

**CENTRO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR REINALDO RAMOS
FACULDADE REINALDO RAMOS
CURSO DE DIREITO**

EURIVAN FERNANDES DE SOUSA

**O SERVIDOR PÚBLICO
E A PRERROGATIVA CONSTITUCIONAL DA ESTABILIDADE:
REPERCUSSÕES DA EMENDA CONSTITUCIONAL 19/98**

**Campina Grande-PB
2012**

EURIVAN FERNANDES DE SOUSA

**O SERVIDOR PÚBLICO
E A PRERROGATIVA CONSTITUCIONAL DA ESTABILIDADE:
REPERCUSSÕES DA EMENDA CONSTITUCIONAL 19/98**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação-
TCC apresentado à Coordenação do Curso de
Direito do Centro de Educação Superior
Reinaldo Ramos, como requisito para a
obtenção do grau de Bacharel em Direito pela
referida instituição.

Orientador: Professor Esp. Jardon Souza Maia

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DA CESREI

S725s

Sousa, Eurivan Fernandes de.

O servidor público e a prerrogativa constitucional da estabilidade: repercussões da Emenda Constitucional 19/98 / Eurivan Fernandes de Sousa. – Campina Grande, 2012. 56 f.

Monografia (Graduação em Direito) Faculdade Reinaldo Ramos-FAAR - Centro de Educação Superior Reinaldo Ramos-CESREI.

Orientador: Prof. Esp. Jardon Souza Maia.

1. Administração Pública. 2. Servidor Público – Estabilidade. 3. Estágio Probatório. 4. Emenda Constitucional. I. Título.

CDU 35(043)

EURIVAN FERNANDES DE SOUSA

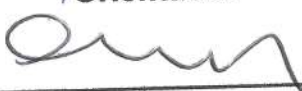
**O SERVIDOR PÚBLICO
E A PRERROGATIVA CONSTITUCIONAL DA ESTABILIDADE:
REPERCUSSÕES DA EMENDA CONSTITUCIONAL 19/98**

Aprovado em: ___ de _____ 2012

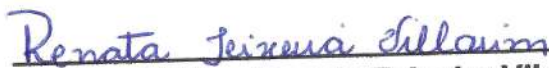
BANCA EXAMINADORA



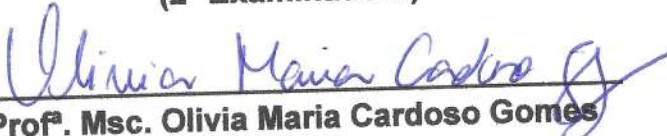
Prof. Esp. Jardon Souza Maia
Orientador



Prof. Msc Gutemberg Cardoso Agra de Castro
(1º Examinador)



Prof.ª Msc. Renata Teixeira Vilarim
(2ª Examinadora)



Prof.ª Msc. Olivia Maria Cardoso Gomes
(3ª Examinadora)

DEDICATÓRIA

Dedico este texto a minha esposa e aos meus filhos que me incentivaram em todos os momentos ao longo do curso, sempre com uma palavra de esperança e carinho, dando-me forças para trilhar o melhor caminho e alcançar os objetivos.

AGRADECIMENTOS

A Deus, sempre iluminando meus caminhos.

Ao estimado Professor Jardon Souza Maia que com toda a sua distinção aceitou a condição de orientador, dedicando-se com capacidade e experiência docente.

Aos também estimados professores Gutemberg Cardoso e Renata Vilarim, pessoas iluminadas e sempre dispostas a ajudar.

Enfim, a todos que acreditaram e contribuíram de alguma forma para a minha formação acadêmica, os meus mais sinceros agradecimentos.

A De
Ao s
cond
Aos
lum
Enl
tom

A mais honrosa das ocupações é servir o público e ser útil ao maior número de pessoas.

Michel de Montaigne

RESUMO

Nesta monografia procura-se fazer uma análise acerca do instituto da estabilidade. Tal instituto, por força da Emenda Constitucional 19/98, sofreu algumas mudanças consideráveis. A forma Neoliberal de se conduzir o Estado acabou provocando uma reestruturação na administração pública, o que fez nascer certa flexibilização dentro do instituto da Estabilidade, dificultando a aquisição dessa prerrogativa constitucional. Assim, neste prisma, analisaremos intrinsecamente conceitos doutrinários acerca do instituto da estabilidade, do estágio probatório, do servidor público, do Estado, dentre outros, diretamente relacionados ao tema estudado. Para isso, utilizamos a pesquisa bibliográfica, em livros disponíveis na biblioteca da faculdade Cesrei, em sites confiáveis da internet. Iniciamos a explanação do tema abordando aspectos da administração pública e do Estado que, com a criação do instituto da estabilidade, oferece ao servidor público, oportunidade de continuidade no desempenho de suas funções, sem que este fique suscetível às pressões externas em decorrência da troca político-partidária a cada pleito eleitoral. O instituto da estabilidade esteve presente na Constituição de 1934, tendo permanecido nas demais Constituições. A Reforma constitucional trouxe três condições primordiais para que se estabeleça o instituto da estabilidade: efetivo exercício no cargo por 3 (três) anos - antes da emenda eram apenas dois anos - , aprovação no período de estágio probatório e avaliação positiva de desempenho. Ao longo de todo o trabalho de conclusão do curso algumas questões foram levantadas em relação a tais exigências para se adquirir a estabilidade. Do mesmo modo, a reforma acabou tornando mais fácil a perda do cargo de servidor estável porque além daquelas condições elencadas, a demissão por insuficiência de desempenho e o excesso de despesas com pessoal também figuram na emenda constitucional 19/98. Assim, torna-se cristalina a relevância do tema proposto dentro do Direito Administrativo, posto que o instituto da estabilidade é instrumento de grande importância. Além de analisar as modificações da EC 19/98 trataremos também de suas repercussões.

PALAVRAS-CHAVE: Servidor Público. Administração Pública. Estabilidade. Estágio Probatório. Emenda Constitucional.

ABSTRACT

This monograph seeks to make a review about the stability of the institute. This institute, under the Constitutional Amendment 19/98, has undergone some considerable changes shining directly on it. The manner of conducting the Neoliberal State has caused a restructuring in public administration, which birthed some flexibility within the Stability Institute, making the acquisition of this constitutional prerogative. So, in this perspective, we analyze intrinsically doctrinal concepts about the institute stability, probation, public servant, the State, among others, directly related to the theme. We begin the explanation of the topic covering aspects of public administration and the State, with the creation of the Institute of stability, offers the public servant, the opportunity to continue in the discharge of their duties, without that it becomes susceptible to external pressures as a result of political exchange every-partisan election. The institute's stability was present in the 1934 Constitution, and remained in other Constitutions. The Constitutional reform brought three primary conditions for the establishment of the institute stability: effective exercise in office for three (3) years-before the amendment was only two years-, passing the probationary period and positive evaluation of performance. Throughout the course conclusion work some issues were raised in relation to such requirements to acquire stability. Similarly, the reform also ended up making it easier for loss of office server because stable conditions beyond those listed, the dismissal for poor performance and excessive staff costs also include the constitutional amendment 19/98. Thus, it becomes crystal clear the relevance of the proposed topic within the Administrative Law, since the institution of instrument stability is of great importance. Besides analyzing the changes of EC 19/98 deal also its repercussions.

KEYWORDS: Public Servant. Public Administration. Stability. Probationary Stage. Constitutional Amendment.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	12
2.1	Considerações Gerais.....	12
2.2	Estado e Administração.....	14
2.3	Reformas Administrativas.....	17
2.4	Serviço Público.....	19
2.5	Agentes Públicos.....	20
2.5.1	Classificação dos Agentes Públicos.....	21
3	SERVIDOR PÚBLICO	25
3.1	Conceito de Servidor Público.....	25
3.2	Característica do servidor.....	26
3.3	Classificação ou espécie de servidores.....	27
3.3.1	Servidores estatutários.....	27
3.3.2	Empregados públicos.....	27
3.3.3	Servidores temporários.....	28
3.4	Cargo emprego e função pública.....	28
3.5	Regime Jurídico dos Servidores Públicos.....	29
3.6	O servidor Público e o princípio da Eficiência.....	33
3.7	Estágio probatório.....	36
3.8	Avaliação de desempenho.....	40
4	A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO.....	45
4.1	Fundamentos da Estabilidade.....	45
4.2	A Estabilidade.....	45
4.3	Estabilidade e Efetividade.....	47
4.4	A Estabilidade nos Textos Constitucionais.....	49
4.5	Estabilidade e Perda do Cargo.....	50
5	METODOLOGIA.....	53
6	CONCLUSÃO.....	54
	REFERENCIAS.....	57

1 INTRODUÇÃO

Não há como negar que com a formação e consolidação do Estado brasileiro, a figura do servidor público foi assumindo um papel que hoje, sem dúvida, apresenta-se sob um patamar de grandes transformações. Essas mudanças, obviamente, foram se solidificando na medida em que a imagem do próprio Estado, muitas vezes deturpada e confundida com a de seus governos, também mudava.

Nessa mesma perspectiva, ao servidor público, outrora funcionário público, restou a tarefa de, no mesmo compasso, se reinventar, posto que as sociedades mudam, vão se adaptando e se transformando na medida em que novos conceitos surgem e, inserida no contexto social, a administração pública também passou pelos mesmos processos de transformação, sendo que tais transformações, obviamente, só começariam a ser percebida de forma mais enfática com o advento da Constituição cidadã e com a Emenda Constitucional 19/98 que conferiu ao servidor público concursado a prerrogativa da estabilidade, mediante novas exigências para alcançar essa prerrogativa, embora o instituto já se fizesse presente em Constituições anteriores.

Ao mesmo tempo em que conferiu estabilidade ao servidor público, a Carta Magna colocou este mesmo servidor nos trilhos da nova ordem constitucional sob o prisma da legalidade, impessoalidade, moralidade e da publicidade. O princípio da eficiência foi incorporado dez anos depois por força da EC19/98.

Esses princípios fundamentais que devem reger a administração pública e que, aos poucos, foi afastando aquele velho servidor que, preso às amarras do apadrinhamento, tornava o serviço público pouco eficiente e prestava um serviço de má qualidade, passaram a nortear toda a administração pública e a ação dos seus agentes.

Partindo-se, então, da análise do conceito da estabilidade e de seu fundamento, tem-se como hipótese a seguinte assertiva: de que a referida emenda provocou a flexibilização do direito à estabilidade.

Diante disto, os questionamentos surgem em torno da seguinte questão: a Estabilidade do servidor se tornou mais dificultosa, devido às inovações trazidas pela referida emenda?

Assim, nessa perspectiva, o objetivo deste trabalho é analisar as repercussões da Emenda 19/98. Para isto os capítulos foram organizados da seguinte forma: Nos Capítulos iniciais explana-se sobre a organização administrativa conceituando administração pública, serviço público, servidor público e agentes públicos. Nos capítulos seguintes traça-se um histórico das reformas pelas quais passou a administração pública brasileira e conceitua-se o estágio probatório; Faz-se em seguida uma análise da emenda Constitucional 19/98 pontuando as novas exigências para aquisição do direito a estabilidade, verificando-se minuciosamente os requisitos de aquisição e as causas de perda da estabilidade porque apesar desse privilégio garantido pela Constituição, é preciso lembrar que estabilidade não é garantia absoluta de permanência no serviço público e mesmo o servidor estável pode perder o cargo em situações que são definidas também na Constituição e que será objeto de análise minuciosa nesta monografia.

Para obtenção das informações pertinentes ao caso, foram utilizados, principalmente, livros, artigos e textos pesquisados na internet. Nesse aspecto, a fundamentação teórica teve como suportes doutrinadores de grande relevância dentro do Direito Administrativo como Carvalho Filho, Di Pietro, Helly Lopes Meireles, entre outros.

