



UNIVERSIDADE TIRADENTES – UNIT
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO TRABALHO DE
CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

REFORMA ADMINISTRATIVA (PEC 32/2020): A ESTABILIDADE DOS
SERVIDORES ESTATUTÁRIOS E SEUS IMPACTOS À ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA

Marcos Alberto Rezende Filho
Orientador - MSc. Rafael Soares Cerqueira

Estância
2020

MARCOS ALBERTO REZENDE FILHO

**REFORMA ADMINISTRATIVA (PEC 32/2020): A ESTABILIDADE DOS
SERVIDORES ESTATUTÁRIOS E SEUS IMPACTOS À ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso – Artigo Científico- apresentado ao Curso de Direito da Universidade Tiradentes- UNIT, como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito.

Aprovado em: ____/____/____.

Banca Examinadora:

Rafael de Soares Cerqueira

Universidade Tiradentes.

Alex Daniel Barreto Ferreira

**Professor Examinador
Universidade Tiradentes.**

Valquiria Nathali Cavalcante Falcão

**Professora Examinadora
Universidade Tiradentes.**

REFORMA ADMINISTRATIVA (PEC 32/2020): A ESTABILIDADE DOS SERVIDORES ESTATUTÁRIOS E SEUS IMPACTOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ADMINISTRATIVE REFORM (PEC 32/2020): THE STABILITY OF STATUTORY SERVERS AND THEIR IMPACTS ON PUBLIC ADMINISTRATION

Marcos Alberto Rezende Filho¹

RESUMO

O respectivo trabalho tem como condão principal o estudo sobre os impactos ocasionados à Administração Pública caso a Proposta de Emenda Constitucional de nº 32/2020 seja aprovada, trazendo ao longo do artigo os principais pontos objetos da Reforma Administrativa, que dispõe sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Sendo assim, elucida-se sobre a questão da instabilização e do retrocesso para a Administração Pública, em todos os Poderes, com efeito colateral de severa perplexidade para os agentes públicos e o conjunto da sociedade em caso de eventual aprovação da denominada reforma em todos os seus termos. Destarte, busca-se inicialmente explanar sobre direitos e garantias assegurados aos servidores públicos pela Constituição Federal de 1988, especialmente a estabilidade; além de mencionar acerca das regras e hipóteses previstas que ensejam a demissão e/ou exoneração do funcionário através da decorrência de um método dedutivo e por pesquisas por bases doutrinárias e legais.

Palavras-chave: Administração. Estabilidade. Impactos. Retrocesso.

ABSTRACT

The respective work has as its main condition the study on the impacts caused to the Public Administration in case the Constitutional Amendment Proposal of nº 32/2020 is approved, bringing along the article the main points object of the Administrative Reform, which disposes about civil servants, public employees and administrative organization. Thus, the question of instability and setback for the Public Administration in all Powers is clarified, with a side effect of severe perplexity for public agents and society as a whole in case of eventual approval of the so-called reform in all areas. its terms. Thus, we initially seek to explain rights and guarantees guaranteed to public servants by the Federal Constitution of 1988, especially stability; in addition to mentioning the rules and hypotheses foreseen that give rise to the dismissal and / or exoneration of the employee through the use of a deductive method and through research on doctrinal and legal bases.

¹ Graduando em Direito pela Universidade Tiradentes- UNIT. E-mail: marcosrezendebr98@gmail.com

Key-words: Administration. Stability. Impacts. Backspace.

1) INTRODUÇÃO

Sabe-se que o setor público já passou por inúmeras mudanças em seu funcionamento, haja vista que, a cada Constituição vigente na época, a forma de governo ia se modificando de forma completamente diferente. Destarte, diante de todo o histórico perpassado pelos brasileiros, a Constituição Federal de 1988 criou prerrogativas e direitos aos servidores de carreira típicas de estado como forma de garantir o bom funcionamento da Administração Pública, lastreado de imparcialidade e sem a presença de interesses políticos.

Com efeito, muitos almejam ingressar na carreira pública em razão dos inúmeros benefícios inerentes aos servidores, principalmente no que tange ao quesito da garantia da estabilidade, que se configura como uma segurança jurídica primordial para quem vai laborar no âmbito público.

No entanto, existem muitas críticas acerca de que servidores estáveis se acomodam e produzem menos, já que não podem ser demitidos. Com isso, o Ministério da Economia apresentou, no dia 03/09/2020, uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) da Reforma Administrativa com o número 32/2020, a qual pretende alterar vários dispositivos previstos na Constituição Federal, principalmente aqueles relacionados aos Servidores Públicos, o que vem gerando uma grande repercussão em toda a sociedade.

Nesse sentido, o presente artigo tem como escopo tratar da atual realidade dos servidores; os requisitos para alcançar a estabilidade; as hipóteses previstas de perda de cargo; assim como os impactos causados decorrentes da nova proposta da Reforma Administrativa, caso seja aprovada.

Ademais, aborda-se no trabalho em comento as principais alterações trazidas pela PEC 32/2020 na Constituição Federal de 1988 e seus maiores objetivos, trazendo como ênfase as mudanças acerca da estabilidade dos servidores estatutários.

