

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC**

**CURSO DE DIREITO**

**JULIANO FREITAS LOPES**

**HISTÓRICO DA ESTABILIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO  
BRASIL: ANÁLISE DA IMPORTÂNCIA DA ESTABILIDADE À LUZ DO  
PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E DA EC 19/98.**

**CRICIÚMA**

**2014**

**JULIANO FREITAS LOPES**

**HISTÓRICO DA ESTABILIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO  
BRASIL: ANÁLISE DA IMPORTÂNCIA DA ESTABILIDADE À LUZ DO  
PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E DA EC 19/98.**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado para obtenção do grau de bacharel no curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC.

Orientador(a): Prof. Mestre: Maurício da Cunha Savino Filó.

**CRICIÚMA**

**2014**

**JULIANO FREITAS LOPES**

**HISTÓRICO DA ESTABILIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO  
BRASIL: ANÁLISE DA IMPORTÂNCIA DA ESTABILIDADE À LUZ DO  
PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E DA EC 19/98.**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado pela Banca Examinadora para obtenção do Grau de bacharel no Curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC, com Linha de Pesquisa em Direito Administrativo.

Criciúma, 02 dezembro de 2014

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Maurício da Cunha Savino Filó - Mestre - Orientador

Prof. João Carlos Rodrigues Junior - Unesc

Profa. Patrícia Farias dos santos- Unesc

**Muito obrigado primeiramente a Deus, no qual creio que me criou e me capacitou a chegar até aqui. E também a minha esposa Alini, companheira e amiga, que tanto amo.**

## **AGRADECIMENTOS**

Muito obrigado ao professor mestre Mauricio da Cunha Savino Filó pela orientação nesse trabalho monográfico. E também ao professor João Carlos Medeiros Rodrigues Junior, titular da cadeira de direito administrativo quando cursei essa cadeira.

**“A força do direito deve superar o direito da força”**

**Rui Barbosa.**

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo: Pesquisar sobre; o Instituto da Estabilidade do Servidor Público no Brasil; analisando a possível descaracterização dessa garantia constitucional a partir da; Emenda Constitucional 19/98. O método de pesquisa utilizado foi o dedutivo, em pesquisa teórica e qualitativa com emprego de material bibliográfico e documental legal. Ao estudar o instituto da estabilidade concomitantemente com a EC 19/98, constata-se que a estabilidade do servidor público no Brasil sofreu sensíveis mudanças com a referida emenda. Essas mudanças mitigaram a garantia constitucional da estabilidade. No entanto, no decorrer do estudo entende-se que essas mudanças não foram isoladas, a Emenda Constitucional n.19 de 1998 operacionalizou no Brasil uma grande; Reforma Administrativa; deveras necessária pelo contexto nacional na década de 90.

**Palavras-Chave:** Estabilidade. Agente público. Emenda Constitucional 19/98. Histórico. Eficiência.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CF      Constituição Federal

EC      Emenda Constitucional

EUA     Estados Unidos da América

N.      Número

P.      Página



## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>9</b>  |
| <b>2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS PRINCÍPIOS .....</b>                | <b>10</b> |
| 2.1 Administração Pública .....                                       | 10        |
| 2.2 Princípios Da Administração Pública.....                          | 15        |
| 2.3 Princípio Da Moralidade Administrativa.....                       | 17        |
| 2.4 Princípio Da Impessoalidade.....                                  | 18        |
| 2.5 Princípio Da Razoabilidade/Proporcionalidade .....                | 211       |
| 2.6 Princípio Da Eficiência.....                                      | 233       |
| 2.7 Princípio Da Publicidade .....                                    | 255       |
| 2.8 Princípio Da Legalidade .....                                     | 266       |
| <b>3 INSTITUTO DA ESTABILIDADE .....</b>                              | <b>29</b> |
| 3.1 Histórico Da Estabilidade No Âmbito Constitucional No Brasil..... | 29        |
| 3.2 Conceito De Estabilidade .....                                    | 33        |
| 3.3 Importância Do Instituto Da Estabilidade.....                     | 37        |
| 3.4 Estágio Probatório.....   | 38        |
| <b>3.4.1 Outros Temas Acerca Da Estabilidade.....</b>                 | <b>39</b> |
| <b>4 A EMENDA CONSTITUCIONAL 19/98 .....</b>                          | <b>42</b> |
| 4.1 A Reforma Administrativa Oriunda Da Ec 19/1998. ....              | 42        |
| 4.2 Principais Mudanças Oriundas Da Ec 19/98 .....                    | 45        |
| <b>5 CONCLUSÃO .....</b>  | <b>48</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>   | <b>49</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

A estabilidade do servidor público, no Brasil, é uma garantia constitucional que visa proporcionar ao servidor exercer suas atividades diárias, despreocupados de qualquer ingerência política ou econômica.

Ocorre, no entanto, que a Reforma Política ocorrida no Brasil, por meio da Emenda Constitucional 19/1998 alterou significativamente o instituto da estabilidade do servidor público.

O presente trabalho propõe-se a analisar se essas mudanças, oriundas da EC. 19/98 descaracterizaram o instituto da estabilidade, e desse modo os servidores novamente estão sujeitos as ingerências do passado. O método de pesquisa utilizado foi o dedutivo, em pesquisa teórica e qualitativa com emprego de material bibliográfico e documental legal.

## 2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS PRINCÍPIOS

A administração pública é de suma importância em qualquer Estado, para melhor entendimento acerca do tema, faz-se necessário a busca dos Princípios norteadores. Esse é o baldrame do trabalho, no qual será discorrido nesse capítulo.

### 2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De acordo com o artigo 37 caput da Constituição Federal:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Maria Sylvia Zanella Di Pietro define Administração Pública, em sentido material e objetivo, como segue: “A administração pública pode ser definida como atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público para consecução dos interesses coletivos”. (2012, p.53).

Faz-se necessário, haja vista frequentes confusões, inicialmente a diferenciação entre Administração Pública e Governo, para isso é coerente transcrever Odete Medauar:

Algumas afirmações vêm sendo reiteradas para distinguir Administração e Governo. Este tem haver com a tomada de decisões fundamentais à vida da coletividade, com vistas até o seu futuro; Administração significa realizar tarefas cotidianas e simples. Governo é dotado de função primordialmente política e fixa as diretrizes da vida associada, cabendo a Administração a tarefa de simples cumprimento de tais diretrizes (2009, p. 50).

Ainda nessa seara, Marçal Justen Filho explica que:

A expressão função de governo indica um conjunto de competências não relacionadas propriamente à satisfação de necessidades essenciais. São aquelas atinentes à existência do Estado e a formulação de escolhas políticas primárias. Ambas as funções estão relacionadas à promoção dos direitos fundamentais, mas em níveis diversos. A função administrativa é instrumento de realização direta e imediata dos direitos fundamentais. A função do governo traduz o exercício da soberania da Nação e a definição das decisões políticas mais gerais (2011, p. 98).

Também é de suma importância o entendimento acerca das três funções do Estado. Assim esclarece Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Embora o poder estatal seja uno, indivisível e indelegável, ele desdobra-se em três funções: a legislativa, a executiva e a jurisdicional. A primeira estabelece regras gerais e abstratas, denominadas leis; as duas outras aplicam as leis ao caso concreto: a função jurisdicional mediante soluções de conflitos de interesses e aplicações coativas da lei, quando as partes não o façam espontaneamente; a função executiva, mediante atos concretos voltados para a realização dos fins estatais, de satisfação das necessidades coletivas (2012, p. 55).

Desse modo, a administração pública, com intuito de melhor atender os interesses públicos, 'divide-se' de modo a buscar especialidade. A essência desse princípio está na separação harmônica entre as funções administrativas, conforme posteriormente abordado.

Segundo Pedro Lenza:

O Estado que estabelece a separação dos poderes evita o despotismo e assume feições liberais. Do ponto de vista teórico isso significa que na base da separação dos poderes encontra-se a tese da existência do nexo causal entre a divisão do poder e a liberdade individual (2014, p.544).

Mas em se tratando de poder estatal, mesmo com a divisão de poderes e no que tange a exclusividade do exercício de cada função, Marçal Justen Filho assevera sobre a necessidade da atividade administrativa:

No caso brasileiro, todos os poderes desempenham funções de natureza administrativa, ainda que seja para fins de organizar sua estrutura interna. Assim, tanto o poder judiciário quanto o legislativo exercita funções administrativas.

O poder judiciário também dispõe de poderes de natureza legislativa. A ele são reservadas certas competências no tocante à iniciativa de leis relevantes para fins judiciais. E, no âmbito interno, pode editar regulamentos para disciplinar seus serviços administrativos (2011, p. 85).

O poder executivo então, administra como função típica, e legisla e julga em funções atípicas; o poder legislativo: legisla em sua função típica, e administra e julga em funções atípicas; o poder judiciário: julga em sua função típica, e administra e legisla em funções atípicas.

De suma importância a citação do conceito de função administrativa elaborada por Lúcia Valle Figueiredo:

A função administrativa consiste no dever do Estado, ou de quem haja em seu nome, dar cumprimento, fiel, no caso concreto, aos comandos normativos, de maneira geral ou individual, para realização dos fins públicos, sob o regime prevalecente de direito público, por meio de atos e comportamentos controláveis internamente, bem como externamente pelo

legislativo (com auxílio do Tribunal de Contas), atos, estes, revisíveis pelo judiciário (2004, p.34).

A doutrinadora em seu rico conceito compilou os três poderes: administrativo, legislativo e judiciário; com suas respectivas funções típicas, a saber: gestão em conformidade com a lei (princípio da legalidade), fiscalização do administrativo e controle judiciário dos atos administrativos (sob a hedge da legalidade).

Importante salientar que cada país tem suas peculiaridades no que diz respeito à separação dos poderes, conforme Marçal Justen Filho:

Não há um modelo único de separação de poderes, mas cada Estado produz uma teoria própria, que reflete sua experiência histórica. Por exemplo, os EUA é muito diferente daquela existente na França. E nenhuma é similar à brasileira (2011, p.85).

