



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CÂMPUS UNIVERSITÁRIO JOÃO DAVID FERREIRA LIMA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO

Vitor Mello Gomes dos Santos

**Demissão no Serviço Público: a dificuldade do Estado em desligar servidores
ineficientes e inassíduos no âmbito do Governo Federal.**

Florianópolis

2023

Vitor Mello Gomes dos Santos

Demissão no Serviço Público: a dificuldade do Estado em desligar servidores ineficientes e inassíduos no âmbito do Governo Federal.

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Quintanilha Veras Neto.

Coorientador: Prof. Doutorando Mateus Stallivieri da Costa.

Florianópolis

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

dos Santos, Vitor Mello Gomes

Demissão no Serviço Público: a dificuldade do Estado em desligar servidores ineficientes e inassíduos no âmbito do Governo Federal / Vitor Mello Gomes dos Santos ; orientador, Francisco Quintanilha Veras Neto, coorientador, Mateus Stallivieri da Costa, 2023.

61 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

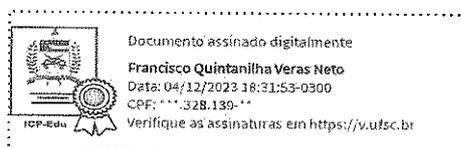
1. Direito. 2. Direito Administrativo. I. Neto, Francisco Quintanilha Veras. II. da Costa, Mateus Stallivieri. III. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. IV. Título.

Vitor Mello Gomes dos Santos

**Demissão no Serviço Público: a dificuldade do Estado em desligar servidores
ineficientes e inassíduos no âmbito do Governo Federal.**

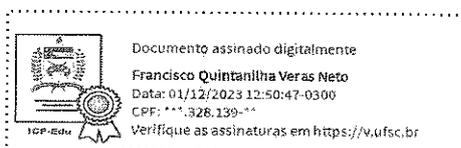
Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito.

Florianópolis, 30 de novembro de 2023

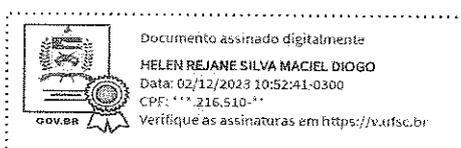


Coordenação do Curso

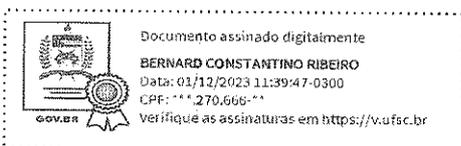
Banca examinadora



Prof. Dr. Francisco Quintanilha Veras Neto

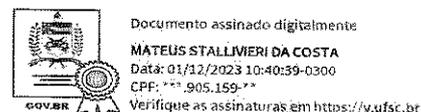


Profa. Helen Rejane Silva Maciel Diogo



Prof. Bernard Constantino Ribeiro

Florianópolis, 2023



RESUMO

A presente monografia tem como cerne a dificuldade do Estado em desligar servidores públicos ineficientes e inassíduos no âmbito do Governo Federal. Para tanto, analisar-se-á os porquês dessa problemática, trazendo, primeiramente, conceituações de serviço público, servidor público, cargo público, emprego público, princípios constitucionais (em especial o Princípio da Eficiência) dos juristas mais reconhecidos na seara do Direito Administrativo, bem como as divergências doutrinárias que cercam o tema. Discutir-se-á a omissão legislativa que perdura há mais de duas décadas no que tange ao inciso III do artigo 41 da Constituição Federal de 1988 trazido pela Emenda Constitucional n. 19 de 1998, o desinteresse dos Poderes em rediscutir a questão e as consequências a curto e longo prazo tanto para o próprio Estado e aos servidores públicos, quanto para o objetivo fim do serviço público: o atendimento das demandas coletivas. Para embasamento, será objeto de investigação os dados extraídos do Conselho Nacional de Justiça, extraídos do CEAF (Cadastro de Expulsões da Administração Federal). Será, também, exposta a opinião pública a respeito da estabilidade do servidor público, da necessidade de apoio ao servidor e da importância do desligamento do servidor ineficiente. Por fim, discutir-se-á a Reforma Administrativa (PEC 32/2020), elencando pontos positivos e negativos.

Palavras-chave: Demissão; Princípio da Eficiência; Direito Administrativo.

ABSTRACT

The focus of this monograph lies in the difficulty of the State in dismissing inefficient and absentee public servants within the scope of the Federal Government. To this end, an analysis will be conducted on the reasons behind this issue, firstly providing conceptualizations of public service, public servants, public positions, public employment, and constitutional principles (especially the Principle of Efficiency) by the most recognized jurists in the field of Administrative Law. This will also encompass doctrinal divergences surrounding the topic. The legislative omission regarding item III of article 41 of the Federal Constitution of 1988, brought about by Constitutional Amendment n. 19 of 1998, the lack of interest from the Powers in readdressing the issue, and the short and long-term consequences for both the State itself and public servants will be discussed, as well as their impact on the ultimate goal of public service: meeting collective demands. To provide substantiation, investigation will focus on data extracted from the National Council of Justice and the COAF (Cadastro de Expulsões da Administração Federal). Additionally, public opinion regarding the stability of public servants, the need for supporting these employees, and the significance of dismissing inefficient personnel will be presented. Lastly, the Administrative Reform (PEC 32/2020) will be discussed, highlighting both positive and negative aspects.

Keywords: Dismissal; Efficiency Principle; Administrative Law.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Imagem feita pelo próprio autor.....	39
Figura 2 – Imagem feita pelo próprio autor.....	44
Figura 3 – Imagem feita pelo próprio autor.....	50

SUMÁRIO

1	Introdução.....	9
2	O conceito de Serviço Público, Servidor Público, Cargo Público, Função Pública e o Regime Jurídico Único.....	12
3	A Eficiência no Serviço Público e a introdução do Princípio da Eficiência.....	17
4	A estabilidade do Servidor Público.....	21
5	O Estágio Probatório.....	26
6	Perda do cargo do Servidor Público: Constituição Federal de 1988 e Lei n. 8112/1990.....	30
7	Inassiduidade e Ineficiência: possibilidades de desligamentos.....	34
8	Lei n. 8112/90 vs Consolidação das Leis do Trabalho.....	37
9	Servidor vs Empregado Público.....	41
10	Demissão: realidade prática no âmbito do serviço público federal.....	44
11	A opinião pública.....	47
12	Reforma Administrativa: PEC 32/2020 e os pontos positivos.....	49
12.1	Contradições da PEC 32/2020.....	52
13	Considerações finais.....	55

INTRODUÇÃO

No âmbito da administração pública, a gestão eficaz dos recursos humanos representa um pilar fundamental para o alcance dos objetivos estabelecidos pelo Estado e, conseqüentemente, para a satisfação das demandas da sociedade. Os servidores públicos desempenham um papel crucial na execução das políticas públicas, na prestação de serviços essenciais e na manutenção da ordem social.

Di Pietro (2020) conceitua serviço público do seguinte modo:

Toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público (Di Pietro, 2020, p. 292).

Por sua vez, Bandeira de Mello (2015), traz a seguinte conceituação:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público - portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais-, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo (Bandeira de Mello, 2015, p. 695).

Em teoria, espera-se que esses profissionais atuem com zelo, dedicação e eficiência, contribuindo para a construção de uma máquina estatal ágil, transparente e responsiva. No entanto, a realidade muitas vezes confronta um dilema complexo e desafiador: a presença de servidores públicos inassíduos e ineficientes, cuja permanência no serviço público parece ser uma barreira intransponível para a eficiência e a qualidade dos serviços oferecidos à população.

O tema central deste Trabalho de Conclusão de Curso traz à tona uma problemática que há décadas desafia a administração pública brasileira: a dificuldade do Estado em desligar servidores públicos que se mostram inassíduos e ineficientes em suas funções. Essa dificuldade está intrinsecamente ligada à natureza do serviço público, que historicamente se caracteriza pela estabilidade no emprego, visando proteger o servidor de pressões políticas e assegurar a continuidade e a expertise nos órgãos governamentais.

No entanto, essa mesma estabilidade no emprego frequentemente se torna um obstáculo à remoção de servidores que não atendem às expectativas de desempenho e, conseqüentemente, à eficiência do setor público.

A questão da demissão de servidores inassíduos e ineficientes no serviço público é um tópico controverso que envolve considerações jurídicas, políticas e administrativas. Ela suscita debates sobre a adequação das normas e procedimentos existentes, bem como sobre a necessidade de reformas para garantir que a administração pública seja capaz de lidar de maneira eficaz com questões de desempenho.

A relevância deste estudo não pode ser subestimada, uma vez que a eficiência do serviço público impacta diretamente a qualidade de vida dos cidadãos, a competitividade econômica de um país e a confiança nas instituições estatais. Carvalho Filho (2019), aduz quanto ao tema:

Seja qual for a hipótese da administração da coisa pública (res publica), é inafastável a conclusão de que a destinatária última dessa gestão há de ser a própria sociedade, ainda que a atividade beneficie, de forma imediata, o Estado. É que não se pode conceber o destino da função pública que não seja voltado aos indivíduos, com vistas a sua proteção, segurança e bem-estar. Essa a administração pública, no sentido objetivo (Carvalho Filho, 2019, p. 84).

Portanto, é fundamental compreender as causas subjacentes à dificuldade do Estado em desligar servidores públicos inassíduos e ineficientes, identificar as implicações desse desafio e explorar soluções potenciais.

Ao longo deste trabalho, será realizada uma análise as raízes dessa problemática, das barreiras legais e burocráticas que a cercam e das possíveis estratégias para aprimorar a gestão de recursos humanos no serviço público. Contribuir-se-á para o debate sobre as melhores práticas em administração pública, com o objetivo de promover uma máquina estatal mais eficaz e responsável, capaz de atender às crescentes demandas da sociedade moderna. Afinal, a excelência no serviço público é uma aspiração que transcende essencial para o avanço do bem-estar social e econômico de qualquer país.

Como objetivo geral, serão analisados os fatores que dificultam o desligamento de servidores considerados ineficientes e inassíduos no serviço público federal, focando no contexto do Governo Federal brasileiro. Como objetivos específicos, serão analisados os entraves legais e burocráticos que dificultam a

demissão de servidores públicos ineficientes; a relação entre políticas de gestão de recursos humanos e a dificuldade em desligar servidores no âmbito federal, bem como o impacto dessa dificuldade na eficiência e qualidade dos serviços prestados à sociedade, que é, afinal de contas, conforme Carvalho Filho (2019), a destinatária última.

2 O conceito de Serviço Público, Servidor Público, Cargo Público, Função Pública e o Regime Jurídico Único

Antes de adentrar efetivamente na problemática central deste trabalho, faz-se necessário conceituar termos de imperiosa importância para o desenvolver do conteúdo aludido. Como explicitado anteriormente, os servidores públicos desempenham um papel crucial na execução das políticas públicas, de modo que a satisfação das necessidades coletivas, que é o objetivo do serviço público, se dá através dos servidores públicos. Como explica Di Pietro (2020), não é tarefa fácil definir o serviço público, pois sua noção sofreu consideráveis transformações no decurso do tempo, tanto no que diz respeito aos seus elementos constitutivos, quanto na sua abrangência.

José dos Santos Carvalho Filho (2019) simplifica da seguinte maneira:

“Todavia, como nossa pretensão é a de colocar os temas com a maior simplicidade e dentro de linhas lógicas, quer-nos parecer que se deva esclarecer, de imediato, que a expressão serviço público admite dois sentidos fundamentais, um subjetivo e outro objetivo. No primeiro, levam-se em conta os órgãos do Estado, responsáveis pela execução das atividades voltadas à coletividade. Nesse sentido, são serviços públicos, por exemplo, um órgão de fiscalização tributária e uma autarquia previdenciária. No sentido objetivo, porém, serviço público é a atividade em si, prestada pelo Estado e seus agentes. Aqui nos abstraímos da noção de quem executa a atividade para nos prendermos à ideia da própria atividade (CARVALHO FILHO, 2019, p. 494).

