos demais, estes não possuem o caráter de definitividade no cargo.

À vista disso, a Estabilidade, segundo Carvalho Filho (2022, p. 606), consiste no “direito outorgado ao servidor estatutário em virtude de concurso público, de permanecer no serviço público”. Complementando esse entendimento, Celso Spitzcovsky (2022, p. 331) explana que a Estabilidade é a solidificação da garantia de permanência do servidor que preencha os requisitos dispostos na Constituição Federal, bem como destaca que a continuidade se dá em relação ao serviço público e não ao cargo.

Entretanto, muito se confunde a Estabilidade com o conceito da efetividade, tendo em vista que, diferentemente da Estabilidade, já explanada, a efetividade consiste na condição jurídica que caracteriza, em definitivo, a titularização do cargo (CARVALHO FILHO, 2022, p. 611). Desta forma, o servidor que ocupar cargo efetivo, em contraposição ao comissionado, terá efetividade e Estabilidade, após cumpridos os requisitos legais. Destaca-se que a efetividade é declarada na nomeação e no título respectivo, pois um servidor pode ocupar transitoriamente um cargo efetivo.

Salienta-se que não pode usufruir da Estabilidade, os servidores de cargos de natureza transitória, bem como os de livre nomeação e exoneração. Tampouco a Estabilidade se estenderá aos servidores celetistas, uma vez que a partir da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, firmou-se o entendimento legal de que a Estabilidade é reservada ao servidor nomeado para cargo de provimento efetivo.

Outro conceito fundamental para o serviço público, quanto à segurança da atividade, é o da Vitaliciedade. Ela consiste na garantia reservada ao titular de cargo vitalício, sendo até mesmo mais robusta que a Estabilidade, pois assegura que a perda do cargo somente se dará mediante sentença judicial transitada em julgado. Diferentemente da Estabilidade, a qual admite

outros meios de desligamento. Vejamos o que diz José dos Santos Carvalho Filho acerca do assunto:

Na verdade, a vitaliciedade dos servidores vitalícios em muito se assemelha à estabilidade dos servidores efetivos, sendo comum em ambas o direito do servidor de continuar inserido no respectivo quadro funcional. Mas, enquanto a perda da vitaliciedade só pode derivar de sentença judicial transitada em julgado, como resulta daqueles dispositivos, a da estabilidade pode originar-se também de processo administrativo, embora assegurando-se o direito de ampla defesa ao servidor (art. 41, II e III, CF). Por conseguinte, será forçoso reconhecer que os efeitos da vitaliciedade são mais benéficos para o titular do cargo do que os advindos da estabilidade (CARVALHO FILHO, 2022, p. 618).

A Constituição Federal determinou quais servidores teriam a vitaliciedade, são estes: os magistrados (art. 95, I), os membros dos Tribunais de Contas (art. 73, § 3o) e os membros do Ministério Público (art. 128, § 5o, I, “a”). Considera-se o serviço de tais servidores de responsabilidade significativa, sendo carentes de uma maior independência, razão da vitaliciedade.

Ademais, procurou a Constituição estabilizar, de forma extraordinária, os servidores que já estavam no exercício público há, no mínimo, cinco anos quando da promulgação da Carta Magna. A Estabilidade Extraordinária foi reconhecida pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e alcança os servidores públicos estatutários e celetistas, pois seu único requisito é o temporal.

Dessa forma é notável que o direito administrativo é robusto quanto às garantias, prerrogativas e proteção dos servidores públicos. Com a Estabilidade busca-se evitar qualquer tipo de manipulação da máquina pública em detrimento de interesses individuais, prevenindo os servidores de perseguições políticas, ou mesmo corrupção, através da garantia da autonomia do serviço público.

2.2 Condições para adquirir a Estabilidade

Conforme determinação da EC nº 19/1998, responsável por alterar o art. 41 da CF, são estáveis os servidores públicos estatutários que foram nomeados através de concurso público, devidamente investidos e que passaram pelo estágio probatório de três anos, sendo aprovado em sede de avaliação especial de desempenho.

Nestas etapas, observam-se se as características do servidor suprem todas as necessidades daquele serviço público. Como já explanado, os servidores são capacitados

através das escolas de formação, assim, a Administração Pública se preocupa em proteger aqueles servidores que se mostraram capacitados ao serviço público. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2021, p.783), as etapas iniciais e o tempo de estágio probatório servirão para apurar se o servidor contém os requisitos de moralidade, assiduidade, disciplina e eficiência, condições necessárias para o exercício do cargo público.

Para mais, a autora Hely Lopes (2016, p. 555) descreve um quadro de condições necessárias para que o servidor se torne estável. Primeiro, é necessário que o servidor seja nomeado para cargo de provimento efetivo mediante concurso público. Em seguida, que passe por período referente ao estágio probatório, no qual o servidor é testado pela Administração Pública, sendo observado as características requisitadas para o serviço público, quais sejam: idoneidade moral, aptidão, disciplina, assiduidade, dedicação ao serviço, eficiência etc.

Por fim, deve haver, obrigatoriamente, a avaliação especial de desempenho, a ser realizada por comissão funcional com essa finalidade, conforme o art. 41, § 4º, da CF/88. Esta terceira condição se faz necessária para que o servidor possa adquirir a Estabilidade, além de ser relevante para garantir a eficiência na Administração, pois somente os servidores aptos permanecerão no serviço público.

Outrossim, se há algo que pode ser alvo de críticas na Administração pública, não é o fato de os servidores terem Estabilidade, haja vista a importância do instituto, mas sim a falta de preocupação do Estado em fiscalizar adequadamente os servidores estáveis e os que estão a caminho da Estabilidade.

Esse questionamento já foi ensejador de inúmeras discussões, razão pela qual, além da avaliação de desempenho especial, incluiu-se a avaliação periódica de desempenho na Constituição de 1988, com objetivo de garantir que os servidores não somente ingressem no serviço público por serem habilitados, capacitados e eficientes, mas que permaneçam, constantemente, cumprindo as mesmas exigências e possuindo as mesmas características.