Interessante análise do fato histórico, conforme Celso Antônio Bandeira de Mello:

Esta trilogia não reflete uma verdade, uma essência, algo inexorável proveniente da natureza das coisas. É pura e simplesmente uma construção política invulgarmente notável e muito bem sucedida, pois recebeu amplíssima consagração jurídica. Foi composta de um claro propósito ideológico do Barão de Montesquieu, pensador ilustre que deu forma explícita à idéia da tripartição. A saber: impedir a concentração de poderes para preservar a liberdade dos homens contra tiranias dos governantes (2001, p. 31).

Administração pública pode resumidamente ser compreendida, de acordo com os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p.62): “[...] como conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribuiu o exercício da função administrativa do Estado.”

Vale salientar que, há entendimento doutrinário que apregoa que: a Constituição Brasileira não elencou somente três poderes, mas cinco poderes, conforme Marçal Justen Filho:

A Constituição Brasileira prevê cinco poderes autônomos. Além dos poderes Judiciário, Executivo e Legislativo, há o Ministério Público e o Tribunal de Contas. Esses dois últimos não se subordinam a nenhum dos outros três poderes. O Ministério Público e o tribunal de Contas receberam da Constituição Federal um tratamento que lhes assegura uma autonomia estrutural e identidade funcional (2011, p.88).

Todos os poderes, independentemente de três ou cinco são regidos pelo ordenamento jurídico. Acerca do Direito Administrativo, assim assevera Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Assim, o Direito Administrativo nasceu e desenvolveu-se baseado em duas idéias opostas: de um lado, a proteção aos direitos individuais frente ao Estado, que serve de fundamento ao princípio da legalidade, um dos esteios de Direito; de outro lado, a de necessidade de satisfação dos interesses coletivos, que conduz à outorga de prerrogativas e privilégios para a Administração Pública, quer para limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do bem-estar coletivo (poder de polícia), quer para prestação de serviços públicos (2012, p.65).

Ainda em se tratando de Direito Administrativo, Celso Antônio Bandeira de Melo esclarece que:

Se na conformidade do exposto, o Direito Administrativo coincide com um conjunto de normas (princípios e regras) que têm o sobredito objeto, ter-se-ia de concluir, logicamente, que a "Ciência do Direito Administrativo" consideraria como pertinente à sua esfera temática a integralidade de tudo o que estivesse compreendido na função administrativa (2001, p. 37).

Também, deve-se observar a subordinação da administração pública à Constituição. As alterações atinentes a essa relação, é descrita com propriedade por Odete Medauar, segundo a qual afirma que, haja vista o crescimento das atividades econômicas, entendeu-se a necessidade de que seus atos fossem descritos nas Constituições, não somente em leis administrativas. (2009, p.51).

Portanto, em função do aumento das atividades do Estado em aspectos: sociais, econômicos, etc.; faz-se necessária regulamentação mais expressiva, desse modo o meio mais adequado certamente é por via Constitucional.

A Administração Pública age através dos chamados atos administrativos, para melhor entendimento acerca desses atos, reporta-se ao conceito de Diogenes Gasparini:

Toda prescrição unilateral, juízo ou conhecimento, predisposta a produção de efeitos jurídicos, expedida pelo Estado ou por quem lhe faça às vezes, no exercício de suas prerrogativas e como parte interessada numa relação, estabelecida na compatibilidade ou conformidade com a Lei, sob o fundamento de cumprir finalidades assinaladas no sistema normativo, sindicável pelo judiciário (2000, p.60).

Desse conceito extraem-se alguns princípios supracitados, além de outros analisados adiante. Basicamente entende-se que a Administração Pública no anseio

de satisfazer o interesse público, age nos limites da Lei de maneira que haja efeitos jurídicos.

Ainda no que tange aos atos administrativos, vale salientar que nesses devem necessariamente haver alguns requisitos, sem os quais o ato não deve produzir efeitos jurídicos.

O ato administrativo deve ser realizado por agente capaz, a esse respeito afirma Hely Lopes Meirelles (2009, p.149): “nenhum ato-discricionário ou vinculado-pode ser realizado, validamente, sem que o agente disponha de poder legal para praticá-lo”.

A finalidade exige a relação entre o ato e o interesse público, nos dizeres de Diogenes Gasparini:

O ato administrativo desinformado de um fim público e, por certo, informado de um interesse privado é nulo por desvio de finalidade (passa-se de uma finalidade de interesse público para uma finalidade de interesse privado, a exemplo o ato de desapropriação para prejudicar o proprietário) (2005, p.63).

Como dito anteriormente o ato administrativo produz efeitos jurídicos, nesse sentido Maria Sylvia Zanella Di Pietro escreve que:

Sendo o ato administrativo espécie de gênero ato jurídico, ele só existe quando produz efeitos jurídicos, ou seja, quando, em decorrência dele, nasce, extingue-se, transforma-se um determinado direito. Esse efeito jurídico é o objeto ou conteúdo do ato (2012, p.208)

A forma, por sua vez, é o meio pelo qual se exterioriza o ato, segundo José dos Santos Carvalho Filho:

Quando se projeta, é necessário que o faça através da forma. Por isso mesmo é que a forma é elemento que integra a própria formação do ato. Sem sua presença, o ato (diga-se qualquer ato que vise a produção de efeitos) sequer completa o ciclo de existência (2013, p.111)

A respeito de atos administrativos, em termos de aplicabilidade desses, conforme Odete Medauar:

A edição de atos administrativos cabe, em princípio e comumente, aos órgão do executivo. Mas autoridades do Poder Legislativo e do Poder Judiciário também têm competência para editá-los quando exercem atividades administrativas, para ordenar os serviços respectivos (2009, p.140).

Por fim, vale salientar que a Administração Pública visando maior especificidade de seus atos pode descentralizar sua gestão, a isso chamamos descentralização, segundo Volnei Ivo Carlin:

Descentralizar, no sentido comum, é afastar o poder do centro; sob a ótica jurídica administrativa, é atribuir a outrem poderes da Administração. A descentralização pode ser política ou administrativa. Entende-se por descentralização a distribuição de competência de uma para outra pessoa, física ou jurídica, podendo ser territorial ou por serviços, podendo efetivar-se por outorga ou descentralização (2007, p.109).

Ante exposto, Administração Pública objetiva são as manifestações do Estado, previstos em Lei, através de atos administrativos, os quais podem ser realizados de modo centralizado ou não; que visam a satisfação do interesse público. Podem ser expressos tanto pelo Poder executivo, como pelo Poder Judiciário e também pelo Poder Legislativo.

## 2.2 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública rege-se entre outros princípios, pelo princípio da Legalidade, o qual consta de modo expresso em nossa Constituição Federal, que tem como baldrame que o ato administrativo deve ser previsto em Lei, esse e outros princípios devidamente positivados em nosso texto Constitucional serão devidamente analisados adiante. No entanto, existem outros princípios provenientes de doutrina e jurisprudência, os quais são de suma importância para compreensão e análise da Administração Pública.

Acerca desses princípios, conforme Lúcia Valle Figueiredo:

Os princípios gerais do Direito são normas gerais, abstratas, não necessariamente positivadas expressamente, porém as quais todo ordenamento jurídico, que se construa, com a finalidade de ser um Estado Democrático de Direito, em sentido material deve respeito (2004, p. 38).

O princípio da Supremacia do Interesse Público é muito importante, recorrendo a história constata-se além de sua importância o fato histórico que lhe gerou. Assim nos ensina José dos Santos Carvalho Filho:

Desse modo, não é o indivíduo em si o destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo social num todo. Saindo da era do individualismo exacerbado, o Estado passou a caracterizar-se como *Welfare State* (Estado/bem-estar), dedicado a atender os interesses públicos.



Logicamente, as relações sociais vão ensejar, em determinados momentos, um conflito entre o interesse público e o interesse privado, mas, ocorrendo esse conflito, há de prevalecer o interesse público (2013, p.33).

Ainda tratando-se de interesse público, assim assevera Lúcia Valle Figueiredo:

Interesse público, dentro de determinado ordenamento jurídico positivo, é aquele que a Constituição e a Lei deram tratamento especial; fins públicos são aqueles que o ordenamento assinalou como metas a serem perseguidas pelo Estado de maneira especial. É dever da administração persegui-los. É o poder-dever de que fala Renato Alessi, ou dever poder como refere Celso Antônio (2004, p.35).

Mister os dizeres da mesma autora, Lúcia Valle Figueiredo, ainda tratando de interesse público:

A única fonte do Direito Positivo só pode ser o próprio direito. Somente a análise exaustiva do ordenamento fará aflorar quais os interesses públicos que devam ser perseguidos pela Administração, bem como seus graus, o que dará a nota da subsunção a este ou aquele regime jurídico (2004, p.37).

O princípio da Autotutela é a possibilidade da própria administração corrigir possíveis equívocos por ela cometidos, sobre autotutela assim assevera José dos Santos Carvalho Filho:

Não se trata apenas de uma faculdade, mas também de um dever, pois que não se pode admitir que, diante de situações irregulares, permaneça inerte e desinteressada. Na verdade, só restaurando a situação de irregularidade é que a Administra o princípio da legalidade, do qual a autotutela é um dos mais importantes do corolário (2013, p.34).

O princípio da Indisponibilidade é fulcral para busca do entendimento da Administração Pública, e nessa seara mais uma vez recorre-se aos ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho:

Os bens e interesse público não pertencem à Administração nem a seus agentes. Cabe-lhes apenas geri-los, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade, esta sim a verdadeira titular dos direitos e interesses públicos (2013, p. 35).

Finalmente o Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos, alguns serviços prestados pela Administração Pública são fundamentais, desse modo esses não podem deixar de serem prestados.

Para continuar a discussão, verificam-se outros princípios ligados a atividade administrativa.

### 2.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

A moralidade é uma característica que deve estar presente em todas as relações, no tocante a administração pública, esse elemento é fundamental, principalmente após análise do princípio da indisponibilidade. Pois nele, entende-se que o administrador não é titular da coisa pública, somente gestor dessa.

