

# JNT-FACIT BUSINESS AND TECHNOLOGY JOURNAL - ISSN: 2526-4281 QUALIS B1



**INSTITUTO DA ESTABILIDADE DO SERVIDOR  
PÚBLICO E AS GARANTIAS DO NÃO RETROCESSO  
SOCIAL**

**THE INSTITUTE OF STABILITY OF THE PUBLIC  
SERVER AND THE GUARANTEES OF NON-SOCIAL  
RETREAT**

**Leide Cristina Brito da SILVA  
Centro Universitário Presidente Antônio Carlos -  
UNITPAC**

**Faculdade Católica Dom Orione - FACDO  
E-mail: pedagogadv29@hotmail.com**

**Rafael Xavier de SOUZA  
Faculdade de Ciências do Tocantins FACIT  
E-mail: rafaelxavierdesouza@hotmail.com**



**RESUMO:** O presente estudo é sobre o Instituto da Estabilidade dos servidores públicos e sua segurança jurídica frente a uma iminente reforma administrativa. Tem como objetivo analisar os critérios, a finalidade e os limites do referido instituto, bem como a realidade social que o envolve. Busca apresentá-lo em seu contexto histórico, trazendo em análise a legislação e os princípios que regem a atividade dos servidores. Objetiva também, apresentar os usuais procedimentos avaliativos de desempenho do servidor público procurando verificar se há lacunas no ordenamento jurídico que possam ser fontes de problemas. A pesquisa possui método dedutivo e qualitativo, contendo dados de bibliografia atual, legislação e jurisprudência. Foram analisados e esclarecidos pontos relevantes sobre o instituto e as falhas que ocorrem devido à ausência de critérios objetivos de seleção e do procedimento avaliativo de pessoal. Apresenta, ainda, percepções de senso comum da sociedade sobre a qualidade dos servidores públicos. Por fim, ressalta a importância da continuidade da estabilidade, sugerindo soluções que visam uma eficiente seleção, proteção e valorização dos servidores na Administração Pública de qualidade.

**Palavras-chave:** Estabilidade. Servidor Público. Administração Pública. Eficiência.

**ABSTRACT:** The present study is about the Institute for the Stability of civil servants and their legal security in the face of an imminent administrative reform. It aims to analyze the criteria, the purpose and the limits of that institute, as well as the social reality that surrounds it. It seeks to present it in its historical context, bringing into analysis the legislation and the principles that govern the activity of civil servants. It also aims to present the usual performance evaluation procedures of the public servant trying to verify if there are gaps in the legal system that could be sources of problems. The research has a deductive method and is descriptive and qualitative, containing data from current bibliography, legislation and jurisprudence. Relevant points about the institute and the failures that occur due to the absence of objective selection criteria and the staff evaluation procedure were analyzed and clarified. It also presents, common sense perceptions of society about the quality of public servants. Finally, it emphasizes the importance of continuity of stability, suggesting solutions that aim at an efficient selection, protection and valorization of public quality civil servants.

**Keywords:** Stability. Public server. Principles of Administration. Efficiency.

## INTRODUÇÃO

A estabilidade do servidor público tem sido alvo de grandes debates e críticas há tempos. Parte das discussões tem como prioridade absoluta depreciar a imagem dos servidores e responsabilizar a classe pelos resultados não satisfatórios na administração pública.

Atualmente, as discussões vêm se intensificando na mídia e na sociedade em razão da insatisfação popular com o Estado, e principalmente devido a uma possível supressão desse instituto frente a uma iminente reforma administrativa. Além disso, predomina o senso comum de que a estabilidade é apenas um instrumento de acomodação e mero privilégio dos servidores.

A temática envolve questões do passado relacionadas à cultura e a política que são bem presentes nos dias atuais. Assim, por se tratar de um tema polêmico e de relevância na sociedade, esse instituto traz de fato muitos questionamentos, especialmente no que diz respeito à relação da estabilidade com a prestação de serviço público eficiente e o que se espera de um verdadeiro estado democrático de direito.