Essas averiguações se fazem necessárias para uma melhor compreensão sobre o tema para que possa ser alcançada uma interpretação mais ampla do instituto da estabilidade, como ela está presente na Constituição Federal e quais as modificações substanciais inseridas pela Emenda Constitucional 19/98 e seus reflexos.

Daí verifica-se a importância do trabalho monográfico no campo do Direito Administrativo, posto que se proponha a esclarecer as variadas circunstâncias que envolvem o tema dentro do ordenamento jurídico brasileiro, buscando-se discutir o instituto da Estabilidade do servidor público de forma ampla e explicativa.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 Considerações Gerais

Antes de adentrarmos especificamente na análise do instituto da estabilidade e nas repercussões da Emenda Constitucional 19/98, faz-se necessário tecer algumas considerações a respeito da disposição da administração pública brasileira. Isto se faz necessário dentro da nova concepção da administração engendrada pelo modelo Neoliberal do Estado brasileiro porque é exatamente nesse ambiente, onde será submetido ao estágio probatório e à avaliação periódica para verificar seu desempenho e, enfim, alcançar a estabilidade, que está fincado o servidor público concursado.

Entre a maioria dos estudiosos do Direito Administrativo brasileiro predomina um consenso: o de que a expressão “administração pública” possui dois sentidos: Um sentido formal e outro material, ou como preferem alguns doutrinadores um sentido objetivo e outro subjetivo. O sentido formal designa os entes que exercem a atividade administrativa; em sentido material, a administração pública designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes.

Vendo de modo mais específico, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p. 50), expõe da seguinte forma o sentidos da expressão administração Pública:

Em sentido Subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa: compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade Estatal: A função administrativa. Em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes: nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, ao poder Executivo.

Isto ocorre, essencialmente, porque desde que o homem delegou a sua proteção ao ente estatal para suprir suas necessidades em relação à defesa nacional e à segurança pública, por exemplo, que são indelegáveis, haja vista que são serviços que só podem ser prestados pelo próprio ente, além de outros serviços essenciais para uma boa convivência e desenvolvimento humano dentro da esfera social, o Estado passou a gerir a vida do particular através da administração pública

e da ação de seus agentes, possuindo características próprias, diferenciando-se, portanto, dos negócios privados.

Para desempenhar as tarefas que lhe são próprias, a administração pública, obviamente, necessita de material humano para desempenhá-las. Essa arregimentação de pessoal para a execução de atividades e tarefas se torna necessária porque por um lado, existe uma quantidade considerável de tarefas a serem cumpridas, ou seja, extensa gama de atividades que compõem o objetivo do Estado, que por sua vez, é um ente que precisa de representação. Por outro lado, há inúmeros órgãos e agentes públicos incumbidos de sua execução.

O mestre Hely Lopes Meirelles (2011, p.65) conceitua administração pública como:

Numa visão global, a administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado a realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. (...) pode-se falar de administração pública aludindo-se aos instrumentos de governo, como a gestão mesma dos interesses da coletividade. Subjetivamente a Administração Pública é o conjunto de órgãos a serviço do Estado agindo in concreto para satisfação de seus fins de conservação, de bem estar individual dos cidadãos e de progresso social.

Nessa mesma linha de pensamento, José Afonso da Silva (2012, p.52) corrobora, dando conotação mais abrangente, mais ampla, ao incluir no conceito, meios institucionais envolvendo precipuamente o fator humano, o agente público e suas espécies.

Administração Pública é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas. Essa é uma noção simples de Administração Pública que destaca, em primeiro lugar, que é subordinada ao Poder Político; em segundo lugar, que é meio e, portanto, algo que se serve para atingir fins definidos e, em terceiro lugar, denota seus aspectos: um conjunto de órgãos a serviço do Poder Político e as operações, atividades administrativas.

Esses conceitos elencados acima nos dão diretrizes para uma melhor compreensão do Estado enquanto órgão incumbido de zelar pelo social.

Em qualquer desses conceitos, verificamos a natureza instrumental da Administração Pública, enquanto aparelhamento do Estado que serve de

instrumento para se alcançar o bem comum, mediante uma atividade concreta de gestão dos interesses coletivos.

Essa instrumentalidade torna a administração não um fim em si mesma, mas um meio imprescindível para se atingir os escopos sociais.

Nesse sentido, tendo como ponto de partida esses elementos, pode-se definir Administração pública, portanto, como o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado que procuram satisfazer as necessidades da sociedade, tais como educação, cultura, segurança, saúde, etc.

Em outras palavras, administração pública é a gestão dos interesses públicos por meio da prestação de serviços, figurando nesta prestação de serviço, o servidor público.

2.2 Estado e Administração

O Estado e a administração caminham juntos, uma vez que a palavra "administrar" significa não só prestar serviço ou mesmo executá-lo, mas também dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil. Na maioria das vezes significa, principalmente, traçar um programa de ação e executá-lo.

Muito já se falou sobre o surgimento do Estado e como o mesmo se engendrou ao longo dos séculos, passando por momentos distintos em todo o curso da história. Por isso mesmo muitas são as teses e teorias sobre o surgimento ou mesmo a existência do Estado.

O fato é que a concepção de Estado que temos hoje sofreu muitas transformações sendo que em cada período ou momento social desempenhou funções que refletiam exatamente o contexto social em desenvolvimento.

Daí, o surgimento de Estados democráticos numa época determinada; e Governos totalitários e Ditatoriais, em outras.

No Estado absolutista, por exemplo, tínhamos a supremacia do poder do Soberano onde as próprias instituições governamentais se confundiam com ele e com o próprio Estado, sem distinções. A partir daí, com o "devenir" próprio das sociedades, posto que nada é estático, está sempre em movimento, aparece o Estado liberal que surge com a revolução burguesa na França.

Conforme leciona Paulo Bonavides (2007), as características desse Estado Liberal são a não intervenção do Estado na economia, igualdade formal, autonomia e divisão dos poderes, Constituição como norma suprema e limitadora dos poderes públicos e garantia de direitos fundamentais individuais, surgindo os denominados direitos de primeira geração.

Ainda de acordo com Bonavides (2007, p.562):

O Estado Social, que surge com a Revolução Russa, em 1917, após constantes reivindicações dos trabalhadores por melhores condições de vida, tem como características básicas a intervenção do Estado na economia para garantir um mínimo necessário ao cidadão, aproximação a uma igualdade material, autonomia e divisão dos poderes, Constituição como norma suprema e limitadora dos poderes públicos e garantias de direitos sociais como, educação, saúde, trabalho, moradia, entre outros, surgindo os direitos de segunda geração.

O Estado moderno brasileiro como se encontra hoje apresenta características como a representatividade política onde o voto popular traça os destinos da nação. Um Estado detentor da soberania e com uma Constituição não apenas limitadora de poderes, mas regulamentadora das prestações positivas do Estado em prol do cidadão e da coletividade.

Esses direitos fundamentais individuais e coletivos expressos na Carta Magna tais como: direito a paz, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tutelas da liberdade do pensamento, expressão, autoria e intimidade, o respeito e a autodeterminação dos povos, as políticas de reforma agrária e moradia popular, os benefícios e aposentadorias previdenciários, a assistência social, entre outros dão uma ideia clara de que o Estado brasileiro se modernizou, buscou alcançar elementos que se associam ao bem comum de seu povo.

De acordo com Norberto Bobbio (2004), todos esses elementos, direito e garantias podem ser considerados direitos de terceira geração. Além desses, existem outros, denominados de quarta geração ligados ao constante progresso científico e tecnológico contemporâneo e outros fenômenos políticos como a globalização e a unificação dos países, de modo à regular a cibernética, a informática, a biogenética, entre outros.

No Brasil, é fato que as instituições do Estado já existem há praticamente 500 anos e, naturalmente, apresentaram as mais diversas formas ao longo desses cinco

séculos de história, posto que como já se mencionou, as sociedades mudam e se transformam para alcançar o desenvolvimento tanto de seu povo como de suas instituições.

Nessa perspectiva, desconsiderando-se as doações das Capitânicas Hereditárias iniciais, que figuram como marco inicial da administração brasileira, posto que foram feitas a partir de 1532, e que foram nada mais que experiência administrativa fracassada, a origem do Estado no Brasil data da implantação do Governo Geral em Salvador na Bahia, no ano de 1549.

Durante todo o período Colonial e grande parte do Império, em que esteve atado aos ditames da corte portuguesa, o Brasil teve a sua administração espelhada num modelo tipicamente português. Durante séculos, a administração pública no Brasil esteve monopolizada na mão dos governos, onde o concurso público era uma figura que estava distante, praticamente impensável, além da possibilidade de se pensar numa administração pública voltada para o interesse comum.

Na era Vargas o país sofreu diversas mudanças em todos os segmentos, começando pela centralização do poder, com Getúlio assumindo o poder executivo e legislativo após dissolver o Congresso Nacional e os legislativos estaduais e municipais, em novembro de 1930.

De acordo com Wanderley Guilherme dos Santos (2006, p. 21),

O Estado brasileiro desta e de outras épocas, no período compreendido entre 1930-1988, foi marcado pela política do intervencionismo e controle da economia, transformando-se num Estado burocrático e formando-se uma enxurrada de burocratas cada vez mais imbricados com o poder e com a troca de cargos, favores e indicações políticas, criando-se uma forte corrente clientelista que favorecia o clima de corrupção.

Nessa atmosfera em que se encontrava a sociedade brasileira, o país enfrentou não só grandes mudanças econômicas e sociais com a criação de institutos e legislações, como também turbulências políticas que direcionava a luta pelo poder em todos os setores, sendo marcadas pelas tentativas de golpes e planos mirabolantes (como o Plano Cohen), engrossadas pelas duas principais correntes ideológicas da época os comunistas e os integralistas.

Depois de duas décadas de governo militar ditatorial o país enfrentou uma transição para a democracia e elegeu uma assembleia constituinte que promulgou a

Constituição da República Federativa do Brasil em 05 de outubro de 1988, onde ficava evidentemente claro que a Administração pública não podia agir por interesses políticos, interesses particulares, privados, ou seja, interesses de grupos restritos.

Para que isso fosse concretizado, o artigo 37 da Constituição elencou os princípios da Administração Pública: Legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Dez anos após ser promulgada a Constituição, a emenda Constitucional 19/98 incluiu mais um princípio: o da Eficiência, o que iria incidir diretamente no modo como a administração tinha que se adequar num modelo de gestão pública muito mais amplo alcançando também a figurado servidor.

A nova Constituição enchia de esperança a população brasileira que esperava ansiosa por mudança na postura dos governos. A sociedade então tinha a sua disposição valores sociais e o respeito à dignidade da pessoa humana como elementos essenciais que marcavam uma nova forma de ver a administração dos entes tanto na esfera Municipal, Estadual, ou na esfera Federal.

A Constituição cidadã, então, trazia em seu texto garantias e direitos num rol não taxativo, necessitando de uma premente retomada do eixo da história por parte das instituições e da realização de reformas administrativas nos setores mais vitais para o processo político da construção da democracia, ou seja, do Estado democrático social.

A passagem de uma política autoritária e restritiva para outra democrática e social requeria a especialização de setores estratégicos que se encontravam saturados pela inércia e ineficiência da gigantesca máquina burocrática, criada, principalmente através da política de cargos e troca de favores entre os políticos e suas bases aliadas, no período anterior à obrigatoriedade dos concursos públicos para o preenchimento de certos cargos ou pelas indicações para os cargos de confiança.