José dos Santos Carvalho Filho assevera que:

O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Acrescentamos que tal forma de conduta deve existir não somente nas relações entre Administração e administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram (2013, p. 22).

O contraponto desse princípio é descrito por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, segundo a qual:

Conforme assinalado, a imoralidade administrativa surgiu e se desenvolveu ligada à idéia de desvio do poder, pois se entendia que em ambas as hipóteses a Administração Pública se utiliza de meios lícitos para atingir finalidades metajurídicas irregulares. A imoralidade estaria na intenção do agente (2012, p. 78).

Outro ponto que deve ser observado é que nem tudo que é legal é moral, desse modo a moralidade encontra-se na subjetividade. Logo, os envolvidos na administração devem atentar-se, pois em algumas situações o simples respeito ao princípio da legalidade não é o suficiente para que seu ato seja aprovado. Logo segundo Diogenes Gasparini:

A moralidade administrativa está intimamente ligada ao bom administrador, aquele que, usando de sua competência, determina-se não somente pelos preceitos legais vigentes, como também pela moral comum, propugnando pelo que for melhor e mais útil para o interesse público (2000, p. 10).

Ainda nesse contexto: moralidade- legalidade, conforme Lúcia Valle Figueiredo assevera:

A moralidade administrativa é frequentemente mais exigente que a legalidade. Veremos que a instituição do excesso do poder, graças a qual são anulados muitos atos da administração, é fundada tanto na noção de moralidade administrativa quanto na legalidade, de tal sorte que a

administração é ligada, em certa medida, pela moral jurídica, particularmente ao que concerne ao desvio de poder (2004, p. 56).

Uma ferramenta útil para o controle de moralidade, por certo é a ação popular, na qual qualquer cidadão é parte legítima para propositura. No que tange sua abrangência José dos Santos Carvalho Filho expõe que: “Quando a Constituição se refere a atos lesivos à moralidade administrativa, deve entender-se que a ação é cabível pelo simples fato de ofender esse princípio, independentemente de haver ou não efetiva lesão patrimonial” (2013, p. 23).

A improbidade administrativa nasce na inobservância desse princípio, e de outros, importante salientar que a improbidade administrativa não deve ser imputada somente ao administrador, essa também pode ser cometida por particulares que se relacionam com administração pública.

Acerca das consequências do ato de improbidade administrativa, conforme Odete Medauar:

Na linguagem comum, probidade equivale a honestidade, honradez, integridade de caráter, retidão. A improbidade administrativa tem um sentido forte de conduta que lese o erário público, que importe em enriquecimento ilícito ou proveito próprio ou de outrem no exercício de mandato, cargo, função, emprego público (2009, p. 131).

A própria Constituição Federal em seu artigo 37 § 4º prevê as sanções aos que cometerem o ato de improbidade administrativa, a saber: suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário.

Para finalizar a respeito de moralidade administrativa, cabe análise de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Certamente, com o objetivo de sujeitar ao exame judicial a moralidade administrativa é que o desvio de poder passou a ser visto como hipótese de ilegalidade, sujeita, portanto, ao controle judicial. Ainda que, no desvio de poder, o vício esteja na consequência ou intenção de quem pratica o ato, a matéria passou a inserir-se no próprio conceito de legalidade administrativa. O direito ampliou o seu círculo para abranger matéria que antes dizia respeito apenas à moral (2012, p.78).

## 2.4 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

O princípio da impessoalidade no âmbito da Administração Pública tem como foco em um momento o administrado e em outra circunstância o servidor,

ambos fundamentais em respeito ao Princípio da Moralidade. Ora é o administrado, e esse não deve ser atendido pela Administração de modo diferenciado, seja pelo seu poder econômico, seja por suposta influência de qualquer natureza, ou por qualquer outro motivo atinente a pessoa. Também é sujeito dessa relação o servidor, que no cumprimento de sua função, não deve lhe ser imputado qualquer ônus ou bônus, decorrente do fiel cumprimento das suas atribuições.

Desse modo, todo mérito ou demérito, desde que o ato seja legal e arraigado a Moralidade, deve pertencer à Administração e não ao servidor, funcionário público, nem tampouco ao administrador de coisa pública.

Nesse contexto, Diogenes Gasparini afirma que:

A atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, dirigida aos cidadãos em geral, sem determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza. É o que impõe ao Poder Público esse princípio. Com ele quebra-se o velho costume de atendimento ao administrado em razão do seu prestígio ou porque a ele o agente público deve alguma obrigação (2000,p.8).

No que tange ao fato dos atos administrativos serem de responsabilidade da administração, esse entendimento encontra pouso na análise do fato de ato cometido por agente incompetente, acerca desse fato assim elucida Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Outra aplicação desse princípio encontra-se em matéria de exercício de fato, quando se reconhece validade aos atos praticados por funcionário irregularmente investido no cargo ou função, sob o fundamento de que os atos são do órgão não do agente público (2012, p. 71).

Ainda nesse contexto, assim assevera Diogenes Gasparini (2000, p. 9):  
“O princípio ou regra da impessoalidade significa que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade em nome do qual age o funcionário.”

Portanto, há uma relação direta entre os princípios e o tema, objeto desse trabalho, todos os princípios da Administração relacionam-se e embasam toda administração. Acerca dessa correlação, segundo Odete Medauar:

Os princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade apresentam-se intrincados de maneira profunda, havendo, mesmo, instrumentalização recíproca; assim, a impessoalidade configura-se meio para atuações dentro da moralidade; a publicidade, por sua vez, dificulta medidas contrárias à

moralidade e impessoalidade; a moralidade administrativa, de seu lado, implica observância da impessoalidade e da publicidade (2009, p. 124).

Faz-se necessário registro, a respeito do princípio da impessoalidade, que esse não é absoluto dentro do atual momento jurisprudencial, conforme José dos Santos Carvalho Filho:

A propósito do princípio da impessoalidade e de sua matriz, o princípio da isonomia, é oportuno ressaltar que têm sido admitidas exceções para sua aplicação. Uma delas diz respeito ao sistema de cotas, em que se prevê reserva de vagas pelo critério étnico-social para ingresso em instituições de nível superior. O STF, fundando-se no artigo 5º, caput, da CF, e fazendo sobrelevar a igualdade material sobre a formal, considerou tal ação afirmativa, que traduz política de inclusão social com objetivo de suplantar desigualdades oriundas do processo histórico do país (2013, p. 21).

Os atos administrativos não podem ser objeto de promoção pessoal, e o princípio da impessoalidade é o instrumento adequado para coibir tal atitude. Logo, conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro não se pode confundir as obras ao agente público, a própria Constituição Federal no artigo 37 § 1º proíbe que sejam utilizadas imagens ou símbolos, que possam acarretar em qualquer tipo de promoção pessoal. (2012, p.71).

Desse modo, entende-se o quão necessário é esse princípio para Administração Pública; Odete Medauar conseguiu compilar os benefícios desse princípio ao afirmar que:

Com o princípio da impessoalidade a Constituição Federal visa obstaculizar atuações geradas por antipatias, simpatias, objetivos de vingança, represálias, nepotismo, favorecimentos diversos, muito comuns em licitações, concursos públicos, exercício do poder de polícia (2009, p.71).

Ainda nessa seara, conforme Lúcia Valle Figueiredo:

A impessoalidade implica, refre-se, o estabelecimento de regra de agir objetiva para o administrador, em todos os casos. Assim, como exemplo curial, em nomeação para determinado cargo em comissão, os critérios das escolhas devem ser técnicos, e não de favoritismos ou ódios (2004, p.63).

Logo, o princípio da impessoalidade é pedra angular de uma Administração Pública que prime pela moral em seus atos, e que verdadeiramente vise sua finalidade principal, a saber: a busca da satisfação do interesse público.

## 2.5 PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE/PROPORCIONALIDADE

Ser razoável, no tocante a Administração Pública, está completamente arraigado à moral. Sem a qual a razoabilidade perde a coerência. A instrumentalidade da razoabilidade faz-se necessária em diversos atos administrativos, que quando dotados de certo grau de discricionariedade devem ser graduados com a devida razoabilidade, de modo que mesmo leis podem ser evitados de imoralidade.

A princípio, merece atenção os dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Enuncia-se com esse princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das atividades que presidiram a outorga da competência exercida (2001, p. 97).

Cabe ainda, análise do conceito de José dos Santos Carvalho Filho:

Razoabilidade é a qualidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro dos 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 um pode não ser para o outro. Mas, mesmo quando não o seja, é de reconhecer-se que a valoração se situou dentro dos Standards de aceitabilidade (2013, p.14).

Ainda nesse contexto, Lúcia Valle Figueredo assevera que:

Discricionariedade é a competência-dever de o administrador, no caso concreto, após a interpretação, valorar, dentro de um critério de razoabilidade, e afastado de seus próprios Standards ou ideologias, portanto, dentro do critério de razoabilidade geral, qual a melhor maneira de concretizar a utilidade pública postulado pela norma (2004, p.128).

A utilidade prática e funcional da razoabilidade é brilhantemente descrita por Lúcia Valle Figueiredo: “A razoabilidade vai se atrelar à congruência lógica entre as situações postas e as decisões administrativas. Vai se atrelar às necessidades da coletividade, à legitimidade, à economicidade, à eficiência” (2004, p. 50).

A razoabilidade tem como elemento indispensável a proporcionalidade, acerca desse relacionamento entre razoabilidade e proporcionalidade, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Embora a Lei n. 9.784/99 faça referência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, separadamente, na realidade o segundo constitui um dos aspectos contidos no primeiro. Isso porque o princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige proporcionalidade entre os meios que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar (2012, p. 81).

Especificamente, no que tange a proporcionalidade, conforme Odete Medauar:

O princípio da proporcionalidade consiste, principalmente, no dever de não serem impostas, aos indivíduos em geral, obrigações, restrições ou sanções em medida superior àquela estritamente necessária ao atendimento do interesse público, segundo critério de razoável adequação dos meios aos fins (2009, p. 130).