Por sua vez, Celso Spitzcovsky (2019) é ainda mais objetivo ao afirmar que, inexistindo definição legal, pode-se dizer que serviço público é todo aquele prestado pela Administração Pública ou por particulares, mediante regras de direito público previamente estabelecidas, visando à preservação do interesse público.

Já no que concerne ao conceito de servidor público, Celso Antônio Bandeira de Mello (2015), conceitua:

“Servidor público, 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 empregos 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 (Bandeira de Mello, 2015, p. 252).

A Lei n. 8027/1990, que dispõe sobre normas e conduta dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas, em seu artigo primeiro, traz uma conceituação bastante objetiva e simples: pessoa legalmente investida em cargo ou emprego público na administração direta, autarquias ou fundações públicas.

Ademais, acerca do conceito de cargo público, José dos Santos Carvalho Filho (2019) entende:

Cargo público é o lugar dentro da organização funcional da Administração Direta e de suas autarquias e fundações públicas que, ocupado por servidor público, tem funções específicas e remuneração fixadas em lei ou diploma a ela equivalente. O art. 3º da Lei nº 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores da União) define o cargo público como sendo o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor. O conceito da lei não é perfeito: cargo não é um conjunto de atribuições; cargo é uma célula, um lugar dentro da organização; além do mais, as atribuições são, isto sim, cometidas ao titular do cargo (CARVALHO FILHO, 2019, p. 888).

Cargo público, em resumo, configura-se como: conjunto de atribuições e responsabilidades; criado por lei, conforme ordena a Constituição Federal de 1988 no artigo 48, X; acessível tanto a brasileiros quanto aos estrangeiros (estes, desde que preenchidos requisitos específicos); podendo ser em comissão (prescinde concursos público) ou efetivo (ingresso através de concurso público).

Por sua vez, função pública, diferentemente de cargo público, não é criada por lei. Trata-se, mais genericamente, de um conjunto de atribuições destinadas a determinados agentes públicos, sendo estes estáveis ou não, temporários ou não. Os servidores contratados em caráter temporário, por exemplo, não ocupam um cargo público, mas uma função pública, de modo a atender excepcional interesse público.

Em última análise, no que se refere ao Regime Jurídico Único, o artigo 39 da Constituição Federal de 1988 promoveu uma mudança importante relativamente às outras Constituições já outorgadas ou promulgadas no Brasil:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas (BRASIL, 1988, II, art. 39).

Neste artigo, estabeleceu-se a necessidade da União, Estados e Municípios instituírem um regime jurídico único e planos de carreira aos servidores da administração pública direta, autarquias e fundações públicas. O Regime Jurídico Único nada mais é do que a determinação constitucional de aplicar, aos servidores, o modo de relação entre o ocupante do cargo público e o Estado.

Essa mudança adveio da necessidade de promover segurança jurídica aos servidores, bem como assegurar, por exemplo, a igualdade de direitos e obrigações de todos os ocupantes de cargos públicos. Ademais, promoveu-se a segurança ao servidor no sentido amplo da palavra, pois limitou a discricionariedade dos governantes em escolherem, a próprio critério, quem deveria exercer determinadas atribuições dentro da máquina estatal. Di Pietro (2020), sobre o tema, pontuou:

Não bastassem essas normas, que são aplicáveis a todas as esferas do governo, a Constituição especificava, com relação aos servidores públicos, a forma como queria que a isonomia fosse observada, em aspectos como o regime jurídico (que deveria ser único para os servidores da Administração Direta, autarquias e fundações públicas), a remuneração (em relação aos servidores em atividade, inativos e pensionistas) e as condições de ingresso (Di Pietro, 2020, p. 1256).

A última Constituição democraticamente promulgada no Brasil anterior à Constituição Federal de 1988, foi a Constituição Federal de 1946. Esta, vale salientar, apresentava tantas diferenças da Constituição Cidadã que até mesmo o país tinha outro nome: Estados Unidos do Brasil. Em relação aos servidores públicos, as diferenças também são expressivas. O art. 188 desta Constituição previa:

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 (BRASIL, 1946, VIII, art. 188).

Denota-se, do trecho exposto, que a Constituição de 1988, de fato, evoluiu consideravelmente no que se refere a promover isonomia entre os servidores públicos e entre a relação com o Estado, e a supressão da possibilidade de promoção de estabilidade aos servidores não concursados foi um exemplo significativo disso.

Cumpra enfatizar, entretanto, que embora o termo Regime Jurídico Único possa transparecer a ideia de que este é incompatível com outros, não há impedimento de coexistir este regime – aplicável aos servidores públicos federais – a outros regimes, a exemplo do contratual, aplicável, por exemplo, aos empregados públicos.

No âmbito do Governo Federal, instituiu-se, em 1990, a Lei n. 8112, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos da União, das autarquias e das fundações públicas federais. A Lei 8.112/1990 é uma legislação fundamental que regula as relações de trabalho entre a União e seus servidores públicos civis, estabelecendo direitos, deveres, garantias, e procedimentos disciplinares. Ela tem como objetivo proporcionar um ambiente normativo que assegure a eficiência, a legalidade e a ética na prestação dos serviços públicos e nas atividades dos servidores federais. Além disso, serve de referência para muitos estados e municípios na elaboração de suas legislações próprias sobre servidores públicos. A Lei 8.112/1990 trata de diversos aspectos relacionados ao serviço público, aos direitos e deveres dos servidores, ao processo disciplinar, entre outros temas, a exemplo: condições de ingresso no serviço público federal; regime jurídico; estabilidade; progressão na carreira; direitos e vantagens; deveres e proibições; processo administrativo disciplinar; afastamentos e licenças; aposentadoria. Essa lei foi uma resposta à determinação constitucional de instituir, no âmbito de sua competência, regime jurídico único aos servidores públicos federais, e está vigente até hoje.

A conceituações trazidas, cumpre salientar, por haver divergências doutrinárias, são importantes para o decorrer da temática desta monografia, pois, como será explorado, o desligamento de servidores perpassa pela destituição de

cargo público e a discussão do regramento do Regime Jurídico Único. Ato contínuo, por este ser um tema de sensível debate, é importante saber diferenciar, por exemplo, o que é um cargo público de uma função pública, haja vista o enfoque no servidor público federal em estágio probatório e estável (e não outras modalidades, como a contratação em caráter temporário).

3 A Eficiência no Serviço Público e a introdução do Princípio da Eficiência

Na Administração, ramo das ciências humanas, muito se debruça sobre os conceitos de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade. Isso se dá, fundamentalmente, porque neste ramo busca-se avaliar a utilização de recursos, de modo a promover resultados cada vez mais promissores, seja na realidade de empresas privadas, seja, inclusive, na realidade da administração pública. Extrai-se deste ramo um conceito mais elementar de eficiência: trata-se de um indicador que mensura a proporção de recursos utilizados para alcançar uma determinada meta. Em suma, ser eficiente é fazer uma tarefa da melhor forma possível utilizando apenas os recursos disponíveis.

Na esfera do serviço público brasileiro, muito se tem discutido sobre eficiência, seja sob o aspecto crítico da falta de eficiência na prestação dos serviços essenciais previstos em lei, seja no debate para tornar o estado brasileiro melhor, tanto para os servidores públicos, quanto para a sociedade e para próprio Estado.

Embora alvo de constantes críticas, estudos mais recentes suplantaram a crença de que o setor público no Brasil tem excesso de servidores. De acordo com o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), dos 91 milhões de trabalhadores registrados no Brasil em 2019, cerca de 11 milhões eram funcionários públicos, representando, portanto, cerca de 12% do total da força de trabalho nacional. A porcentagem elucidada contrasta com os dados do Instituto República.org, com dados do *International Labour Organization (Ilosat)* que, dentre os 38 países da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), formada pelos países mais ricos do mundo, o Brasil figurou na décima posição. Portanto, a problemática da eficiência no serviço público não pode ser atrelada ao número de servidores.

A eficiência na administração pública envolve a utilização racional e adequada dos recursos públicos, sejam eles financeiros, humanos, materiais ou tecnológicos, de forma a garantir a máxima produtividade e qualidade na prestação dos serviços à sociedade. Isso significa realizar as atividades com qualidade, economia, celeridade e eficácia.

Além disso, a busca pela eficiência implica na adoção de práticas gerenciais modernas, na implementação de processos mais ágeis, na capacitação dos servidores, na utilização de tecnologia para aprimorar os serviços e na constante avaliação e monitoramento dos resultados obtidos, visando sempre aprimorar e otimizar os serviços públicos prestados.

Retornando ao contexto brasileiro, por meio da Emenda Constitucional n. 19/1998, fora introduzido no texto da Constituição Federal, dentre outros conteúdos, o Princípio da Eficiência. Esse princípio foi incluído na Constituição com o intuito de promover uma mudança na cultura e na gestão da Administração Pública brasileira.

Conforme explica Mazza (2019), o princípio da eficiência foi um dos pilares da Reforma Administrativa que procurou implementar o modelo de administração pública gerencial voltada para um controle de resultados na atuação estatal. A inclusão do princípio da eficiência na Constituição Federal teve várias motivações, dentre elas o objetivo de melhoria na prestação dos serviços públicos, a economia dos recursos públicos e a modernização da Administração Pública de forma geral.

O jurista Celso Antônio Bandeira de Melo (2002) referiu-se a este princípio da seguinte maneira:

Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que burilam no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da boa administração. (MELLO, 2002, p. 194).

Para que a Administração Pública se torne eficiente e mantenha-se desta forma, portanto, inevitavelmente os servidores públicos que a compõem tem de ser eficientes. Neste sentido, características profissionais como competência, dedicação e diligência são imprescindíveis para o bom cumprimento das atribuições do cargo.

O princípio da eficiência, como já dito, foi introduzido pela Emenda Constitucional n. 19 de 1988, agrupando-se aos outros quatro princípios constitucionais explícitos: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Logo, com esta alteração do texto constitucional, afrontá-lo (o princípio da Eficiência) deveria gerar consequências ao servidor público. No entanto, observam-se dois obstáculos: como definir, de modo objetivo, imparcial e com critérios bem definidos, como se porta um servidor ineficiente? Após essa indagação, de que modo a Administração Pública poderá puni-lo?

Doutrinariamente, a conceituação do Princípio da Eficiência é diversa. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020):

[...] o princípio apresenta-se sob 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 resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO, 2020, p. 250).

Paralelamente Hely Lopes Meirelles fundamenta que:

[...] o princípio da Eficiência se caracterizaria como o que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. 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. (MEIRELLES, 2013, p. 184).

Enquanto Di Pietro entende que o princípio da Eficiência se apresenta sob dois aspectos, e que um deles se conceitua naquilo que se espera do agente público, para Meirelles, o princípio da Eficiência se impõe a todo agente público. Essa diferença doutrinária aparentemente simples ilustra a dificuldade do gestor em tirar o conceito do campo teórico e aplicá-lo na prática. Afinal, o princípio da Eficiência deve ser imposto ao agente público ou deve-se esperar que o agente assim o faça? O jurista José dos Santos Carvalho Filho compactua com a ideia de imprecisão desse termo:

A inclusão do princípio, que passou a ser expresso na Constituição, suscitou numerosas e acerbas críticas por parte de alguns estudiosos. Uma delas consiste na imprecisão do termo. Ou seja: quando se pode dizer que a atividade administrativa é eficiente ou não? Por outro lado, afirma-se ainda, de nada adianta a referência expressa na Constituição se não houver por parte da Administração a efetiva intenção de melhorar a gestão da coisa pública e dos interesses da sociedade. Com efeito, nenhum órgão público se tornará eficiente por ter sido a eficiência qualificada como princípio na Constituição. O que precisa mudar, isto sim, é a mentalidade dos governantes; o que precisa haver é a busca dos reais interesses da coletividade e o afastamento dos interesses pessoais dos administradores públicos. Somente assim se poderá falar em eficiência. (CARVALHO FILHO, 2019, p. 105).