2.3 Reformas Administrativas

A administração pública no Brasil e o modo de seus agentes atuarem sempre foram rechaçados devido ao seu grau de ineficiência perante a sociedade. Isto se tornou algo inerente a administração pública, tanto que não havia como dissociar

essa imagem de todos aqueles que faziam parte dela. No centro dessa ineficiência sempre latente, esteve figurando como personagem principal, durante décadas, o servidor público.

O Estado brasileiro buscando melhorar o desempenho da Administração Pública frente ao panorama que se formava, executou algumas reformas no âmbito administrativo.

A primeira dessas reformas foi executada no governo de Getúlio Vargas, tendo em vista o surgimento de instituições públicas no cenário nacional e uma preocupação mais incisiva em relação às questões orçamentárias. A lei 284/36 trazia em seu texto normas que reajustavam os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelecia diversas providências.

A segunda reforma administrativa teve como resultado o decreto lei 199 e 200 de 1967. O primeiro deles, o decreto 199/67 trazia em seu texto normas de regulamentação orçamentária, dispondo sobre a lei orgânica do Tribunal de Contas. O segundo decreto, o de número 200/67 dispunha sobre a organização da Administração Federal, estabelecia diretrizes para a Reforma Administrativa e dava outras providências.

A atual reforma administrativa aconteceu em 1998 através de uma emenda Constitucional 19 que dentre tantas inovações alterou substancialmente o instituto da estabilidade do servidor público.

Conforme aduz Santo (2006, p.21),

A reforma iniciou-se com a criação de um regime jurídico dos servidores públicos civis da União (Lei 8.112/1990), reescalamento das dívidas das administrações direta e indireta dos Estados, DF e Municípios (Lei 8.727/1993) e Emenda Constitucional n. 19/1998, esta última de suma importância para a reestruturação da gestão da administração pública, estabelecendo critérios de eficiência e transparência na administração.

A emenda constitucional 19/98, além de adicionar o princípio da eficiência estabelece que os servidores públicos, nomeados em virtude de concurso público, somente adquirirão a estabilidade após três anos de efetivo exercício e mediante avaliação de desempenho por comissão especialmente instituída para essa finalidade (artigo 41, §4º, da CF/88).

Desse modo, o serviço público passou a ser alvo de discussões posto que as hipóteses para a perda do cargo por parte do servidor estável foram substancialmente alteradas.

2.4 Serviço Público

O serviço público é sempre uma incumbência do Estado. É o estado, e somente ele que por meio de lei, indica quais atividades que, em determinado momento, são consideradas serviços públicos. Além das leis ordinárias, a própria CF/88 faz essa indicação no Art. 21 incisos X, XI, XII, XV e XXII e Art. 25, § 2º.

No intuito de se delinear o conceito do instituto serviço público torna-se primordial que se analise os elementos que compõem a sua definição, ou seja, os critérios que não de ser utilizados para que se possa definir o que é serviço público.

No elemento subjetivo o que se observa é a pessoa jurídica que presta a atividade, no elemento material se considera a atividade que será exercida e no elemento formal, o que se verifica é o regime jurídico. Em suma, na doutrina pátria variam os conceitos.

Dito isto e com base nas considerações acima expostas, cumpre reproduzir a conceituação elaborada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p.106) no sentido de que serviços públicos seria:

Toda a atividade material que a lei atribui ao estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, como objetivo de satisfazer concretamente as necessidades, coletivas sob regime jurídico ou parcialmente público.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2011, p.56) serviço público é:

Todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniência do Estado.

Jose dos Santos Carvalho Filho (2012, P. 506) conceitua serviço público como “toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas a satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade.”

Assim, nesta perspectiva, logo se pode acrescentar que é ao trabalhador da administração pública que compete executar as ações que movimentam os serviços básicos e essenciais de que necessitam os cidadãos em suas relações com o Estado Brasileiro. E para que isto ocorra é primordial que dentro das repartições públicas atuem servidores preparados para desempenhar funções típicas que respondam aos anseios da população.

2.5 Agentes Públicos

A expressão agentes públicos possui, no âmbito do direito administrativo, assim como todos os conceitos já analisados acima, vasta amplitude, posto que é utilizada para designar todas as pessoas físicas que agem, atuam em nome do Estado, daí o seu sentido amplo.

Essas atuações que estão incumbidos os agentes, pode ser tanto transitória ou permanente e, ainda, com ou sem remuneração pelos serviços que venha a prestar em benefício da coletividade. Antes da Constituição atual, ficavam de fora aquelas pessoas que prestavam serviços às pessoas jurídicas de direito privado instituídas pelo poder público como as fundações, empresas públicas e as sociedades de economia mista. Hoje o Artigo 37 exige a inclusão de todos eles.

Importante destacar ainda que de acordo com a Constituição Federal em seu Artigo 39 e seguintes, o texto constitucional refere-se apenas ao termo servidor público que é uma das espécies do gênero agentes públicos, e que por sua vez abrange, além dos servidores públicos, os agentes políticos, os agentes de cooperação e os militares. Para uma melhor compreensão sobre esse termo que tem uma amplidão sobre todos os demais conceitos, extraiu-se o conceito de agentes públicos da legislação infraconstitucional, ou seja, do artigo 2º da Lei nº. 8.429/92:

Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Observa-se assim que a expressão agente público seria o gênero que vem abraçar qualquer pessoa física que preste, sob as diversas formas de relação

existente (estatutária ou até mesmo contratual), um serviço ao Estado, ressaltando-se que conforme a natureza dessa relação jurídica se tipificarão as diversas espécies existentes que passaram a ser examinadas logo adiante.

Na conceituação de Di Pietro (2012, p.581) "Agente público seria toda pessoa física que presta serviço ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração indireta". É nesse sentido, portanto, que o conceito de agente público é corroborado pela doutrina majoritária.

2.6 CLASSIFICAÇÕES DOS AGENTES PÚBLICOS

2.6.1 Agentes Políticos

Quando o assunto se refere a administração pública, notadamente associa-se que a função política implica uma atividade de ordem superior oriunda do Estado dirigida a determinar a os fins da ação do próprio Estado. É por isso que essas funções se concentram em sua quase totalidade no poder executivo, embora estejam elas presentes no legislativo e no judiciário, pois se verifica nos outros poderes essas mesmas atribuições. No Judiciário, por exemplo, temos os setores que tratam da disposição dos servidores e como estes estão colocados em cada função.

Entre os estudiosos do Direito administrativo não há uma uniformidade de pensamento na conceituação dos agentes políticos.

Para Meireles (2012, p. 75),

São os componentes do governo nos seus primeiro escalões, investidos em cargos funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais.

Inclui-se nessa categoria tanto os chefes do poder executivo federal, estadual e Municipal, e seus auxiliares diretos, os membros do poder legislativo, como também os da magistratura, ministério público, Tribunais de contas representantes diplomáticos e outras autoridades.

Adotando um conceito mais restrito, nos ensina Melo (2012, p. 248),

Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, são os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado e, portanto, o esquema fundamental do poder. Sua função é a de formadores da vontade superior do Estado

Esses conceitos, seguindo o posicionamento de Hely Lopes Meireles (2012, p. 75), os agentes políticos seriam identificáveis atualmente na Carta Magna, após o advento da emenda n 19/98, por serem aqueles que seriam remunerados sob regime do subsídio.

2.6.2 Agentes de Cooperação

Os agentes de cooperação recebem também a denominação de “particulares em colaboração com o poder Público”. São no dizer de Muniz (2010, 57), as pessoas físicas que, com ou sem, remuneração, prestam serviço público sem vínculo empregatício ou de dependência com o Estado.

As funções desempenhadas por esses agentes são transitórias. Aqueles que não recebem remuneração acabam sendo recompensados com benefícios como um período de descanso, por exemplo, no caso dos agentes que trabalham durante o período eleitoral. São também considerados agentes particulares os jurados que atuam nos tribunais do júri, prestando um relevante serviço à justiça.

Por outro lado, como expõe Di Pietro (2012, 605), Esses particulares que colaboram com o poder público podem fazê-lo de várias maneiras: Por delegação do poder público, nos casos das concessionárias ou permissionárias de serviços públicos que são os que exercem serviços notariais ou de registros, os leiloeiros, os tradutores e intérpretes públicos.

Essas funções são exercidas em seu próprio nome, sem vínculo empregatício, todavia, há uma fiscalização do poder público.

O serviço pode ser prestado ainda dentro desse mesmo aspecto, mediante requisição, nomeação ou designação para o exercício de funções públicas relevantes como é o caso dos jurados ou dos mesários eleitorais mencionados anteriormente.

Por fim, conforme lembra Di Pietro (2012, p.509) há os gestores de negócio que são aqueles que sem interferência do poder público, de forma espontânea, assumem determinadas funções quando ocorrem fatos emergências como enchentes ou incêndios, por exemplo.

2.6.3 Servidores Públicos

Sendo este um dos pontos principais deste trabalho, merece um destaque especial, posto que o instituto da Estabilidade se aplica diretamente a essa parcela da administração pública que desempenha papel relevante, o servidor Público.

Como já foi mencionado, o servidor público possui uma grande importância dentro da administração pública, isto porque é o servidor público, concursado, que vai delinear as características do setor de trabalho, sob ordens de um comando geral, obviamente seu chefe imediato.

Como elemento fundamental para o Estado e para a administração, o servidor público está inserido no gênero "agente público", sendo de grande relevância distinguir tal espécie, separando-a das demais elencadas anteriormente.

Dessa forma, faz-se necessário tecer alguns comentários a cerca da trajetória do serviço público no Brasil.

2.7 O serviço publico no Brasil

De acordo com os registros históricos, o serviço público brasileiro teve a sua importância, de forma institucionalizada, em 1808, exatamente com a chegada às terras brasileiras da família real. Embora o serviço público já estivesse presente no Brasil mesmo antes da vinda da família real, foi a partir daí que se iniciou o processo de tomada de consciência da importância do trabalho administrativo.

Mesmo ainda na fase Colonial, no Império e depois na República e, ao longo da história do país, os funcionários públicos, como eram denominados antes da Constituição de 1988, sempre estiveram presentes, ajudando a administrar a máquina Estatal.

Em termos gerais, portanto, o funcionário público era aquele profissional que trabalhava diretamente para o governo federal, estadual ou municipal.

Atualmente, as transformações sociais promoveram mudanças substanciais e significativas na administração pública brasileira e o funcionário público, com o advento da Constituição cidadã deu lugar ao servidor público, não só com uma nova nomenclatura, mas trazendo consigo todo o arcabouço que a nova administração precisava, abraçando a prerrogativa que lhe conferiu a Carta Magna do País: A Estabilidade, instituto que também acompanhou as mudanças implementadas pela Emenda Constitucional 19/98.

Vale ressaltar aqui que toda administração tem seu quadro funcional, ou seja, o conjunto de carreiras, cargos isolados e funções públicas remuneradas integrantes de uma mesma pessoa federativa ou de seus órgãos internos.

A disposição desse quadro funcional é o espelho da administração, pois é através do quadro funcional que há um controle sobre o numero de pessoas, os cargos ocupados e as possibilidades de remanejamento de um setor para outro, dependendo das necessidades da administração.

Muito se tem avançado nesse aspecto, mas anda hoje se sabe que o controle é precário, com má distribuição de servidores e muitas vezes, tem-se a notícia de que pessoas que ocupam os quadros funcionais nunca aparecem, mas recebem o salário.

3 SERVIDOR PÚBLICO

3.1 Conceito de Servidor Público

O Servidor público tem alcançado ao longo dos anos, uma grande importância que, outrora, resumia-se apenas naquela velha figura, realizando serviços burocráticos, sem nenhum compromisso com o bom desempenho da administração e com a boa prestação de serviço.

O novo servidor público, entretanto, diante dessa nova ordem constitucional que se apresenta, surge com uma nova aparência, e é muito mais preparado porque passou por critérios de seleção.