O tema do presente trabalho surgiu a partir de vivência pessoal, sobre minha atuação no serviço público como servidora estável na educação do município de Araguaína, Tocantins. A escolha também se deu, a partir de inquietações frente às críticas e as ameaças nos dias atuais sobre o fim da estabilidade, e de questionamentos sobre as razões que justificam a existência e a continuidade da estabilidade para os servidores públicos. E principalmente, sobre o sentimento de insegurança jurídica, diante de incertezas que se apresenta na administração pública, e das possibilidades de um eventual retrocesso histórico nas garantias da Constituição Federal.

Contudo, faz-se indiscutivelmente necessária a abordagem do tema, tendo em vista que, de acordo com as gerações de direito, presentes na obra “A Era dos Direitos”, de Norberto Bobbio, a estabilidade do servidor corresponde a um direito individual homogêneo de terceira dimensão, uma vez que, vai além do individual (primeira dimensão), e do direito trabalhista, (segunda dimensão) (NUNES JÚNIOR, 2019, p. 625).

Outrossim, leva-se em consideração a natureza metaindividual, por se tratar de um direito fundamental, merecedor de proteção, que tem como premissa a garantia de direitos essenciais à coletividade, além de sua inclusão no rol das cláusulas pétreas por abranger direitos das três dimensões (social, econômico e metaindividuais) conforme interpretação extensiva do artigo 60, parágrafo 4º, IV da Constituição Federal. Nessa perspectiva, os

princípios e os objetivos fundamentais estão alicerçados na dignidade da pessoa humana, no devido processo legal e na busca de uma sociedade democrática.

Nesse sentido, compreender quais as razões do surgimento e evolução desse instituto, e qual o sentido de sua permanência nos dias atuais é algo bastante relevante para a concretização das garantias estabelecidas na Constituição Federal de 1988. Isso pode significar a compreensão da estabilidade no ordenamento jurídico, no seu aspecto formal, conceitual e literário. Esse tipo de reflexão e contextualização pode ajudar a entender de forma crítica, se a estabilidade pode servir como instrumento contra a corrupção e eficiência na atuação dos servidores.

Nessa perspectiva, esse trabalho tem como principal objetivo refletir sobre o instituto da estabilidade na administração pública e analisar a partir do contexto histórico, se ela ainda faz sentido nos dias atuais. Objetivou-se ainda, a compreensão das garantias que a estabilidade oferece para a administração, para o servidor e para a sociedade, além de verificar e esclarecer como o ordenamento jurídico brasileiro se posiciona em relação aos servidores com baixo desempenho. O método utilizado é o dedutivo e qualitativo, com estudo bibliográfico do tema por meio de pesquisas em livros, artigos científicos, legislação e jurisprudência.

No que diz respeito ao modo como o trabalho foi estruturado, tem-se inicialmente o conceito de estabilidade, fazendo uma breve contextualização histórica desde o seu surgimento. Em seguida, será analisado em relação à sua finalidade, com base nos princípios que regem a atividade dos servidores, destacando o princípio da eficiência trazido pela Emenda Constitucional 19 de 1998. Diante de tal investigação, questionou-se sobre as contradições do servidor parasita x administração pública efetiva e o olhar da sociedade em relação ao tema da estabilidade.

A última parte da pesquisa centrou-se em aspectos mais pontuais. Buscando explicitar, do ponto de vista constitucional em relação ao que é disciplinado sobre a avaliação de desempenho analisando o estágio probatório e as hipóteses em que o servidor pode ser demitido se for ineficiente ou cometer irregularidades. Por fim, destina-se à observação de aspectos relevantes do passado que se relacionam com os dias atuais e que justificam a sua relevância na administração pública, com possíveis sugestões de melhorias.

## BREVE HISTÓRICO DO INSTITUTO DA ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO NO BRASIL

Em primeiro lugar, para refletir se a estabilidade ainda faz sentido ou não nos dias atuais é necessário adentrarmos no passado e fazer um resgate do seu surgimento no Brasil, recorrendo brevemente sobre as principais mudanças ocorridas nas Constituições. Antes é indispensável uma análise conceitual e literária para compreensão do tema a partir de subsídios do texto constitucional e de alguns doutrinadores.