Diante desse cenário, o servidor público federal (objeto deste presente trabalho) ineficiente se resguarda, pois pelo que se analisa até o presente momento, se tampouco há um entendimento consonante de doutrinadores, há ainda uma distância muito grande para aplicação de punição àqueles que desrespeitam um princípio explícito há mais de duas décadas no texto constitucional.

4 A estabilidade do Servidor Público

A estabilidade do servidor público é um direito no Brasil, consagrado na Constituição Federal de 1988. Ela visa garantir a independência e a continuidade do serviço público, protegendo os servidores de demissões arbitrárias e políticas, para que possam desempenhar suas funções de maneira imparcial e eficiente.

Para Carvalho Filho (2019), a estabilidade representa, assim, verdadeira garantia contra o arbítrio de determinados gestores públicos, permitindo que os servidores desempenhem suas atribuições sem pressões, com profissionalismo e independência, dentro de uma regra de competência previamente definida.

Para Abrão (2019) a estabilidade no serviço público legitima-se na necessária autonomia que os servidores precisam ter garantida, além de prevenir contra perseguições políticas e minimizar os efeitos que a alternância de governos pode gerar em projetos e políticas públicas.

A estabilidade representa, conforme entendimento de Spitzcovsky (2019), garantia de permanência no serviço assegurada aos servidores que preencherem os requisitos relacionados pela Constituição Federal.

Para Souza (2002), a estabilidade está protegendo a sociedade, impedindo que os órgãos do setor público se transformem em "cabides de emprego" e palcos de nepotismo, clientelismo e cartorialismo. Além disso, a estabilidade tem como preceito básico impedir a descontinuidade administrativa que pode acarretar, na maioria dos casos, a perda da memória técnica e cultural das organizações e do próprio Brasil.

A estabilidade do servidor público encontra sua base legal no Artigo 41 da Lei Maior (Constituição Federal de 1988), que estabelece os critérios e condições para a aquisição da estabilidade, bem como as situações em que ela pode ser perdida.

Para adquirir a estabilidade, o servidor público deve cumprir alguns requisitos: ser aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos; ser nomeado para cargo de provimento efetivo (ou seja, não comissionado); cumprir um período de estágio probatório de três anos, de acordo com a legislação, durante o qual o servidor é avaliado quanto ao seu desempenho, idoneidade e capacidade, e ser aprovado nessa avaliação.

A estabilidade proporciona ao servidor público uma série de garantias, incluindo: proteção contra demissões arbitrárias ou sem justa causa; direito à ampla defesa e ao contraditório em processos administrativos disciplinares; manutenção do cargo mesmo em mudanças de governo ou de gestores. A estabilidade do servidor público desempenha um papel importante na prestação de serviços públicos de qualidade à população. Ela permite que os servidores desempenhem suas funções com independência política, evitando interferências indevidas, e promovam a continuidade e a eficiência das políticas públicas ao longo do tempo.

Historicamente, o primeiro registro de garantia de estabilidade no Brasil se deu em 1915, aplicável à classe dos ferroviários, adquirida apenas após dez anos de trabalho. Após uma década, o patrão não poderia demitir os funcionários de modo arbitrário. Nesta época, salienta-se, não existiam direitos hoje já consolidados, a exemplo do seguro desemprego. Nos anos seguintes, essa estabilidade ainda bastante embrionária foi gradualmente estendida a outras classes.

Em 1934, época do Estado Novo, o governo de Getúlio Vargas outorgou a Constituição de 1934, que previa no art. 169:

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

Parágrafo único - Os funcionários que contarem menos de dez anos de serviço efetivo não poderão ser destituídos dos seus cargos, senão por justa causa ou motivo de interesse público (BRASIL, 1934, art. 169)

Foi nesta Constituição o primeiro registro formal de estabilidade ao servidor público, criada num contexto de reforma na Administração Pública, especialmente para coibir o “cabide de emprego”. Não à toa, em 1941 foi instituído o que se conhece hoje como concurso público, em combate ao patrimonialismo.

Em 1967, ainda no Regime Militar, a Constituição da época finalmente vedou a efetivação ou a garantia de estabilidade sem a prestação prévia e aprovação em concurso público, positivado no artigo 99. Por fim, a Constituição Federal de 1988 vedou a estabilidade aos trabalhadores em geral, estabelecendo exclusivamente o FGTS para estes. A estabilidade ficou restrita aos servidores públicos, com o

regramento conhecido até hoje (estabelecido no artigo 41 da Constituição federal, que estabelece os critérios e condições para tal).

A última modificação sobre o tema se deu em 1998, com a Emenda Constitucional n. 19, que, dentre outras alterações, promoveu o aumento do estágio probatório de dois anos para três anos.

Segue jurisprudência que trata do assunto:

MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL ESTÁVEL. ESTÁGIO PROBATÓRIO EM OUTRO CARGO PÚBLICO DE REGIME JURÍDICO DISTINTO. RECONDUÇÃO AO CARGO ANTERIORMENTE OCUPADO. POSSIBILIDADE. 1. Da leitura dos dispositivos relacionados à vacância (art. 33) e à recondução (art. 29) de servidor público na Lei n. 8.112/1990, verifica-se que a redação da norma não faz referência ao regime jurídico do novo cargo em que empossado o agente público. 2. O servidor público federal somente faz jus a todos os benefícios e prerrogativas do cargo após adquirir a estabilidade, cujo prazo - após a alteração promovida pela EC n. 19/2008, passou a ser de 3 anos - repercute no do estágio probatório. 3. O vínculo jurídico com o serviço público originário somente se encerra com a aquisição da estabilidade no novo regime jurídico. 4. A Administração tem a obrigação de agir com dever de cuidado perante o administrado, não lhe sendo lícito infligir a ele nenhuma obrigação ou dever que não esteja previsto em lei e que não tenha a finalidade ou motivação de atender ao interesse público, corolário da ponderação dos princípios constitucionais da supremacia do interesse público, da legalidade, da finalidade, da moralidade, da boa-fé objetiva e da razoabilidade. 5. Não se deve impor ao servidor público federal abrir mão do cargo no qual se encontra estável, quando empossado em outro cargo público inacumulável de outro regime jurídico, antes de alcançada a nova estabilidade, por se tratar de situação temerária, diante da possibilidade de não ser o agente público aprovado no estágio probatório referente ao novo cargo. 6. Para evitar essa situação - que em nada atende ao interesse público, mas que representa um prejuízo incomensurável ao cidadão que, ao optar por tomar posse em cargo de outro regime jurídico, não logra aprovação no estágio probatório ou desiste antes do encerramento do período de provas, ficando sem quaisquer dos cargos -, deve prevalecer a orientação de que o vínculo permanece até a nova estabilidade, permitindo a aplicação dos institutos da vacância e da recondução. 7. A doutrina de José dos Santos Carvalho Filho é no sentido de admitir a possibilidade de o servidor público federal estável, após se submeter a estágio probatório em cargo de outro regime, requerer sua recondução ao cargo federal, antes do encerramento do período de provas, ou seja, antes de adquirida a estabilidade no novo regime. 8. O servidor público federal, diante de uma interpretação sistemática da Lei n. 8.112/1990, mormente em face do texto constitucional, tem direito líquido e certo à vacância quando tomar posse em cargo público, independentemente do regime jurídico do novo cargo, não podendo, em razão disso, ser exonerado antes da estabilidade no novo cargo. 9. Uma vez

reconhecido o direito à vacância (em face da posse em novo cargo não acumulável), deve ser garantido ao agente público, se vier a ser inabilitado no estágio probatório ou se dele desistir, a recondução ao cargo originariamente investido. 10. O direito de o servidor, aprovado em concurso público, estável, que presta novo concurso e, aprovado, é nomeado para cargo outro, retornar ao cargo anterior ocorre enquanto estiver sendo submetido ao estágio probatório no novo cargo: Lei 8.112/90, art. 20, § 2º. É que, enquanto não confirmado no estágio do novo cargo, não estará extinta a situação anterior (MS n. 24.543/DF, Ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJU 12/9/2003). 11. No âmbito interno da Advocacia-Geral da União, controvérsia análoga foi resolvida administrativamente, com deferimento da pretensão de recondução. 12. O Consultor-Geral da União proferiu despacho no sentido do deferimento da recondução, por entender ser despicienda a análise do regime jurídico do novo cargo em que o agente público federal está se submetendo a estágio probatório, remetendo a questão ao Advogado-Geral da União para, após aprovação, encaminhar ao Presidente da República para alterar a orientação normativa, de modo a vincular toda a Administração Pública Federal. 13. A ação judicial proposta pela Procuradora Federal requerente no processo administrativo objeto do despacho acima referido foi julgada parcialmente procedente, e a apelação interposta pela Advocacia-Geral da União para o Tribunal Regional Federal da 1ª Região não foi apreciada, tendo em conta o pedido de desistência feito pela União (recorrente). 14. Diante da nova interpretação a respeito dos institutos da vacância (pela posse em cargo público inacumulável) e da recondução, previstas na Lei n. 8.112/1990, considerando-se, inclusive, que há orientação normativa no âmbito da Advocacia-Geral da União admitindo o direito à recondução de agente público federal que tenha desistido de estágio probatório de cargo estadual inacumulável, aprovada pela Presidência da República, é nítido o direito líquido e certo do ora impetrante. 15. Segurança concedida.

(STJ - MS: 12576 DF 2007/0013726-6, Relator: Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, Data de Julgamento: 26/02/2014, S3 - TERCEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 03/04/2014)

No caso em voga, o magistrado confirma a necessidade da confirmação da estabilidade após três anos de estágio probatório e aprovação. Em caso de mudança de cargo público, será necessária realização, novamente, de outro estágio probatório, de três anos, mais avaliação ao final e aprovação para que se confirme a estabilidade.

Ademais, caso o servidor, ainda durante o estágio probatório do outro cargo, a próprio critério, desista deste novo cargo, caberá recondução ao cargo anterior, sem a necessidade de refazer o estágio probatório, tendo em vista que já o fez. A jurisprudência que corrobora com a acima segue:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ESTÁGIO PROBATÓRIO. Lei 8.112/90, art. 20, § 2º. C.F., art. 41. I.- O direito de o servidor, aprovado em concurso público, estável, que presta novo concurso e, aprovado, é nomeado para cargo outro, retornar ao cargo anterior ocorre enquanto estiver sendo submetido ao estágio probatório no novo cargo: Lei 8.112/90, art. 20, § 2º. É que, enquanto não confirmado no estágio do novo cargo, não estará extinta a situação anterior. II.- No caso, o servidor somente requereu a sua recondução ao cargo antigo cerca de três anos e cinco meses após a sua posse e exercício neste, quando, inclusive, já estável: C.F., art. 41. III.- M.S. indeferido.

(STF - MS: 24543 DF, Relator: CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 21/08/2003, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 12-09-2003 PP-00029 EMENT VOL-02123-02 PP-00349)

5 O Estágio Probatório

Um dos critérios para a garantia da estabilidade é o cumprimento do estágio probatório de três anos, durante o qual o servidor público federal é avaliado quanto ao seu desempenho, idoneidade e capacidade, e precisa ser aprovado. Diante desse cenário, mediante a aprovação o servidor conquista a estabilidade, e a demissão, por exemplo, é dificultada.

Considera-se estágio probatório um período de prova para o servidor, de teste, em que o candidato vai ser avaliado quanto às suas aptidões para o exercício do cargo. Também denominado em algumas carreiras de estágio confirmatório, visa verificar a observância dos deveres, proibição e impedimentos, a eficiência e disciplina e a assiduidade do servidor. Caso o servidor não preencha os requisitos, será exonerado por inabilitação em estágio probatório. Dessa forma, é de suma importância a delimitação desse período (MARINELA, 2018, p. 789).

Carvalho Filho (2019), por sua vez, conceitua objetivamente:

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, assiduidade e outros do mesmo gênero (CARVALHO FILHO, 2019, p. 961)

No entanto, embora a estabilidade apenas seja assegurada mediante os critérios já bem definidos no capítulo quatro deste trabalho, o desligamento do servidor público em estágio probatório não se dá de maneira simples.