Dito isto, faz-se necessário agora conceituar Servidor Público.

Celso Antônio Bandeira de Melo (2012, p.253) conceitua servidor público da seguinte forma:

Como se pode depreender da Lei Maior, é a designação genérica ali utilizada para englobar, de modo abrangente, todos aqueles que mantêm vínculos de trabalho profissional com as entidades governamentais, integrados em cargos ou emprego da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e Fundações de Direito Público. Em suma: são os que entretêm com o Estado e com as pessoas de Direito Público da Administração indireta, relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual, sob vínculo de dependência.

Para Hely Lopes Meirelles (2012, p.465) servidores públicos:

São os titulares de cargo público efetivo e em comissão, com regime jurídico estatutário geral ou peculiar e integrante da administração direta, das autarquias e das fundações públicas com personalidade de direito público. Tratando-se de cargo efetivo, seus titulares podem adquirir estabilidade estarão sujeitos a regime peculiar de previdência social.

Neste passo, avulta notar que não se pode confundir o servidor público concursado com aqueles que entram na Administração Pública por apadrinhamento ou através da prática do Nepotismo.

Esta prática, como todos sabem, estava tão impregnada no meio da administração que tem sido alvo de ataques nos últimos anos, tendo em vista que é uma forma de corrupção, de burlar a entrada no serviço público pela qual um

funcionário público se utiliza de sua posição dentro da administração para entregar cargos públicos a pessoas ligadas a ele por laços familiares, sendo que com tal ato acaba excluindo qualquer outra pessoa mais capacitada, melhor qualificada para a função.

3.2 Características do Servidor Público

Boa parte da doutrina administrativista lança mão de algumas características atinentes ao servidor público para desenhar seu perfil, embora esta classificação não seja abraçada por todos, vale destacar aqui algumas características que são consideradas pela grande maioria.

José dos Santos Carvalho Filho (2012, p.589) apresenta três características primordiais que devem fazer parte da figura de todo servidor.

A primeira delas é a profissionalidade. Esta característica envolve a prática do servidor, ou seja, é a própria profissão, a sua efetivação quando esse servidor estiver no desempenho de suas funções. A constituição vigente em seu art. 39, § 2º trouxe essa preocupação, posto que é necessário que o servidor se atualize e se aprimore profissionalmente para desempenhar melhor suas funções. Como resultados dessa preocupação, a Constituição impôs aos entes Federativos, os Estados e Municípios, a criação de escolas de aprimoramento profissional, visando também à promoção na carreira do servidor.

Outra característica apontada por José dos Santos Carvalho Filho (2012, p.589) é a Definitividade que significa a permanência do servidor público no desempenho da função. Uma exceção a essa regra, seria exatamente aquela função desempenhada em caráter temporário. A regra geral é a que o servidor desenvolverá seus misteres com cunho de permanência.

A terceira característica apontada pelo administrativista diz respeito à relação jurídica de trabalho, ou seja, é a incidência ou a verificação da presença mesma de dois sujeitos que compõem essa relação. De um lado temos a figura do empregador que é o beneficiário do exercício das funções que tanto pode ser pessoas federativas, autarquias ou as fundações autárquicas, e de outro lado temos o servidor público, ou seja, aquele a quem incumbe o exercício das funções.

Salienta-se que o emprego tanto serve para indicar a relação de trabalho das entidades privadas em geral, como para identificar a relação jurídica da qual faz parte o servidor público.

Assim, de acordo com a classificação ora apresentada, temos então a verificação da vinculação do servidor público para com a administração. Essa vinculação ocorre através de um cargo, de uma função ou de um emprego público, o que vai nos levar evidentemente essas formas de vinculação à constatação das diversas espécies de servidores públicos.

3.3 Classificação ou Espécies de Servidores

A classificação dos servidores públicos é um campo fecundo para divergências doutrinária, mas não será, entretanto, objeto de discussão neste trabalho monográfico. Por enquanto, parte-se apenas do conceito amplo formulado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012) e de sua classificação.

Os servidores Públicos, em sentido amplo, no dizer de Di Pietro (2012, p. 583).

São aquelas pessoas físicas que prestam serviço ao Estado e às entidades administrativas, verificando-se um vínculo de emprego. Esse serviço, evidentemente será pago pelos cofres públicos.

Assim, a classificação dos servidores, de acordo com a doutrinadora, compreende: Os servidores Estatutários, os empregados públicos (ocupantes de emprego público), e os Servidores temporários.

3.3.1 Servidores Estatutários

São os servidores submetidos ao regime Estatutário e ocupantes de cargos públicos. Esse regime é estabelecido em lei por cada uma das unidades da federação e pode ser modificável de forma unilateral desde, é claro, que os direitos adquiridos do servidor sejam respeitados.

Logo no ato da posse, esses servidores já entram numa situação jurídica que se encontra definida e por isso eles tem que se submeter, posto que é lei de cada

ente da federação e, mesmo que haja concordância pela administração, modificar as regras não é possível, uma vez que como se trata de normas de ordem pública são inderrogáveis.

3.3.2 Empregados Públicos

Os empregados públicos são contratados sob regime da legislação trabalhista. Esses empregados são regidos pela Consolidação das leis trabalhistas, mas se submetem a todas as outras normas constitucionais referentes a requisitos para investidura acumulação de cargos, vencimentos, entre outros previstos no Capítulo VII do Título III da Constituição Federal.

Este regime, entretanto, diferencia-se do regime estatutário, posto que a legislação trabalhista encontra-se em um único diploma legal, a CLT, daí este regime ser caracterizado pela unicidade normativa.

Isto quer dizer que as pessoas federativas que adotem esse regime, deverão guiar-se pelas regras desse único diploma.

Diversamente também do que ocorre com o regime estatutário, os empregados públicos mantem com o Estado uma relação de natureza contratual.

3.3.3 Servidores temporários

Essa classe de servidores são aqueles contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da Constituição): eles exercem a função sem estarem vinculados a cargo ou emprego público.

O contratado temporariamente, também chamado de "contratado por tempo determinado" ou "contratado a termo", existe tanto no direito do trabalho como no direito administrativo.

3.4 Cargo, Emprego e Função Pública.

Tendo em vista ao que foi explicitado até o momento, faz-se necessário uma pequena abordagem sobre o cargo público, o emprego, e a função pública, posto

que embora coexistam no mesmo ambiente, são termos diversos e cumpre, pois, distingui-los. Celso Antônio Bandeira de Mello (2012, p.259) observa que cargos públicos são:

As mais simples e indivisíveis unidades de competência a serem expressas por um agente, previstas em número certo, com denominação própria, retribuídas por pessoas jurídicas de Direito Público e criadas por lei, salvo quando concernentes aos serviços auxiliares do legislativo, caso em que se criam por resoluções, da Câmara ou do Senado, conforme se trata de serviços de uma ou de outra destas casas.

Daí pode-se conceituar cargo público como sendo o lugar dentro da organização funcional da administração Direta e de suas Autarquias e Fundações que, ocupado por servidor público, tem funções específicas e remuneração fixadas em lei ou diploma a ela equivalente.

A expressão Emprego Público é comumente utilizada para identificar a relação funcional trabalhista, assim como se tem usado a expressão empregado público como sinônimo de servidor público trabalhista.

Nesse sentido, vale lembrar que o servidor trabalhista tem função, mas não ocupa cargo. O servidor Estatutário, por sua vez, tem o cargo que ocupa e exerce as funções atribuídas ao cargo.

A expressão Função Pública, conforme demonstra Carvalho Filho (2012, p.605) é a atividade em si mesma. Função, ou mesmo atribuição correspondem às inúmeras tarefas que constituem o objeto dos serviços prestados pelos servidores públicos. O cargo ao ser criado já pressupõe as funções que lhe são atribuídas.

Assim, Todo cargo tem função porque não se pode admitir um lugar na administração que não tenha a predeterminação das tarefas do servidor. Por outro lado, nem toda função pressupõe a existência do cargo. O titular do cargo se caracteriza como servidor público Estatutário.

3.5 Regime Jurídico dos Servidores Públicos

Procurando dar uma importância maior ao princípio da isonomia, a Constituição Federal de 1988, em sua redação original assegurou a igualdade de direitos e obrigações em seus dispositivos, notadamente no aspecto das diferentes

relações funcionais, uma vez que tal princípio reza que todos são iguais perante a lei.

Em relação ao regime jurídico dos servidores, o legislador constitucional se preocupou em fazer com que essa isonomia chegasse também no serviço público. Por isso mesmo quis que a isonomia fosse observada não só em relação ao regime jurídico do servidor, mas também em relação à remuneração e ao ingresso no serviço público.

A Emenda Constitucional 19/98 trouxe algumas modificações nesse sistema, excluindo a exigência do regime único, embora uma decisão do STF tenha posteriormente suspenso os efeitos da emenda no tocante a este aspecto, como se verá adiante.

O regime jurídico dos servidores públicos civis consiste em um conjunto de regras de direito público que trata sobre os meios de acessibilidade aos cargos públicos, a investidura em cargo efetivo e em comissão, as nomeações para funções de confiança; os deveres e direitos dos servidores; a promoção e respectivos critérios; o sistema remuneratório; as penalidades e sua aplicação; o processo administrativo; e a aposentadoria, ou seja, é um conjunto de regras de Direito que regulam determinada relação jurídica e que o resultado dessa relação é que leva a se verificar as peculiaridades de cada categoria de servidor público.

Até o advento da Constituição de 1988 não havia, o termo servidor público. O Decreto 1.713 de 28 de outubro de 1939 foi um dos primeiros documentos que surgiu para concretizar no campo jurídico as normas referentes aos funcionários públicos. Exatamente por isso, o então presidente da república à época Getúlio Vargas instituiu o dia 28 de outubro como o dia do Funcionário Público.

Em 11 de dezembro de 1990, veio a Lei 8.112, que alterou grande parte daquelas disposições do Decreto-Lei 1.713/39, substituindo o termo funcionário público por servidor público, pois o termo já havia sido utilizado na Constituição, e passou a ser considerado o novo Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União.

Esta lei inovou por englobar os também Servidores Públicos Civis das autarquias e das fundações públicas federais, entes pertencentes à administração pública indireta, mas que realizam atividades típicas da administração, prestando serviços públicos.

O constituinte de 1988, no art. 39 da CF/88 ao determinar a obrigatoriedade de um Regime Jurídico Único para os servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional objetivou garantir tratamento isonômico a eles, comungando com os anseios constitucionais. Isto significa dizer que os servidores públicos seriam todos contratados somente pelo regime estatutário da administração ou todos contratados somente pela CLT, sem mesclas, não havendo, portanto, distinção entre servidor ocupante de cargo público e servidor ocupante de emprego público quanto ao regime a que seriam submetidos.

No âmbito federal, a Lei n. 8.112/90, alterada posteriormente pela Lei n. 9.527/97, cuida do regime jurídico único para os servidores da Administração Direta, autarquias e fundações públicas, fazendo, assim a opção pelo regime jurídico estatutário para reger as relações entre administração e o servidor, por ser esse o mais apropriado - no entender do legislador - visto que a adoção de outro regime como, por exemplo, o celetista poderia ocasionar alguns transtornos, afinal este possui uma relação contratual ao contrário daquele que é uma imposição unilateral.

No entanto com advento da Reforma de Estado e a conseqüente alteração do art. 39, caput, da Constituição Federal, que passou a ter a seguinte redação: "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."

Assim a adoção de um Regime Jurídico Único para os servidores públicos civis tornou-se facultativa, isto é, a administração pública não é mais obrigada a estabelecer um único regime para todos os servidores. Isso abriu a possibilidade da contratação de novos servidores por regimes diferentes.