De acordo com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 05 de junho de 1998, a estabilidade foi consagrada em Nossa Carta Magna, no artigo 41. A mesma menciona que “são estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público” (BRASIL, 1988).

Ademais, esse prazo de três anos deve ser analisado em conjunto com o parágrafo 4º do mesmo artigo, que também teve a sua redação modificada pela Emenda Constitucional nº. 19, o qual trouxe um segundo requisito, que assim preleciona “como condição para a aquisição da estabilidade é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade” (BRASIL, 1998).

Nas palavras de Carvalho Filho (2018), a estabilidade diz respeito a uma prerrogativa constitucional atribuída aos servidores públicos em provimento efetivo, que somente pode ser adquirida, após o preenchimento de requisitos, como a execução das funções pelo prazo de três anos e a avaliação de desempenho.

Segundo Meirelles (2013), em seus ensinamentos é acrescida a expressão “permanência” no serviço público, dada exclusivamente aos servidores investidos em cargos públicos de provimento efetivo em virtude de concurso público, o qual tenha sido avaliado em estágio probatório de três anos e participado de avaliação especial de desempenho organizada por comissão.

Para Carvalho Filho (2011), a estabilidade pode ser definida como “o direito outorgado ao servidor estatutário, nomeado em virtude de concurso público, tendo sua permanência no serviço público após três anos de efetivo exercício, como passou a determinar a EC nº 19/98, que alterou o art. 41 da CF”. Cabe apontar aqui, o conceito de estabilidade segundo Mello (2012), que assim definiu os requisitos:

Após três anos de exercícios subsequentes à nomeação por concurso, o servidor público goza de estabilidade (art. 41). Para sua aquisição é obrigatória avaliação especial de desempenho, por comissão para tal fim instituída (art. 41 §4º).

Em suma, como podemos analisar pelos elementos fundamentais dos conceitos acima apresentados, a estabilidade é uma garantia constitucional que assegura aos servidores efetivos o direito de permanecer no cargo público e não serem demitidos por qualquer motivo.

Outrossim, é importante a compreensão desse instituto a partir do seu surgimento, pois o período que antecedeu a estabilidade foi marcado por interferência política ou econômica conforme relata Meireles (2013, p. 518): “De fato, quase como regra, a cada alternância do poder partidário, o partido que assumia o Governo dispensava os servidores do outro, quer para admitir outros do respectivo partido, quer por perseguição política”.

O primeiro registro de estabilidade no Brasil foi no ano de 1915, com a lei 2.924, e a mesma surge para proteger a classe de trabalhadores ferroviários, sendo uma forma de compensação ao trabalhador que já tinha completado 10 anos de serviço. Nesse período não havia as leis trabalhistas, então era comum o trabalhador passar muitos anos em uma empresa e ser demitido por qualquer motivo e sem direito a nada; então ela apenas evitava as demissões arbitrárias, não sendo uma vedação absoluta (BRASIL, 1915).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1934, juntamente com o estado novo de Getúlio Vargas, os empregados que tinham 10 anos de trabalho passaram a ser protegidos. Destaca-se neste ano, o primeiro registro de estabilidade para servidores públicos, concedida após 2 anos de serviço e nesse mesmo período do estado novo, o surgimento do DASP – (Departamento Administrativo do Serviço Público).

Além disso, o referido departamento criou o concurso público a fim de combater o patrimonialismo e o clientelismo, pois até então, não existiam critérios técnicos de seleção dos empregados. Era comum a cultura dos “cabides de emprego” onde o administrador colocava seus parentes e amigos dentro da administração pública (BRASIL, 1934).

Por essa razão, a Carta de 1938 cria a estabilidade, garantindo aos servidores públicos a proteção no serviço contra demissões arbitrárias do governo. Posteriormente, foram promulgadas as constituições de 1946 e 1967, e todas elas mantiveram a estabilidade, tanto para os servidores públicos, como para os empregados da iniciativa privada.