Ainda acerca da proporcionalidade, assim assevera José dos Santos Carvalho Filho:

Significa que o poder público, quando intervém nas atividades sob o seu controle, deve atuar realmente porque a situação reclama a intervenção, e esta deve processar-se com equilíbrio, sem excessos e proporcionalmente ao fim a ser atingido (2013, p.42).

Celso Antônio Bandeira de Mello, assim define a proporcionalidade:

Este princípio enuncia a idéia- singela, aliás, conquanto frequentemente desconsiderada- de que as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas. Segue-se que os atos cujos conteúdos ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência ficam maculados de ilegitimidade (2001, p.98).

As necessidades administrativas, muitas vezes, implicam em situações que desafiam o administrador a decisões que implicam certos sacrifícios, acerca desse enredo, segundo Lúcia Valle Figueiredo:

Só se sacrificam interesses individuais em função de interesses coletivos, de interesses primários, na medida da estrita necessidade, não se desbordando, do que seja realmente indispensável para implementação da necessidade pública (2004, p.51).

Entende-se, portanto, que os princípios da razoabilidade proporcionalidade são indispensáveis à Administração Pública, haja vista que nas demandas que careçam do agir da mesma, necessário é que ao agir essa o faça

com a maior precisão possível, de modo que atos legais não tornem-se imorais seja pela morosidade, seja pelo rigor excessivo da Administração Pública.

## 2.6 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O ponto fulcral desse trabalho é a possível mitigação no instituto da estabilidade, após as alterações ocorridas no artigo 37 da Constituição Federal, oriundas da Emenda Constitucional n. 19/1998.

Foi exatamente através dessa Emenda Constitucional que, esse princípio foi inserido no artigo supracitado, denominado inicialmente no projeto da Emenda de “qualidade do serviço prestado”.

Conforme, José dos Santos Carvalho Filho:

Com a inclusão, pretendeu o Governo conferir direitos aos usuários dos diversos serviços prestados pela Administração ou por seus delegados e estabelecer obrigações efetivas aos seus prestadores. Não é difícil perceber que a inserção desse princípio revela o descontentamento da sociedade diante da sua impotência para lutar contra a deficiente prestação de tantos serviços públicos, que incontáveis prejuízos já causou aos usuários (2013, p. 30).

Por certo, após a inserção desse princípios, alguns pontos específicos serão por ele influenciados, conforme Maria Sylvania Zanella Di Pietro:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público (2012, p.84).

O princípio da eficiência traz a baila temas como: agilidade, resultados, precisão. Esses aparentemente colidirão com a legalidade, por muitos apontada como principal responsável pelo excesso de burocracia; no entanto, segundo Odete Medauar:

O princípio da eficiência vem suscitando entendimento errôneo no sentido de que, em nome da eficiência, a legalidade será sacrificada. Os dois princípios constitucionais da Administração devem conciliar-se, buscando esta atuar com eficiência, dentro da legalidade (2009, p. 132).



Vale o devido registro acerca de certo ceticismo de Celso Antônio Bandeira de Mello, no que tange ao princípio da eficiência:

Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao artigo 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto (2001, p. 110).

Parece que Lúcia Valle Figueiredo, também bebe da mesma fonte de Celso Antônio Bandeira de Mello, ao afirmar que: “Tais mudanças, na verdade, redundaram em muito pouco de substancialmente novo, e em muito trabalho aos juristas ao tentar figuras emprestadas sobretudo do Direito Americano, absolutamente diferente do Brasileiro.” (2004, p. 64).

Outro objetivo a ser alcançado, além da maior satisfação dos administrados, por certo, é a economia gerada ao erário. E nesse ponto, assim assevera Diogenes Gasparini:

As atribuições devem ser executadas com perfeição, valendo-se das técnicas e conhecimentos necessários a tornar a execução a melhor possível, evitando sua repetição e reclamos por parte dos administrados. Ademais, a realização cuidadosa das atribuições evita desperdício de tempo e de dinheiro público (2000, p.20).

Ainda nesse contexto, conforme José dos Santos Carvalho Filho:

O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios do dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional (2013, p.30).

Ocorre, no entanto, que mudanças que esse princípio exige, por certo não ocorrerão de modo harmonioso e sem medidas mais contundentes; segundo Diogenes Gasparini (2002, p. 22): “Assim, deve extinguir órgãos e entidades e remanejar servidores sempre que se verificar um descompasso entre a situação existente e o princípio da boa administração”.

Portanto, parece que o princípio da eficiência fora inserido em nossa Carta Constitucional, em resposta ao clamor popular: insatisfeita com os serviços a ela oferecidos; além da necessidade da “boa administração”, que respeitando ao

princípio econômico que apregoa que: as demandas são constantes e os recursos externos; busca o chamado “fazer mais gastando menos”.

## 2.7 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

Hoje, certamente seria inconcebível que os atos da administração, não fossem em regra públicos. Todavia, essa situação teria ainda maior vulto no período da promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesse período pós-ditadura, os administrados temiam os atos secretos; logo, a transparência e publicidade foram de bom grado recebidas no artigo 37 da CF.

Essa contextualização é brilhantemente registrada por Odete Medauar (2009, p.132): “A Constituição de 1988 alinha-se a essa tendência de publicidade ampla a reger as atividades da Administração, invertendo a regra do secreto e do oculto que predominava”.

Vale ressaltar a complexidade desse princípio, no que tange sua área de atuação, conforme Diogenes Gasparini (2000, p.10): “Esse princípio torna obrigatória a divulgação de atos, contratos e outros instrumentos celebrados pela Administração Pública direta e indireta, para conhecimento, controle e início dos seus efeitos”.

A publicidade tem enorme importância, pois sem esse princípio, todos os demais poderiam ser driblados. Nesse sentido, segundo Lúcia Valle Figueiredo: “Todos os mecanismos garantidos aos administrados, quer individuais ou coletivos, dependem da ampla publicidade. É a publicidade, também, a responsável- muitas vezes- pela realização da isonomia”. (2004, p.62).

Cabe salientar, que José dos Santos Carvalho Filho, assim conceitua o princípio da publicidade:

Indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de se revestem (2013, p.25).

Todavia, é mister registrar que não se trata de um princípio absoluto, a própria Constituição Federal no inciso XXXIII, apresenta situações as quais esse princípio é mitigado:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Outros benefícios são assegurados aos administrados, entre eles conforme Odete Medauar (2009, p. 132): “Outro desdobramento do princípio da publicidade situa-se no direito de obter certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal (artigo 5º, XXXIV, alínea b)”.

Destarte, o entendimento desse princípio é fulcral para esse trabalho, pois a publicidade, certamente, inibe atos ilícitos por parte dos administradores. Nessa esteira, através de ampla publicidade, os administrados podem supervisionar os atos da Administração Pública.

## 2.8 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O Princípio da legalidade foi a alternativa encontrada, após a queda dos regimes totalitários, de modo que o Estado a partir do referido princípio não mais dispunha de total liberdade de atuação.

Nesse sentido, assim assevera Odete Medaur:

Mediante a submissão da administração à lei, o poder tornava-s objetivado; obedecer à administração era o mesmo que obedecer a lei, não a vontade instável da autoridade. Daí um sentido de garantia, certeza jurídica e limitação do poder contido nessa concepção do princípio da legalidade administrativa (2009, p. 127).

Ainda nessa seara, conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Este princípio, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasce 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 objetivo a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade (2012, p.81).

Ratificando o vínculo entre o princípio da legalidade e o Estado Democrático de Direito, assim assevera Lúcia Valle Figueiredo:

Nota-se ainda, que o princípio da legalidade surge como conquista do Estado de Direito, a fim de que os cidadãos não sejam obrigados a se submeter a abuso de poder. Por isso, 'Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da Lei (2004, p. 42).

O controle administrativo, por parte do polo passivo dessa relação, a saber, os administrados, indubitavelmente através do princípio da legalidade tornou-se muito mais efetivo. Acerca dessa valiosa ferramenta, princípio da legalidade, segundo Diogenes Gasparini:

O princípio da legalidade significa estar a Administração Pública, em toda sua atividade, presa aos mandamentos da leis, deles não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade do seu ator. Qualquer ação estatal sem correspondente calço legal, ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se à anulação (2000, p.8).

Ressaltando a importância desse princípio, José Carvalho dos Santos Filho (2013, p. 19): "O princípio da legalidade é certamente a diretriz da conduta dos agentes da Administração. Toda e qualquer atividade deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita".

Alguns atos administrativos, no entanto, são dotados de um elemento chamado discricionariedade. Importante ressaltar que, a área de atuação do administrador no tocante a esses atos, por certo, não é desregrada. Logo, a lei deve delimitar os limites de discricionariedade dentro do caso concreto.

No que tange ao rol dos que devem respeitar esse baldrame, segundo Diogenes Gasparini não são exclusivamente os agentes administrativos, também os agentes do legislativo devem agir em conformidade com a legalidade e principalmente os operadores do judiciário (2000, p.8).

Em decorrência a esse princípio, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p.82): "A Administração pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto ela depende da lei".

Acerca disso, conforme o clássico ensinamento de Hely Lopes Meirelles (2000, p. 83): "Enquanto os indivíduos no campo privado podem fazer tudo que a lei não veda, o administrador público só pode atuar onde a lei autoriza".

Destarte, os princípios tratados nesse capítulo são basilares para compreensão da formação da Administração Pública, e da evolução da Administração até hoje. Esse entendimento é de suma importância para análise dos capítulos posteriores.

### **3 INSTITUTO DA ESTABILIDADE**

Os servidores públicos após preencherem alguns requisitos gozam dessa garantia constitucional. Os referidos requisitos, breve histórico Constitucional no Brasil serão devidamente tratados nesse capítulo.