Em face disto tornou-se possível a adoção dentro da mesma esfera de governo de regime jurídico distintos, ou seja, o regime Estatutário e o regime Celetista. Em outras palavras, a Emenda Constitucional 19/98 acabou com a exigência de uniformidade de regime jurídico, alterando o art. 39 da CF/88, fazendo coexistir o regime estatutário com regime contratual.

Com a exclusão da norma constitucional do regime jurídico único, cada esfera de governo ficou com liberdade para adotar regimes jurídicos diversificados, seja o estatutário, seja o contratual.

Ocorre que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Adin 2.135/DF, decidiu, em sessão plenária do dia 2/8/07, suspender a vigência do artigo 39, caput, da Constituição Federal, em sua redação dada pela Emenda Constitucional n 19/98, tendo em vista o vício formal observado quando da votação da Emenda Constitucional.

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PODER CONSTITUINTE REFORMADOR. PROCESSO LEGISLATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 19, DE 04.06.1998. ART. 39, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SERVIDORES PÚBLICOS. REGIME JURÍDICO ÚNICO. PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO, DURANTE A ATIVIDADE CONSTITUINTE DERIVADA, DA FIGURA DO CONTRATO DE EMPREGO PÚBLICO. INOVAÇÃO QUE NÃO OBTVEU A APROVAÇÃO DA MAIORIA DE TRÊS QUINTOS DOS MEMBROS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUANDO DA APRECIÇÃO, EM PRIMEIRO TURNO, DO DESTAQUE PARA VOTAÇÃO EM SEPARADO (DVS) Nº 9. SUBSTITUIÇÃO, NA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA LEVADA A SEGUNDO TURNO, DA REDAÇÃO ORIGINAL DO CAPUT DO ART. 39 PELO TEXTO INICIALMENTE PREVISTO PARA O PARÁGRAFO 2º DO MESMO DISPOSITIVO, NOS TERMOS DO SUBSTITUTIVO APROVADO. SUPRESSÃO, DO TEXTO CONSTITUCIONAL, DA EXPRESSA MENÇÃO AO SISTEMA DE REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECONHECIMENTO, PELA MAIORIA DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DA PLAUSIBILIDADE DA ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL POR OFENSA AO ART. 60, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RELEVÂNCIA JURÍDICA DAS DEMAIS ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL REJEITADA POR UNANIMIDADE.

1. A matéria votada em destaque na Câmara dos Deputados no DVS nº 9 não foi aprovada em primeiro turno, pois obteve apenas 298 votos e não os 308 necessários. Manteve-se, assim, o então vigente caput do art. 39, que tratava do regime jurídico único, incompatível com a figura do emprego público.

2. O deslocamento do texto do § 2º do art. 39, nos termos do substitutivo aprovado, para o caput desse mesmo dispositivo representou, assim, uma tentativa de superar a não aprovação do DVS nº 9 e evitar a permanência do regime jurídico único previsto na redação original suprimida, circunstância que permitiu a implementação do contrato de emprego público ainda que à revelia da regra constitucional que exige o quórum de três quintos para aprovação de qualquer mudança constitucional.

3. Pedido de medida cautelar deferido, dessa forma, quanto ao caput do art. 39 da Constituição Federal, ressalvando-se, em decorrência dos efeitos ex nunc da decisão, a subsistência, até o julgamento definitivo da ação, da validade dos atos anteriormente praticados com base em legislações eventualmente editadas durante a vigência do dispositivo ora suspenso.

4. Ação direta julgada prejudicada quanto ao art. 26 da EC 19/98, pelo esgotamento do prazo estipulado para sua vigência.

5. Vícios formais e materiais dos demais dispositivos constitucionais impugnados, todos oriundos da EC 19/98, aparentemente inexistentes ante a constatação de que as mudanças de redação promovidas no curso do processo legislativo não alteraram substancialmente o sentido das proposições ao final aprovadas e de que não há direito adquirido à manutenção de regime jurídico anterior.

6. Pedido de medida cautelar parcialmente deferido.

(ADI 2135. Relator Min. NÉRI DA SILVEIRA. Relatora para acórdão Min.^a ELLEN GRACIE. Relatora atual Min. CARMEN LÚCIA. Julgto. 02/08/2007. DJ 07/03/2008).

O Vício formal, como se depreende acima, através da análise do julgado, foi uma das causas para se questionar a legalidade da legislação em torno do regime jurídico diverso para os servidores.

A relatora do Acórdão, ministra Ellen Gracie, concluiu o julgamento que concedeu medida cautelar para suspender a nova redação dada pela EC 19/98 ao Caput do Artigo 39 da CF/88, restabelecendo, por conseguinte, a exigência do regime jurídico único para os servidores da administração pública direta, das autarquias e fundações públicas.

No acórdão, a Ministra Ellen Gracie ao proferir o resultado do julgamento, esclareceu que a decisão tem efeito ex-nunc, ou seja, passa a valer a partir daquele momento. Com isso, toda a legislação editada durante a vigência do artigo 39, caput, com a redação da EC 19/98, continua válida, explicou a ministra, ressaltando que, dessa forma, ficam resguardadas as situações consolidadas, até o julgamento do mérito.

Em decorrência dessa decisão, volta-se a redação original do Artigo 39 que exige regime jurídico único e planos de carreiras para os servidores públicos da administração Pública Direta, autarquias e fundações públicas.

3.6 O Servidor Público e o Princípio da Eficiência

É importante para a compreensão deste trabalho de Conclusão de curso que se faça menção aos princípios que norteiam a Administração e que devem ser seguidos por todos aqueles que fazem parte dela. A Constituição Federal inovou ao fazer expressa menção a alguns princípios a que se submete a administração pública, sendo eles o princípio da Legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Esses princípios são de fundamental importância porque devem ser observados por todos aqueles que fazem parte do corpo administrativo, seja do cargo de chefia ou subordinados.

Interessa aqui, portanto, uma ênfase ao mais moderno deles, o princípio inserido pela emenda Constitucional 19/98: O princípio da Eficiência, pois é sob o prisma desse princípio que o servidor público terá seu desempenho avaliado.

O princípio da eficiência ficou implícito na Constituição Federal de 1988 por quase 10 anos. Apenas em 1998, com a EC nº 19, o legislador resolveu incluir esse princípio no rol daqueles outros princípios constitucionais da Administração Pública.

A partir de sua inclusão no texto constitucional através da emenda, grande partes da doutrina e da jurisprudência não têm abalizado qual o grau de influencia que este princípio possui na administração e de que forma interfere na prática da prestação do serviço público de qualidade.

Para Di Pietro (2012, p.84), o princípio da Eficiência apresenta dois aspectos:

Pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o 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 de serviço público.

Nessa mesma perspectiva Meirelles (2012, p.100) expõe:

O princípio da Eficiência exige que a atividade administrativa seja com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Desse modo, o acréscimo da eficiência ao texto constitucional forçou a administração à prestação de um serviço público de qualidade, o que outrora não se vislumbrava facilmente, devido a própria perspectiva negativa em que se encontrava a sociedade, de um modo geral, em relação ao ambiente público.

A bem da verdade, o serviço público ainda hoje procura se estabelecer como um serviço eficiente, mas a realidade, sabe-se é totalmente diversa. É claro, pois, que se avançou muito nos últimos anos em relação a prestação de serviços, mas tem muito ainda o que melhorar.

O referido princípio se apoia, dentro dessa nova perspectiva constitucional em que se encontra o servidor, na avaliação de seu desempenho, que poderá perder o cargo se não se mostrar eficiente conforme os ditames do art. 41, § 1º e 4º, III da Constituição Federal.

O legislador constituinte quis, então, que o servidor público, concursado, com desejo a adquirir sua estabilidade, não se acomodasse em função de sua conquista trabalhista, inserindo para isso no bojo da Carta da República a avaliação de desempenho a recair sobre “todos” os servidores, e não somente àqueles em estágio probatório.

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 - [...]

II - [...]

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

§ 2º [...]

§ 3º [...]

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

Acontece, porém, que há certo equívoco na assimilação desse princípio porque não basta apenas o servidor ser eficiente, os atos administrativos também devem ser. Se assim não fossem, a aplicabilidade dos mesmos não incidiria de maneira significativa na vida dos administrados. Por isso, entende-se que tal princípio sempre existiu no nosso ordenamento, sendo que já estava implícito no texto constitucional.

A grande discussão que foi provocada em volta da flexibilização da estabilidade do servidor público, não obstante seu caráter polêmico constitui-se em peça chave do processo de modernização do aparelho estatal, bem como da reforma do Estado em sua feição mais ampla.

Embora esse modelo tenha inúmeras falhas, pois sua eficácia está ainda longe de ser evidentemente posta em prática, o fato é que as novas perspectivas, que se somam a outras propagadas pela Carta Constitucional republicana, contribuíram extraordinariamente, nos últimos anos, para que os níveis dos princípios constitucionais afetos a administração, fossem elevados, resultando como colheita política e institucional a eficiência e o desempenho dos serviços públicos. E se o serviço público se tornou eficiente ou não é uma questão a ser debatida em outro momento, não fazendo parte do objetivo deste estudo.

O que vale ressaltar sobremaneira é sua incidência e como os servidores públicos se mostraram aptos a abraçar essa nova maneira de gerenciamento da administração pública.

3.7 Estágio Probatório

É inconteste que os cargos públicos são essenciais para o bom funcionamento da máquina estatal. E para que a engrenagem funcione, é primordial que eles surjam à medida que a administração pública necessite deles e que, acima de tudo, os ocupantes dos cargos públicos sejam eficientes ao desempenhar suas funções.

O período que vai do início do exercício até à aquisição da Estabilidade, é chamado de Estágio Probatório. É exatamente nesse período que, tendo por base vários aspectos como a moralidade, assiduidade, disciplina e eficiência, que será levantado o histórico da atividade do servidor e se o mesmo apresenta condições para o exercício do cargo ou da função que ocupa.

Não há aqui como se falar em dissociação entre estágio probatório e estabilidade, posto que como se verá adiante, os dois institutos são complementares.

Têm direito, portanto, à estabilidade, os servidores de todos os poderes, sejam da união, dos Estados, do Distrito Federal ou dos municípios que sejam concursados, após três anos de efetivo exercício, através do chamado estágio probatório, desde que aprovados em avaliação especial de desempenho.

Mas isso vale somente para os servidores públicos estatutários, conforme aponta Di Pietro (2012, p. 649):

O benefício somente alcançou os servidores públicos civis da União, Estado, Distrito Federal, Municípios, da Administração Direta, Autarquias e fundações Públicas. Excluiu, portanto, os empregados das fundações de direito privado, empresas públicas e sociedade de economia mista.

Assim, percebe-se o alcance do benefício, pois, aqueles empregados públicos, que são regidos pela CLT não farão jus à estabilidade, nem tão pouco

aqueles que adentraram o serviço público com menos de cinco anos anteriores a Constituição de 1988. Ainda de acordo com Di Pietro:

Excepcionalmente, a Constituição de 1988, a exemplo da Constituição anteriores, conferiu estabilidade aos servidores que não foram nomeados por concurso, desde que estivessem em exercício na data da promulgação da Constituição há pelo menos cinco anos continuados.

Embora a Emenda Constitucional 19/98 tenha estabelecido o período de 03 anos, há quem sustente que o estágio probatório continua sendo de 02 anos, uma vez que o artigo 20 da Lei 8112/90 não foi alterado.

Essa discussão ainda persiste, mas em razão dos últimos julgados dos nossos Tribunais superiores, acabou se tornando sem razão de ser, posto que não há como se conceber que o estágio probatório possua um lapso temporal inferior ao prazo estabelecido para aquisição da Estabilidade, o que acabaria sendo um contrassenso.