Porém, por vezes, a Administração Pública negligencia seu dever de avaliar o servidor público através da avaliação especial. Como o autor destaca:

Fatalmente haverá caso envolvendo o decurso do prazo de três anos sem que essa avaliação especial tenha sido feita nos moldes determinados pelo dispositivo constitucional. Como esse dever cabe à Administração Pública, o servidor não poderá ser prejudicado e adquirirá a estabilidade caso preencha as demais condições, apurando-se e responsabilizando-se o servidor que tinha o dever funcional de instituir a comissão especial ou o da própria comissão que, embora instituída, não exerceu sua atribuição (HELY LOPES, 2016, p. 556).

A ausência de avaliação especial de desempenho pela Administração Pública permite que servidores incapacitados se tornem estáveis. Ademais, ao ignorar e não regulamentar a avaliação periódica de desempenho, como será demonstrado adiante, a Administração acaba por renunciar ao seu dever de fiscalizar. Nesse sentido, a inércia da Administração Pública não prejudica o servidor, porém, afeta a garantia de eficiência do serviço público.

3. INGRESSO DOS SERVIDORES NOS CARGOS PÚBLICOS E A FLEXIBILIZAÇÃO DA ESTABILIDADE

3.1 Contratação temporária e a opção da seleção simplificada

A contratação temporária está prevista no artigo 37, inciso IX, da CF/88, que dispõe: “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”. Sendo assim, deve-se deixar destacado que cada ente fica responsável pela elaboração da legislação responsável por essas contratações.

Como teor exemplificativo dessa legislação, o âmbito federal possui a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que apresenta em seu texto um extenso conjunto de artigos que dispõem sobre as contratações temporárias necessárias para o recrutamento de pessoal, bem como determina o tempo de contrato e os preceitos para que as contratações sejam efetivadas.

Neste sentido, agrega Daniel Carlos Aragão Miranda (2017), sobre esta previsão constitucional e o princípio da eficiência na administração pública:

Essa rotatividade de pessoal na máquina estatal, inclusive, vai de encontro ao princípio da eficiência na administração pública, visto que, além de acarretar a necessidade de realização de concursos públicos com maior frequência, o que por si só já significa mais custos, representaria também um retrocesso à ideia de profissionalização no serviço público, sem falar do prejuízo causado pela perda do conhecimento e do investimento na formação dos servidores desligados (MIRANDA, 2017, p. 60).

Todavia, necessita-se da apresentação de 3 (três) aspectos distintos para que haja a possibilidade de contratação temporária, são eles: o caráter excepcional, o interesse público e o serviço temporário. Caso o ente que necessite de uma contratação temporária demonstre, de forma clara, que a contratação exigida acolhe esses requisitos, a contratação estará dentro dos requisitos constitucionais.

É importante ressaltar que o servidor público temporário não tem os mesmos direitos de um servidor público estatutário efetivo, com ingresso por meio de concurso público, pois se encontram em categorias distintas. Como expoente dessa ressalva, é válido deixar nítido que o servidor temporário público não compartilha da Estabilidade do servidor público estatutário.

Ademais, não se deve realizar a contratação temporária com o fim de suprir cargos de servidores estatutários efetivos, caso isto ocorra, será considerado como um ato inconstitucional, pois burla a regra do concurso público e mitiga sua importância. Em consonância, Miranda (2017, p. 63) elucida que somente por meio do concurso público o Estado se manterá fiel ao que está disposto na própria CF/88, no que diz respeito ao atendimento do princípio da isonomia e garantia da justiça social, não apresentando seletividade baseada nas características pessoais dos que serão aprovados.

A PEC nº 32/2020, em seu texto, promove uma alteração que influenciará diretamente na contratação dos servidores públicos temporários, no seu artigo 1º, inciso IV, elucida: “a possibilidade de contratação, mediante processo seletivo simplificado, de pessoal com vínculo por prazo determinado, com recursos próprios de custeio”.

Contudo, após a adaptação por meio do substitutivo realizado pela comissão para que a PEC nº 32/2020 fosse aprovada, este inciso foi alterado, sendo acrescentado nele mais regras e especificações, estabelecendo-se o seguinte:

O substitutivo também permite a contratação temporária, por processo seletivo simplificado, pelo prazo máximo de até dez anos, incluindo eventuais prorrogações. O processo seletivo simplificado só é dispensado em caso de urgência extrema – calamidade, emergência associada à saúde ou à incolumidade pública ou paralisação de atividades essenciais. Neste caso, o prazo máximo de contratação será de até dois anos. Outra diferença é que o substitutivo assegura direitos trabalhistas aos contratados (BRANDÃO, 2021).

Isto posto, a alteração faz com que a seleção simplificada, através da contratação temporária, tenha estabelecido tanto o prazo máximo de contrato, possibilitando a facilitação da seleção simplificada em períodos de calamidades, quanto a garantia de que os servidores públicos contratados façam jus aos direitos trabalhistas.

Logo, é perceptível que a PEC nº 32/2020 tenta maximizar a flexibilização da contratação temporária e aumentar os direitos dos servidores contratados. Por meio desse substitutivo, a referida PEC está sendo utilizada como fixadora de regras explícitas para as contratações temporárias, no que concerne à garantia de direitos trabalhistas aos contratados.

Como já salientado, as contratações são regidas por lei criada pelo ente que necessita da contratação temporária, além do mais, deixou-se claro que um servidor público temporário não obtém as mesmas garantias de um servidor público estatutário efetivo. Em relação ao tempo máximo de contrato, não podendo ultrapassar o máximo de 10 (dez) anos por meio de seleções simplificadas e o máximo de 2 (dois) anos para contratações realizadas em período de calamidade, a PEC nº 32/2020 se apresenta como rígida reguladora, influenciando bastante nas futuras contratações temporárias que serão realizadas pelos entes que necessitem destas.

3.2 Vínculo de experiência x Estágio probatório

Atualmente, para que o servidor público adquira a Estabilidade em seu cargo público, é necessário que ele cumpra o seu dever em realizar o estágio probatório. O estágio probatório pode ser definido como um período de teste no qual o servidor público irá exercer o cargo provisoriamente e, ao final, será avaliado seu desempenho na sua função específica. Por fim, caso seu desempenho seja insuficiente, o servidor será exonerado, se for suficiente, irá adquirir a Estabilidade e continuará a ocupar o cargo.

Sobre o tempo de duração do estágio probatório, o artigo 41, da CF/88, determina que: "são estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público". Assim, a Constituição apresenta uma das vertentes sobre o tempo de duração do estágio probatório, determinando a necessidade de realização de 3 (três) anos de serviço.