#### **3.1 HISTÓRICO DA ESTABILIDADE NO ÂMBITO CONSTITUCIONAL NO BRASIL**

##### **Constituição Federal de 1934**

Em 1934, ainda não eram chamados servidores públicos e sim funcionários públicos, e os funcionários que não ingressassem através de concurso público só poderiam gozar da estabilidade após 10 anos de exercício. Os concursados após 2 anos

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

Parágrafo único - Os funcionários que contarem menos de dez anos de serviço efetivo não poderão ser destituídos dos seus cargos, senão por justa causa ou motivo de interesse público (BRASIL, 1934).

Interessante que nesse período a Constituição Federal estabeleceu aos trabalhadores da mídia a estabilidade, além disso, percebe-se a importância desse instituto para esses trabalhadores, pois encontra-se ao lado de direitos tais quais: férias e aposentadoria.

Art 131 - É vedada a propriedade de empresas jornalísticas, políticas ou noticiosas a sociedades anônimas por ações ao portador e a estrangeiros. Estes e as pessoas jurídicas não podem ser acionistas das sociedades anônimas proprietárias de tais empresas. A responsabilidade principal e de orientação intelectual ou administrativa da imprensa política ou noticiosa só por brasileiros natos pode ser exercida. A lei orgânica de imprensa estabelecerá regras relativas ao trabalho dos redatores, operários e demais empregados, assegurando-lhes estabilidade, férias e aposentadoria (BRASIL, 1934).

As instituições de ensino particulares deveriam garantir aos seus professores a estabilidade, hoje parece algo descabido.

Art 150 - Compete à União:

Parágrafo único - O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras a e e , só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas:

f) reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurarem a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna (BRASIL, 1934).

### **Constituição Federal de 1937:**

Aqui já apresenta-se, apesar de não constar explicitamente a estabilidade, o instituto com uma roupagem parecida com a da Constituição Federal de 1988.

Art 156 - O Poder Legislativo organizará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo aos seguintes preceitos desde já em vigor:

c) os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em todos os casos, depois de dez anos de exercício, só poderão ser exonerados em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, em que sejam ouvidos e possam defender-se; (BRASIL, 1937).

O servidor que for estável, desde que não seja o caso de exoneração será posto em disponibilidade. Cabe salientar que essa regra aplica-se somente aos servidores civis.

Art 157 - Poderá ser posto em disponibilidade, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, desde que não caiba no caso a pena de exoneração, o funcionário civil que estiver no gozo das garantias de estabilidade, se, a juízo de uma comissão disciplinar nomeada pelo Ministro ou chefe de serviço, o seu afastamento do exercício for considerado de conveniência ou de interesse público (BRASIL, 1937).

### **Constituição Federal de 1946:**

No parágrafo único do artigo 18 nota-se uma situação de estabilidade, que apresenta-se em razão de um período específico da história, a guerra.

Art 18 - Não perderão a nacionalidade os brasileiros que, na última guerra, prestaram serviço militar às Nações aliadas, embora sem licença, do Governo brasileiro, nem os menores que, nas mesmas condições, os tenham prestado a outras nações.

Parágrafo único - São considerados estáveis os atuais servidores da União, dos Estados e dos Municípios que tenham participado das forças expedicionárias brasileiras (BRASIL, 1946).

No artigo 23 observa-se uma situação atípica de aquisição da estabilidade.

Art 23 - Os atuais funcionários interinos da União, dos Estados e Municípios, que contem, pelo menos, cinco anos de exercício, serão automaticamente efetivados na data da promulgação deste Ato; e os atuais extra numerários que exerçam função de caráter permanente há mais de cinco anos ou em virtude de concurso ou prova de habilitação serão equiparados aos funcionários, para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias (BRASIL, 1946).

E o artigo 188 ratifica o artigo 23 e expõe de modo mais pedagógico os modos de aquisição da estabilidade.

Art 188 - São estáveis:

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

II - depois de cinco anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados sem concurso.

Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica aos cargos de confiança nem aos que a lei declare de livre nomeação e demissão (BRASIL, 1946).

## **CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1967:**

A Constituição Federal de 1967 já passa a impor critérios muito semelhantes aos da atual Constituição Federal Brasileira.

Art 99 - São estáveis, após dois anos, os funcionários, quando nomeados por concurso.

§ 1º - Ninguém pode ser efetivado ou adquirir estabilidade, como funcionário, se não prestar concurso público.

§ 2º - Extinto o cargo ou declarada pelo Poder Executivo a sua desnecessidade, o funcionário estável ficará em disponibilidade remunerada, com proventos proporcionais ao tempo de serviço ([Redação dada pelo Ato Complementar nº 40, de 1968](#)) (BRASIL, 1967)

No artigo 178, mais uma vez temos uma situação específica oriunda do pós-guerra:

Art 178 - Ao ex-combatente da Força Expedicionária Brasileira, da Força Aérea Brasileira, da Marinha de Guerra e Marinha Mercante do Brasil que tenha participado efetivamente de operações bélicas na Segunda Guerra Mundial são assegurados os seguintes direitos: ([Regulamento](#))



- a) estabilidade, se funcionário público;
- b) aproveitamento no serviço público, sem a exigência do disposto no art. 95, § 1º;
- c) aposentadoria com proventos integrais aos vinte e cinco anos de serviço efetivo, se funcionário público da Administração centralizada ou autárquica;
- d) aposentadoria com pensão integral aos vinte e cinco anos de serviço, se contribuinte da previdência social; (BRASIL, 1967).

Também a demissão assemelha-se aos atos praticados pela Constituição Federal de 1988:

Art 103 - A demissão somente será aplicada ao funcionário:

I - vitalício, em virtude de sentença judiciária;

II - estável, na hipótese do número anterior, ou mediante processo administrativo, em que se lhe tenha assegurado ampla defesa (BRASIL, 1988).

### **CONSTITUIÇÃO DE 1969:**

Esse foi o período em que havia a faculdade por parte do empregado, pela estabilidade após dez anos de atividade ou depósito do FGTS:

Art. 165. A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social:

XIII - estabilidade, com indenização ao trabalhador despedido ou fundo de garantia equivalente; (BRASIL, 1969).

Os artigos 194 e 195 descrevem as situações de estabilidade aos professores catedráticos e aos substitutos de auditor e promotor da justiça militar:

Art. 194. Fica assegurada a vitaliciedade aos professores catedráticos e titulares de ofício de justiça nomeados até 15 de março de 1967, assim como a estabilidade de funcionários amparados pela legislação anterior àquela data.

Art. 195. Os atuais substitutos de auditor e promotor da Justiça Militar da União, que tenham adquirido estabilidade nessas funções, poderão ser aproveitados em cargo inicial dessas carreiras, respeitados os direitos dos candidatos aprovados em concurso (BRASIL, 1969).

Esse artigo 197, é idêntico ao 198 da Constituição de 1967:

Art. 197. Ao civil, ex-combatente da Segunda Guerra Mundial, que tenha participado efetivamente em operações bélicas da Força Expedicionária

Brasileira, da Marinha, da Fôrça Aérea Brasileira, da Marinha Mercante ou de Fôrça do Exército, são assegurados os seguintes direitos:

- a) estabilidade, se funcionários público;
- b) aproveitamento no serviço público, sem a exigência do disposto no § 1º do artigo 97;
- c) aposentadoria com proventos integrais aos vinte e cinco anos de serviço efetivo, se funcionário público da administração direta ou indireta ou contribuinte da Previdência Social; (BRASIL, 1967).

## **CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988:**

E finalmente nossa atual Constituição, a seguir analisaremos de maneira mais específica o artigo abaixo:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade (BRASIL, 1988).

### **3.2 CONCEITO DE ESTABILIDADE**

Importante para compreensão do tema um aprofundamento acerca do conceito de estabilidade, isso exposto, a análise do artigo 41 da CF nos oferece subsídios para o instituto em tela.

No artigo 41 da Constituição Federal está positivado o princípio da estabilidade do servidor público:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade (BRASIL, 1988).

Esse princípio é de fundamental importância para que o servidor público possa trabalhar, comprometido exclusivamente com: efetividade, eficiência e eficácia.

Todavia antes da análise específica acerca da estabilidade é mister analisarmos alguns pontos. Como por exemplo serviço público; segundo Lúcia Figueiredo:

Serviço público é toda atividade material fornecida pelo Estado, ou por quem esteja a agir no exercício da *função administrativa* se houver permissão constitucional e legal para isso, com o fim de implementação de deveres consagrados constitucionalmente relacionados à utilidade pública, que deve ser concretizada, sob regime prevalente de *Direito Público* (2004, p.79).

Desta maneira, para que isto ocorra, há a necessidade de contratação de pessoas que a estas serão atribuídas às funções típicas do Estado.

Outro instituto que carece de prévia análise, por certo diz respeito ao estágio probatório. Para melhor conceituar a matéria, utilizamos a doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que diz:

(...) o período compreendido entre o início do exercício e a aquisição da estabilidade é denominado de estágio probatório e tem por finalidade apurar se o funcionário apresenta condições para o exercício do cargo, referente à moralidade, assiduidade, disciplina e eficiência (2012, p.124).

Conforme doutrina Celso Antônio Bandeira de Mello, que diz: "O objetivo do estágio probatório é averiguar se o servidor possui ou não as condições necessárias para o exercício do cargo." (2001, p.103).

Como bem dito também, nas lições do Professor Paulo Modesto:

O estágio probatório é um período de experiência, supervisionado pela Administração, destinado a verificar a real adequação de agentes públicos ocupantes de cargos de provimento efetivo ou de provimento vitalício na primeira fase da relação funcional que encetam com o Estado (...). Busca-se avaliar a retidão moral, a aptidão para a função, a disciplina, a responsabilidade, a assiduidade, a dedicação e a eficiência dos agentes empossados e em exercício, mediante observações e inspeções regulares (2014, p.61).

Ainda discorre sobre o tema José dos Santos Carvalho Filho que apresenta a seguinte afirmação: "[...] é o período dentro do qual o servidor é aferido quanto aos requisitos necessários para o desempenho do cargo, relativos ao interesse no serviço, adequação, disciplina, assiduidade e outros do mesmo gênero"(2013, p.496).