O Supremo Tribunal Federal, em decisão relatada pelo então ministro Ricardo Lewandowski, veiculada em *Notícias do STF* no dia 09.02.2009, entendeu que é inválida a dispensa imotivada de servidor público ainda em regime probatório sob o argumento de que este não era estável, uma vez que é necessário o devido procedimento administrativo em que se garanta o contraditório e a ampla defesa para a demissão de servidores públicos, mesmo que ainda não estáveis. A súmula 21 do Supremo Tribunal confirma: “Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade”.

Em suma, a simples aprovação em concurso público, a posse e a entrada em exercício garantem ao servidor a proteção à demissão imotivada. Carvalho Filho (2019), sobre o tema, reitera:

Embora o servidor em estágio probatório não tenha estabilidade, sua exclusão do serviço público, no caso de restar comprovado que não reúne as condições mínimas para a permanência, não pode processar-se sem o mínimo requisito formal. O correto, no caso, é a instauração de processo administrativo em que se ofereça a cada interessado o direito de defender-se das conclusões firmadas pelos órgãos competentes. É o processo formal que vai admitir a verificação de legalidade na conduta dos administradores responsáveis pela aferição do servidor. Por isso, o STF já definiu que o funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade (CARVALHO FILHO, 2019, p. 962).

Para ilustrar, seguem jurisprudências atinentes ao tema:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO EM ESTÁGIO PROBATÓRIO. EXONERAÇÃO. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. NÃO OBSERVAÇÃO. REINTEGRAÇÃO. LEI 8.112/90, ART. 20. PEDIDO PROCEDENTE. 1. Para avaliação do desempenho do servidor em estágio probatório não há necessidade de instauração de processo administrativo disciplinar, uma vez que essa exoneração não constitui penalidade, não é demissão. Entretanto, é indispensável que os fatos sejam apurados em procedimento regular, conferindo-se ao servidor o contraditório e a ampla defesa (Constituição Federal, art. 5º, inciso LV). 2. Precedentes. 3. "Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade." (STF, Súmula 21). 4. A par dos equívocos cometidos na avaliação do suplicante, este foi exonerado do serviço público sem a observância das formalidades legais. Logo, deve ser reintegrado no cargo. 5. Remessa oficial a que se nega provimento.

(TRF-1 - REO: 4689 RO 1999.41.00.004689-3, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL ANTÔNIO SÁVIO DE OLIVEIRA CHAVES, Data de Julgamento: 19/07/2006, PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: 09/10/2006 DJ p.6)

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. IBGE. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. ESTÁGIO PROBATÓRIO. EXONERAÇÃO. INSUFICIÊNCIA DE DESEMPENHO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. NÃO ATENDIMENTO. REINTEGRAÇÃO. CABIMENTO. 1. Reforma-se a sentença que, em mandado de segurança, negou ao impetrante a reintegração ao cargo de Técnico em Informações Geográficas e

Estatísticas do IBGE, fundado na ausência de irregularidade do ato de exoneração pela reprovação no estágio probatório. 2. O servidor público federal possui direito à estabilidade após três anos de efetivo exercício, ficando sujeito nesse período ao estágio probatório, no qual são avaliados sua aptidão e capacidade para o desempenho das atividades do cargo ao qual foi nomeado. Inteligência do art. 41 da Constituição e art. 20 da Lei nº 8.112/1990. 3. A exoneração de servidor público nomeado para cargo efetivo em estágio probatório deve observar o devido processo legal e os princípios do contraditório e da ampla defesa. Precedente do STJ. 4. Após quatro avaliações negativas, o impetrante foi exonerado sem que tenha havido instauração de processo administrativo prévio capaz de garantir ao mesmo o exercício do contraditório e da ampla defesa. 5. O contraditório previsto no âmbito dos itens 2.6.1.2 e 2.6.1.3 da Resolução nº 14/2014 do Conselho Diretor do IBGE é restrito ao âmbito e conteúdo da própria avaliação. A exoneração do servidor, mesmo que baseada nas mesmas avaliações, configura pretensão administrativa diversa, que deve oportunizar contraditório específico, sem o que não se revestirá de validade. 6. A portaria de exoneração não foi precedida de processo administrativo específico que assegure ao impetrante a mais ampla defesa frente à pretensão de exoneração, não tendo sido sequer alegada, pela autoridade coatora, a adoção de procedimento em sentido diverso. 7. Não é passível de acolhimento a alegação da impetrada, segundo a qual a exoneração por insuficiência de desempenho, por não constituir sanção, dispensaria a instauração de processo administrativo. 8. A inobservância da formalidade prévia imprescindível à adoção de ato administrativo que invade o patrimônio jurídico do impetrante conduz à iniludível nulidade do ato exoneratório, o que deve ser provido nos presentes autos. 1 9. Apelação provida.

(TRF-2 - AC: 00733510720184025101 RJ 0073351-07.2018.4.02.5101, Relator: ANTONIO HENRIQUE CORREA DA SILVA, Data de Julgamento: 14/12/2020, 7ª TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 21/12/2020)

Para além disso, o estágio probatório no Brasil, embora instituído pela Constituição Federal, jamais foi padronizado. Não há, até hoje, um método de avaliação pacífico e aplicável a nível nacional. Carvalho Filho (2019), sobre o estágio probatório, criticou:

Lamentavelmente, o estágio probatório até agora só existiu na teoria, pois que, ressalvadas raríssimas exceções, jamais se conseguiu verificar qualquer sistema de comprovação adotado pela Administração que permitisse concluir por uma avaliação honesta e efetiva sobre os requisitos para o desempenho dos cargos públicos. Como é lógico, acabam ultrapassando esse período servidores ineptos, desidiosos e desinteressados, que, em consequência, adquirem a estabilidade e ficam praticamente insuscetíveis de

qualquer forma de exclusão. Talvez aqui esteja um dos males do sistema de estabilidade funcional, fato que tem estimulado os legisladores a mitigá-lo ou simplesmente erradicá-lo do quadro das garantias do servidor (Carvalho Filho, 2019, p. 961).

Cumpra salientar que só há uma única proteção em que não é atribuída também ao servidor público em estágio probatório: em caso de extinção do cargo, este pode, sim, ser exonerado.

Conclui-se, logo, que embora o legislador tenha sido bem intencionado em estabelecer um período de estágio probatório de três anos aos servidores públicos, nota-se que, na prática, este período nada mais parece do que meramente protocolar, pois, o que se verifica é a desconsideração prática de um período de extrema importância, tanto para o servidor, que deveria se auto avaliar e questionar se o serviço público é cabível a seu perfil, quanto para o Estado, que teria a oportunidade de avaliá-lo honestamente e averiguar se o perfil do servidor corresponde às expectativas da Administração Pública.

6 Perda do cargo do Servidor Público: Constituição Federal de 1988 e Lei n. 8112/1990

Antes de adentrar especificamente nas formas de perda do cargo do servidor público, faz-se necessário fazer algumas ponderações sobre os temas demissão e exoneração. Carvalho Filho (2019), entende:

Institutos que também provocam confusão em seu emprego técnico são os da demissão e da exoneração. Desde logo é mister realçar que ambas têm um ponto de identidade: são atos administrativos que ensejam a extinção do vínculo estatutário do servidor público, ocasionando a vacância dos cargos. Mas, enquanto a demissão é ato de caráter punitivo, representando uma penalidade aplicada ao servidor em razão de infração funcional grave, a exoneração é a dispensa do servidor por interesse deste ou da Administração, não havendo qualquer conotação de sentido punitivo. O suporte fático da demissão é, portanto, inteiramente diverso do suporte da exoneração: na primeira, é a prática de uma infração grave, e, na segunda, o interesse do servidor ou da Administração (CARVALHO FILHO, 2019, p. 965).

Conforme perfeitamente elucidado pelo jurista Carvalho Filho, os institutos demissão e exoneração, embora, na prática, traduzam em extinção de vínculo estatutário do servidor público para com a Administração, os motivos que provocam a extinção são completamente distintos. Demissão, portanto, é punição. Exoneração ocorre por interesse do próprio servidor ou, em outra medida, por interesse da Administração.

Na iniciativa privada, o empregado que pratica falta grave de qualquer natureza, está exposto à possibilidade de demissão. No serviço público, ao servidor que praticou algum ato que ensejou abertura de Processo Administrativo que o levou à demissão, há quem diga que ele foi ou poderá ser exonerado. Não obstante, trata-se, em verdade, de uma demissão.

Aquele que presta concurso público de provas ou provas e títulos, obtém aprovação, é nomeado e cumpre os requisitos exigidos em edital, está apto a tomar posse e entrar em exercício. Em caso de desistência da posse, o ato torna-se sem efeito. Em caso da tomada de posse, o candidato passa a ser servidor público, sob o jugo do Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis da União (no caso do serviço público federal).

No entanto, se após a posse, respeitados os prazos, este servidor não entrar em exercício, ele será exonerado. A exoneração é o desligamento sem caráter sancionador, podendo ocorrer a pedido do servidor que não deseja mais trabalhar naquele cargo da Administração, ou por iniciativa e deliberação espontânea da Administração, denominada por parte da doutrina exoneração de ofício (MARINELA, 2018).

Há, ainda, outra modalidade de demissão em outros Estatutos no Brasil, mas que não consta na Lei 8.112/90: trata-se da demissão a bem do serviço público. Na prática, os efeitos legais são os mesmos. Na teoria, trata-se de um desligamento mais “grave”, imposto aos servidores que, sob o jugo da comissão do Processo Administrativo Disciplinar, cometeram violações ainda mais graves do que as que comumente são motivo de demissão.

Dito isto, acerca da perda do cargo, trata-se de um acontecimento que poderá decorrer de várias formas. O artigo 41 da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional n. 19/1998, garante:

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). (BRASIL, 1988, II, art. 41).

Depreende-se do texto constitucional a existência de apenas três formas de perda de cargo de um servidor público estável: em virtude de sentença judicial transitada em julgado; mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho (na forma de lei complementar).

Depreende-se, também, que o legislador se preocupou em proteger o servidor público, e tal atitude é bastante nobre, especialmente num país em constante ebulição no cenário político. A conquista da aprovação em concurso público, afinal, deve ser valorizada, essencialmente em razão da dificuldade observada em ser aprovado.

Sob outro aspecto, agora retornando ao enfoque dos servidores públicos federais, a lei que regulamentou o Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais foi a Lei n. 8112/1990, vigente até hoje.

A Lei 8.112/1990 é uma legislação fundamental que regula as relações de trabalho entre a União e seus servidores públicos civis, estabelecendo direitos, deveres, garantias, e procedimentos disciplinares. Ela tem como objetivo proporcionar um ambiente normativo que assegure a eficiência, a legalidade e a ética na prestação dos serviços públicos e nas atividades dos servidores federais. Além disso, serve de referência para muitos estados e municípios na elaboração de suas legislações próprias sobre servidores públicos. A Lei 8.112/1990 trata de diversos aspectos relacionados ao serviço público, aos direitos e deveres dos servidores, ao processo disciplinar, entre outros temas, a exemplo: condições de ingresso no serviço público federal; regime jurídico; estabilidade; progressão na carreira; direitos e vantagens; deveres e proibições; processo administrativo disciplinar; afastamentos e licenças; aposentadoria.

No que se refere à estabilidade do servidor público federal, o Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União basicamente reproduz a Constituição Federal: no capítulo 21, consta que o servidor habilitado em concurso público e empossado em cargo de provimento efetivo adquirirá estabilidade no serviço público ao completar 2 (dois) anos de efetivo exercício (três anos, após a Emenda Constitucional n. 19/98). No capítulo 22, consta que o servidor estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar no qual lhe seja assegurada ampla defesa, reprodução fidedigna do texto constitucional.

A punição de perda do cargo ao servidor público federal, portanto, ocorre exclusivamente através das três formas positivadas no artigo 41 da Constituição Federal. Na verdade, atualmente, ocorre através das duas primeiras formas

elencadas (incisos I e II), fundamentalmente em virtude da inaplicabilidade do inciso III do supramencionado artigo, pelas razões expostas em breve.