Outrossim, destaca-se que, menos de 20% dos trabalhadores da iniciativa privada possuíam a estabilidade, pois os patrões forçavam as demissões antes de completar o período decenal.

A atual Constituição de 1988 consagrou o instituto da estabilidade aos servidores públicos, acabando de vez com a estabilidade sem concurso público. Esse texto sofreu alterações em 1998, com a promulgação da emenda constitucional 19, que passa de 2 para

3 anos o tempo de efetivo exercício público por meio do estágio probatório, para que assim os servidores concursados tenham direito a essa proteção (BRASIL, 1988).

De acordo com os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público (BRASIL, 1988).

Assim, foi aplicado o benefício da estabilidade extraordinária, mesmo sem concurso público. Ressalta-se ainda que, o direito adquirido e a estabilidade por essa forma ficaram conhecidos como admitidos estáveis, sendo seus detentores ocupantes de cargo efetivo.

Ante o exposto, para melhor entendimento do contexto histórico, Coutinho (1999) põe em evidência a seguinte reflexão:

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

Por conseguinte, o contexto supracitado faz alusão a uma conquista democrática do funcionalismo público, onde a estabilidade surge para que os servidores não se submetam a discricionariedade do poder público e sim à lei.

## **FINALIDADE DA ESTABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE REGEM A ATIVIDADE DOS SERVIDORES**

A razão da existência da estabilidade pública teve como premissa a proteção dos servidores contra perseguições políticas ou demissões injustas. Tais motivos justificam sua finalidade principal, que é basicamente assegurar aos servidores públicos uma menor vulnerabilidade ou pressão externa que possa, de alguma forma, comprometer o andamento das atividades desempenhadas.

Além disso, existe para resguardar o quadro efetivo de servidores contra abusos, para que não venha a ser total ou parcialmente alterado quando diante de mudança de governantes, gerando mercado de troca entre cargos e favores.

Alexandrino e Paulo (2017, p. 397) defendem que:

A preocupação que justificou a criação do instituto e sua elevação a patamar constitucional é a de possibilitar que os servidores públicos resistam a ingerências de natureza política, ou pressões de grupos econômicos, visando a obtenção de privilégios e favorecimentos de toda ordem, em síntese, evitar que os servidores públicos, no exercício de suas atribuições, sejam coagidos de qualquer forma, para assim, atuarem em desacordo com o princípio da impessoalidade, em evidente detrimento do interesse público.[...] Outro motivo importante para explicar a existência da estabilidade é a necessidade de profissionalização dos quadros funcionais do serviço público, o que se torna inviável se, a cada mudança de governo, puderem ser promovidos nos cargos de natureza técnico-profissional (não política) as famosas "degolas", com a substituição geral dos apaniguados da administração anterior pelos apadrinhados da vez.

Com base nesse entendimento, esse instituto garante ao servidor uma atuação de forma autônoma, em conformidade com a lei, protegendo toda uma coletividade contra as práticas de patrimonialismo, clientelismo e nepotismo.

Desse modo, é imprescindível que, depois de adquirida, o servidor estável desempenhe sua função em consonância com os princípios constitucionais, que como bem conceitua Meirelles (2013, p. 90) são “os fundamentos da ação administrativa, ou por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública”.

No que tange à aplicação desses princípios, Figueiredo (2004, p. 38) ensina que “são normas gerais [...] as quais todo ordenamento jurídico, que se construa com a finalidade de ser um Estado Democrático de Direito, em sentido material deve respeito”.

Desse modo, por se tratar de normas jurídicas de cunho valorativo que devem ser obedecidas pela administração pública, estas devem permear todos os atos e atividade executada e, se não respeitadas, podem acarretar sanções jurídicas.

Indubitavelmente, dizem respeito a expressos e implícitos, cuja finalidade consiste em orientar e contribuir diretamente para a efetiva atuação dos servidores estáveis (BRASIL, 1988, art. 37, caput).