A justificativa do artigo está pautada nas consequências que a referida reforma causará no futuro, buscando-se analisar se há um eventual retrocesso, principalmente, no que tange aos direitos dos servidores conquistados após da promulgação da Carta Magna.

Para a realização do presente estudo foi adotado o procedimento empírico de pesquisa bibliográfica, a qual se realizou através da leitura de legislações; livros; artigos científicos; e também a partir de análise de reportagens sobre o conteúdo.

Nesse viés, o trabalho em comento aborda conta com 6 capítulos, incluindo a introdução e as considerações finais. Brevemente é importante destacar que no segundo capítulo é abordado o conceito de Administração Pública; o terceiro capítulo disserta sobre os Servidores Públicos, destacando nos subtópicos sobre a estabilidade e a perda desta; o quarto capítulo, por sua vez, trata das principais alterações da PEC 32/2020; e o quinto capítulo traz como enfoque os impactos causados na supressão da estabilidade dos servidores frente à eficiência do serviço público. Por fim, no último capítulo são apresentadas as principais considerações obtidas a partir da pesquisa.

Nesse passo, o artigo consiste em exportar ao leitor com toda responsabilidade o tema em ensejo para uma melhor compreensão e alerta para a situação problema em questão.

2) CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

É cediço que a palavra “administração”, em sentido amplo, significa atividades ou trabalhos que a pessoa física ou jurídica desenvolve, por si ou por outrem, para adquirir, conservar, gozar e reaver de quem injustamente os detenha, os bens, direitos e interesses de sua esfera jurídica.

A esse propósito, faz-se mister trazer à colação o entendimento do jurista Diogenes Gasparini (2012, p. 107) acerca da definição de administração, que assevera:

Dada a etimologia do vocábulo administração (*manus, mandare*, cuja raiz é *man*), é-lhe natural a ideia de comando, orientação, direção e chefia, ao lado da noção da subordinação, obediência e servidão, se se entender sua origem ligada a *minor, minus*, cuja raiz é *min*. De qualquer modo, a palavra encerra a ideia geral de relação hierárquica e de um comportamento eminentemente dinâmico.

Logo, verifica-se que a palavra administrar possui diversos sinônimos, tornando-se em evidência que significa não só prestar serviço, executá-lo, como, também, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil (MELLO, 2007).

Nesse sentido, torna-se crível afirmar que tanto no direito privado quanto no direito público, os atos praticados pela administração são voltados para a sua conservação, melhoramento e percepção dos frutos dos bens administrados; não abrangendo assim os atos de alienação.

No que tange ao conceito de administração pública, posiciona-se José Matias - Pereira (2018, p.74):

O conceito de Administração Pública é amplo e complexo. A ausência de uma definição clara e consistente do termo Administração Pública decorre da diversidade de sentidos da própria expressão, quer pelos diferentes campos por meio dos quais se desenvolve a atividade administrativa. Em que pese essas limitações, pode-se argumentar que a Administração Pública, num sentido amplo, designa o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas. Assim, a Administração Pública tem como propósito a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito dos três níveis de governo: federal, estadual ou municipal, segundo preceitos de Direito e da Moral, visando o bem comum.

Para Di Pietro (2016), o conceito de Administração Pública divide-se em dois sentidos: em sentido objetivo, material ou funcional, a Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos; e, em sentido subjetivo, formal ou orgânico, pode-se definir Administração Pública como sendo o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

De acordo com Miriam Horvath (2011, p.6):

Administração Pública se caracteriza por uma gama de atividades exercidas com a finalidade de satisfazer as necessidades da sociedade sob sua tutela. Apesar da grande complexidade dessas atividades administrativas, ressalta-se o fato de que elas são complementares entre si e estão sujeitas a constantes orientação e coordenação. As incessantes e dramáticas mudanças pelas quais sofre o convívio social requerem novas formas de atuação do Poder Público.

Nesse diapasão, evidencia-se a grande responsabilidade que é administrar a máquina pública, onde se deve estabelecer metas organizacionais de maneira eficiente e eficaz por meio do planejamento, organização, liderança e controle dos

recursos organizacionais, haja vista que se trata de um bem pertencente a toda população.

Em suma, para que o Poder Público consiga lograr êxito em todas as suas atribuições que lhe competem, o ordenamento jurídico lhe concede poder, sendo este a capacidade geral que tem a Administração para agir. Com isso, costuma-se usar a locução poder-dever significando a obrigação imposta à autoridade de tomar providências quando o interesse público está envolvido. A função da Administração Pública pode ser entendida como o poder exercido no interesse de outrem (HORVATH, 2011).

3) SERVIDORES PÚBLICOS

3.1 – A estabilidade na Constituição Federal

É cediço que nos países em desenvolvimento, mais especificamente, no Brasil, muitos almejam ingressar no mercado de trabalho para que assim possam obter uma qualidade de vida, arcar com as despesas básicas e, em muitos casos, sustentar sua própria família. Nesse sentido, muitos se preparam para conseguirem a aprovação em um concurso público por ser um emprego que oferece melhores condições de trabalho para o exercício de suas capacidades laborais, destacando-se dentre estas condições uma das mais vantajosas e almejadas: a estabilidade.

No que concerne ao regime de contratação para o serviço público, a Constituição Federal de 1988 estabelece dois regimes principais de contratação para o serviço público: o estatutário, ou de cargo público, e o celetista, ou de emprego público. Daí a existência de duas categorias básicas entre os agentes públicos: os servidores estatutários e os empregados públicos.