7 Inassiduidade e Ineficiência: possibilidades de desligamentos

O Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União, em seu artigo 127, discrimina as possíveis penalidades aplicadas aos servidores públicos federais: advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão, destituição de função comissionada. No artigo 132 do mesmo Estatuto, o legislador, taxativamente, pontuou o que leva o servidor à demissão: crime contra a administração pública; abandono de cargo; inassiduidade habitual; improbidade administrativa; incontinência pública e conduta escandalosa na repartição; insubordinação grave em serviço; ofensa física, em serviço, a servidor ou particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem; aplicação irregular de dinheiros públicos; revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo; lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional; corrupção; acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas e transgressão dos incisos IX e XVI do artigo 117 (IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública; XVI - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares).

Em relação ao critério de inassiduidade, um dos temas deste subtópico, nota-se que o legislador elencou a possibilidade de demissão por inassiduidade habitual. A inassiduidade habitual é definida no Estatuto como a falta ao serviço, sem causa justificada, por sessenta dias, interpoladamente, durante o período de 12 (doze) meses. Paralelamente, o legislador considerou não como inassiduidade, mas como abandono de cargo, o servidor que faltar, injustificada e intencionalmente, mais de 30 dias. Em suma, embora de maneira bastante branda, a lei apresentou mecanismos que promovem a punição ao servidor inassíduo.

Ademais, em relação ao critério de ineficiência, não houve previsão de punição nesta lei. O porquê, a princípio, é simples: esta lei é de 1990, e a Emenda Constitucional que instituiu o Princípio da Eficiência na Constituição, bem como procedimento de avaliação periódica de desempenho (conforme artigo 41 da Constituição Federal de 1988), é de 1998.

Para além disso, importantíssimo enfatizar que a lei complementar que o legislador, em 1998, imaginou que seria criada para regulamentar a avaliação periódica de desempenho jamais foi feita, tampouco foi implantada.

Logo, é lógico concluir o que se segue: ao servidor público federal estável, aplicar punição por critério exclusivo de ineficiência não é viável. Não é possível, atualmente, desligar um servidor público federal estável sob a alegação elementar de que este é ineficiente, por mais que, aos olhos de todos, este seja, de fato, um péssimo servidor público.

Para exemplificar, segue jurisprudência acerca de demissão por inassiduidade habitual, conforme prevê o Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União:

AGRAVO INTERNO. SERVIDOR PÚBLICO. DEMISSÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. NULIDADES. INOCORRÊNCIA. INASSIDUIDADE HABITUAL COMPROVADA. AGRAVO IMPROVIDO. 1. A decisão ora agravada foi proferida com fundamento no art. 557 do CPC/1973, observando a interpretação veiculada no Enunciado nº 02 do Superior Tribunal de Justiça. Por ocasião do julgamento deste recurso, contudo, dever-se-á observar o disposto no artigo 1.021 do Código de Processo Civil de 2015. 2. Desde a instauração do processo administrativo disciplinar até a sua conclusão, foi observada a regularidade na produção das provas, bem como o respeito à hierarquia e à competência das autoridades que conduziram os trabalhos, em conformidade com o disposto na Lei 8.112/90. Além disso, o ora apelante foi devidamente representada nos autos do processo administrativo disciplinar, sendo-lhe assegurados o contraditório e a ampla defesa. 3. A inassiduidade habitual é definida no art. 139, da Lei 8.112/90, in verbis: "Art. 139. Entende-se por inassiduidade habitual a falta ao serviço, sem causa justificada, por sessenta dias, interpoladamente, durante o período de doze meses". 4. O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento consolidado de que "em se tratando de ato demissionário consistente no abandono de emprego ou inassiduidade ao trabalho, impõe-se averiguar o animus específico do servidor, a fim de avaliar o seu grau de desídia" (MS 6952/DF, Relator Ministro Gilson Dipp, DJ 02/10/2000). 5. No caso em tela, o apelante alega que não possuía o animus caracterizador da desídia, uma vez que suas ausências foram justificadas por comparecimento em reuniões sindicais, bem como pelo efetivo exercício de suas funções, que impõem sua ausência da repartição. 6. A instrução processual traz à baila documentos fartos e robustos que indicam que o apelante possuía conduta profissional negligente recorrente, vedada pelos incisos I e XV do artigo 117, da Lei 8.112/90. Da mesma forma, os depoimentos colhidos em juízo não deixam dúvidas quanto ao apurado pela Comissão Processante, ao afirmarem que o autor descumpria o horário de trabalho de forma recorrente. 7. O controle jurisdicional sobre o processo administrativo disciplinar limita-se à verificação da regularidade do procedimento e da legalidade do ato de punição, se houver, sendo defeso ao Poder Judiciário adentrar no mérito administrativo, sob pena de violação do princípio constitucional da separação dos poderes. Neste sentido os julgados do C. Superior Tribunal de Justiça: RMS 19863 / SE, Rel.

Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 29/11/2007, DJ 17/12/2007, p. 224. 8. Neste cenário, adentrando ao caso concreto não se vislumbra qualquer ilegalidade no ato de punição a justificar a reanálise do mérito. 9. Das alegações trazidas no presente, salta evidente que não almeja a parte agravante suprir vícios no julgado, buscando, em verdade, externar seu inconformismo com a solução adotada, que lhe foi desfavorável, pretendendo vê-la alterada. 10. Agravo interno improvido.

(TRF-3 - Ap: 00102458919974036100 SP, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL VALDECI DOS SANTOS, Data de Julgamento: 23/04/2019, PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: e-DJF3 Judicial 1 DATA:07/05/2019)

Conforme jurisprudência elencada, em razão das repetidas ausências mediante justificativas não plausíveis, e após averiguação do animus específico, bem como documentação robusta de que o apelante possuía conduta profissional negligente recorrentemente, o agravo interno não foi provido.

8 Lei n. 8112/1990 vs Consolidação das Leis do Trabalho

Conforme explicação acima, foi possível concluir que o desligamento por critério de Eficiência, atualmente, é inviável. Há, em verdade, uma omissão legislativa sobre o tema, tendo em vista a não feitura de lei complementar que trata da avaliação periódica de desempenho.

Ademais, no que concerne ao desligamento por critério de inassiduidade, a Lei n. 8112/1990, que trata dos servidores públicos federais, pune como demissão – após, obviamente de abertura de Processo Administrativo Disciplinar e garantia do contraditório e Ampla Defesa – o servidor que, interpolada e injustificadamente, falta durante sessenta dias no ano.

Essa realidade do serviço público federal contrasta radicalmente com o que se é deparado na iniciativa privada. A CLT, ou Consolidação das Leis do Trabalho, é um conjunto de normas e regulamentações que regem as relações de trabalho no Brasil. Ela foi criada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, durante o governo de Getúlio Vargas, e tem como objetivo principal estabelecer os direitos e deveres dos trabalhadores e empregadores, bem como regulamentar as condições de trabalho. Dentre os principais objetivos deste decreto, é possível citar: a proteção do trabalhador, pois busca assegurar os direitos fundamentais dos trabalhadores, como salário mínimo, jornada de trabalho, férias remuneradas, repouso semanal remunerado, entre outros; o estabelecimento de normas de segurança e saúde no trabalho; a previsibilidade, pois estabelece regras para a contratação, demissão, rescisão de contrato, jornada de trabalho, pagamento de salários, e diversos outros aspectos relacionados às relações entre empregados e empregadores.

Em oposição às garantias resguardadas na Lei 8.112/90, os trabalhadores da iniciativa privada gozam de regramentos bem mais restritivos, por exemplo: em razão de casamento, o servidor público federal tem direito à licença por 8 dias consecutivos; pelo mesmo motivo, o empregado sob regime da CLT tem direito à licença de até 3 dias consecutivos. Em caso de falecimento do cônjuge, companheiro, pais, madrasta, filhos, enteados, menor sob guarda ou tutela e irmão, há direito à licença por 8 dias ao servidor público federal; o empregado sob regime da CLT tem direito de até 2 dias em caso de falecimento do cônjuge, ascendente, descendente, irmão ou pessoa que, declarada em sua carteira de trabalho, viva sob sua dependência econômica.

Nessa mesma lógica, enquanto o servidor público federal está resguardado na impossibilidade do Estado em demiti-lo por ineficiência, na iniciativa privada, a baixa produtividade e a produção imperfeita caracterizam desídia, falta grave que leva à demissão por justa causa. Ato contínuo, caracteriza-se também como desídia os atrasos frequentes e as faltas injustificadas, que, quando cumuladas levam à demissão por justa causa, conforme artigo 42 da CLT.

No âmbito do serviço público federal, verifica-se uma situação peculiar onde o servidor, dentro de certos parâmetros, tem a margem para ausentar-se em mais de 50 vezes ao longo de um ano, sem que essa frequência comprometa sua permanência no cargo. Em contrapartida, o trabalhador da iniciativa privada raramente considera, mesmo diante de motivos justificados, a possibilidade de ultrapassar esse número de faltas ao longo de doze meses, pois o receio de perder o emprego é constante. Essa discrepância de tratamento entre os dois setores evidencia não apenas diferenças trabalhistas, mas também revela as disparidades existentes no que tange à estabilidade no emprego e às expectativas associadas à frequência e à responsabilidade no cumprimento do trabalho, realçando a necessidade de uma análise mais aprofundada dessas questões em ambos os contextos.

Figura 1 - Diferenças entre Estatuto 8.112/90 e CLT

Licenças	Lei 8.112/90	Decreto-Lei n. 5.252/43
Casamento	8 dias consecutivos	Até 3 dias consecutivos
Falecimento do cônjuge	8 dias consecutivos	Até 2 dias consecutivos
Horário especial ao Estudante	Há previsão	Não
Licença-prêmio	Sim (Agora, Licença Capacitação)	Não
Licença paternidade	5 dias consecutivos, prorrogáveis	5 dias consecutivos
Doação de sangue	1 dia	1 dia
Licença maternidade	120 dias ou 180 dias, a depender do caso	120 dias

Fonte: feito pelo próprio autor.

A análise estabelecida acima tem como propósito principal contrastar e destacar as discrepâncias entre a situação laboral de milhões de brasileiros submetidos às normativas do Decreto Lei n. 5.252/42 e a condição dos servidores públicos federais. Enquanto estes últimos não apenas desfrutam de estabilidade em seus postos, mas também usufruem de um conjunto de direitos mais abrangentes, é notável que, até o presente momento, não houve a mínima possibilidade de demissão por desempenho insatisfatório para esse grupo específico de trabalhadores. Essa disparidade evidencia não apenas diferenças nos regimes trabalhistas, mas também ressalta a necessidade de reavaliação e possível revisão de políticas e procedimentos relacionados à estabilidade e avaliação de desempenho dos servidores públicos federais.

Ao considerarmos as duas realidades expostas, surge a indagação sobre qual delas seria mais adequada ou ideal. De fato, nota-se que tanto os cidadãos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) quanto os servidores públicos regidos pela Lei n. 8112/90 desfrutam de benefícios semelhantes, embora sob diferentes prazos e condições. Idealmente, uma reavaliação dos benefícios concedidos pela CLT se torna pertinente, visando aprimorá-los, com ênfase na oferta de horários especiais para estudantes e na extensão dos períodos de licença.

No caso dos servidores públicos, essa reavaliação não teria o propósito de eliminar direitos, mas, conforme já mencionado, estaria centrada na questão da estabilidade no emprego e na introdução de avaliações periódicas de desempenho. Essas avaliações, conforme previsto no texto constitucional, seriam implementadas após a criação de uma Lei Complementar, mantendo a proteção dos direitos fundamentais dos servidores enquanto introduzem critérios que possibilitem uma avaliação mais dinâmica e justa de seu desempenho ao longo do tempo.

9 Servidor Público vs Empregado Público

No tópico anterior, quando da comparação entre servidor público e trabalhador regido pela CLT, deu-se a entender que todo funcionário, se regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, é obrigatoriamente empregado pela iniciativa privada. Há, no entanto, um grupo de servidores públicos que confluem entre os servidores públicos regidos por Estatuto e os funcionários de empresas privadas regidos pelo regramento do Decreto Lei n. 5.252/43: os empregados públicos.