No que concerne ao princípio da legalidade, segundo Figueiredo (2004) trata-se de uma conquista do Estado Democrático de Direito e uma proteção do cidadão contra o abuso de poder. Com base nesse princípio, a administração pública só pode agir em conformidade com a lei.

Acerca disso, o texto constitucional revela em seu artigo art. 5º, inciso II que, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei” (BRASIL, 1988).



Segundo esse dispositivo, os atos da Administração Pública devem ser pautados em premissas legais, previamente estabelecidas. Importante mencionar os ensinamentos de Carvalho Filho (2013, p. 19): “O princípio da legalidade é certamente a diretriz da conduta dos agentes da administração”.

Para Di Pietro (2019, p. 214), este princípio “[...] constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais”. No entanto, estabelece a restrição ao exercício desses direitos em benefício da coletividade; e sua criação visa, além disso, a limitação da Administração Pública em realizar o que estiver previamente autorizado em lei, muito embora possa decidir, por meio da discricionariedade, pela melhor oportunidade e/ou conveniência para a prática do ato administrativo.

Em se tratando de princípio da impessoalidade, o mesmo possui relação com o instituto, pois de acordo com Carvalho Filho (2011), objetiva a igualdade de tratamento e a vedação à promoção pessoal. Assim, a prioridade é o interesse público de servir a todos, uma vez que o Estado atua por meio de seus agentes públicos.

Em análise a esse princípio, Mello (2010, p. 114) ensina que:

Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen­to­sas. Nem favoritismo ou perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é, senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia.

No que se refere ao princípio da moralidade, ainda segundo o autor, os preceitos éticos devem fazer parte das relações da administração e dos administrados em geral, e especialmente nas relações internas com os servidores. Importante destacar em seus ensinamentos a necessária preservação dos padrões da moral na atividade pública, em virtude dos abusos e apadrinhamentos ocorridos, onde o mesmo faz alusão à vedação da condenável prática de nepotismo como revoltante forma de improbidade administrativa. (CARVALHO FILHO, 2011).

Nesse sentido, Meirelles (2013, p. 92) menciona que:

O agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto.

Por oportuno, cabe dar maior visibilidade ao princípio da eficiência, uma vez que as grandes discussões sobre a permanência da estabilidade na administração pública estão diretamente ligadas à qualidade da atividade desenvolvida pelos servidores e a sua conduta.

Esse princípio tornou-se expresso com o advento da Emenda Constitucional nº 19/98, o qual foi inserido no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, e desde antes de sua inclusão já era consagrado em leis extravagantes, jurisprudência e doutrina.

Como bem ensina Meirelles (2013, p. 102) “O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”. O mesmo é responsável por nortear toda a atuação administrativa na incessante busca pela obtenção de resultados positivos e satisfatórios no atendimento do serviço público (MEIRELLES, 2013). Tal entendimento coincide com o de Carvalho Filho (2011, p. 27) que acrescenta:

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

Segundo Di Pietro (2019) há dois importantes aspectos relacionados ao princípio da eficiência, o primeiro diz respeito ao desempenho do agente público, em que se espera que este alcance o melhor funcionamento possível na execução das atividades, com a finalidade de obter os melhores resultados. O outro aspecto refere-se à forma de organização, estruturação e execução da administração pública, exigindo-se que haja com racionalidade na prestação do serviço público.

## **CONTRADIÇÕES: SERVIDOR PARASITA X ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EFETIVA**

Na administração pública, com base no princípio da eficiência, busca-se uma prestação de serviço que atenda os interesses públicos, de tal modo que se atinja os fins e alcance o verdadeiro estado democrático de direito.

De acordo com Mazza (2015), “as competências administrativas constituem verdadeiros poderes-deveres instrumentais para a defesa do interesse público”. Desse modo, o autor esclarece que, dentro da estrutura administrativa há o poder hierárquico, na qual a atividade do servidor possui um vínculo de subordinação por aqueles que estão exercendo atribuições de “comando, chefia e direção” (MAZZA, 2015).