No que tange a estabilidade, cabe análise dos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello:

[...] a estabilidade representa um direito individual do servidor que já obtivera nos termos anteriormente previstos na Constituição e representa, demais disto, um direito adquirido, ambos protegidos por cláusula pétrea (2001, p. 306).

Logo, não se trata somente de um direito constitucional. O ilustre doutrinador ainda salienta que essa garantia encontra-se protegida, pelo manto das cláusulas pétreas.

Diógenes Gasparini sustenta que a estabilidade: "Pode ser definida como a garantia constitucional de permanência no serviço público, para titular de cargo de provimento efetivo, após o transcurso do estágio probatório" (2000, p. 180).

Odete Medauar assevera que:

O direito à permanência no cargo é aferido pelo modo com que se perde o cargo. No caso de servidores que ocupam cargos, funções e empregos em comissão, inexistente direito à permanência, porque são demissíveis ou dispensáveis; tais postos são de livre exoneração ou dispensa, pela autoridade competente (2009, p. 309).

Daí a importância do concurso público para aquisição da estabilidade, sem o qual, por exemplo: cargos de confiança não carecem de concurso, somente convite, todavia não gozam do direito constitucional da estabilidade e seus efeitos.

Hely Lopes Meirelles diz que:

Estabilidade é a garantia constitucional da permanência no serviço público outorgado ao servidor que, nomeado para cargo de provimento efetivo, em virtude de concurso público, tenha transposto o estágio probatório de três anos, após ser submetido a avaliação especial de desempenho por comissão constituída com essa finalidade (2000, p. 447).

Nesse trecho Hely Lopes Meirelles conseguiu esquematizar todo o processo em um único parágrafo, resumidamente esse é trajeto percorrido, pelos que pleiteiam gozar do direito a estabilidade ao cargo público.

Maria Silvia Zanella de Pietro assevera que:

Tradicionalmente, a estabilidade, no direito brasileiro, tem sido entendida como a garantia de permanência no serviço público assegurada, após dois anos de exercício, ao servidor nomeado por concurso, que somente pode perder o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgada ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurado ampla defesa (2012, p. 385).

Não se trata de redundância da nobre doutrinadora, e sim, necessidade de ratificação, quando a mesma aplica na mesma frase as palavras: garantia e assegurada.

Existe o instituto da efetividade, o qual difere-se da estabilidade. Conforme Hely Lopes Meirelles:

Não há confundir efetividade e estabilidade, porque aquela é uma característica da nomeação e esta é um atributo pessoal do ocupante do cargo, adquirido após a satisfação de certas condições de seu exercício. A efetividade é um pressuposto necessário da estabilidade. Sem efetividade não pode ser adquirida estabilidade (2000,p. 518).

Em suma, a estabilidade é um direito constitucional, outorgado pela Constituição Federal de 1988 aos servidores nomeados para cargo de provimento efetivo, em virtude de concurso público, após três anos de exercício.

### 3.3 IMPORTÂNCIA DO INSTITUTO DA ESTABILIDADE

Antes da criação desse instituto o servidor estava constantemente suscetível às ingerências, sejam essas políticas ou mesmo econômicas. Esse instituto tem como um dos objetivos a proteção ao servidor.

Pontes de Miranda juriconsulto maior, manifesta sobre estabilidade a seguinte opinião:

Funcionário público estável é o funcionário público que o Estado deve e é obrigado a não afastar do cargo senão conforme a Constituição, nem a retirar-lhe as vantagens sem as quais teria ele de preferir demitir-se: quem não pode demitir não pode forçar, pelas circunstâncias, a demissão (1960, p. 229).

Talvez, Pontes de Miranda tenha tocado em um ponto fulcral da discussão sugerida por esse trabalho, os perigos subjetivos expostos os funcionários públicos cerceados de garantias constitucionais. Pois, se o funcionário não dispuser da estabilidade de modo amplo, frequentemente estará sujeito a possíveis pressões externas.

Ana Luisa Cellino Coutinho promove a ideia, sintetizada a seguir:

Só existe Estado Democrático de Direito se, ao mudarem os agentes políticos de um Estado, os seus agentes administrativos efetivos possuam garantias para exercerem com imparcialidade a sua função pública. Se assim não for, tais agentes não estão sujeitos à vontade da lei e, sim, à vontade e caprichos de cada agente político que assume o poder (1999, p.105).

Ao se reportar ao período que antecedeu a estabilidade, assim nos relata Hely Lopes Meirelles: “De fato, quase como regra, a cada alternância do poder político o partido que assumia o governo dispensava os servidores do outro, quer para admitir outros do respectivo partido, quer por perseguição política” (2000, p.518).

Hoje à luz dos princípios: da eficiência, da moralidade, além da impessoalidade essa prática seria completamente desaprovada. Logo, para que essa desaprovação não seja mero subjetivismo, surge a estabilidade. Desde então, tais atitudes além de imorais também são caracterizadas como ilegais, pois ferem um ordenamento Constitucional.

Conforme Marçal Justen Filho:

A estabilidade consiste em garantia contra a exoneração discricionária, submetendo a relação estatutária a processo administrativo ou judicial destinado a apurar a prática de infração que seja cominada a pena de demissão, ressalvada a hipótese específica da perda do cargo para redução das despesas com pessoal (2011, p. 894).

O poder discricionário dos atos administrativos é importantíssima ferramenta para o administrador, sem a qual este ficaria refém da burocracia. Todavia, essa ferramenta não pode ser utilizada na seara da exoneração do servidor público.

Ao que tudo indica o texto original do artigo 41 da Constituição Federal, tinha como um dos seus objetivos principais impedir qualquer tentativa de ingerência política, no âmbito do serviço público. O entendimento era que a estabilidade atuaria como uma proteção ao servidor, logo, por meio da estabilidade nenhum servidor se obrigaria a cometer qualquer ato de improbidade administrativa, fruto de alguma possível ameaça no que tange a sua permanência no cargo.

É inadmissível que servidores públicos não gozem de amplos direitos constitucionais em suas garantias. De modo que esses possam desempenhar suas funções sem qualquer tipo de ingerência, seja ela de natureza: política, nem tampouco econômica.

### 3.4 ESTÁGIO PROBATÓRIO

O estágio probatório é um instituto de suma importância ao referido trabalho. Ana Lúcia Berbert de Castro Fontes analisando a evolução do estágio probatório no Direito Brasileiro, afirma:

A Constituição de 1934, no art. 169, deferia estabilidade aos funcionários públicos depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas e, em geral, depois de dez anos de efetivo exercício.

A constituição de 1937, no art. 156, c, manteve o prazo previsto na anterior, suprimindo, entretanto, a expressão efetivo. A Lei Maior de 1946, no art. 188, previu prazo, após o concurso público, para a efetivação do funcionário sem fazer referência à efetividade do exercício, do mesmo modo normatizou a Constituição de 1969, no art. 100.

Sistema semelhante adotou o Estatuto Federal subsequente – Lei nº 1711, de 28 de outubro de 1952, conceituando, no art. 15, o estágio probatório como o período de dois anos de efetivo exercício do funcionário nomeado em virtude de concurso, e de cinco anos para os demais casos (1996, p.38).

Ponto interessante, e que merece atenção é o que diz a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, acerca o estágio probatório:

Constitucional. Administrativo. Servidor em Estágio Probatório. Reprovação.Exoneração. Legitimidade do ato.

1. O ato de exoneração de servidor público reprovado no estágio probatório, em resultado apurado em processo administrativo regular, é de caráter meramente declaratório.

2. Ofensa ao art. 41 - § 1º, da Carta Federal. Alegação insubsistente. Relevante é o processo de sindicância para apuração de falta no prazo bienal. Agravo Regimental não provido (BRASIL, 2002).

Mandado de Segurança contra decisão de Câmara do Tribunal de Contas, confirmada por assentada do Plenário. Contagem somente a partir desta última, do prazo de decadência, dado o efeito suspensivo do recurso que a ensejou. Constituindo o estágio probatório etapa final do processo seletivo para o aperfeiçoamento da titularidade do cargo público,<sup>31</sup> não pode, no curso dele, vir a aposentar-se, voluntariamente, o servidor. Mandado de Segurança indeferido, por maioria de votos. (RE 248292 / RS/ RIO GRANDE DO SUL RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. MAURICIO CORREA Julgamento: 10/10/200 Órgão Julgador: Segunda Turma).

O STF sumulou direito do servidor em estágio, estabelecendo os limites legais possíveis para sua exclusão do corpo burocrático do Estado, verberado desta forma: “Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade” (BRASIL,1963).

### 3.4.1 Outros Temas Acerca da Estabilidade

O artigo 41da CF foi tema de discussão inicialmente no que tange aos servidores públicos, e da possibilidade desses gozarem da estabilidade.Para maior clareza, faz-se necessário a citação da Súmula 390 TST:

Súmula 390 do TST ESTABILIDADE. Art. 41 da CF/1988. Celetista. Administração direta, autárquica ou fundacional. Aplicabilidade. Empregado de empresa pública e sociedade de economia mista. Inaplicável. (conversão das Orientações Jurisprudenciais nºs 229 e 265 da SDI-1 e da Orientação Jurisprudencial nº 22 da SDI-2) - Res. 129/2005 - DJ 20.04.05 I - O servidor público celetista da administração direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988. II - Ao empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, ainda que admitido mediante aprovação em concurso público, não é garantida a estabilidade prevista no art. 4111 da CF/19888 (SUM 370- Inserida em 25.04.2005).