Conforme explica Carvalho Filho (2019) empregado público nada mais é do que um servidor público, pois é legalmente investido em cargo ou emprego público na administração direta, nas autarquias ou fundações públicas. O que, de fato, diferencia um servidor público de um empregado público é o regime de trabalho.

Diversamente do que ocorre no regime estatutário, essa relação jurídica é de natureza contratual. Expõe Carvalho Filho (2019) que significa dizer que o Estado e seu servidor trabalhista celebram efetivamente contrato de trabalho nos mesmos moldes adotados para a disciplina das relações gerais entre capital e trabalho.

Enquanto o servidor público federal é regido pela Lei n. 8112/90, o empregado público é regido pelo Decreto Lei n. 5.252/43. Essa diferenciação implica em uma diferença crucial: a questão da estabilidade. Carvalho Filho (2019), em continuidade, expõe que se segue:

A expressão emprego público é utilizada para identificar a relação funcional trabalhista, assim como se tem usado a expressão empregado público como sinônima da de servidor público trabalhista. Para bem diferenciar as situações, é importante lembrar que o servidor trabalhista tem função (no sentido de tarefa, atividade), mas não ocupa cargo. O servidor estatutário tem o cargo que ocupa e exerce as funções atribuídas ao cargo (CARVALHO FILHO, 2019, p. 889).

Tecnicamente, o empregado público não desfruta da estabilidade proporcionada ao servidor público federal estável. No entanto, diferentemente de um funcionário de uma empresa privada, sua eventual demissão depende, inevitavelmente, de motivação.

Ensina Mazza (2019) que os empregados públicos não têm a estabilidade típica do regime estatutário. Entretanto, isso não quer dizer que o empregado público possa ser demitido livremente, como um empregado comum. Neste sentido,

o empregado público deve passar por um procedimento administrativo em que lhe seja assegurado o contraditório e ampla defesa. Este procedimento, cumpre salientar, não se confunde com o PAD (Processo Administrativo Disciplinar) aplicáveis aos servidores públicos estatutários. No procedimento administrativo aplicável ao empregado público, há um estabelecimento de critérios próprios para garantia do contraditório e da ampla defesa.

Enquanto o servidor público federal presta concurso público, é aprovado, nomeado e empossado, ficando três anos em estágio probatório e dependendo de aprovação neste estágio para adquirir estabilidade, o empregado público passa por 90 dias de experiência, para que assim se efetive no emprego.

Como dito acima, a não estabilidade é a regra aos empregados públicos. Mas há exceção. Conforme entendimento do Tribunal Superior do Trabalho (Súmula n. 390), o servidor público celetista da administração direta, autárquica ou fundacional, é beneficiário da estabilidade prevista no artigo 41 da Constituição Federal de 1988. Ao empregado de empresa pública ou sociedade de economia mista, ainda que admitido mediante aprovação em concurso público, não é garantida a estabilidade.

Em suma, reitera-se: ao empregado público, senão empregado público da administração direta, autárquica ou fundacional, não se aplica a estabilidade aos moldes do artigo 41 da Constituição Federal. De qualquer modo, sendo estatutário ou celetista, torna-se evidente que, sendo servidor público, a segurança que o empregado público tem de continuar trabalhando sem o temor da demissão é muito superior em comparação aos funcionários de empresas privadas.

Há quem diga, interessante pontuar, que o empregado público de empresas públicas, como a Caixa Econômica Federal, e sociedades de economia mista, como o Banco do Brasil, embora não tenham a estabilidade prevista no texto constitucional, tem ainda mais benefícios do que os servidores públicos estatutários.

Estes empregados públicos, diferentemente dos servidores públicos estatutários, têm acesso às eventuais gratificações (no mundo bancário, às participações nos lucros da instituição), acesso ao FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), possibilidade de acesso às previdências complementares e, quando estas instituições têm interesse em grande reestruturações, estes empregados públicos têm, ainda, a opção de aceitarem ou não o que as instituições chamam, geralmente, de PDV's (planos de demissão/desligamento voluntários).

Estes benefícios elencados, destaca-se, inexistem na iniciativa privada. Ser servidor público ou empregado público, portanto, via de regra, demonstra-se muito mais atrativo àqueles que optam por um plano de carreira mais seguro. Segue jurisprudência que ilustra a necessidade de motivação:

EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS – ECT. DEMISSÃO IMOTIVADA DE SEUS EMPREGADOS. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DA DISPENSA. RE PARCIALMENTE PROVIDO. I - Os empregados públicos não fazem jus à estabilidade prevista no art. 41 da CF, salvo aqueles admitidos em período anterior ao advento da EC nº 19/1998. Precedentes. II - Em atenção, no entanto, aos princípios da impessoalidade e isonomia, que regem a admissão por concurso público, a dispensa do empregado de empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos deve ser motivada, assegurando-se, assim, que tais princípios, observados no momento daquela admissão, sejam também respeitados por ocasião da dispensa. III – A motivação do ato de dispensa, assim, visa a resguardar o empregado de uma possível quebra do postulado da impessoalidade por parte do agente estatal investido do poder de demitir. IV - Recurso extraordinário parcialmente provido para afastar a aplicação, ao caso, do art. 41 da CF, exigindo-se, entretanto, a motivação para legitimar a rescisão unilateral do contrato de trabalho.

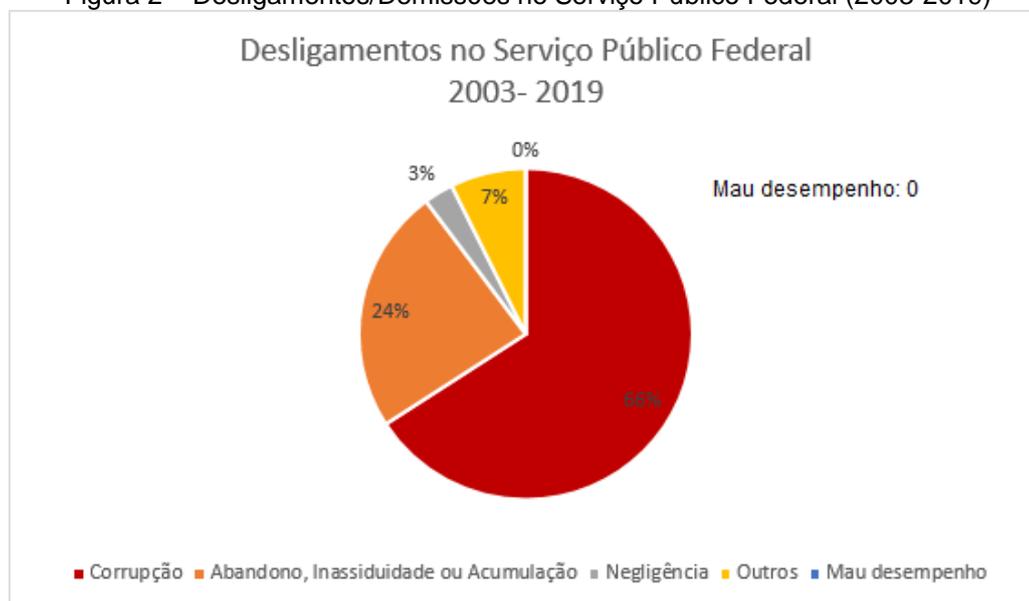
(STF - RE: 589998 PI, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 20/03/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 12/09/2013)

10 Demissão: realidade prática no âmbito do serviço público federal

A aplicação da punição de demissão no serviço público federal estável por ineficiência e inassiduidade, se contrastada pelo universo de servidores, é praticamente inexistente. Na verdade, a demissão por ineficiência (ou mau desempenho) entre 2003 e 2019 foi realmente inexistente, enquanto que demissão por inassiduidade existiu, mas foi raríssima, e os dados divulgados pelo Jornal Folha de São Paulo (2020), em matéria escrita pelo jornalista Eduardo Cucolo corroboram com essas afirmações.

Eduardo Cucolo, jornalista, com base nos dados extraídos do CEAF (Cadastro de Expulsões da Administração Federal), banco de dados mantido pela CGU (Controladoria Geral da União), demonstrou um cenário significativo: entre 2003 a 2019, o governo federal demitiu 7.766 servidores públicos federais. Destes, nenhum por mau desempenho (ineficiência), e apenas 1.860 desligamentos por abandono, inassiduidade ou acumulação (leia-se desligamento como demissão):

Figura 2 – Desligamentos/Demissões no Serviço Público Federal (2003-2019)



Fonte: Jornal Folha de SP (2020), com dados extraídos do CEAF. Gráfico de autoria própria.

Este cenário, como já exposto, não significa que não existiram, no período mencionado, servidores ineficientes. Significa, em verdade, a falta de regulamentação do inciso III do artigo 41 da Constituição Federal de 1988, cuja redação foi dada pela Emenda Constitucional n. 19 de 1998. Essa omissão

legislativa, que perdura há mais de 20 anos, é um dos elementos que contribuem para que o Estado brasileiro continue desrespeitando um dos princípios administrativos modernos mais importantes: o princípio da eficiência.

Por consequência dessa realidade, desenvolveu-se no Brasil uma ideia que de o funcionalismo público é, além de moroso e ineficiente, local de trabalho para aqueles não querem ou não gostam de trabalhar. A imagem do servidor público para o público em geral é ruim, pois, justamente por algumas exceções, cria-se a imagem negativa de protecionismo excessivo aos servidores. Ou seja: mesmo que o servidor seja medíocre, nada lhe poderá ocorrer, pois o Estado não consegue agir frente a um problema criada por ele mesmo.

Teresa Cristina Padilha Souza (2002), nesse contexto, expõe:

Embora não necessariamente a defina como cultura, a sociedade visualiza o padrão de comportamento do servidor público de forma pejorativa e, não apenas, irreversível como progressivamente decrescente no que diz respeito a mérito, desempenho e ética, que parecem há muito ter abandonado a esfera da gestão pública. Além disso, responsabiliza o dispositivo da estabilidade pelo agravamento do processo de acomodação, perda de qualidade e deficiência no atendimento as necessidades da sociedade (SOUZA, 2002, p. 33).

Em continuidade de raciocínio, afirma:

No que diz respeito à manutenção da estabilidade, possibilidades de sua extinção ou flexibilização e, principalmente, sobre seu impacto sobre o comportamento do servidor público, a visão da sociedade e do funcionalismo público apresentam algumas divergências. A sociedade, através das diversas manifestações veiculadas nos noticiários, jornais e revistas, é quase unânime ao discordar radicalmente da estabilidade, sugerindo sua sumária extinção. Além disso, são quase consensuais as acusações de ser ela a principal responsável pelo mau atendimento nos serviços públicos (SOUZA, 2002, p. 92).

Em resumo, quando examinamos a situação real do funcionalismo público federal com base nos dados mencionamos, podemos observar que a possibilidade de desligamento de servidores federais considerados ineficientes é praticamente inexistente. Embora haja registros de demissões devido à inassiduidade, estes casos também são bastante escassos quando comparados com o quantitativo de servidores públicos federais. Em consequência, surge um desacordo por parte da

opinião pública em relação à estabilidade desses servidores, e essa discordância influencia uma avaliação bastante negativa do comportamento dos funcionários públicos por parte da sociedade.

11 A opinião pública

Em pesquisa feita pelo Datafolha (2020), cujo tema foi “Os brasileiros e a percepção sobre a qualidade do gestor público”, entre 8 e 14 de maio de 2019 com 2086 pessoas em todo o território nacional, em todas as regiões do Brasil, o resultado foi o já imaginado: embora 91% dos entrevistados concordem que os servidores públicos precisam de apoio para se desenvolverem como profissionais e realizarem melhor o seu trabalho, 88% afirmaram ser importante demitir aqueles que, constantemente, não fazem um bom trabalho (leia-se: têm mau desempenho).