Para Mazza (2020, p. 609): “os servidores estatutários são selecionados por concurso público para ocupar cargos públicos, tendo vinculação de natureza estatutária não contratual, e adquirem estabilidade após se sujeitarem a um estágio probatório”.

Nessa seara, Diógenes Gasparini conceitua a estabilidade da seguinte forma:

Pode ser definida como a garantia constitucional de permanência no serviço público, do servidor estatutário nomeado, em razão de concurso público, para titularizar cargo de provimento efetivo, após o transcurso do estágio probatório. Vê-se que tal garantia é do servidor estatutário; não é atributo do cargo. Ademais processa-se automaticamente, não necessitando de qualquer pedido do estabilizando ou de manifestação da entidade a que se liga o servidor por ela beneficiado, não obstante

se exija o estágio probatório. Este não concede nada, apenas apura a conveniência ou não da permanência do servidor no serviço público. (GASPARINI, 2005, p. 202)

Nessa vertente:

A estabilidade no emprego é, em muitos casos, como base sobre a qual se pode planejar a vida, tanto sob aspecto profissional quanto pessoal, tornando-se, então, instrumento comum de aspiração. Quando se fala em estabilidade no serviço público brasileiro, este apresenta contra si alguns aspectos negativos e aparentemente incontestáveis. Um deles seria o fato de ser considerada a principal responsável pelo estágio de perda de qualidade nos serviços públicos, em muito reforçada ou até induzida pelos meios de comunicação (DINIZ et al., 2012, p.4).

Nesse passo, torna-se crível afirmar que a estabilidade consiste em uma garantia do cargo público que assegura a continuidade da prestação do serviço público, possuindo como principal objetivo dar segurança jurídica aos servidores no momento da realização do seu trabalho; imparcialidade e independência no momento das suas decisões, isentando-os assim de perseguições políticas e demissões injustificadas.

Dentre deste conceito, evidencia-se que a estabilidade de modo geral pode ser compreendida como algo sólido, que permanece mesmo com situações adversas. Torna-se coerente que o Estado conceda um grau de estabilidade como forma de garantia da permanência em atividades atribuídas ao serviço público, para que seja garantido o efetivo desenvolvimento dessas atividades, não devendo ficar restrita somente as atividades que somente o Estado tem o direito de executar, mas sim todas aquelas que a sociedade estabeleceu como um dever do Estado (SANTOS, 2018).

Nas lições de Souza, é possível compreender de forma mais clara o porquê que a estabilidade é uma garantia constitucional consistente na continuidade dos serviços do Estado:

Ora, servidores públicos são funcionários do Estado, não dos governos (os funcionários dos governos são os chamados “cargos de confiança”). Daí que eles têm de transcender os governos e os interesses políticos, ideológicos e eleitorais que os caracterizam. Eles têm de estar para além dos governos, para manter estável o Estado apesar da transitoriedade dos governos e da possibilidade frequente de alternância político-ideológica destes. Sem isso, sem um Estado independente dos governos, que mantenha estáveis suas atividades e suas estruturas nas transições entre um governo e outro, as

democracias liberais modernas seriam uma verdadeira montanha russa, tão instáveis e incertas quanto inviáveis. Sem estabilidade, cada funcionário público estaria sujeito às disposições políticas, ideológicas e eleitorais dos governos, e já não haveria um Estado estável para preservar o regime democrático e garantir a possibilidade da alternância dos governos. (SOUZA, 2017).

A esse propósito:

É de vital importância que o servidor público sinta-se seguro para priorizar a prestação de serviços à sociedade e não à superiores hierárquicos, por pressão ou visando obter privilégios. Desta forma, protegendo o servidor público de práticas injustas quanto à ocupação de um cargo, a estabilidade também protege a sociedade, posto que impeça a descontinuidade dos serviços públicos, além de impedir que os órgãos da administração pública sejam usados como “cabides de emprego” e sejam palcos de práticas nepotistas e clientelistas. (DINIZ et al., 2012, p.4).

Tal garantia encontra-se previsibilidade no art. 41 da Constituição Federal de 1988, nos seguintes termos: “Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público”.

A respeito da estabilidade prevista na Carta Magna, se posiciona Maria Silvy Zanella Di Pietro (2019, p. 753):

O período de três anos para aquisição da estabilidade pode ser desde logo aplicado. Com efeito, no caso de servidor nomeado por concurso, a estabilidade somente se adquire depois de três anos; 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 servidor apresenta condições para o exercício do cargo, referentes à moralidade, assiduidade, disciplina e eficiência. Pelo §4º, acrescentado ao artigo 41 pela Emenda 19, além do cumprimento do estágio probatório, deve o servidor, para adquirir estabilidade, submeter-se a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

Na mesma seara, leciona o jurista Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2020, p.689):p

A aquisição da estabilidade pressupõe o “efetivo exercício” da função pelo período de três anos. Exige-se que o servidor exerça efetivamente as suas atribuições para que a Administração tenha condições de avaliar a sua aptidão para o cargo. O afastamento do cargo impede que a Administração avalie de maneira efetiva e eficiente o servidor. Portanto, nas hipóteses de afastamento ou licença, o prazo de avaliação (estágio probatório) deve ser prorrogado pelo mesmo período do afastamento. Ex.: servidor público permanece

afastado do serviço por oito meses em razão de licença médica. O estágio probatório, no caso, deve ser prorrogado por oito meses.