Todavia, a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, dispõe, em seu art. 20, que: "servidor nomeado para cargo de provimento efetivo ficará sujeito a estágio probatório por período de 24 (vinte e quatro) meses". Consequentemente, esse tempo de serviço não condiz com o que está disposto na CF/88, causando um atrito entre os doutrinadores contemporâneos, gerando duas vertentes que divergem entre si até a atualidade.

No entanto, através de julgado do Superior Tribunal de Justiça, entendeu-se que o tempo de serviço para avaliação do estágio probatório seria condizente com o que determina a CF/88, ou seja, será considerado o período de 3 (três) anos para que por fim seja avaliado seu desempenho, garantindo sua Estabilidade no cargo público ou a exoneração no cargo, ante o desempenho insuficiente. (STJ - REsp: 1120190 SC 2009/0016256-7, Relator: Ministra LAURITA VAZ, Data de Julgamento: 17/04/2012, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 27/04/2012).

A PEC n° 32/2020 em seu texto discorre sobre o vínculo de experiência como fator fundamental para a reforma administrativa. Ele tem função similar ao estágio probatório, mas não são equivalentes. Assim está descrito na PEC n° 32/2020, em seu artigo 1, incisos II-A e II-B:

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;

Por meio da descrição estabelecida na PEC n° 32/202, é possível entender mais nitidamente a função do vínculo experiência. Diferentemente do estágio probatório, o período de duração da avaliação do vínculo de experiência diverge para cada tipo de cargo, se for para um cargo de prazo indeterminado terá uma avaliação de desempenho de 1 (um) ano, caso seja para um cargo típico de Estado, a duração será de 2 (dois) anos.

Contudo, de forma diversa do estágio probatório, o vínculo de experiência não garantirá a Estabilidade ao servidor público ao fim da sua avaliação de desempenho, pois ele ainda será relacionado à quantidade de vagas disponíveis para a ocupação do cargo. Neste sentido, Flavia Pessoa de Araujo (2022, p. 62) disserta que após a aprovação no concurso público, os aprovados precisarão se submeter ao vínculo de experiência, logo, esta etapa poderá ser considerada uma nova etapa do concurso, uma vez que durante esse período os aprovados ainda estarão disputando as vagas e somente os mais bem avaliados irão adquirir os cargos ofertados e a Estabilidade pública.

Desta forma, é compreensível que o vínculo de experiência esteja sendo tratado como fator importante para a Nova Reforma Administrativa, findando a divergência dos doutrinadores sobre o tempo de duração do estágio probatório, ante a inserção de um período definido. Porém, impõe uma incerteza e acaba por fragilizar a Estabilidade do servidor público que cumprir com o vínculo de experiência, pelo motivo de não garantir que ele dê continuidade ao seu direito de se tornar servidor público, mesmo que tenha um desempenho satisfatório.

3.3 Cargos típicos de Estado

Os cargos típicos de Estado, na atualidade, não possuem nenhuma legislação responsável por determiná-los. Porém, existe um senso doutrinário que define quais são essas carreiras, considerando os cargos típicos de Estado como cargos essenciais à manutenção e continuidade do trabalho da Administração Pública. Hely Lopes Meirelles (2016), apresenta em sua obra a importância da Estabilidade para os cargos típicos de Estado, definindo-os como atividades exclusivas. Sobre esse tópico, assim expõe o doutrinador:

Algumas dessas atividades exclusivas são desempenhadas por servidores vitalícios, como os membros da Magistratura, do Ministério Público e do Tribunal de Contas. Portanto, somente outras atividades exclusivas de Estado é que deverão ser indicadas pela lei; dentre elas, por certo, as dos policiais, dos advogados públicos, dos diplomatas, dos pesquisadores científicos, dos agentes de saneamento básico, dos agentes fiscais de tributos, de previdência, do sistema bancário e financeiro, de normas sanitárias. e de outras funções peculiares ao exercício do poder de polícia. Portanto, as atividades exclusivas de Estado são aquelas inerentes ao chamado Poder Extroverso do Estado, consistentes em regulamentar, fiscalizar e fomentar (MEIRELLES, 2016, p. 561).

Desta maneira, evidencia-se que na Nova Reforma Administrativa, os cargos típicos de Estado estão sendo tratados como as únicas funções que necessitem da Estabilidade para exercer seu trabalho. Meirelles (2016), dispõe em seu texto que esses cargos típicos são compostos dos servidores públicos que têm suas funções principais em regulamentar, fiscalizar e fomentar, sendo assim, agregam de forma sublime a Administração Pública, tornando-se imprescindível o amparo da Estabilidade para a realização de suas atividades.

Sob uma nova perspectiva, a PEC n° 32/2020, descreve em seu texto sobre os cargos típicos de Estado como os que serão ocupados pelos únicos servidores públicos que necessitam e obterão a Estabilidade. Ademais, por meio de substitutivo, irão definir quais serão os cargos típicos de Estado por meio de lei complementar, caso ocorra a aprovação da PEC n° 32/2020. Segue o trecho do substitutivo:

O substitutivo já define quais são os cargos exclusivos: os que exerçam atividades finalísticas da segurança pública, manutenção da ordem tributária e financeira, regulação, fiscalização, gestão governamental, elaboração orçamentária, controle, inteligência de Estado, serviço exterior brasileiro, advocacia pública, defensoria pública e atuação institucional do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, incluídas as exercidas pelos oficiais de justiça, e do Ministério Público (BRANDÃO, 2021).

Nesse sentido, obterão Estabilidade plena somente os futuros servidores públicos que irão exercer cargos típicos de Estado, os quais serão descritos no substitutivo e definidos em lei complementar. Todavia, insta registrar que para garantir essa Estabilidade, os servidores também terão que se submeter a todos os demais preceitos expostos na PEC n° 32/2020.

Os concorrentes aos cargos típicos de Estado, primeiramente, deverão ser aprovados em concurso público, para que assim sejam induzidos a realizar o vínculo de experiência, no período total de 2 (dois) anos e, à posteriori, sejam avaliados em sua função no cargo determinado. Por fim, caso obtenham aprovação por meio de uma avaliação satisfatória, irão adquirir a Estabilidade.