Importante destacar aqui que o motivo da discussão, da controvérsia reside, principalmente, no fato de que o prazo de dois anos de estágio probatório também fazer parte nos estatutos infraconstitucionais como a lei 8.112/90, como um dos requisitos para a concessão tanto da progressão quanto da promoção na carreira dos servidores. Obviamente não se debruçara aqui, neste aspecto.

Além disso, pode-se apontar aqui a supremacia da Constituição Federal sobre as Leis infraconstitucionais, devendo prevalecer o que reza a Constituição do nosso País. Se não fosse assim, a própria Constituição seria letra morta, sem nenhum efeito ou eficácia, posto que como já se mencionasse alhures, a Constituição cidadã de 1988, no momento em que recebeu a emenda, no caso, a Emenda 19/98, esta ficou fazendo parte daquela, devendo, portanto, ter o seu grau de importância dentro do nosso ordenamento jurídico.

Assim, durante muito tempo, era firme no Superior Tribunal de Justiça o entendimento no sentido de que o período do estágio probatório não se confunde com o prazo para aquisição de estabilidade no serviço público.

Enquanto o período de estágio probatório, nos termos do art. 20, caput, da Lei nº 8.112/90 seria de 24 meses, ou dois anos, conforme ainda preferem alguns, o

prazo de estabilidade seria de 03 anos, tal como previsto no art. 41 da CF, com redação dada pela EC nº 19/1998.

O mandado de segurança 12.523/ DF explicita bem esse entendimento que já foi há muito superado pelo próprio STJ:

MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. ESTABILIDADE. ART. 41 DA CF. EC Nº 19/98. PRAZO. ALTERAÇÃO. ESTÁGIO PROBATÓRIO. OBSERVÂNCIA.

I – Estágio probatório é o período compreendido entre a nomeação e a aquisição de estabilidade no serviço público, no qual são avaliadas a aptidão, a eficiência e a capacidade do servidor para o efetivo exercício do cargo respectivo.

II – Com efeito, o prazo do estágio probatório dos servidores públicos deve observar a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 19/98 no art. 41 da Constituição Federal, no tocante ao aumento do lapso temporal para a aquisição da estabilidade no serviço público para 3 (três) anos, visto que, apesar de institutos jurídicos distintos, encontram-se pragmaticamente ligados.

III – Destaque para a redação do artigo 28 da Emenda Constitucional nº 19/98, que vem a confirmar o raciocínio de que a alteração do prazo para a aquisição da estabilidade repercutiu no prazo do estágio probatório, senão seria de todo desnecessária a menção aos atuais servidores em estágio probatório; bastaria, então, que se determinasse a aplicação do prazo de 3 (três) anos aos novos servidores, sem qualquer explicitação, caso não houvesse conexão entre os institutos da estabilidade e do estágio probatório.

PROCURADOR FEDERAL. PROMOÇÃO E PROGRESSÃO NA CARREIRA. PORTARIA PGF 468/2005. REQUISITO. CONCLUSÃO. ESTÁGIO PROBATÓRIO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. INEXISTÊNCIA.

IV – Desatendido o requisito temporal de conclusão do estágio probatório, eis que não verificado o interstício de 3 (três) anos de efetivo exercício da impetrante no cargo de Procurador Federal, inexistente direito líquido e certo de figurar nas listas de promoção e progressão funcional, regulamentadas pela Portaria PGF nº 468/2005. Ordem denegada.

(MS 12.523/DF, Rel. Ministro Felix Fischer, Terceira Seção, julgado em 22/04/2009, DJe 18/08/2009)

Atualmente, esse entendimento não mais persiste no STJ e muito menos no STF.

Em junho de 2011, a Segunda Turma do STF, no Agravo de Instrumento, AI 754802-DF, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, fixou entendimento de que o prazo para estabilidade e estágio probatório é comum.

Seguindo a orientação delimitada no STA 269, entendeu-se que os institutos do estágio probatório e da estabilidade são necessariamente vinculados, aplicando-lhes o prazo comum de três anos, contrariando o entendimento da terceira seção do STJ, conforme o julgado do STF. O Embargo de declaração em agravo regimental

em agravo de instrumento reconheceu, como não poderia ser diferente, a vinculação entre o instituto da estabilidade e o estágio probatório:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO em agravo regimental em agravo de instrumento. 2. Vinculação entre o instituto da estabilidade, definida no art. 41 da Constituição Federal, e o do estágio probatório. 41 Constituição Federal. 3. Aplicação de prazo comum de três anos a ambos os institutos. 4. Precedentes. 5. Embargos de declaração acolhidos com efeitos infringentes. (754802 DF, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 07/06/2011, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-118 DIVULG 20-06-2011 PUBLIC 21-06-2011 EMENT VOL-02548-02 PP-00357)

Superada toda essa discussão envolvendo a questão sobre o período de obtenção da Estabilidade como também o período do estágio probatório, é necessário frisar que para fins de ser bem avaliado, a aptidão e a capacidade do servidor devem ser levadas em conta como elementos fundamentais durante o período do Estágio probatório.

Para isto, serão sopesados a sua assiduidade, a sua disciplina, a responsabilidade, a produtividade, enfim, vários elementos ou fatores que efetivamente avaliem o servidor durante o período do Estágio Probatório.

Isto, na verdade, tem sido um problema a ser somado no seu processo de avaliação, visto que esta avaliação é algo que está ausente na maioria dos setores públicos e não há como medir com precisão o desempenho do servidor público em Estágio Probatório. Evidentemente, se no setor em que estiver lotado o servidor e o mesmo for considerado inapto, mas não houver método eficaz de medir seu desempenho, esta deficiência não prejudicará a aquisição da Estabilidade.

Para Jose dos Santos Carvalho Filho (2012, p.665) "Estágio Probatório 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 e outros do mesmo gênero".

O Estágio probatório tem sido alvo de críticas, posto que efetivamente não se fizesse sentir na prática. Malgrado raríssimas exceções, o fato é que a administração pública não possui meios eficientes para avaliar os requisitos para o cargo público e em consequência muitos servidores que deveriam estar fora do setor público acabam ultrapassando essa etapa que compreende um período de 3 anos, conforme estabeleceu a EC 19/98.

O servidor em Estágio Probatório não possui ainda a Estabilidade, portanto se não demonstrar durante o Estágio probatório a sua aptidão para o exercício da função pública, fatalmente será exonerado. Entretanto, para que isto ocorra, é necessário observar as formalidades legais, trazidas pela Emenda Constitucional.

No dizer de Jose dos Santos Carvalho Filho (2012, p.665), deve-se adotar algumas formalidades:

Impõe-se... a instauração de processo administrativo regular, no qual deve assegurar-se o servidor o direito ao contraditório e à ampla defesa, visto que em última análise, há um litígio entre a administração e o servidor, justificando-se, portanto a incidência, do art. 5, LV, da CF. Por outro lado, para impedir alguma arbitrariedade, sempre caberá investigar os motivos do ato administrativo que tenha concluído no sentido da exoneração do servidor, exigindo-se, inclusive, que a motivação seja expressa.

O Estágio Probatório é, portanto, a chance que o servidor público tem de demonstrar sua aptidão para o exercício da função que ocupa. As críticas em relação a esse período de avaliação são, portanto, as mais diversas posto que o estágio probatório efetivamente não é posto em prática porque na verdade o setor público não possui um modelo de averiguação crível de avaliação do servidor público.

Assim, depois de toda polêmica sobre a diferença entre os conceitos de estabilidade e estágio probatório, haja vista o fato de que o prazo para aquisição de estabilidade foi ampliado de dois para três anos a partir da Emenda Constitucional n. 19/98, mas o art. 20 da Lei n. 8.112/90 determinava o prazo de 24 meses para o estágio probatório, não há que persistir mais dúvidas em relação aos períodos do instituto do Estágio probatório e da Estabilidade, tendo o prazo comum de 3 anos, pois ambos os institutos são vinculados, conforme entendimento dos tribunais Superiores.

3.8 Avaliação de Desempenho

Durante o Estágio Probatório, o servidor público será submetido a avaliação de desempenho. Todo servidor concursado obrigatoriamente passará por essa

etapa, conforme expressado através da regra do Artigo 41, § 1º, Inciso III, da Constituição Federal:

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 - [...]
II - [...]
III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

A avaliação de desempenho trazida pela reforma administrativa está no texto da Constituição com o objetivo de tão somente elevar ao máximo os efeitos do princípio da eficiência, pois o servidor ao se deparar com essa nova exigência, ou seja, ao tomar conhecimento que esta sendo avaliado a todo o momento, dentro mesmo da repartição ou nos limites de seu local de trabalho, adotará uma nova postura e, forçosamente, tende a produzir com qualidade, se empenhando cada vez mais no serviço que presta à Administração Pública.

Teoricamente, essa avaliação é feita através de sistemas permanentes de avaliação de desempenho, com regras conhecidas previamente pelo servidor e que deverão avaliar a todos, independente de sua posição, inclusive os chefes superiores.

A grande questão que gira em torno desse processo de avaliação é se realmente esse método de avaliação inserido no texto Constitucional tem o condão de flexibilizar a estrutura da "absoluta estabilidade".

O legislador reformador foi mais além e para evitar que o servidor público não se acomode em função de sua conquista trabalhista, inseriu a avaliação de desempenho que deve recair sobre "todos" os servidores, e não somente àqueles em estágio probatório.

É bem verdade que existem no serviço público muitos servidores que não abraçaram os enunciados principiológicos constantes do art. 37 da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), principalmente a eficiência, mas, como já se mencionou anteriormente, o novo servidor que se encontra nesse ambiente de modernidade, deverá ter uma nova visão na forma de atuar na administração.

Por outro lado, nota-se, evidentemente, que a avaliação de desempenho, assim também como o estágio probatório, uma vez que aquela está inserida neste, já existe, porém é desprovida de uma metodologia eficaz que realmente avalie o servidor público em todas as suas funções, tanto a qualidade dos serviços prestados quanto ao trato com o público que necessita dos serviços prestados. É nesse ponto que ocorre o conflito entre a regra da estabilidade e o princípio da eficiência, pois como medir de forma eficaz se um servidor é eficiente ou não?

Ora, sabe-se que a avaliação periódica de desempenho surgiu no ordenamento constitucional como uma forma de representação do princípio da eficiência. E é exatamente com base neste princípio que o servidor público terá que se moldar para demonstrar perante a administração pública as suas reais intenções, posto que o referido princípio tornou-se premissa básica para o bom desempenho tanto do administrador quanto do servidor público.

Um dos principais objetivos da avaliação é o levantamento de informações dos servidores, quanto à sua eficiência diante do serviço público. O projeto de Lei Complementar nº 248/98, disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável da seguinte forma:

Art. 4º O servidor público submeter-se-á a avaliação anual de desempenho, obedecidos aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, do contraditório e da ampla defesa.

§ 1º O órgão ou a entidade dará conhecimento prévio a seus servidores dos critérios, das normas e dos padrões a serem utilizados para a avaliação de desempenho de que trata esta Lei Complementar.

§ 2º A avaliação anual de desempenho de que trata esta Lei Complementar será realizada mediante a observância dos seguintes critérios de julgamento:

- I qualidade de trabalho;
- II produtividade no trabalho;
- III iniciativa;
- IV presteza;
- V aproveitamento em programas de capacitação;
- VI assiduidade;
- VII pontualidade;
- VIII administração do tempo;
- IX uso adequado dos equipamentos de serviço.

Trata-se da norma constitucional que mais afastou o instituto da estabilidade do servidor público, haja vista que o mesmo na hipótese em que já adquiriu a estabilidade, depois de ter passado pelo estágio probatório, ainda terá que passar

anualmente ou semestralmente por avaliação, para ratificar a sua continuidade no serviço público. Não há, entretanto, como esquivar-se da avaliação, posto que é um mandamento Constitucional.