Nesse sentido, constata-se que para obter-se a estabilidade no serviço público após nomeação em concurso, faz-se necessário preencher os requisitos previstos em lei, devendo o servidor exercer de forma efetiva suas funções para a qual foi desempenhado durante o estágio probatório de 03 (três) anos, além de ser submetido a uma avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

Até a EC nº 19/1998 (Reforma Administrativa), a estabilidade era reconhecida ao servidor que completasse apenas dois anos de efetivo exercício. Hodiernamente, além do prazo de dois ter sido ampliado para três anos, faz-se necessária, como regra, a aprovação do servidor em avaliação especial de desempenho (ARAS, 2017).

De acordo com as lições de Justen Filho (2016), os critérios durante o período do estágio probatório devem estar pautados na assiduidade, na disciplina, na capacidade de iniciativa, na produtividade e na responsabilidade.

A estabilidade, portanto, corresponde à garantia conferida ao servidor que já atendeu a ambos os requisitos de permanecer no serviço público, de modo que somente podem ser “postos para fora da Administração”, isto é, demitidos ou exonerados, em determinadas circunstâncias, previstas na própria Constituição Federal (ARAS, 2020).

Por derradeiro, devido a remota probabilidade do servidor público ser exonerado do seu cargo em virtude da estabilidade que acaba por possuir após 03 (três) anos de exercício, existem muitas críticas e uma imagem depreciativa sobre a qualidade do serviço prestado pela administração pública, bem como acerca dos atendimentos dos servidores para com a população.

Nesse jaez, mostra-se patente que a maior crítica feita a estabilidade dos servidores públicos consiste na ideia de que estes por priorizarem seus interesses pessoais, acomodam-se e realizam sua atividade com pouco empenho e produtividade, prejudicando assim à eficiência do serviço em toda a sua funcionalidade.

3.2- Perda do cargo por servidor estável

Mesmo com a garantia da estabilidade conferida aos funcionários públicos, sabe-se que é possível que os servidores sejam responsabilizados na esfera cível, criminal ou administrativa caso cometam certos desvios de condutas, por força do art. 121 da Lei nº 8.112/90, o qual preceitua: “O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições.”.

Dessa forma, poderá responderá por três processos distintos e independentes, sendo no âmbito cível com relação à reparação de dano patrimonial; no processo penal para apuração de eventual crime; e administrativo voltado à aplicação de punições funcionais. Por derradeiro, destaca-se que prevalece sobre essas diferentes esferas, o princípio da independência das instâncias, de modo que todas elas têm incidência, meios de apuração e punição próprios (ARAS, 2020).

A lei supramencionada, que regulamenta o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, dispõe também acerca da sanção para quem for demitido por condutas como improbidade administrativa; insubordinação grave em serviço; e abandono de cargo, as quais são apuradas por meio de processo administrativo disciplinar (STJ, 2020).

Com relação ao processo disciplinar, importante mencionar que este se desenvolve em três fases: a) instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão; b) inquérito administrativo, que compreende instrução, defesa e relatório; c) julgamento (MAZZA, 2020).

Ademais, em decorrência de algumas condutas inapropriadas ou ilegais, pode também o funcionário público perder seu cargo após garantida sua estabilidade, conforme se verifica no artigo 41 da Constituição Federal de 1988 em sua literalidade:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 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.

Corroborando com o dito acima, o ilustre doutrinador Rafael Oliveira explica em suas lições:

O servidor estável possui garantia de permanência no serviço, mas essa garantia não tem caráter absoluto, pois a Administração pode determinar a perda do cargo nas hipóteses previstas no texto constitucional, quais sejam: a) processo judicial, com sentença transitada em julgado (art. 41, § 1.º, I, da CRFB); b) processo administrativo, observado o direito à ampla defesa (art. 41, § 1.º, II, da CRFB); c) insuficiência de desempenho, na forma da lei complementar (art. 41, § 1.º, III, da CRFB); e d) excesso de gasto orçamentário com despesa de pessoal (art. 169, § 4.º, da CRFB). Em primeiro lugar, é importante observar que as três primeiras hipóteses de perda do cargo representam verdadeira demissão, pois são atos punitivos que dependem de infração funcional grave por parte do servidor. A quarta hipótese de perda do cargo (excesso de gasto orçamentário) consubstancia exoneração, pois não possui caráter punitivo e a sua efetivação depende do interesse da Administração.). (OLIVEIRA, 2020, p. 693).

Nesse contexto, constata-se que além das três hipóteses previstas para perda do cargo, há também a possibilidade do servidor público ser exonerado em razão de excesso de gasto orçamentário com despesa de pessoal, de acordo com o que preconiza o art. 169, §4º, da CF/88. Logo, conclui-se que esta última hipótese não se enquadraria em uma demissão, uma vez que não se caracteriza como um ato de caráter punitivo e sim como uma medida de contenção de despesas feita pela Administração Pública.