4. ANÁLISE DAS HIPÓTESES DE PERDA DO CARGO DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTÁVEIS SOB A ÓTICA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E DA PEC n° 32/2020

A Constituição Federal de 1988, atualmente, prevê em seu art. 41, § 1º, três hipóteses de perda do cargo do servidor público estável, quais sejam: (i) em virtude de sentença judicial transitada em julgado; (ii) mediante processo administrativo disciplinar em que lhe seja assegurada ampla defesa; e (iii) mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. Além disso, expõe em seu art. 169, § 4º, a possibilidade de perda do cargo tendo em vista o excesso de gasto orçamentário com despesa de pessoal.

Essas possibilidades merecem atenção especial, dado que a PEC n° 32/2020, em que pese o texto constitucional já abarcar várias hipóteses proporcionadoras da perda do cargo dos servidores estáveis, propõe uma nova redação do art. 41 da CF/88, possibilitando a perda através de decisão por órgão colegiado (§ 1º, inciso I), além de viabilizar a alteração do rito procedimental de criação da lei que disporá sobre a avaliação periódica de desempenho, até então carecedora de regulamentação, objetivando suprimir a palavra “complementar” do art. 41, § 1º, inciso III, da CF/88. Observe-se a nova redação proposta pela PEC n° 32:

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.

Outrossim, para viabilizar uma melhor compreensão acerca do desligamento dos servidores estáveis, é necessário diferenciar as formas ou espécies deste, sendo elas a demissão e a exoneração. Segundo expõe o doutrinador Hely Lopes Meirelles (2016, pp. 559-560), estes institutos são diversos, apesar de, muitas vezes, serem confundidos pelos administradores ou integrantes do Poder Judiciário.

A exoneração pode ocorrer através de previsão legal que a motive, por conveniência administrativa (*ad nutum*) ou a pedido do próprio servidor, enquanto a demissão consiste na dispensa resultante de penalidade funcional, podendo, inclusive, ser aplicada em qualquer fase, desde que o servidor cometa falta grave ou crime funcional. Sobre o assunto, Flavia Pessoa Araujo expõe:

A lei 8.112/90, no seu art. 132, traz rol extensivo dos motivos que podem levar à demissão do servidor. Sendo alguns: crime contra a Administração Pública; abandono de cargo; inassiduidade habitual; improbidade administrativa, entre outros. Desse modo, é plenamente possível que o servidor estatutário que pratique conduta contrária ao disposto na lei seja demitido e perca a sua estabilidade. Basta, no entanto, a realização de um processo, seja ele administrativo ou judicial, o qual o assegure o direito ao contraditório e à ampla defesa (ARAUJO, 2022, p. 60).

Ademais, como aborda Hely Lopes Meirelles (2016, pp. 560-562), a demissão possui natureza punitiva, sendo possível nas hipóteses de perda do cargo através de sentença transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar (PAD), enquanto as demais hipóteses possuem natureza não punitiva.

O desligamento resultante de avaliação periódica de desempenho, bem como diante do excesso de gastos com pessoal, imprescinde de conveniência e oportunidade da Administração, com fins de alcançar a eficiência do Estado, logo, não visa punir o servidor. Por esta razão a exoneração deve ser sempre motivada, vislumbrando-se a finalidade, moralidade e razoabilidade do ato administrativo.

Realizadas as considerações iniciais, faz-se importante esclarecer como funciona a perda do cargo dos servidores estatutários diante do regramento constitucional atual, inclusive, sendo viável examinar os impactos das alterações propostas pela PEC n° 32/2020 sobre o

instituto da Estabilidade e as hipóteses de perda do cargo dos servidores estáveis, conforme se passará a expor.

4.1 Da sentença transitada em julgado, decisão por órgão colegiado e processo administrativo disciplinar

A perda do cargo através de sentença transitada em julgado, disposta no art. 41, § 1º, inciso I, da CF/88, pressupõe a demissão do servidor público estável através de sentença judicial motivada que se tornou definitiva, haja vista a ausência de interposição de recurso. Esta penalidade consiste em um dos efeitos decorrentes da sentença penal condenatória, sendo regulado pelo art. 92 do Código Penal Brasileiro de 1940, que em seu inciso I, alíneas “a” e “b”, revela como efeito a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo quando forem aplicadas: pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a 1 (um) ano, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública e pena privativa de liberdade por tempo superior a 4 (quatro) anos nos demais casos.

Além do mais, o servidor público poderá se socorrer do Poder Judiciário quando manifestar discordância com a pena demissória resultante da finalização de um processo administrativo disciplinar, aguardando todo o desenrolar processual até que haja o proferimento da sentença responsável por resolver a lide entre o servidor e a Administração. Da sentença, também será possível a interposição de recurso, visando o seu reexame em segundo grau de jurisdição, consistindo em imprescindível o trânsito em julgado para efeito de perda do cargo do servidor.

A PEC nº 32/2020, ao acrescentar na redação a possibilidade desta perda através de decisão por órgão colegiado, acaba por mitigar o trânsito em julgado, sendo este primordial, haja vista que a penalidade de demissão põe termo ao vínculo de trabalho do servidor público com o Estado e sua consequente Estabilidade, após cumpridos os requisitos para se tornar estável.

Segundo expõe Cristian Longhinoti (2009, pp. 2-4), o princípio da segurança jurídica, decorrente da coisa julgada, dá às decisões caráter imutável e irrevogável, além de se apresentar como essencial para a pacificação coletiva. Ainda, insta salientar que “a Administração e o Judiciário podem determinar o afastamento do servidor do seu cargo, respeitado o direito à ampla defesa, antes da decisão definitiva, para evitar o prejuízo da investigação da irregularidade” (OLIVEIRA, 2021, p. 1.280), não havendo, portanto, através desta

possibilidade de afastamento prévio, a necessidade de perda definitiva do cargo com fins de afastar o servidor, sem que haja o trânsito em julgado.

Flavia Pessoa Araujo (2022, p. 63), ao analisar de maneira acertada os limites e possibilidades dentro da proposta da nova reforma administrativa, expõe que, apesar desta não trazer maiores detalhes, depreende-se que o trânsito em julgado não seria mais obrigatório, permitindo o desligamento antes mesmo de esgotados todos os meios de defesa do servidor. Nesse sentido, conjectura-se a prejudicialidade de tal inclusão e mitigação do trânsito em julgado no texto constitucional, interferindo, sem precedentes, no relevante princípio da segurança jurídica.