Surpreendentemente, nesta mesma pesquisa, 58% dos entrevistados afirmaram concordar com a estabilidade garantida aos servidores, sob o argumento de que esta prerrogativa os fazem produzir mais e melhor. Por outro lado, 39% discordaram da garantia de estabilidade.

Os números aludidos corroboram com o que já vem sendo dito neste trabalho: a percepção da sociedade em relação ao serviço público não é boa; uma das principais críticas referem-se à dificuldade do Estado em desligar servidores ineficientes; a sociedade brasileira entende a importância do serviço público e dos servidores públicos, de modo que, surpreendentemente, ainda é maioria os que defendem a estabilidade; a sociedade brasileira apoia o apoio aos servidores públicos, especialmente para fazê-los evoluírem e realizarem melhor o trabalho.

Em outra pesquisa, mais recente (2021), também feita pelo instituto Datafolha, apenas 8% dos entrevistados (entrevista feita com 2072 pessoas entre 9 e 20 de julho de 2021) acreditavam que os servidores públicos eram bem treinados para atender a população. Paralelamente, dos mesmos entrevistados, 85% defendem que os chefes que atuam no setor público deveriam passar por avaliações periódicas.

Estes dados e informações convergem e apontam inequivocamente para a importância crucial de uma preparação mais robusta dos servidores públicos no momento em que prestam atendimento à população. Eles ressaltam a necessidade premente de implementar mecanismos não somente voltados para o afastamento de servidores que não alcançam a eficiência esperada, mas também para o reconhecimento e identificação daqueles que desempenham suas funções de maneira eficaz e exemplar. A urgência dessa preparação é evidenciada pelos números que demonstram lacunas no serviço público, destacando a relevância de

estratégias que não apenas corrijam falhas, mas também valorizem e recompensem o bom desempenho.

12 Reforma Administrativa: PEC 32/2020 e os pontos positivos

As reformas administrativas são realizadas para melhorar a prestação de serviços e atividades realizadas pelo governo. Desde a independência do Brasil em 1822 a Administração Pública tem buscado, à sua maneira, evoluir, e duas grandes reformas administrativas foram realizadas, uma no governo de Getúlio Vargas, passando do modelo patrimonial para o burocrático, e a segunda no governo de Fernando Henrique Cardoso, passando o modelo burocrático para o modelo gerencial.

Três modelos, portanto, são perceptíveis no decorrer da história do Brasil pós independência: patrimonialista, burocrático e gerencial. No primeiro, modelo patrimonialista, predominava a dificuldade em separar bens públicos de privados. Para Souza (2006) este modelo de administração tem como particularidade a utilização do espaço da organização pública, principalmente do cargo público, para benefício pessoal ou de determinados grupos.

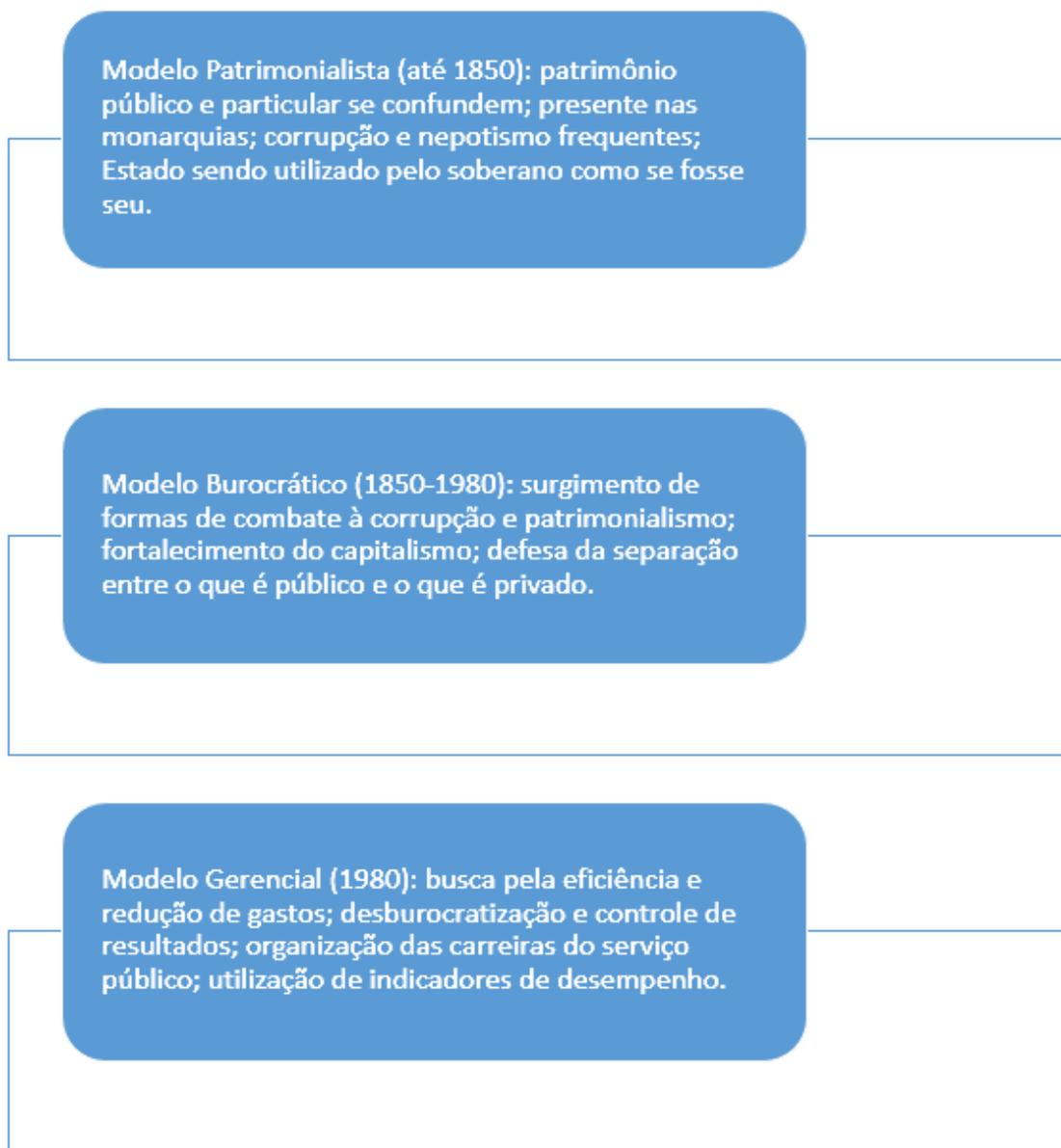
Assim, as regras, normas e procedimentos são definidos em torno de objetivos e interesses pessoais e não em função dos objetivos organizacionais. No modelo burocrático, a realidade do país estava em constante transformação. Marcou-se este período pela ascensão de Getúlio Dornelles Vargas à presidência. Este modelo, em contrapartida, embora não confrontasse integralmente com o modelo patrimonialista, veio para combater as práticas do antigo modelo, buscando profissionalizar o serviço público implantando a burocracia como modelo de gestão. Bresser Pereira (1996) afirma:

[...] administração pública burocrática começou ainda no regime militar não apenas porque não foi capaz de extirpar o patrimonialismo que sempre a vitimou, mas também porque esse regime, ao invés de consolidar uma burocracia profissional no país, através da redefinição das carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta administração, preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores através das empresas estatais. (Bresser Pereira, 1996, p3).

Mais atual, o modelo gerencial, adequado à seu tempo (década de 1990), trouxe a ideia de eficiência ao Estado, não à toa fora fortemente influenciado pela administração privada. Novamente, Bresser Pereira (1998) afirma que a administração pública gerencial está baseada em uma concepção de Estado e de

sociedade democrática e plural, enquanto que a administração pública burocrática tinha um viés centralizador e autoritário.

Figura 3 – modelos administrativos que vigoraram no Brasil



Fonte: feito pelo próprio autor

A Reforma Administrativa proposta recentemente, portanto, é uma proposta de mudança na estrutura do Estado brasileiro que visa reorganizar o funcionalismo público e promover uma série de alterações nas regras de contratação, estabilidade no emprego e carreiras do setor público. Essa reforma tem sido debatida no Brasil

como uma das principais medidas para promover a eficiência e a sustentabilidade fiscal do governo. A proposta da Reforma Administrativa tem sido alvo de debates na sociedade brasileira. Seus defensores argumentam que ela é necessária para tornar o setor público mais eficiente, econômico e responsivo às demandas da população. Por outro lado, críticos alegam que ela ameaça direitos adquiridos dos servidores públicos, enfraquece a estabilidade no emprego e pode prejudicar a qualidade dos serviços públicos.

A reforma é amplamente discutida em um contexto de preocupações com o crescimento dos gastos públicos e a crise fiscal do país. Dentre os principais pontos da Reforma Administrativa, destacam-se: fim da estabilidade para diversos cargos públicos, criação de novos regimes de contratação em substituição ao Regime Jurídico Único, modernização da gestão pública de modo a alcançar altos índices de produtividade.

No que se refere especificamente à possibilidade de desligar servidores públicos ineficientes e/ou inassíduos, a PEC/32 mostra-se como uma alternativa do Estado em promover esses desligamentos. Nesta proposta, apenas cargos típicos de Estado (que seriam definidos em lei complementar) gozariam da estabilidade proporcionada hoje a todos os servidores. O restante, que é maioria, estaria à mercê da demissão aos moldes semelhantes do que se vê na iniciativa privada. O Estado, portanto, estaria menos engessado para proporcionar mudanças que, ao fim, beneficiariam a sociedade.

A alteração no Artigo 41 da Constituição Federal é o que, na prática, proporcionaria o “desengessar” do Estado. Atualmente, conforme o mencionado artigo, o servidor público estável só perderá o cargo em virtude de decisão judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa e mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa (este último caso, como já dito, não regulamentado). A alteração propõe que o servidor público estável ocupante de cargo típico de Estado só perderá o cargo em razão de decisão judicial transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado.

A inclusão da possibilidade de desligamento do servidor após decisão judicial por órgão colegiado garantiria o desligamento do mal servidor antes do trânsito em julgado, que, na prática, em razão de sucessivos recursos, pode demorar muito.

12.1 Contradições da PEC 32/2020

A PEC 32/2020, apesar de, na teoria, proporcionar, como já explicado, uma maior autonomia do Estado em desligar servidores inassíduos e ineficientes, apresenta, também, uma série de contradições que, sopesando, demonstra-se não ser uma das melhores alternativas a este cenário. Com a restrição da estabilidade aos cargos típicos de Estado, a maior parte dos servidores públicos seriam desligados com mais facilidade e agilidade. No entanto, os cargos típicos de Estado não foram definidos na PEC, e seriam definidos no futuro, mediante lei complementar federal. Essa obscuridade quanto à definição de quais serão considerados cargos de Estado pode gerar insegurança jurídica, tendo em vista que a estabilidade não é um benefício, e sim uma prerrogativa do servidor público.

Ademais, a PEC 32/2020 criaria o cargo com vínculo por prazo indeterminado (Art. 39A). Neste caso, o candidato faria o concurso público, passaria por um prazo de, no mínimo, um ano em vínculo de experiência e, depois desse período, teria de estar classificado dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público, entre os mais bem avaliados ao final do período do vínculo de experiência. A criação deste cargo é, no mínimo, polêmica, vez que não se sabe como se daria a avaliação de desempenho, tampouco se seria padronizada. Essa forma de vínculo com a Administração Pública, na prática, poderia, em verdade, proporcionar ao mau gestor a possibilidade de escolher os candidatos por critérios próprios, a exemplo do critério por afinidade.

A eventual criação de diferentes tipos de cargos públicos, caracterizados por regulamentações variadas quanto à sua relação com a Administração Pública, poderia desencadear uma segmentação entre os servidores.

Essa segmentação, por sua vez, poderia abrir espaço para possíveis discriminações entre os grupos de funcionários, resultando em um ambiente de trabalho menos coeso e integrado. Além disso, essa diversidade de regras e vínculos poderia impactar negativamente na harmonia e na colaboração entre os profissionais que atuam em conjunto, impossibilitando a união entre servidores em busca de melhorias à própria classe.