Sobre este assunto, explica José Aras:

De acordo com o art. 19 da LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a União não pode comprometer mais de 50% da sua receita corrente líquida com pagamento de pessoal, sendo de 60% o limite para os Estados e Municípios. Para o cumprimento desses limites, a Administração reduzirá em pelo menos 20% as despesas com cargos em comissão e funções de confiança e efetivará a exoneração dos servidores não estáveis. Caso essas medidas não sejam suficientes para assegurar o cumprimento dos limites de despesa com pessoal, ou seja, observados os passos anteriores, os servidores estáveis poderão perder seus cargos, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional e o órgão ou a unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (ARAS, 2020, p. 362).

Além disso, no que concerne ao servidor exonerado por excesso de despesas do Poder Público, este terá direito à indenização pela perda do cargo, consistente a um mês de remuneração por ano de serviço, conforme disposto no art. 169, § 5º, da Constituição Federal, in verbis: “§ 5º - O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração

por ano de serviço.“. Nesse sentido, o cargo objeto da redução deverá ser considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos, período em que já terá findado (ao menos o primeiro) mandato do gestor e no qual se pressupõe que o ente conseguiu adequar suas finanças (ARAS, 2020).

Importante frisar que nas três primeiras hipóteses que dão ensejo a perda do cargo, é garantido ao servidor o direito à ampla defesa e ao contraditório durante todo o procedimento e/ou processo em que se averigua o comportamento e as condutas do funcionário a fim de que a decisão sobre a perda ou a permanência no cargo seja, de fato, justa.

Segundo o que preconiza a Carta Magna, leciona Irene Nohara:

A partir da Emenda Constitucional nº 19/98, exigiu-se como condição para aquisição de estabilidade avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade (art. 41, § 4º, CF). O estágio probatório envolve a aferição da capacidade para exercício do cargo. Segundo expõe Di Pietro, ele objetiva apurar se o funcionário apresenta condições referentes à moralidade, à assiduidade, à disciplina e à eficiência. Caso não sejam confirmados tais requisitos, o funcionário pode ser exonerado, ocasião em que lhe deve ser assegurado o direito de defesa. A Súmula 21 do STF é clara no sentido de que o “funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade”. (NOHARA, 2019, p. 780).

Logo, destaca-se que para a aquisição do direito à Estabilidade, os servidores devem demonstrar aptidão e responsabilidade para com os serviços inerentes ao cargo ocupado, durante o período de estágio probatório. No entanto, é cediço que mesmo ultrapassado o período determinado para a análise das competências do servidor, nada impede de que, constatado o não cumprimento de suas obrigações, seja instaurado processo administrativo (SANTOS, 2018).

Com efeito, é possível identificar a estabilidade garantida ao servidor estatutário visa evitar perseguições políticas a fim de que se consiga trabalhar de forma imparcial e com lisura. Todavia, tal garantia não significa que um servidor considerado como ineficiente, cujo desempenho é abaixo do esperado, será protegido e não perderá o cargo.

4) PROPOSTA DA EMENDA CONSTITUCIONAL 32/2020 – REFORMA ADMINISTRATIVA

No dia 03 de setembro de 2020, o Governo Federal apresentou Proposta de Emenda Constitucional (PEC) de nº 32/2020 ao Congresso Nacional, conhecida como “Reforma Administrativa”, gerando uma grande repercussão através dos canais midiáticos e televisivos, principalmente daqueles que fazem parte do serviço de carreira típica de estado, bem como dos que aspiram ingressar na carreira pública.

A referida reforma traz consigo diversas mudanças a fim de uma nova Administração Pública, que abrange os servidores de todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) em âmbito federal, estadual e municipal, buscando, além disso, economizar mais de bilhões com gastos públicos.

Ressalte-se que muitas das regras estabelecidas na PEC somente serão válidas para quem ingressar no setor público após a promulgação da Emenda Constitucional. Logo, segundo informações do Governo Federal, para os atuais servidores, estes permanecerão com seus direitos atuais garantidos e com sua remuneração, além da exceção para quem é membro dos poderes, tais como: parlamentares, procuradores, juízes, promotores, desembargadores e ministros de tribunais superiores.

A referida proposta realizada pelo Poder Executivo altera dispositivos referente aos servidores, empregados públicos e organização administrativa, na medida em que modifica 27 (vinte e sete) trechos da Constituição Federal de 1988 e inclui 87 (oitenta e sete) novos itens, sendo quatro artigos inteiros.

Além disso, frisa-se que a PEC busca, inicialmente, alterar significativamente o art. 37 da Constituição Federal, que inaugura o capítulo Da Administração Pública na Carta Magna de 1988.

Com efeito, a primeira alteração consiste na ampliação dos princípios norteadores da administração pública direta e indireta do artigo 37 da CF/88, que dispõe atualmente, em seu caput, dos seguintes artigos:

Art. 37. 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:

Caso seja aprovada a referida proposta, serão acrescentados no artigo supracitado os seguintes princípios: imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública e subsidiariedade.

Além da alteração no caput do artigo supramencionado, a Proposta de Emenda Constitucional modifica trechos que tratam dos servidores públicos (artigos 39, 39-A, 41, 40-A e 41-A); dos militares dos estados, do DF e dos territórios (artigos 42 e 48); das atribuições do presidente da República (artigo 84); dos ministérios (artigo 88); das Forças Armadas (artigo 142); do Orçamento da União (artigo 165); da Previdência Social (artigo 201); e de outras disposições gerais (artigo 247) (AGÊNCIA SENADO, 2020).