Para mais, o servidor público também poderá ser demitido, perdendo seu cargo, após conclusão de processo administrativo disciplinar (art. 41, § 1º, inciso II, CF/88), o qual garante a ampla defesa, contraditório, bem como estabiliza a fase de inquérito, produzindo-se provas concretas, as quais deverão ser norteadas de maneira imparcial, desprezando quaisquer características arbitrárias.

Conforme elucida Renato Braga Bicalho (2016, p. 13), o processo administrativo é um dos garantidores da efetividade do acesso à justiça administrativa, posto que faz valer os direitos fundamentais dos servidores públicos, tendo em vista o atual quadro de ineficiência do judiciário para resolver as lides rapidamente pois, como é notável, o volume de conflitos que são apresentados a este poder, diariamente, é excessivo.

Além disso, o PAD, mediante apuração das faltas graves e infrações cometidas pelos servidores públicos, através da instrumentalidade, transparência, acessibilidade e acompanhamento do desencadeamento de atos do início do processo até a decisão administrativa, conforme destaca Sammara de Araújo (2017, pp. 22-23), possibilita a perda do cargo do servidor público estável, visando à efetivação do interesse público.

Acerca do contraditório isonômico e da garantia da ampla defesa, Mateus Brandão de Queiroz (2016, pp. 61-72) demonstra os meios para que o princípio seja efetivado durante a averiguação das faltas e aplicação de penalidades aos servidores estáveis, iniciando pelo conhecimento do inteiro teor dos acusados, presença de advogado, impossibilidade do cerceamento de defesa e até mesmo controle pelo Poder Judiciário, na hipótese da ocorrência de nulidades no desenrolar no processo.

No mesmo sentido, Marizete Corzete Romio (2018, p. 19) elucida que a dinâmica estrutural do sistema disciplinar administrativo não se difere do processo judicial em nada, tendo em vista que, de maneira análoga, desenvolve-se mediante uma sequência de atos

coordenados, proporcionando que o Estado concretize a lei e aplique a sanção adequada ao servidor que cometeu desvios funcionais.

Logo, essa hipótese de demissão do servidor estável consegue, administrativamente, sem necessidade de demandar a lide para o Poder Judiciário, pôr termo ao vínculo entre o servidor e a Administração Pública, inferindo-se que o desligamento resultante do PAD, juntamente com a possibilidade de perda do cargo através de sentença judicial transitada em julgado, já são suficientes e bem elucidadas no ordenamento jurídico, sendo dispensável a inclusão de mais uma hipótese de desligamento do servidor, como propõe a PEC n° 32/2020.

4.2 Da avaliação periódica de desempenho e do excesso de gasto orçamentário com pessoal

Primordialmente, há que se falar que antes da Emenda Constitucional n° 19 de 1998, não havia a previsão de perda do cargo do servidor estável através de avaliação periódica de desempenho e por excesso de gasto orçamentário com despesa de pessoal. Em relação à insuficiência de desempenho, ocasionando o desligamento do servidor (art. 41, §1º, inciso III), Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2021, p. 1.280) expõe que a sua aplicação permanece obstada, por se tratar de norma de eficácia limitada que remete a disciplina à Lei Complementar.

Ademais, conforme elucida Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 295): “na consonância dos vários Estatutos de Servidores, sempre foi possível, mediante processo administrativo com ampla defesa, demitir servidor ineficiente, descumpridor de seus deveres”. Vislumbra-se, pois, que a EC n° 19/1998, ao incluir mais duas hipóteses de perda do cargo de servidor estável e, conseqüente perda da Estabilidade, acabou por flexibilizar e enfraquecer ainda mais o instituto.

Conforme já ressaltado, a avaliação periódica se trata de norma de eficácia limitada, necessitando de regulamentação através de Lei Complementar, entretanto, em que pese a existência desta hipótese, até os dias atuais, nenhum servidor foi exonerado com fulcro nessa disposição, ante a carência de regulamentação legal. À vista disso, a PEC n° 32/2020 propôs uma nova redação do dispositivo, suprimindo o termo “complementar” e fazendo constar somente o termo “Lei”, o que possibilitaria a sua criação, por exemplo, através do rito de criação de lei ordinária.

Essa sugestão aparenta ser um ponto positivo apresentado pela PEC n° 32/2020, repise-se: são mais de duas décadas à espera de regulamentação sobre como seria a perda em razão do resultado da avaliação periódica de desempenho. Outrossim, levando em consideração a

sensibilidade da perda do cargo de servidor estável, ante seu direito adquirido, qual seja, a Estabilidade, é importante avaliar as ponderações acerca desta hipótese de perda.

Conforme expõe Cristiano Elias e Juliano Rodrigues Lamario (2021, pp. 2-3), diversas foram as tentativas de regulamentar a avaliação periódica, sendo possível destacar o Projeto de Lei complementar (PLP) nº 238 de 1998, Projeto de Lei do Senado nº 116 de 2017 e PLP nº 51 de 2019, bem como a PEC/2020, alvo do presente estudo. Segundo o professor, todas estas propostas possuem o mesmo caráter negativo, haja vista enfatizarem um viés punitivo e a perda do cargo dos servidores com desempenho insatisfatório.

Ademais, através da análise dos dispositivos dos referidos projetos, ele observa que, aparentemente, há a proposição de um rito mais simplificado para perda do cargo, por se tratar de um procedimento, inclusive, alude que essa perda poderia ser feita através do próprio processo administrativo disciplinar já existente no ordenamento (ELIAS; LAMARIO, 2021, p. 15). Quanto aos pontos positivos, expõe que a avaliação em questão não consiste em uma ameaça à Estabilidade, ante a previsão de que haja uma comissão constituída, visando obstruir arbitrariedades, devido processo legal e ampla defesa. Ainda, afirma que se trata de uma ferramenta de apoio gerencial que, caso seja bem utilizada, acabará por valorizar o servidor e proporcionar a eficiência estatal (ELIAS; LAMARIO, 2021, p. 29).