Se por um lado a avaliação permite fazer um diagnóstico legítimo de como estão procedendo os recursos humanos de uma organização, por outro, em virtude de critérios subjetivos e com fins estranhos à Administração, pode-se praticar injustiças ao servidor público, que poderá ser exonerado por simples perseguições políticas-partidárias, característica tão comum na realidade administrativa brasileira.

As chefias geralmente são ocupadas por pessoas estranhas à Administração, ou seja, através dos cargos comissionados ocupados por terceiros em relação ao vínculo estatutário, que ingressam na Administração, tornando-se "servidores" até que a vontade e a confiança dos seus superiores se mantiverem. Como pode então, uma autoridade competente, ocupante de cargo comissionado exonerar o servidor baseado em avaliação periódica de desempenho?

A própria formação da comissão especial já se torna passível de crítica, visto que um dos membros será o próprio superior hierárquico do servidor. Em casos explícitos de conflito existente entre superior e o servidor estável, é quase que inafastável a ideia de que o primeiro possa não separar a relação profissional/pessoal, adotando para a realização da avaliação periódica de desempenho, critérios extremamente subjetivos.

Para isso, é de grande importância a divisão conceitual do desempenho e do comportamento do servidor público. Por desempenho, deve-se entender uma atividade que tem como consequência um resultado, sendo este de caráter objetivo. O desempenho seria uma relação prévia a determinado comportamento, que por sua vez, caracteriza-se como as ferramentas utilizadas para que se chegue a um determinado fim esperado, onde são verificadas as atitudes e condutas pessoais utilizadas por cada agente, no desenvolvimento de suas atividades.

Ocorre que, no âmbito da Administração Pública, tal avaliação está inserida como forma de se afastar o servidor da estabilidade, e por consequência, do serviço público. Caso o servidor tenha sido reputado como ineficiente, a autoridade competente, através de ato exoneratório, formalizará o seu desligamento do serviço público.

A Constituição, assim como a lei supracitada, prevê a exoneração em caso de não satisfeitas às exigências do estágio probatório, em que há a exoneração depois da ocorrência de uma avaliação especial de desempenho, após os três anos de período aquisitivo da estabilidade. Tais modalidades de desvinculação do servidor da máquina administrativa podem ser visualizadas, como exemplos, na Lei nº 8.112/90, já mencionada anteriormente, em seu artigo infra:

Art. 34. A exoneração de cargo efetivo dar-se-á a pedido do servidor ou de ofício. Parágrafo único. A exoneração de ofício dar-se-á:

- I- quando não satisfeitas às condições do estágio probatório;
- II- [...]

Art. 127. São penalidades disciplinares:

- I- [...]
- II- [...]
- III- demissão;

A avaliação periódica de desempenho surgiu como uma opção para evitar que o servidor depois de superado o período do estágio probatório de três anos, previstos no caput do art. 41, da Constituição Federal, sinta-se em pleno conforto por ter certeza de que não será demitido, caso negligencie suas funções. Conforme dados do superior Tribunal de Justiça, disponibilizados em seu site, em 2011, a administração pública federal aplicou 564 punições administrativas expulsivas do serviço público.

Foram 469 demissões, 38 cassações de aposentadoria e 57 destituições. Até setembro de 2012, foram mais 394 expulsões. Desde 2003, quando a Controladoria Geral da União (CGU) começou a registrar os dados, foram aplicadas 3.927 penalidades máximas.

De acordo com o relatório da CGU, entre 2003 e 2011, quase 32% das punições foram aplicadas por uso indevido do cargo público e 19% por improbidade administrativa. Abandono de cargo (falta injustificada por mais de 30 dias consecutivos) motivou 8,6% das expulsões, seguido de recebimento de propina (5,5%) e desídia (4,8%), que é desleixo, negligência ou descaso com o trabalho. Os outros 30% saíram por motivos variados, como acumulação ilegal de cargos, aplicação irregular de dinheiro público e dilapidação de patrimônio¹.

Desse modo, podemos desmistificar a ideia de que o servidor após ingressar na carreira pública terá a Estabilidade como algo inabalável. Na esfera Estadual, não se pode tomar os mesmos parâmetros, posto que como já se afirmou, os métodos para apurar o desempenho do servidor carecem ainda de serem aprimorados.

¹ SÚMULA SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA :Disponível em http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicação/engine.texto107673 .< Acesso em:20.11.2012>.

4 A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO

4.1 Fundamentos da Estabilidade

A estabilidade traduz a competência que deve preponderar no serviço público. A Administração Pública tem o objetivo de prestar um serviço que não se desvincule de suas finalidades, ou seja, o bem comum.

Necessário é, então, que ela não acabe se transformando em um organismo particular para, unicamente prestar serviço aos ocupantes temporários dos cargos de direção da coisa pública, mas sim um corpo administrativo do Estado com metas a serem desenvolvidas em prol da coletividade e que os servidores disponham de um regime que o torne independente para poder agir tecnicamente, direcionado para os objetivos públicos e, por conseguinte, impessoais.

Este é, portanto o fundamento do instituto da estabilidade, a sua razão, sua justificativa, ou seja, seu fundamento está no interesse público, na medida em que uma prestação de serviços eficaz, imparcial e de qualidade só se consegue através de um quadro de pessoal eficiente.

Para se obter isto, além de concurso público, avaliação periódica de desempenho e certo tempo de exercício, fundamental na aquisição de experiência, o Estado necessita oferecer algumas vantagens, como, por exemplo, a estabilidade, para atrair as pessoas mais capacitadas para o serviço público.

4.2 A Estabilidade

A garantia de permanência no serviço público, em contraposição à instabilidade do setor privado, tem sido um dos principais atrativos, nos últimos anos, para que muitas pessoas fossem em busca desta prerrogativa Constitucional: A estabilidade no serviço público.

Pode-se dizer que a estabilidade é um instituto não muito atual, posto que sua incidência, sua presença possa ser sentida a partir da Constituição de 1934. A finalidade do instituto no texto de 1934 era exatamente garantir que o servidor não

ficasse atado a qualquer tipo de pressão política toda vez que houvesse uma troca de governo.

Importante ressaltar também que outro aspecto trazido pela Carta de 1934 e que está diretamente relacionado a estabilidade é permitir a continuidade do serviço, o que não aconteceria se a cada troca de governo toda a equipe pudesse ser substituída. Assim, com esses dois aspectos, pretende-se acolher os princípios elencados na Carta Magna relativos a administração pública.

O instituto da Estabilidade, no entanto, sofreu algumas alterações com a EC 19/98 que deu uma nova redação ao art. 41 da CF:

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 Invalídada 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.

Para a maioria dos administrativistas e também para a maioria daqueles que prestam serviço ao Estado, as mudanças acabaram impondo um entrave, um obstáculo, facilitando a perda da estabilidade, uma vez que tornou obrigatória a avaliação especial de desempenho e que como já verificado possui diversas falhas, posto que não há no serviço público um método eficaz de avaliação.

Para outros, todas as mudanças que foram implementadas com a emenda Constitucional 19/98, serviram como uma espécie de estímulo para que o servidor público se adequasse a uma nova e melhor prestação de serviços.

Para o administrativista Meirelles (2012, p.499), o instituto da estabilidade pode ser definido da seguinte maneira:

Estabilidade é a garantia constitucional de permanência no serviço público outorgada ao servidor que, no meado 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 instituída para essa finalidade.

De acordo com o entendimento de Jose dos Santos Carvalho Filho (2012, p.661-662) Estabilidade é:

O direito outorgado ao servidor estatutário, nomeado em virtude de concurso público, de permanecer no serviço público após três anos de efetivo exercício, como passou a determinar a EC 19/1998, que alterou o art. 41 da CF, pelo qual anteriormente era exigido o prazo de dois anos.

Nesse sentido, a Emenda 19/98 solidificou a garantia de permanência no serviço público assegurado após três anos de exercício, ao servidor nomeado por concurso, que somente pode perder o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa.

Para que o servidor público alcance a estabilidade, deverá atender às seguintes condições: ter sido nomeado para cargo de provimento efetivo, ter se submetido a concurso público e ter sido aprovado no mesmo e contar, no mínimo, três anos de efetivo exercício e ser aprovado em avaliação especial de desempenho

4.3 Estabilidade e Efetividade

Estabilidade e Efetividade são termos que aparentemente apresentam o mesmo significado, sendo, porém, termos utilizados para especificarem institutos diferentes dentro da administração pública.

E exatamente por ter uma grande relevância dentro do estudo de servidor público, as noções de Estabilidade e efetividade têm sido comumente confundidas até mesmo por aqueles que se debruçam sobre o estudo do servidor público,

tratando-se na verdade de institutos diferentes, possuindo cada um, natureza e finalidades próprias.

Nessa perspectiva, Meirelles (2012, p.500) aduz que:

Não há confundir efetividade com 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 adquirir a estabilidade.

A Estabilidade, como já se verificou, é simplesmente a garantia afirmada na Constituição Federal do servidor público estatutário permanecer no serviço público, após o período de três anos de efetivo exercício.

A efetividade, por sua vez, é a situação jurídica que qualifica a titularização de cargos efetivos para que haja uma distinção daquela condição relativa aos ocupantes de cargos em comissão. Efetividade é, portanto, uma condição de não transitoriedade.

Os cargos públicos correspondem à existência de funções que são permanentes na estrutura administrativa e, por esta razão, se a função for transitória, temporária, não poderá ser vinculada a um cargo público. Atividade permanente deve ser vinculada a um cargo efetivo. Efetividade, portanto, é atributo do cargo público.

A efetividade nasce no momento em que o servidor toma posse, após aprovação em concurso, adquirindo, portanto, a qualidade de servidor estatutário sob o manto de regras próprias. Nos primeiros três anos do estágio probatório este servidor é efetivo, embora não tenha ainda alcançado a estabilidade. Após ultrapassar o período do estágio probatório, ou seja, três anos, e finalmente ser avaliado pelo seu chefe imediato, adquire também a estabilidade.

Por outro lado, antes da Constituição, aqueles servidores que foram estabilizados mesmo sem passar pelo concurso público, adquiriram a estabilidade, mas não a efetividade devido a um simples detalhe que é a razão de ser efetivo: O concurso público.

Ainda na mesma linha de pensamento, Meirelles (2012, p499) aduz que "a primeira condição para que o servidor público adquira a tão sonhada estabilidade é

exatamente ser nomeado, através de concurso público, para um cargo de provimento efetivo”.

Assim, pode-se concluir que para o servidor garantir a prerrogativa Constitucional da estabilidade e, notadamente, a efetividade, é primordial a figura do concurso público.

4.4 A Estabilidade nos textos Constitucionais

Embora não seja uma característica inerente ao funcionário público, estando pois de fora das primeiras constituições brasileiras, a estabilidade só passou a fazer parte do corpo da constituição em 1934 que dedicou um dos seus títulos ao Funcionário Público, mas em contrapartida não mencionou a estabilidade no seu texto, embora ela já estivesse presente sutilmente.

A estabilidade de forma efetiva somente ocorreria com a Constituição de 1937, tendo sido criada por ela, conforme aponta Meirelles (2012, p. 499):

Vale lembrar que, criada pela carta de 1937, a estabilidade tinha por fim garantir o servidor público contra exonerações, de sorte a assegurar a continuidade do serviço, a propiciar um melhor exercício de suas funções e, também, a obstar aos efeitos decorrentes da mudança do governo. De fato, quase como regra a cada alternância do poder partidário o partido que assumia o governo dispensava os servidores do outro, quer para admitir outros do respectivo partido, quer por perseguição política.