Ademais, os servidores públicos já estáveis também serão atingidos. A PEC 32/2020 permite a redução da jornada de trabalho e, conseqüentemente, de salários. Ainda, permite a flexibilização da terceirização, especialmente em cargos que até então não é possível. Com o aumento da terceirização, além de enfraquecer a classe dos servidores públicos diminuindo o poder de reivindicação e barganha, promove também, como se vê habitualmente, o pagamento de salários muito inferiores aos salários que os servidores públicos estáveis recebem. Em suma, existirão, portanto, pessoas com as mesmas atribuições recebendo salários distintos, fundamentalmente em razão do regime de contratação aplicado.

Com a diferenciação acima exposta, há outra implicação: o regime previdenciário diferente entre os agentes públicos. Com a diferenciação entre regimes previdenciários, é possível que os servidores de hoje sejam prejudicados no futuro, tendo em vista que não existirá um número correspondente de servidores para manter a mesma estrutura.

Benefícios como licença-prêmio, adicionais por tempo de serviço, parcelas indenizatórias, por exemplo, serão suplantadas, ou restringidas aos servidores atuais. Os futuros servidores públicos, portanto, não serão contemplados, de modo que o serviço público, por si só, se tornará ainda menos interessante, afastando potenciais excelentes candidatos.

Outros servidores públicos, que são minoria e já gozam de melhores privilégios, continuarão não sendo afetados pela PEC, por exemplo: os membros dos poderes, por exemplo: parlamentares, magistrados, ministros de tribunais superiores, promotores e procuradores. Em resumo, a mudança de rumo que a PEC 32/2020 promove atinge classes que já não são resguardadas como deveriam, a exemplo dos professores.

A avaliação por desempenho, por sua vez, seria feita por ciclos, e a instauração de Processo Administrativo Disciplinar para demissão por ineficiência ocorreria após o que denominaram de "dois ciclos consecutivos". Não há, entretanto, definição de ciclo, do tempo de cada ciclo e de quem, na prática, seria apontado para realizar estas avaliações.

Por fim, acredita-se que, em um futuro próximo, a ocorrência de concursos públicos se tornaria menos frequente. Isso se deve à perspectiva de uma ampliação na contratação de terceirizados e de profissionais contratados de forma temporária. Esta previsão aponta para uma tendência de escassez progressiva dos concursos públicos, uma vez que a preferência por esses tipos de contratação parece estar em ascensão, especialmente porque estes funcionários, por não terem estabilidade, ficariam à mercê daqueles em cargo de chefia e da classe política.

13 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão da demissão de servidores públicos inassíduos e ineficientes dentro do contexto da estabilidade no serviço público é complexa. A premissa da estabilidade, concebida para assegurar independência e continuidade nos serviços prestados à sociedade, muitas vezes se torna um obstáculo ao lidar com profissionais que não atendem aos padrões mínimos de desempenho.

O estágio probatório, período inicial de avaliação do servidor, visa justamente identificar e afastar indivíduos que não atendem às expectativas, porém, nem sempre se mostra eficaz nesse sentido. A dificuldade em desligar servidores ineficientes nesse período ou após a aquisição da estabilidade gera entraves que prejudicam a eficiência e a qualidade dos serviços prestados.

É inegável a urgência e a importância de estabelecer e implementar dispositivos que simplifiquem o processo de desligamento de servidores que apresentem ausências frequentes (inassiduidade) ou baixo desempenho. Essas medidas, ao serem adotadas, devem primordialmente assegurar que a entrega dos serviços públicos avance continuamente, almejando a manutenção e o aprimoramento de um padrão de excelência. Essa busca por eficiência e qualidade no desempenho dos funcionários públicos é crucial para garantir que a sociedade receba um atendimento consistente e de alta qualidade, alinhado com as expectativas e necessidades da população.

A realidade do serviço público brasileiro, hoje, mostra que o Estado é incapaz de desligar servidores públicos estáveis ineficientes, tendo em vista a omissão legislativa quando da não criação de Lei Complementar, como prevê o artigo 41 da Constituição Federal de 1988. Não havendo procedimento de avaliação periódica de desempenho, não há no que se falar em demissão por ineficiência. Os dados trazidos corroboraram com esse argumento, quando ficou claro a inexistência de desligamentos por mau desempenho entre 2003 e 2019 no serviço público federal.

Ademais, quanto à inassiduidade, embora existam mecanismos que, em teoria, promovam o desligamento de servidores não assíduos, a Lei n. 8112/90 é extremamente branda, de modo que a abertura de Processos Administrativos Disciplinares para averiguação de inassiduidade não são recorrentes, e para que haja motivação, dependem de uma quantidade muito grande de faltas.

Por esse motivo que houve contraposição do regramento da Consolidação das Leis do Trabalho em comparação com a Lei n. 8112.

A sociedade brasileira, há de se destacar, há tempos não mais prestigia o serviço público, e muito disso se dá pela impressão de que os servidores públicos gozam de tanta autonomia que podem, a próprio critério, faltar e não serem produtivos, pois nada lhes irá ocorrer. Essa realidade precisa mudar, especialmente num país com uma das maiores cargas tributárias do mundo.

A implementação de avaliações periódicas padronizadas e concretas, mediante Lei Complementar, o aprimoramento dos processos de gestão de desempenho, a revisão dos critérios de estabilidade e a criação de trâmites mais céleres para desligamentos são algumas das estratégias que podem ser adotadas para lidar com essa problemática. É crucial um equilíbrio entre a proteção dos direitos do servidor e a garantia da eficiência e qualidade dos serviços prestados pelo Estado, visando sempre o bem-estar e a satisfação da sociedade como um todo.

A Reforma Administrativa, personificada na PEC 32/2020, embora tenha trazido pontos de relevância, deixa sem resguardo a maioria dos servidores públicos efetivos que hoje são estáveis. Portanto, sopesando, a PEC 32/2020, em análise, gera mais riscos à segurança jurídica do que benefícios à sociedade. A aprovação desta Proposta de Emenda à Constituição, em verdade, gera temor, pois pode retroceder o Brasil à época das práticas clientelistas, bem como promover a descontinuidade de serviços e políticas públicas.

Logo, nota-se que as propostas para melhorar o serviço público com o desligamento de servidores inassíduos e ineficientes são, ainda, extremamente embrionárias. E, justamente em razão disto, faz-se necessário estender o debate e incluir em pauta a sociedade brasileira, especialmente ouvindo-a. Esse, aliás, é um dos problemas no país: via de regra, a população brasileira não é convidada a opinar e participar das decisões políticas e administrativas, ficando, na maioria das vezes, restrita a demonstrar sua insatisfação por meio do voto.

Outrossim, conforme as informações trazidas, embora a sociedade brasileira esteja gradualmente desprestigiando o serviço público, há ainda a percepção de que é necessário o apoio aos servidores, para que estes melhorem e entreguem resultados que beneficiem a sociedade como um todo; ainda, embora a sociedade compreenda a importância da garantia de estabilidade, há um entendimento, em maior parte, de que a criação de mecanismos de desligamentos de servidores com mau desempenho é fundamental.

Num país como este, em constante ebulição no cenário político, esse tipo de discussão tem de ser levada com cautela e sem imediatismos. Há alas políticas que fazem uso do discurso fácil de que o funcionalismo público é ruim exclusivamente para suprimir direitos (mais do que os que já são suprimidos e desrespeitados). O objetivo, reitera-se, não é tornar o funcionalismo público precário aos servidores, mas selecionar os melhores servidores, mais aptos e, com isso, promover o um melhor atendimento à população.

Nesta perspectiva, defende-se aqui, antes da discussão de qualquer reforma administrativa, a feitura de Lei Complementar para normatizar e padronizar a avaliação periódica de desempenho. Com isto, embora provavelmente não vá resolver a maior parte dos problemas da administração pública, o Estado poderá, a partir destas avaliações, distinguir os bons servidores dos inassíduos ou ineficientes e, finalmente, resolver a omissão legislativa que perdura desde a vigência da Emenda Constitucional número 19 de 1998.

Após isso, sim, seria pertinente reformar a Administração Pública, de modo que o atendimento público evoluísse da mesma maneira em que se observa na iniciativa privada. Na iniciativa privada, a melhoria, em boa parte dos casos, é obrigatória para a manutenção e crescimento de uma empresa. No serviço público, atualmente, não, pois mesmo a população demonstrando insatisfação, se vê obrigada a continuar fazendo uso dos milhares de serviços públicos.

A busca por um caminho que garanta simultaneamente a proteção dos direitos dos servidores públicos e a instauração de sistemas de avaliação e procedimentos de desligamento, dentro de parâmetros que assegurem a plenitude do direito de defesa e o contraditório, emerge como uma etapa importante no aprimoramento do serviço público no Brasil. Alcançar um equilíbrio entre esses

elementos não apenas visa à evolução, mas também à construção de um ambiente de trabalho melhor, capaz de atender às expectativas da sociedade.

REFERÊNCIAS

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

MAZZA, ALEXANDRE. Manual de direito administrativo. 9ª ed. São Paulo. Saraiva Educação, 2019.

SPITZCOVSKY, CELSO. Direito administrativo esquematizado. 2ª edição. São Paulo. Saraiva Educação, 2019.

MARINELA, FERNANDA. Direito administrativo. 12ª edição. São Paulo. Saraiva Educação, 2018.

CARVALHO FILHO, JOSÉ DOS SANTOS. Manual de Direito Administrativo. 33ª edição. São Paulo. Editora Atlas, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2020.

ISMAIL FILHO, Salomão. Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente. Revista de Direito Administrativo. São Paulo. set/dez. 2018.

ABRÃO, Ana Carla; FRAGA NETO, Arminio; SUNDFELD, Carlos Ari. A reforma do RH do governo federal. Série Panorama Brasil, Oliver Wyman, 2019.

SOUZA, R. S. A estabilidade do servidor público não é privilégio. 2018. Disponível em: <https://www.sedufsm.org.br/artigo/reflexoes/543>. Acesso em: 4 nov. 2021.

BRESSER PEREIRA, L. C. Flexibilidade sem medo. Correio Braziliense, Brasília, DF, 26 jan. 1995. p. 13.

BRESSER PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil, Revista do Serviço Público: v. 49 n. 1 (1998). P. 5-42.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf.

SOUZA, Tereza Cristina Padilha de. Mérito, estabilidade e desempenho: influência sobre o comportamento no servidor público. 123p. Dissertação (Mestrado Executivo) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.

GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 8ª ed. São Paulo, editora. Saraiva, 2005.

ARAÚJO, Edmir Netto de. Curso de direito administrativo. 8ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018

CUCOLO, Eduardo. Nenhum dos 7.776 servidores expulsos desde 2003 saiu por mau desempenho. Folha de São Paulo, São Paulo, p. 1-3, 2 jan. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/01/nenhum-dos-7766-servidores-expulsos-desde-2003-saiu-por-mau-desempenho.shtml>. Acesso em: 19 set. 2023

CUCOLO, Eduardo. Lei que permite demissão de servidor está há 22 anos no Congresso. Folha de São Paulo, São Paulo, p. 1-2, 27 set. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/09/lei-que-permite-demissao-de-servidor-esta-ha-22-anos-no-congresso.shtml>. Acesso em: 19 set. 2023.

PODER 360 (SP). 88% dos brasileiros apoiam demissão de servidor público com mau desempenho. PODER 360, São Paulo, p. 1-2, 19 jan. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/88-dos-brasileiros-apoiam-demissao-de-servidor-publico-com-mau-desempenho/>. Acesso em: 19 set. 2023.

MUNIZ, Camila. Maioria dos brasileiros acha que servidores públicos não são bem treinados para atender a população. Extra, Rio de Janeiro, p. 1-2, 25 out. 2021. Disponível em: <https://extra.globo.com/economia-e-financas/servidor-publico/maioria-dos-brasileiros-acha-que-servidores-publicos-nao-sao-bem-treinados-para-atender-populacao-mostra-pesquisa-datafolha-25251034.html>. Acesso em: 19 set. 2023.