Já Gabriel de Alcântara Albuquerque (2014, pp. 34-54) defende que haverá uma mitigação mínima da Estabilidade e que há a importância de preenchimento da lacuna da avaliação periódica, com fins de ocorrer a efetivação do princípio da eficiência, evitando o comodismo do agente público, que poderá melhorar seu desempenho em prol do bem coletivo. Por outro lado, reconhece que a Estabilidade é essencial para preservar o servidor público e a continuidade do serviço público, garantindo a segurança jurídica e diminuindo a ingerência de interesses próprios ou políticos.

Destacando a possibilidade de desligamento em massa de servidores e conseqüente prejuízo à máquina estatal, sendo vital a realização de mais concursos públicos, Daniel Carlos Aragão Miranda (2017, pp. 60-62) faz um contraponto acerca da argumentação sobre a busca pela eficiência através da avaliação periódica de desempenho, alertando sobre a dificuldade de profissionalização do serviço público e da possibilidade de serem aplicados critérios subjetivos, facilitadores de perseguições políticas e até mesmo de assédio moral no serviço público. Em seguida, aborda sobre a imprescindibilidade de critérios objetivos para aferição do desempenho, pautando-se na publicidade e motivação dos atos administrativos.

De maneira análoga, Irma Salete Farias (2016, p. 52), além de aduzir que esta hipótese de perda do cargo possui potencial para gerar diminuição no quadro de efetivos e maior

realização de concursos públicos, prejudicando, inclusive, a continuidade dos serviços públicos, ressalta que:

A Constituição também não foi muito precisa, pois não enquadrava claramente a penalidade para os casos de inaptidão no desempenho das funções. O que seria passível de severas críticas, pois a inaptidão se resolve com treinamentos e com a movimentação do servidor para o exercício de atividades nas quais ele se adapte. O que ocorreu é que o constituinte aplicou diretamente a pena mais pesada ao servidor público, que é a perda do cargo, o que leva diretamente ao desligamento do serviço público. Pena tão pesada, que só foi prevista em outros ordenamentos para aplicação em caso de desvio de condutas muito graves. O que pode ser avaliado também é que a Constituição não determinou de forma precisa como o resultado da avaliação desvinculará o servidor estável. Esta imprecisão se torna uma armadilha contra o servidor a ser manipulada de acordo com os interesses dos legisladores e gestores públicos (FARIAS, 2016, pp. 50 -51).

Ainda, Irma Farias (2021, pp. 55-84) argumenta que apesar da omissão de lei regulamentadora, no ordenamento jurídico há diversos instrumentos para punir ou desligar os maus servidores que atuam com desídia ou ineficiência, dentre eles, a Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime dos servidores públicos federais, bem como decretos e estatutos, além de existirem mecanismos para aferir qualidade, produtividade, métodos de divisão de tarefas e afins.

Por fim, a Constituição Federal, em seu art. 169, §4º, prevê a hipótese de exoneração motivada de servidor estável diante de excesso de gasto orçamentário com despesa de pessoal. Trata-se de hipótese excepcional. Consoante elucida Di Pietro (2020, pp. 1365-1366), esta medida somente poderá ocorrer na hipótese de ocorrer a redução de 20% (vinte por cento) das despesas com cargos de comissão e funções de confiança, exoneração de servidores não estáveis e que adquiriram Estabilidade sem concurso e, ainda assim, não for suficiente para conter os limites fixados pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Ante o exposto, observa-se que a Carta Magna, ao dispor sobre as diversas possibilidades de os servidores públicos estatutários perderem o seu cargo, inclusive, algumas sendo alvo de fortes críticas, acaba por demonstrar que a Estabilidade, responsável por garantir a prestação do serviço do servidor público que perpassou pelo estágio probatório de três anos e pela avaliação especial de desempenho, não possui caráter imperioso e definitivo. Ademais, revela que as hipóteses de perda do cargo dos servidores estáveis já estão bem elucidadas na Constituição de 1988, razão pela qual não se faz necessária uma flexibilização ainda maior do instituto da Estabilidade, consoante tem sido proposto pela PEC nº 32/2020.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concessão de prerrogativas especiais aos servidores públicos, para que estes atuem com independência e liberdade, ao exemplo da Estabilidade, são imprescindíveis para o funcionamento da Administração Pública. Por mais que este instituto venha sendo desenhado como um dos grandes vilões da eficiência do serviço público, uma vez que, para muitos, faz com que o servidor goze de mera proteção infundada e acomodação, a Estabilidade consiste na proteção do servidor contra arbitrariedades ou quaisquer tipos de perseguição política ou partidária.

Nesse sentido, a busca pela relativização da Estabilidade dos servidores públicos revela um perigo iminente e preocupante, pois suscita a utilização dos servidores como objeto de manipulação política por aqueles que exercem, temporariamente, mandatos políticos. Esta possível flexibilização poderá intensificar uma piora da prestabilidade, qualidade e integridade dos serviços públicos, pois enfraquecem a pessoalidade e a autonomia dos servidores públicos.

No que tange às críticas de ineficiência da Administração Pública, ocasionadas pela Estabilidade, estas não deveriam ser dirigidas ao instituto, mas sim, à forma como tem sido realizada a sua condução. Observa-se que a Estabilidade não seria alvo de julgamentos se o servidor público fosse efetivamente avaliado antes de ingressar no serviço público, mostrando-se capacitado e competente para o exercício de sua função.

Ademais, a promoção de um bom plano de carreira também pode incentivar a constância e boa atividade do servidor que, juntamente à avaliação periódica para constante acompanhamento de seu desempenho, poderia contrapor a argumentação da improficuidade da atividade pública. Assim, demonstra-se ser totalmente possível conciliar o instituto da Estabilidade do servidor público com o princípio constitucional da eficiência.

A PEC nº 32/2020 apresenta uma tentativa de ser a solução dos problemas em relação à garantia da Estabilidade dos servidores públicos. É perceptível que a Nova Reforma Administrativa apresenta uma flexibilização oriunda da doutrina Neoliberal, reduzindo a Estabilidade dos servidores públicos e até mesmo reproduzindo a imagem de um Estado e da Administração Pública como uma empresa privada.

Referente à contratação temporária, a PEC nº 32/2020 apresenta a supervalorização da seleção simplificada, concedendo liberdade aos entes em decidir como será feita a contratação dos servidores. Sendo assim, contratações temporárias, por meio de seleção simplificada, preencherão cargos de serviço público sem garantir a Estabilidade, podendo gerar contratações

de servidores sem capacidade para exercer sua função e sem o mínimo de Estabilidade para o servidor público temporário.