O fim a que se propunha a estabilidade na Carta Constitucional de 1937 era, exatamente, assegurar a continuidade do serviço público, protegendo o servidor quanto a possíveis exonerações simplesmente porque se mudava o governo. Embora essa fosse explicitamente a causa da criação do instituto, percebe-se que já havia aí, portanto, uma preocupação com o caminho que a Administração pública estava percorrendo.

O instituto da estabilidade é, portanto, mencionado de forma direta na referida constituição. O texto trazia ainda que o funcionário público estável só poderia ser demitido em virtude de processo judicial ou administrativo, desde que tivesse dois anos serviço.

Na Constituição de 1946, o artigo 188 e 189 traziam expressamente as hipóteses da estabilidade e da perda do cargo, respectivamente, da seguinte forma:

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.

Art. 189 - Os funcionários públicos perderão o cargo:

I - quando vitalícios, somente em virtude de sentença judiciária;

II - quando estáveis, no caso do número anterior, no de se extinguir o cargo ou no de serem demitidos mediante processo administrativo em que se lhes tenha assegurado ampla defesa.

A Constituição de 1967 não trouxe diferenças substanciais ou qualquer outra inovação sobre a estabilidade, conforme dispõe o texto:

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, o funcionário estável ficará em disponibilidade remunerada, com vencimentos integrais, até o seu obrigatório aproveitamento em cargo equivalente.

Vale ressaltar que a emenda constitucional 01/1969 acrescentou os vencimentos proporcionais e não mais integrais como se verificou no texto de 1967.

Art. 100. Serão estáveis, após dois anos de exercício, os funcionários nomeados por concurso.

Parágrafo único. Extinto o cargo ou declarada pelo Poder Executivo a sua desnecessidade, o funcionário estável ficará em disponibilidade remunerada, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço.

A constituição de 1988 consolidou a estabilidade do servidor público, mas, no entanto, dez anos depois, com a Emenda Constitucional 19/98, trouxe alguns aspectos que foram motivadores de preocupação por parte dos servidores.

4.5 Estabilidade e Perda do Cargo Público

A Constituição Federal garantiu ao servidor público concursado o direito a estabilidade, mas ao ser emendada, através da reforma administrativa EC19/98, também chamada de "Emenda" no dizer Celso Antônio Bandeira de Mello, (2012, p.295), a constituição passou a elencar no seu artigo 41 as hipóteses de perda da estabilidade:

Estabilidade é o direito de não ser desligado senão em virtude de: Sentença judicial transitada em julgado; processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa, ou mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho e consequente reprovação; e contenção de despesas com pessoal.

Nota-se, entretanto, que a estabilidade perdeu, em parte, a essência de prerrogativa que lhe era inerente devido a novas exigências em torno do mencionado instituto, além de tornar-se mais dificultosa, senão vejamos:

Conforme nos traz Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p.649), a emenda desenhou da seguinte forma as exigências para que o servidor alcance a estabilidade:

A estabilidade somente se adquire após três anos de efetivo exercício (Art. 41 *Caput*), ressalvado, para os que já eram servidores na data da promulgação da emenda, o direito a adquirirem estabilidade no prazo de dois anos; A aquisição da estabilidade depende de avaliação de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa; previu ainda mais duas hipóteses de perda do cargo pelo servidor estável: se não for aprovado no procedimento administrativo de avaliação de desempenho (art. 41, §1, III), sendo que este dispositivo não é auto aplicável, dependendo de lei complementar...até que saia essa lei, a perda da estabilidade continua a depender de sentença judicial ou procedimento disciplinar, que seja assegurada ampla defesa. E por último se não for cumprido o limite com despesa de pessoal.

De outro modo, no caso da perda da estabilidade, para cumprir o limite com despesas de pessoal, conforme aponta o Art. 169 da CF/88, disciplinado pela Lei de responsabilidade Fiscal, a perda do cargo só poderá ocorrer depois que houver a redução de 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, devendo ser exonerados os servidores não estáveis e os que adquiriram estabilidade sem concurso. Se, entretanto, essas medidas não forem suficientes, aí então, poderá o servidor estável, concursado, ser exonerado.

Outra possibilidade de perda da estabilidade (perda do direito de permanência no serviço público mesmo após o estágio probatório) é a insuficiência do desempenho, que deve ser aferido periodicamente. Trata-se de medida instituída pela EC nº. 19/98, mas que apresenta, na prática, uma série de distorções, sendo os

resultados flutuantes na medida da oscilação dos interesses que predominam no interior de cada estrutura da Administração.

Claro está, portanto, que o fim da estabilidade tem como pano de fundo ampliar as hipóteses de demissão do servidor, pois agora não apenas os "maus servidores" estarão passíveis de demissão, mas também aqueles que apresentarem insuficiência de desempenho e os que estiverem dentro do percentual extrapolado pela Administração no que concerne às despesas com pessoal.

5 METODOLOGIA

Pesquisar significa buscar respostas para as mais diversas indagações e problemas humanos, sejam eles individuais ou coletivos.

Para Pedro Demo (2000, p. 28), a pesquisa pode ser concebida como algo que acontece no cotidiano. A pesquisa então se transforma e pode ser considerada como uma atitude, ou mesmo um questionamento sistemático, crítico e criativo, onde o pesquisador lançará sua visão crítica sobre a realidade que o cerca.

O presente trabalho de conclusão do curso buscou utilizar-se das ferramentas metodológicas necessárias e adequadas a fim de corretamente aprofundar o conhecimento científico em relação ao tema estudado.

A presente pesquisa teve como objetivo explicar as repercussões da emenda 19/98 sobre o instituto da Estabilidade do servidor público, sendo, portanto, este trabalho de cunho explicativo.

O tipo de pesquisa predominantemente adotado, ou seja, a técnica utilizada na elaboração da monografia sobre o tema proposto foi a bibliográfica, através da doutrina disponibilizada pela Biblioteca da Faculdade CESREI, dedicando-se também especial atenção a análise jurisprudencial dos tribunais a edição da emenda Constitucional 19/98 e de textos da internet.

Marconi e Lakatos (2001, p. 34) apresentam a pesquisa bibliográfica como o levantamento de toda a bibliografia já publicada sobre o assunto, pois de acordo com os autores, a finalidade é, "exatamente, colocar o pesquisador em contato direto com aquilo que foi escrito sobre determinado assunto para que o mesmo possa aprofundar sua pesquisa".

Nessa perspectiva, a presente monografia tem como objeto de estudo as questões relacionadas à estabilidade do servidor público e o seu direito de permanecer ocupando um cargo para o qual foi aprovado em concurso público, cumprindo todas as exigências da emenda Constitucional 19/98.

6 CONCLUSÃO

A estabilidade, sem dúvida, tornou-se, nos últimos anos, uma aspiração, quase uma quimera, de milhares de trabalhadores que batalham por uma vaga no serviço público. Essa prerrogativa é uma garantia conferida pela constituição e protege o servidor de pressões hierárquicas e políticas, além de resguardar também a própria administração, para assim, ser assegurada a continuidade dos serviços.

A última grande reforma administrativa trouxe mudanças significativas para o servidor público, principalmente no que diz respeito a sua Estabilidade. Este fato é incontroverso, pois essa reforma, obviamente, além das mudanças para o servidor, trouxe também um novo paradigma para se conceber a administração pública numa perspectiva constitucional, posto que os princípios inseridos pela Carta Magna, além do princípio da eficiência, complementado pela emenda 19/98, devem nortear tanto a administração como os servidores públicos.

A EC 19/98, na verdade, não foi a primeira reforma pela qual passou a administração pública brasileira, pois desde a década de trinta, as reformas já se faziam presentes como mecanismo do Estado para gerir melhor a administração. E, conforme o Estado ia se modernizando, o serviço público, na mesma esteira, precisava acompanhar esse desenvolvimento.

As Constituições, ao longo do tempo, foram dando uma maior ênfase ao servidor público e acabou por inserirem em seus textos, notadamente ainda no ano de 1934, o instituto da Estabilidade como forma de permitir que o serviço público tivesse sua continuidade, mesmo que se mudassem os governos. Com isso, verificou-se que a permanência do servidor público, concursado, na administração, garante não somente que o servidor continuasse prestando seus serviços de forma eficiente, mas, principalmente, porque sua permanência teria como resultado o bem comum, ou seja, de o Estado prestar um melhor serviço a todos, já que a coletividade é o fim precípua a que se destina.

Nesse aspecto, a emenda Constitucional 19/98 introduziu novos requisitos para que o servidor público adquirisse a estabilidade: o procedimento administrativo de avaliação de desempenho que está expresso na Constituição Federal de 1988, em

seu Art. 41, § 1, III, podendo perder o cargo se for insatisfatório o seu desempenho, garantindo-se ao servidor ampla defesa.

Entretanto, restou também demonstrado que essa avaliação periódica de desempenho, baseada no princípio da eficiência, não possui elementos consistentes de avaliar o servidor, pois, por exemplo, pode-se praticar injustiças ao servidor público, que poderá ser exonerada por perseguições políticas-partidárias, característica tão comum na realidade administrativa brasileira.

Além disso, a emenda ainda aumentou de dois para três anos o período do estágio probatório, dificultando assim o alcance da prerrogativa constitucional da Estabilidade.

Ainda dentre as hipóteses de perda do cargo elencadas, a emenda Constitucional 19/98 trouxe a segunda inovação: Que o servidor público também pode ser exonerado por excesso de despesas com pessoal, uma das formas que a administração pública foi buscar para conter gastos com pagamento de salários e outras despesas decorrentes com o quantitativo humano.

Ora, concluiu-se com este estudo que o instituto da estabilidade é fundamental num Estado democrático de direito e garante o direito do servidor público de permanecer vinculado ao Estado em razão do trabalho. Mas, conforme a flexibilização da Estabilidade resultante da EC 19/98 ficou demonstrado também que abre-se a possibilidade de esse mesmo servidor ser substituído caso não alcance o índice de satisfação estabelecido pela administração, através da perda do cargo público.

A administração necessita do servidor que foi aprovado em concurso, com todas as garantias e não pode simplesmente substituí-lo por qualquer outro que não esteja capacitado para assumir funções que o Estado lhe incumbe, por isso a estabilidade adquiriu o status de prerrogativa, estando de fora os trabalhadores, cuja relação de trabalho se dá através de contrato como os celetistas ou os temporários.

Portanto, nesse sentido, é que o instituto da estabilidade criou a uma relação entre o Estado e o servidor, já que é atraente a ideia de se conquistar um emprego estável em que só através de um processo judicial ou administrativo, com ampla defesa, que o servidor será demitido, diferentemente do que ocorrer na esfera privada, em que pode o empregado ser demitido sem justa causa, por exemplo,

embora tenha que arcar as indenizações, mas em se tratando de Estabilidade, o servidor Celetista não a possui.

A estabilidade deixa de ser, então, uma garantia plena para o servidor, posto que foi flexibilizada passando a ser entendida como uma forma, um mecanismo da própria administração e do Estado se ajustarem melhor diante das transformações sociais e das exigências do modelo econômico vigente.

REFERENCIAS

BARRETO, Alex Muniz. *Direito Administrativo Positivo*. 2ªed. Rio de Janeiro; Forense, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 42ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____.EMENDA CONSTITUCIONAL Nº19, de 04 de Junho de 1998. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>.Acesso em 20.11.12

_____.SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA :Disponível em http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicação/engine.texto107673.Acesso em:20.11.2012

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 20a ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

DEMO, Pedro. *Metodologia do conhecimento científico*. São Paulo: Atlas, 2000.

FILHO, Jose dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 25 ed. São Paulo. Atlas. 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. ALEIXO, Délcio Balestero. FILHO, José Emanuel Burle. *Direito Administrativo Brasileiro*. 38 ed. São Paulo. Malheiros 2012

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

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 25 ed. São Paulo. Atlas. 2012.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, São Paulo, 2005.