Destarte, que o instituto da estabilidade não está para o servidor público, como um escudo intransponível, de modo que de posse desse o servidor esteja isento de qualquer punição. Declarando Hely Lopes Meirelles, que:

A punição disciplinar e a criminal têm fundamentos diversos, e diversa é a natureza das penas. A diferença não é de grau; é de substância. Dessa substancial diversidade resulta a possibilidade da aplicação conjunta das duas penalidades sem que ocorra bis in idem. Por outras palavras, a mesma infração pode dar ensejo a punição administrativa (disciplinar) e a punição penal (criminal), porque aquela é sempre um minus em relação a esta. Dai resulta que toda a condenação criminal por delito funcional acarreta a punição disciplinar, mas nem toda falta administrativa exige sanção penal (2000, p.109).

Porém, ressalta-se, que o processo disciplinar é autônomo e não necessita de decisão judicial, conforme já se manifestou o STF:

A Administração deverá aplicar ao servidor comprovadamente faltoso a penalidade cabível, na forma do art. 41, §1º, da Constituição Federal" combinado com a lei da entidade política interessada, que, no caso examinado, era a lei federal n. 8.112/90, mesmo ante "a ausência de decisão judicial com trânsito em julgado" que "não torna nulo o ato demissório, pois a aplicação da pena disciplinar ou administrativa independe da conclusão dos processos civis e penais, eventualmente instaurados em razão dos mesmos fatos" (MS 21.705-SC, STF/pleno, RTJ 159/806).

Importante salientar que alguns entes em legislação própria discorrem sobre o tema, como exemplo mais concreto, podemos citar a legislação atinente ao Município de Concórdia, Santa Catarina, onde os servidores públicos desta Administração são regidos pela Lei Complementar nº 90, de 24 de junho de 1994 - Estatuto do Servidor Público Municipal.

Essa legislação trata acerca das faltas que o servidor público não poderá incorrer em seu art. 152, total de 16 (dezesesseis) itens, os quais seguem transcritos abaixo:

Art. 168. A demissão será aplicada nos seguintes casos:  
I - crime contra a administração pública;  
II - reincidência e punição com pena de suspensão de trinta (30) dias;  
III - abandono do cargo;  
IV - inassiduidade habitual;  
V - improbidade administrativa;  
VI - incontinência pública e conduta escandalosa na repartição;  
VII - insubordinação grave em serviço;

VIII - ofensa física, em serviço, a servidor ou particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem;  
IX - aplicação irregular de dinheiros públicos;  
X - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;  
XI - lesão aos cofres públicos ou dilapidação do patrimônio municipal;  
XII - corrupção;  
XIII - acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;  
XIV - transgressão dos incisos VIII a XIV do artigo 152;  
XV - quando o servidor for condenado na Justiça Penal, á pena de reclusão por crime doloso;  
XVI - quando o servidor for condenado, na Justiça Penal, á pena, mesmo de detenção, por crime contra a vida, o patrimônio, os costumes, a administração pública, por abuso de poder, ou por crime hediondo (BRASIL, 1994).

Existem autores que defendem a tese de que a estabilidade não é no cargo, mas no serviço público, como Meirelles (2000, p.45): “A estabilidade é um atributo pessoal do servidor, enquanto a efetividade é uma característica do provimento de certos cargos. Daí, decorre que a estabilidade não é no cargo mas no serviço público”.

Discorda, no entanto, com esse entendimento Rocha (1999, p.250), ao expressar que “não consegue vislumbrar como podem os servidores ser estável no serviço público, a não ser que se tome essa expressão como uma forma de se expressar a parte pelo todo”.

Portanto, cabe salientar que a estabilidade não é pressuposto para a vinculação do servidor de forma definitiva e absoluta, apenas há o sentido da proteção individual, pois seu atributo de indemissibilidade sem justa causa, nem o devido processo legal, afasta de forma concreta a possibilidade de perseguição política, arbitrariedade ou até mesmo, a prática de favorecimentos pessoais, em detrimento de outrem, no âmbito da Administração Pública.

## 4 A EMENDA CONSTITUCIONAL 19/98

A EC 19/98 que alterou dispositivos da Constituição Federal de 1988, referentes à Administração Pública e ao servidor público, é conhecida como a Emenda da Reforma Administrativa.

Mudanças significativas foram por ela implementadas, desde a extinção do chamado “regime jurídico único” até a modificação das regras sobre *estabilidade*, passando pela criação de *subsídios*, em substituição a *vencimentos*, e por fim nos *conselhos de política de administração e remuneração de pessoal*.

No que tange a reforma administrativa, é mister analisar do contexto histórico global, citado com autoridade por Christine Oliveira Peter da Silva:

Na verdade, os especialistas afirmam que todo o período capitalista só conheceu duas reformas administrativas de relevo:

a. a primeira, de implantação da administração pública burocrática, em substituição à administração pública paternalista, que ocorreu no século passado nos países europeus, na primeira década deste século nos Estados Unidos, e nos anos 30 no Brasil.

b. a segunda, de implantação da administração pública gerencial, que tem seus primeiros precedentes comparados ainda nos anos 60, mas que, de fato, só começou a ser implantada nos anos 80 no Reino Unido, na Nova Zelândia e na Austrália, e nos anos 90 nos Estados Unidos, a partir de quando o tema ganhou dimensões mais amplas pela adesão do grande público. Até hoje os dois países em que a administração pública gerencial foi mais amplamente praticada foram o Reino Unido e a Nova Zelândia, no primeiro caso sob um governo conservador e, no segundo, sob um governo inicialmente trabalhista (1999, p.1).

As mudanças introduzidas pela EC 19/98, produziram significativas consequências na Administração Pública e, também, ecoaram fortemente na vida dos agentes públicos brasileiros, alterando o regime administrativo brasileiro, seus princípios e normas, além de propor o controle das despesas e finanças públicas.

### 4.1 A REFORMA ADMINISTRATIVA ORIUNDA DA EC 19/1998

Os principais motivos da Reforma Administrativa revelam-se nos seguintes trechos da Mensagem nº 886, de 1995, encaminhada ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

A crise do Estado está na raiz do período de prolongada estagnação econômica que o Brasil experimentou nos últimos quinze anos. Nas suas múltiplas facetas, esta crise se manifestou como crise fiscal, crise do modo de intervenção do Estado na economia e crise no próprio aparelho estatal. No que diz respeito a esta última dimensão, a capacidade de ação administrativa do Estado se deteriorou, enquanto prevalecia um enfoque equivocado que levou ao desmonte do aparelho estatal e ao desprestígio de sua burocracia". (Mens. nº 886/95, p. 25).

Para este governo, a reforma administrativa do Estado é componente indissociável do conjunto de mudanças constitucionais que está propondo à sociedade. São mudanças que conduzirão a reestruturação do Estado e a redefinição do seu papel e da sua forma de atuação, para que se possa alcançar um equacionamento consistente e duradouro da crise". (Mensagem nº 866/95, p. 25).

No difícil contexto do retorno à democracia, que em nosso país foi simultâneo à crise financeira do Estado, a Constituição de 1988 corporificou uma concepção de administração pública verticalizada, hierárquica, rígida, que favoreceu a proliferação de controles muitas vezes desnecessários. Cumpre agora, reavaliar algumas das opções e modelos adotados, assimilando novos conceitos que orientem a ação estatal em direção à eficiência e à qualidade dos serviços prestados ao cidadão". (Mens. nº 886/95, p. 25).

A reforma constitucional permitirá a implantação de um novo desenho estrutural na Administração Pública brasileira, que contemplará a diferenciação e a inovação no tratamento de estruturas, formas jurídicas e métodos de gestão e de controle, particularmente no que tange ao regime jurídico dos servidores, aos mecanismos de recrutamento de quadros e a política remuneratória. (Mensagem nº 886/95, p. 26).

Em relação ao servidor público, não se tenciona penalizá-lo ou suprimir direitos, mas atualizar dispositivos legais, remover excessos e, sobretudo, propiciar condições à introdução de novas formas de gestão que valorizam a sua profissionalização. Nesse sentido, ressaltam-se os seguintes resultados esperados: recuperar o respeito e a imagem do servidor perante a sociedade, estimular o seu desenvolvimento profissional; melhorar as condições de trabalho. (Mensagem nº 886/95, p. 26). **Tem que colocar de onde vc tirou a referência como se fosse livro, ou me manda a pag se for da net que te mando o formato de citação.**

A proposta contida na Emenda n. 19/98, que propiciou a reforma administrativa, é, em certo sentido, singela: oferecer mecanismos para que a Administração Pública transponha o modelo burocrático weberiano para o modelo gerencial.

Carlos Alberto Menezes Direito justifica a necessidade de se proceder à reforma administrativa do Estado, dizendo que:

Sem dúvida alguma, não é mais possível construir o Estado na sua dimensão econômica e empresarial em corporações poderosas. Essas corporações envolveram o aparelho do Estado de tal maneira que passaram a representar o seu perfil mais significativo, com uma exuberante

prosperidade diante da pobreza da dimensão social. Veja-se, somente a título de exemplo, as empresas estatais e seus funcionários técnicos, com suas empresas de previdência privada dispostas de rico patrimônio, e os nossos hospitais e escolas, com baixíssima remuneração de médicos e professores, em uma sociedade que ainda tem analfabetos e doenças endêmicas que perduram até mesmo nos grandes centros urbanos, sem falar nos enormes espaços da Amazônia e do nordeste (1998, p.134).

Ana Luisa Cellino Coutinho chama a atenção para outro aspecto, não menos importante:

A explicação para isso talvez se deva ao fato de que há muito tempo se vem apontando a figura do servidor público, em si considerado, como a origem e o fim dos inúmeros problemas que vêm afligindo a administração pública. Essa administração encontra-se repleta de vícios que, muitas vezes, independem da pessoa do servidor, tais como excesso de burocracia, nepotismo, inércia e excesso de gastos (1999, p.99).

Ainda nesse contexto, acerca da eficiência no serviço público, segundo Uadi Lamêgo Bulos:

Princípio moderno de função administrativa, haurido da doutrina italiana, a eficiência equivale a um reclamo contra a burocracia estatal, sendo uma tentativa para combater a malversação dos recursos públicos, a falta de planejamento, os erros repetidos através de práticas gravosas (1998, p.77).