Além disso, de acordo com a PEC nº 32/2020, será exigido aos futuros servidores, aprovados em concurso público, um desempenho satisfatório na fase de vínculo de experiência e a disponibilidade de vagas a serem ocupadas. Essa sugestão pode ser considerada redundante em relação às disposições já existentes, pois a função do estágio probatório é similar ao modelo apresentado, porém, garante a Estabilidade ao servidor que obtenha resultados positivos na avaliação especial de desempenho, diferentemente do vínculo de experiência, que coloca a disponibilidade de vagas como condição para adquiri-la, ocasionando insegurança ao servidor.

A proposta de concessão da Estabilidade somente aos servidores titulares de cargos típicos de Estado consiste em um retrocesso aos preceitos norteadores do instituto, inclusive, aumenta a dificuldade para a sua aquisição, gerando uma insegurança avassaladora para os futuros servidores públicos. Ademais, poderá ter o condão de resultar em uma piora na sua prestação de serviço à Administração Pública.

No que concerne à proposição de inclusão da hipótese de perda do cargo dos servidores através de decisão por órgão colegiado, vislumbra-se que poderá ocorrer a mitigação do trânsito em julgado, essencial para a segurança jurídica, haja vista que, além de não esgotar todos os meios de defesa do servidor público, a demissão consiste em uma das penalidades mais graves, pois põe termo definitivo ao seu vínculo de trabalho com o Estado. Assim, infere-se que o PAD e a sentença judicial transitada em julgado, já são suficientes e bem elucidados no ordenamento jurídico, sendo dispensável a inclusão de mais uma hipótese de desligamento do servidor estável.

Quanto à possibilidade de alteração do rito procedimental para a criação da lei que deverá tratar sobre a avaliação periódica de desempenho, até então carecedora de regulamentação, observa-se um ponto positivo da PEC nº 32/2020. A avaliação periódica pode ser uma aliada no combate à ineficiência, garantindo que os servidores que ingressaram no serviço público devido à sua capacidade, eficiência e habilidade, permaneçam, constantemente, cumprindo com as mesmas exigências e prestando um bom desempenho e serviço à sociedade.

Por outro lado, ressalta-se que há a necessidade de os legisladores estarem atentos e precisarem dirimir os riscos de a avaliação periódica de desempenho consistir em uma forma mais simplificada para perda do cargo dos servidores, o que também poderá flexibilizar o instituto da Estabilidade, além de possibilitar a diminuição do quadro de efetivos, trazendo prejuízos à Administração Pública, que precisará viabilizar a realização de mais concursos públicos.

Outrossim, percebe-se que o ordenamento jurídico, ao se preocupar em determinar hipóteses para a perda do cargo do servidor estável, demonstra que a garantia da Estabilidade não possui caráter imperioso, definitivo, logo, não visa, em hipótese alguma, à proteção dos maus servidores, mas sim, acaba por resguardar os princípios norteadores da Administração Pública, permanecendo em seu cargo somente os servidores que tenha rendido funcionalmente e atuado com presteza, esforço e rapidez.

Vislumbra-se que a Estabilidade não se justifica somente em relação ao servidor, como também à proteção da própria Administração, pois o Estado tem um gasto considerável para formar os melhores servidores para o serviço público. Assim, não seria inteligente facilitar suas demissões, bem como contratar e formar novos servidores. O interesse da Administração Pública deve consistir em manter o servidor, permanentemente, em sua atividade, livre de perseguições e protegidos, de maneira a prestarem um bom serviço à sociedade.

Assim, conclui-se que flexibilizar a Estabilidade significa tornar maleável o instituto que foi posto à prova ao longo de décadas, o qual foi estabelecido a fim de assegurar o cumprimento de princípios constitucionais indispensáveis, como a legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência. Por esta razão, a Estabilidade não só deve ser preservada, mas aprimorada e desenvolvida, não existindo razões técnicas ou jurídicas que justifiquem a atual proposta de relativização do instituto que garante segurança à atuação dos servidores e, consequentemente, efetiva o serviço propiciado pela Administração Pública.

6. REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Gabriel de Alcântara. **Avaliação de desempenho do servidor público: análise do conflito entre a garantia da estabilidade e o princípio da eficiência.** 2014. 58 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/>>. Acesso em: 12 set. 2022.

ARAÚJO, Sammara Costa Pinheiro Guerra de. **O princípio da cooperação no âmbito do processo administrativo disciplinar.** 2017. 53 f. Monografia (Especialização em Direito Administrativo) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/44138>>. Acesso em: 13 maio 2022.

ARAÚJO, Flavia Pessoa de. **Estabilidade do servidor público: limites e possibilidades dentro da proposta da nova reforma administrativa (PEC nº 32/2020).** 2022. Monografia (Bacharel em Direito) - Universidade Federal da Paraíba – UFPB, [S. l.], 2022. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/24005>>. Acesso em: 28 de set. 2022.

BICALHO, Renato Braga. **O processo constitucional administrativo como garantia da efetividade do direito fundamental ao acesso à justiça administrativa.** Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito em Proteção dos Direitos Fundamentais, Universidade de Itaúna. Itaúna, MG: 2016. Disponível em: <<https://mestrado.uit.br/wp-content/uploads/2017/03/Dissertacao-Renato-Braga-Bicalho.pdf>>. Acesso em: 04 maio 2022.

BORTOLINI, André Luís. **PEC 32/2020 e a estabilidade dos servidores públicos como vilã.** Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, v. 7, n. 13, 2020. Disponível em: <https://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:gr4gMzlr28J:scholar.google.com/&hl=pt-BR&as_sdt=0,5&scilib=1>. Acesso em: 11 maio 2022.

BORTOLUZZI, Leonardo Orio; ZANELATTO, Ezequiel Paulo. **A estabilidade do servidor público à luz do princípio constitucional da eficiência.** Temas Contemporâneos do Direito, p. 86. Marcio Renan Hamel (Org.) - Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019. Disponível em: <https://www.editorafi.org/files/ugd/48d206_ec281218a7644a2c899404c6cfb2f89d.pdf#page=86>. Acesso em 17 de abril de 2022.