Com a Reforma Administrativa, no que tange à estabilidade dos servidores públicos, esta ficará restrita a carreiras típicas de Estado, as quais serão definidas e especificadas posteriormente por meio de uma lei complementar, que estabelecerá quais são as carreiras que se encaixam nessa categoria, podendo os entes federativos regulamentarem o tema a posteriori. Assim, os demais profissionais das demais carreiras do serviço público, serão contratados por tempo indeterminado ou determinado.

As maneiras de ingresso no serviço público dar-se-ão por meio de concursos e de seleções simplificadas, sendo tal seleção para vagas por tempo determinado. Outro ponto bastante significativo objeto da PEC é que somente será efetivado no cargo quem, depois de aprovado no concurso, alcançar resultados em avaliações de desempenho e de aptidão durante período de experiência obrigatório como fase final do certame.

Segundo a Agência DIAP (2020), a proposta, inclusive, concederá ainda mais poderes ao Presidente da República com a finalidade de extinguir cargos, gratificações, funções e órgãos, transformar cargos vagos e reorganizar autarquias e fundações sem a necessidade aprovação pelo Congresso Nacional.

Ademais, vale trazer à baila que, conforme constitucionalmente assegurado, após o período de 03 (três) anos de efetivo exercício, o servidor obtém a estabilidade no seu cargo público, só podendo perder o cargo após o trânsito em julgado. Há ainda a possibilidade de desligamento por infração disciplinar, que não tem regulamentação.

No que se refere à estabilidade, na redação atual do §4º do artigo 41 da CRFB/88, é preceituado que para aquisição de estabilidade, será feita avaliação de desempenho por comissão instituída para essa finalidade. No entanto, com a referida reforma, este dispositivo será alterado. Para os novos servidores ocupantes de cargos típicos de Estado, a concessão ou o indeferimento da estabilidade decorrerá de aprovação em avaliação de desempenho feita por comissão não constituída especificamente para esse fim ou até por simples decisão da chefia imediata, não se fazendo necessária uma decisão colegiada de aprovação ou desaprovação (BENEVIDES, et al., 2020).

Com a PEC 32/2020, existe-se a pretensão de alterar trechos do art. 41 da Constituição Federal que trata sobre as hipóteses em que se há a perda do cargo público, que preceitua:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 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.

No entanto, em caso de aprovação da Proposta de Emenda, não se fará mais necessário aguardar o trânsito em julgado para o desligamento de servidores. Ademais, a perda do cargo poderá ser realizada após decisão judicial proferida por órgão colegiado ou por insuficiência de desempenho, a qual deverá ser regulamentada por lei ordinária e não mais por lei complementar. Com isso, estados e municípios, por exemplo, poderão encaminhar a regulamentação logo após e promulgação da PEC, sem a existência de diretrizes gerais.

Além disso, no que tange à quarta hipótese de um servidor perder o cargo em virtude de excesso de gasto orçamentário com despesa de pessoal (art. 169, § 4.º, da CRFB), ressalta-se que para aqueles que ocupam cargos exclusivos de Estado e por prazo indeterminado, as regras só valerão após a efetivação no cargo, o que se dá após o fim do vínculo de experiência, haja vista que durante o período com vínculo de experiência, o desligamento será considerado eliminação em etapa de concurso.

Com isso, a PEC 32/2020 será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional em dois turnos, apenas podendo ser aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos de senadores e deputados. Prevê ainda a Constituição Federal de 1988 que depois de aprovada, uma emenda constitucional não se submete a sanção do chefe do Executivo, sendo promulgada pelas Mesas da Câmara e do Senado, passando a integrar definitivamente o texto da Constituição.

5) IMPACTOS CAUSADOS NA SUPRESSÃO DA ESTABILIDADE DOS SERVIDORES FRENTE À EFICIÊNCIA DO SERVIÇO PÚBLICO

Após a divulgação da nova Proposta de Emenda Constitucional 32/2020, muito ainda se discute sobre os reflexos e seus efeitos que esta Reforma Administrativa, caso seja aprovada, irá causar na vida dos servidores estatutários, bem como no funcionamento da Administração Pública. Nesse diapasão, uma das maiores preocupações para quem é funcionário público consiste, indubitavelmente, na relativização da estabilidade.

Assim, alterar garantias estabelecidas na Magna Carta de 1988 faz com que muitos considerem a PEC 32/2020 como uma reforma com perdas para toda a sociedade, sendo um eventual retrocesso histórico para quem almeja ingressar na carreira pública e para os atuais servidores, que conquistaram seus cargos através de muito esforço.

Com a aprovação da referida proposta, o servidor pode perder seu cargo através de uma decisão proferida por órgão judicial colegiado (segunda instância), alterando o disposto na Constituição Federal, pois atualmente a perda do cargo somente é possível após o trânsito em julgado do processo, assegurado o direito à ampla defesa e ao contraditório. Além disso, a avaliação de desempenho não vai ser feita por uma comissão específica, mas por uma comissão a ser designada por lei.