Apesar de ampla, a citação da Christine Oliveira Peter da Silva é necessária, pois esta sintetiza com propriedade o contexto do referido tema:

A reforma administrativa constitui um dos eixos da reforma do Estado e deve ser analisada a partir de rigorosos critérios técnico-científicos, tendo em vista que se apresenta como uma das maiores reformas no âmbito da administração pública já experimentada pelo nosso país. Este momento, para além das divergências de concepções filosóficas e políticas, exige o empenho, a seriedade e a técnica dos profissionais das diversas áreas a fim de que, afinal, sejam solidificadas modificações efetivamente proveitosas, e a empreitada não se perca em um duelo de agressões políticas e filosóficas (1999, p.1).

A execução das políticas públicas, visando o atendimento de direitos fundamentais do cidadão, apresentavam-se quase inexistentes diante da demanda da sociedade. Nasce, então, a reforma administrativa, cuja base funda-se na diminuição do Estado, com a perspectiva da Administração Pública eficiente através da prestação eficaz de serviços públicos para os clientes-usuários.

## 4.2 PRINCIPAIS MUDANÇAS ORIUNDAS DA EC 19/98

Diante do clamor social por mudanças, vem como resposta a reforma política, inserida na EC 19/98. Essa tem como objetivo entre outros: a redução de gastos públicos e a potencialização dos serviços públicos, ambos embasados no agora explícito princípio da eficiência.

O artigo 39 da Constituição de 1988, redação original, dispunha que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. O § 2º aplica-se a esses servidores o disposto no artigo 7º, incisos IV, VI, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXIII e XXX” (BRASIL, 1988).

Pela nova redação dada ao dispositivo pela EC19/98, assim restou o citado art. 39 e § 3º:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de Administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.  
§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no artigo 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir (BRASIL, 1998).

Segundo Lamêgo Bulos:

Agora retorna a possibilidade do regime celetista para as entidades políticas, autarquias e fundações, tal como era na Constituição de 1967, com a sua EC nº 1/69. O que se buscou foi alargar a tendência de se fomentar a execução indireta ou terceirização de atividades, em parceria com as organizações sociais (Lei 9.637/98). Por outro lado o regime estatutário poderá ser repensado em relação ao aspecto contributivo, inclusive no que tange aos **custos de aposentadoria** (1998, P.92).

Alexandre de Moraes comenta que:

A EC nº 19/98, aparentemente suprimiu dois direitos sociais dos servidores ocupantes de cargos públicos, anteriormente previsto pela redação originária da Constituição de 1988: irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo (CF, art. 7º, VI), e adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei (CF, 7º, XXIII). Em relação, porém, à garantia de irredutibilidade do salário, permanece o inciso XV, do artigo 37, com a nova redação que lhe deu a EC nº 19/98 (“o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e

XIV deste artigo e nos artigos 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I) (1999, P.61).

Significativa mudança ocorreu no sistema remuneratório do servidor público. O dispositivo original, artigo 39, § 1º, estatua:

§ 1º A Lei assegurará aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho (BRASIL, 1998).

O mesmo § 1º do artigo 39, teve sua redação alterada pela EC 19/98, estatuinto que:

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:  
I- a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;  
II- os requisitos para a investidura;  
III- as peculiaridades dos cargos.

Outra mudança interessante é que a Reforma administrativa trouxe o termo subsídio, substituindo para determinadas categorias de agentes públicos os termos remuneração ou vencimentos.

Odeto Medauar, ao analisar o termo remuneração, afirma que: “reveste-se de caráter alimentar, sendo associada, portanto, à sua subsistência e à de seus familiares e dependentes” (2009, p.298).

Ponto fulcral desse trabalho são as mudanças no artigo 41 da CF, conforme redação dada pela EC 19/98, que:

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:  
I- em virtude de sentença judicial transitada em julgado;  
II- mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;  
III- mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

Conforme comenta Uadi Lamêgo Bulos:

Enfatize-se que o procedimento para a avaliação periódica de desempenho, deverá ser estatuído através de lei complementar, sendo assegurada ampla defesa para aqueles que se sentirem discriminados. Assim, ofensas ao pórtico da igualdade, não ficarão destituídas de amparo constitucional. Isto justifica a avaliação periódica em causa, a qual não pode ser vista como rito

arbitrário da Administração, mesmo porque a legalidade é a pedra de toque da República Federativa do Brasil. Consequentemente, será inconstitucional a lei complementar que não atentar para esse fato, e o Judiciário, certamente, será convocado para apreciá-la (1998, p.97).

Agora, não basta apenas demonstrar, no prazo, que é pessoa idônea, capaz e apta a exercer o cargo. A estabilidade ficou dificultada, também depende de avaliação específica sobre o seu desempenho. É mais um fator de seleção e, portanto, de temeridade. Além de vencer o período aquisitivo, deve ter aprovação positiva de sua atuação concreta, sendo necessário superar tais barreiras para adquirir status de servidor estável.

Segundo Christine Oliveira Peter da Silva:

O artigo 41 da Constituição Federal é o que trata da estabilidade dos funcionários públicos. Foi alterado pela Emenda nº 19/98 passando a exigir o período de três anos para aquisição da estabilidade (art. 41, caput, da CF/88), o que teve como principal consequência tornar a estabilidade uma prerrogativa exclusiva dos servidores ocupantes de cargo efetivo (1999, p.1).

Ainda conforme Christine Oliveira Peter da Silva:

Parece que a principal mudança introduzida com a Emenda nº 19/98, foi a prerrogativa de o administrador público, em condições especiais especificadas em lei, exonerar também o servidor estável. Mas o texto constitucional introduzido pela Emenda deixou claro que a perda do cargo, nesta hipótese, decorrerá, necessariamente, de ato em que estejam especificadas a atividade e órgão ou unidade administrativa em que se dará a redução do quadro e o pagamento de uma indenização proporcional ao tempo de serviço (art. 169, II, §5º da CF/88) (1999, p.1).

Logo, constatamos que a EC19/98 aplicou significativas mudanças no que tange ao instituto da estabilidade do servidor público, no entanto através da análise global da referida emenda constata-se que essas mudanças estão inseridas dentro de um contexto. Portanto, não se trata de algo específico, mas de um aglomerado de mudanças oriundas da reforma administrativa.



## 5 CONCLUSÃO

O instituto da estabilidade foi criado com a finalidade de: proteger o servidor público contra qualquer ingerência política partidária. Visto que, era prática comum dos governos antes do referido instituto operarem as chamadas “faxinas” ao assumirem o governo.

Devidamente respaldada no texto constitucional esse instituto cumpriu seu objetivo, zelando pelo cargo dos servidores, tanto os aplicados como aos os não tão assíduos ao labor.

O crescimento do estado motivado pelo chamado: estado de bem estar social, inchou a administração pública. O estado gastava muito e gastava mal.

Nesse contexto houve a grande reforma administrativa, a qual tinha como objetivo proporcionar eficiência à administração pública. “fazer mais gastando menos”.

Várias mudanças foram operacionalizadas, legalizadas por meio da ec. 19/98. Dentre essas algumas alteraram significativamente o instituto da estabilidade. A saber, as principais: aumento de 2 (dois) para 3 (três) anos para que o servidor adquira a estabilidade, inserção de avaliação de desempenho e a possibilidade de exoneração devido a excesso de despesas da administração.

Evidente que essas mudanças mitigaram o instituto, no entanto parece sensato que assim o seja. Inadmissível que a administração deva arcar com servidores inoperantes somente porque esses estejam “protegidos” pelo escudo da estabilidade.

Necessário, portanto, que esses estejam, assim como os que estão na iniciativa privada frequentemente empenhados, em especializarem-se e diariamente esmerem-se em suas funções de modo que, desse modo cumpra-se o princípio da eficiência que é um dos baldrames da administração pública: a supremacia do interesse público em detrimento ao particular.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Joaquim Castro. **Regime Jurídico dos Funcionários Municipais**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1977.

(Mensagem nº 386/95, p. 24).

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/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)> Acesso em: 30 jul. 2013a.

BULOS, Uadi Lammêgo. Reforma administrativa. **Revista de direito administrativo**. vol. 214, outubro/dezembro 1998. Rio de Janeiro: Renovar.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26 ed. rev. Ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.

CONCÓRDIA, Município de, **Lei Complementar nº 90, de 27 de junho de 1994 e alterações** - Estatuto do Servidor Público do Município de Concórdia.

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

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 5. Ed., São Paulo: LTr, 2006.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito administrativo**. 13ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

DE MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição de 1946**. Borsoi: Rio de Janeiro, 1960.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito administrativo**. 25. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7 Ed. Malheiros Editores: São Paulo, 2004.

FONTES, Ana Lúcia Berbert de Castro. Estágio Probatório. Distorção Prática de um Instituto. (Tese aprovada no XXII Congresso Nacional de Procuradores do Estado de Minas, 1996). **Revista da Procuradoria Geral do Estado da Bahia - RPGE**. Salvador. v.22, Jan./Dez., 1996.

FRANÇA, Wladimir da Rocha. Eficiência Administrativa na Constituição Federal, p.168, **Revista de Direito Administrativo**, v. 220, abr/jun 2000.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 5 ed. Saraiva: São Paulo, 2000.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 7 ed. Ver. E atual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 13. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo Brasileiro**. 32 ed. Malheiros Editores: São Paulo, 2000.

MENEZES, Carlos Alberto. **Direito, Reforma Administrativa** : A Emenda nº 19/98, **Revista de Direito Administrativo**, v. 213, julho/setembro 1998.

MODESTO, Paulo. Estágio Probatório: questões controversas. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 10, abril/maio/junho de 2007. Disponível em: <: [www.direitodoestado.com.br/rede](http://www.direitodoestado.com.br/rede)>. Acesso em: 29 set. de 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 5. ed. São Paulo : Atlas, 1999.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

SILVA,Christine Oliveira Peter. A Reforma Administrativa e a Emenda nº 19/98: Uma Análise Panorâmica, p.1, **Revista Jurídica Virtual**, v. 1, maio 1999.