BRANDÃO, Francisco. **Reforma administrativa: veja as diferenças entre a proposta do governo e o texto aprovado pela comissão.** POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 27 set. 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/810414-reforma-administrativa-veja-as-diferencas-entre-a-proposta-do-governo-e-o-texto-aprovado-pela-comissao/>>. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 de set. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal.** Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 10 agosto 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19 de 1988**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 24 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 2.924, de 5 de janeiro de 1915**. Fixa a Despesa Geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1915. Diário Oficial da União - Seção 1, p. 197, 6 de janeiro de 1915. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-2924-5-janeiro-1915-574326-publicacaooriginal-97490-pl.html>. Acesso em: 18 de agosto de 2022.

BRASIL. **Lei 8.112/1990, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 19 de abril de 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 12 out. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.801, de 14 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19801.htm. Acesso em: 19 nov. 2022.

BRASIL. **Lei 8.745/1993, de 9 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 10 dez. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8745cons.htm. Acesso em: 12 out. 2022.

BRASIL. **Projeto de Emenda à Constituição PEC 32/2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2020/09/PEC-32-2020.pdf>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. T5 - QUINTA TURMA. **Recurso Especial 1.120.190 Santa Catarina**. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL DA UNIÃO. ESTÁGIO PROBATÓRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 19/98. PERÍODO DE 03 (TRÊS) ANOS. ART. 4.º, § 3.º, DA LEI N.º 10.593/02. PROGRESSÃO FUNCIONAL. LEI N.º 11.457/07. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO TEMPUS REGIT ACTUM. INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA. IMPOSSIBILIDADE. ADMINISTRAÇÃO ADSTRITA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. RECURSO ESPECIAL DO SINDICATO DOS FISCAIS DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DE SANTA CATARINA - SINDIFISP/SC. PREJUDICADO. Recorrente: Sindicato dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias de Santa Catarina - SINDIFISP/SC. Recorrido: União. Relatora: Min. Laurita Vaz, 17 abril 2012. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/21538255/inteiro-teor-21538256>. Acesso em: 11 out. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. São Paulo: Atlas - Grupo GEN, 2022.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Atlas - Grupo GEN, 2022.

ELIAS, Cristiano; LAMARIO, Juliano Rodrigues. Da regulamentação do instrumento de avaliação de desempenho para gestão dos servidores públicos. **Ratio Juris. Revista Eletrônica da Graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, v. 4, n. 2, p. 1-32, 2021. Disponível em: <<https://www.fdsu.edu.br/revistagrduacao/index.php/revistagrduacao/article/view/142>>. Acesso em: 12 julho 2022.

FARIAS, Irma Salete. **A perda da estabilidade como resultado da avaliação periódica de desempenho inserida na Constituição Federal pela EC nº 19/98**. 2016. 99 f. Monografia (Especialização em Direito Administrativo) - Pós-graduação da Escola de Administração Judiciária do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://conhecimento.tjrj.jus.br/documents/5736540/6655478/TCC_IRMASALETEFARIAS.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2022.

GOULART, Thelma. **A estabilidade do servidor público**. Anprev: 2019. Disponível em: <<https://anprev.org.br/anp/conteudo/artigo/a-estabilidade-do-servidor-publico/10804>>. Acesso em: 27 de outubro de 2022.

LONGHINOTI, C. H. Da relativização da coisa julgada: Princípios norteadores e formas de relativização. **Academia Brasileira de Direito Processual Civil**. Ano, 2009. Disponível em: <<http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/CRISTIAN%20LONGHINOTI%20%20Vers%C3%A3o%20Final.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2022.

MARIANO, Cynara Monteiro; QUEIROZ, Francisco Arlem. **Estabilidade no serviço público: privilégio ou garantia ao próprio serviço público? Entre o direito à boa administração pública e a vedação ao retrocesso social**. Revista de Direito Administrativo e Constitucional, 2020, v. 20, n. 80. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1197>>. Acesso em: 15 de maio de 2022.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES. Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MIRANDA, Daniel Carlos Aragão. **A aplicação da avaliação periódica de desempenho como instrumento de mitigação da garantia de estabilidade dos servidores públicos em prol da consecução do princípio da eficiência.** 2017. 87 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/31579>>. Acesso em: 27 out. 2022.

MOTTA, Fabrício. **Estabilidade de servidores na administração pública não é privilégio.** Consultor Jurídico: 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-out-31/interesse-publico-estabilidade-servidores-publicos-nao-privilegio>>. Disponível em: 7 de dezembro de 2022.

MOURA, Lidiane Layla Miranda de. RIBEIRO, Karynne Shirlene Souza. GOMES, Sebastião Edilson Rodrigues. **Aspectos constitucionais da estabilidade do Servidor Público.** Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 05, Ed. 12, Vol. 04, pp. 123-140. Dezembro de 2020. ISSN: 2448-0959, Disponível em: <<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/estabilidade-do-servidor>>. Acesso em: 2 de agosto de 2022.

OLIVEIRA, Guilherme Galdino. **A estabilidade do servidor público em confronto com o princípio da eficiência dentro da Administração Pública.** Monografia (Graduação) – Universidade Federal da Paraíba, Departamento de Ciências Jurídicas. Santa Rita, p. 52, 2017.

QUEIROZ, Mateus Brandão de. **Os servidores públicos e as garantias da ampla defesa e do contraditório no processo administrativo disciplinar.** 2016. 83 f. Monografia (Graduação) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/9123>>. Acesso em: 15 maio 2022.

REZENDE OLIVEIRA, Rafael Carvalho. **Curso de Direito Administrativo.** 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.

ROMIO, Marizete Corteze. **O processo administrativo disciplinar no ordenamento jurídico brasileiro e o princípio da segurança jurídica.** 2018. 60 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Campus Universitário de Marabá, Instituto de Estudos em Direito e Sociedade, Faculdade de Direito, Curso de Bacharelado em Direito, Marabá, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.unifesspa.edu.br/handle/123456789/536>>. Acesso em: 18 abril 2022.

SÁ, Thaís. **A importância da estabilidade do servidor público para a manutenção do interesse público.** Anais do EVINCI – Revista UniBrasil, Curitiba, v.7, n.2, p. 92-103, out. 2021. Disponível em: <<https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/anaisvinci/article/view/5986>>. Acesso em: 28 de abril de 2022.

SPITZCOVSKY, Celso. **Esquematizado - Direito Administrativo.** 5ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.