É indubitável afirmar que a estabilidade é muito mais do que um direito do servidor estatutário. Trata-se de uma garantia de interesse público, de preservação da impessoalidade, de boa gestão. Sua essência é uma blindagem jurídica contra pressões indevidas no exercício da função pública, de natureza política, econômica, hierárquica (DIEESE, 2020, p. 2).

Conforme destacado em nota técnica pelo DIEESE (Departamento Intersindical de estatística e estudos socioeconômicos):

Desde a Constituição de 1934, a hipótese de perda judicial do cargo público somente acontecia depois do trânsito em julgado, o que foi mantido na redação originária da Carta de 1988. Caso a PEC 32 seja aprovada, os servidores atuais poderão ser destituídos do cargo pela primeira decisão judicial colegiada (proferida por um tribunal), mesmo sendo alto o número de julgamentos favoráveis aos servidores nas últimas instâncias, que corrigem injustiças de decisões colegiadas anteriores. (DIEESE, 2020).

Destarte, dentre os impactos causados, nota-se que a reforma busca desenvolver novos meios de acesso ao serviço público, possuindo uma forte pretensão em reduzir drasticamente os cargos em que haverá estabilidade, o que demonstra uma flagrante involução, vez que os concursos são processos seletivos democráticos e transparentes, na medida em que se faz necessário comprovar a qualificação e o conhecimento de maneira impessoal.

A Reforma atinge o servidor atual de forma substancial e, muitas vezes, não tão transparente como da forma que vem sendo veiculada. No teor da redação da proposta, constata-se que há espaço para que novas alterações supostamente aplicáveis apenas aos futuros agentes públicos sejam observadas também em relação aos hoje em atividade, pelo que se verifica, por exemplo, com relação a flexibilização na forma da perda de cargo para os novos servidores, a qual será igualmente imposta àqueles que já estão em atividade (BENEVIDES, et al., 2020).

Sendo assim, acerca desta celeuma, posiciona-se Benevides e Fischgold, dizendo que:

Ora, é certo que a transparência enunciada na proposta de nova redação do caput do artigo 37 da Constituição trazida pela PEC 32/2020, como princípio norteador da nova Administração Pública, não marca as regras de transição a que serão submetidos os servidores públicos em exercício. Diversos aspectos são deixados para regulamentação por meio de lei complementar ou mesmo lei ordinária, quando não forem objeto de Decreto do Presidente da República, em atenção às alterações propostas no artigo 84 do texto constitucional. Entre eles, citam-se a regulamentação das avaliações de desempenho, a progressão e a promoção funcionais, a alteração e reorganização de atribuições de cargos públicos efetivos. (BENEVIDES et al., p. 3, 2020)

Com relação ao período de experiência com desempenho satisfatório em que o servidor será submetido caso aprovada a Reforma, no qual enfrentará o risco de ser exonerado durante esse prazo, posiciona-se José Luiz Oreiro (2020, p.24):

[...] a alteração no acesso ao cargo público é igualmente prejudicial, e também seria regulamentada posteriormente à PEC. Com isso, não é razoável supor que muitas pessoas continuarão tentando ingressar no serviço público, dando maior competitividade e qualidade aos pleitos, com a possibilidade de que mesmo desempenhando bem seu papel durante os dois anos de experiência ainda possam ser dispensados. Pensemos na seguinte situação: determinada pessoa estuda para um concurso difícil por três anos até conseguir passar. Nesse concurso, são chamadas 100 pessoas para o período de experiência. Passados os dois anos, 50 seriam admitidos e 50 dispensados. Esse aprovado passa os dois anos desempenhando de forma satisfatória seu papel, mas acaba ficando na posição 51, sendo dispensada – talvez até de forma injusta, por diferenças na subjetividade, no alinhamento ideológico e na severidade da avaliação das chefias. Ao final, seriam quatro anos num processo difícil e dispendioso, o qual resultará em apenas dois anos de experiência e novamente a procura por um emprego.

Nesse viés, infere-se que os impactos serão alarmantes quando efetivamente a PEC 32/2020 for posta em prática, caso seja aprovada. A imparcialidade pelos servidores será reduzida, na medida em que diversos serão os escolhidos pelo governo com o objetivo de desenvolver funções precípuas de Estado, sem que haja padrões de continuidade, qualidade ou controle.

6) CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das explanações carreadas no presente artigo, constata-se que muito embora a Reforma Administrativa nº 32/2020 seja uma proposta que foi divulgada recentemente, as discussões sobre os impactos e sobre o real objetivo da referida reforma vêm acontecendo de forma bastante recorrente pela sociedade.

Ademais, por meio do teor da análise da PEC, verifica-se que as regras não só apenas serão aplicadas aos futuros servidores de carreira típica de estado, pois, em que pese esteja nas entrelinhas, é possível identificar que os atuais servidores também estarão incluídos nas alterações contidas na mencionada Reforma Administrativa, o que faz com que muitos a considerem como uma proposta inconstitucional.

No mais, o presente trabalho trouxe como foco principal uma análise sobre o atual regime jurídico, previsto na Constituição Federal, principalmente no que se refere à estabilidade dos funcionários públicos; as hipóteses em que o servidor pode perder seu cargo; além de trazer posteriormente, algumas das principais mudanças

pretendidas pela nova PEC e os impactos que serão ocasionados em caso de aprovação referida reforma.

Nesse sentido, a partir dos fatos delineados no bojo do presente artigo, expõe-se que a estabilidade é uma garantia constitucional, em que o servidor conquista após 3 (três) anos de estágio probatório, possuindo como principal finalidade assegurar o funcionário de eventuais poderes arbitrários de governantes e/ou gestores, ou seja, possibilita que o servidor trabalhe com autonomia no cumprimento de seu dever funcional e o protege de ameaças, assédio e perseguições.

Além disso, verifica-se que uma das grandes agravantes contidas na Reforma Administrativa é, sem sombra de dúvidas, a questão de deixar para regulamentar vários pontos essenciais no que tange aos direitos e garantias dos servidores apenas em um momento posterior, trazendo assim uma insegurança jurídica em razão da falta de clareza no corpo do texto, o que faz a proposta ser considerada amplamente vaga.

Por fim, vale salientar que muito embora o respectivo assunto ainda seja precoce no mundo jurídico, uma vez que ainda passará por várias fases até chegar na eventual aprovação, mostra-se o quão é importante que a sociedade exija uma explicação mais embasada sobre o porquê trechos da Constituição Federal devem ser alterados, sobretudo questionar de qual forma o governo irá economizar com a nova reforma e quais são as provas que corroboram com essa justificativa.

Desta forma, constata-se a importância dos cidadãos, servidores e toda a classe que venha a ser prejudicada por alguma ação do governo, reivindicarem sempre que necessário em favor dos seus direitos e garantias, ao passo em que devem, indubitavelmente, ir de encontro a tudo que for retrocesso para a sociedade em geral a fim de que se evite uma insegurança jurídica.

Com efeito, deve assim a reforma administrativa estar, desde o princípio, sustentada em regras precisas e justas, que não traga maiores prejuízos para os servidores públicos atuais e futuros.

Ademais, faz-se coerente que a denominada reforma passe pelo crivo de avaliação prévia de seus impactos, bem como pelo diálogo através de debates, com o fito de preservar as garantias constitucionais e os princípios basilares da Administração Pública.

REFERÊNCIAS:

Aras, José. (Método de estudo OAB) Direito administrativo / José Aras. – 2. ed., rev. atual. – São Paulo: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

ANDRADE, Rafael Carvalho Rezende de. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Gen, 2020. 904 p. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989460/cfi/6/2!/4/2/2@0:21.6>. Acesso em: 15 out. 2020.

BENEVIDES, Larissa; FISCHGOLD, Bruno. O Impacto da Reforma Administrativa para os atuais Servidores Públicos. **Cadernos da Reforma Administrativa**, Brasília, 2020. Disponível em: <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Cadernos-Reforma-Administrativa-N.-14.pdf>. Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 de out. 2020.

BRASIL. **O servidor e o PAD: a jurisprudência do STJ sobre o processo administrativo disciplinar**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/O-servidor-e-oPADA-jurisprudencia-do-STJ-sobre-o-processo-administrativo-disciplinar.aspx>. Acesso em: 09 de nov. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense Ltda, 2019. 1093 p. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530984830/cfi/6/10!/4/2/4@0:0>. Acesso em: 13 out. 2020.

DIEESE. Nota técnica. **Impactos da reforma administrativa sobre os atuais servidores públicos**, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTEc247reformaAdministrativa.pdf>. Acesso em: 15 out. 2020.

DINIZ, Talita da Gama Silva *et al.* Simpósio de Excelência em Gestão e Economia. **Estabilidade no Emprego e o Comportamento do Servidor Público de Municipal**, [s. l.], 2012. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos12/1201677.pdf>. Acesso em: 13 out. 2020.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2012. 1157 p. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502149243/cfi/1157!/4/4@0.00:58.5>. Acesso em: 13 out. 2020.

HORVATH, Miriam V. Fiaux. **Direito Administrativo**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Manole Ltda, 2011. 114 p. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520444320/cfi/5!/4/4@0.00:28.2>. Acesso em: 17 nov. 2020.

FILHO, Marçal Justen. Curso de direito administrativo. 12ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. 1040 p. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553617135/cfi/3!/4/4@0.00:7.20>. Acesso em: 17 nov. 2020.

NOHARA, Irene Patricia. **Direito Administrativo**. 9ª. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Atlas, 2019. 1015 p. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597021363/cfi/6/10!/4/10/2@0:0>. Acesso em: 18 nov. 2020.

PEC 32/2020: Proposta de Emenda à Constituição. *In*: **Portal da Câmara dos Deputados**. [S. l.], 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>. Acesso em: 22 out. 2020.

PEREIRA, José Matias-. **Administração Pública: Foco nas instituições e ações governamentais**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018. 275 p. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597016093/cfi/6/10!/4/14/6@0:0>. Acesso em: 22 out. 2020.

SANTOS, Danielle Carvalho dos. **ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO: EFEITOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/1998**. 2018. 94 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração) - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/184994>. Acesso em: 27 nov. 2020.

SOUZA, Renato. **A estabilidade do servidor público não é privilégio**. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/fora-pauta/a-estabilidade-do-servidor-publico-nao-e-privilegio-por-renato-souza>. Acesso em 27 nov. 2020.