Assim, conforme disciplinado na Lei nº 8.112/90, compreende-se que os servidores no exercício da função possuem uma atuação pautada nos deveres e obrigações (BRASIL, 1990).

Ademais, ao se falar em administração pública eficiente deve-se, sobretudo, afastar os interesses pessoais dos administradores e buscar de fato os reais interesses da coletividade, pois é necessária, de um modo geral, que haja uma observância desse princípio na relação direta dos serviços públicos que são prestados à coletividade, e também nos serviços internos das pessoas federativas e das pessoas vinculadas a administração (CARVALHO FILHO, 2011, p. 26).

Coutinho (1999, p. 99) chama a atenção para outro aspecto, vejamos: “Essa administração encontra-se repleta de vícios, que muitas vezes, independem da pessoa do servidor, tais como: excesso de burocracia, nepotismo, inércia e excesso de gastos”. Ademais, não é de agora que a figura do servidor público vem sendo apontada como a origem e o fim dos muitos problemas que afetam a administração pública.

Como se observa, na administração pública muitas coisas se relacionam com a estabilidade, e há vários fatores negativos e estrutura precarizada na qual o servidor estável interage.

### **A percepção da sociedade acerca da estabilidade**

A estabilidade vem sendo compreendida pela sociedade como um instrumento de acomodação e privilégio do servidor no exercício de sua função. Muitos consideram que ela é a razão da ineficiência na prestação dos serviços públicos.

Acerca desse ponto de vista, Meirelles e Burle Filho (2016, p. 555) explicam que:

[...] os nomeados em comissão e os admitidos na forma do art. 37, IX, da CF, cujos vínculos empregatícios têm sempre um caráter provisório, jamais adquirem estabilidade. Não podem pretender a permanência no serviço público, porque essa garantia, repetimos, é exclusiva dos servidores regularmente investidos em cargos públicos de provimento efetivo em virtude de concurso público.

Depreende-se que é comum grande parte da sociedade não saber identificar quem são os verdadeiros servidores estáveis. Acerca dessa confusão, frise-se que a estabilidade de que trata o artigo 41 da Constituição somente se aplica a servidores públicos em sentido estrito, que se submetem ao regime jurídico funcional estatutário e de modo exclusivo aos ocupantes de cargo público de provimento efetivo (ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p. 370).

De acordo com Mazza (2015) a Constituição Federal estabelece além do regime estatutário, o regime de contratação celetista. Com isso, na administração pública, há os servidores ocupantes de cargos públicos regidos por estatuto de regime próprio e também, os empregados públicos regidos pela CLT. Essa convivência é bastante comum no interior da mesma entidade de direito (CUNHA JÚNIOR, 2018).

Observe-se que, a má qualidade no serviço público não pode ser atribuída somente ao servidor de Estado, titulares de cargos efetivos, uma vez que também predomina na administração pública os contratados temporariamente, que advêm de indicações por critérios políticos ou de excepcional interesse público, não condizente com a garantia constitucional dos servidores de Estado. Estes por sua vez, pelo senso comum são os chamados servidores de governo, não contemplados pela estabilidade (DI PIETRO, 2019).

Importante destacar ainda, que a regra da estabilidade é incompatível para os cargos em comissão por se tratar de cargo de livre nomeação e exoneração. Além disso, a respeito dos membros ocupantes de cargos vitalícios, a garantia é bastante semelhante à da estabilidade, mas esta, não deve ser confundida, uma vez que se refere a uma garantia especial de permanência, e “os efeitos da vitaliciedade são mais benéficos para o titular do cargo do que os advindos da estabilidade (CARVALHO FILHO, 2017).

### **Direito ou privilégio?**

Alexandrino e Paulo (2015) esclarecem que, a estabilidade evita que “os servidores públicos, no exercício de suas atribuições sejam coagidos, de qualquer forma a atuar em desacordo com o princípio da impessoalidade em evidente detrimento do interesse público”.

De acordo com Araújo (2018, p. 367):

O direito de permanência no serviço público sempre foi considerado como medida de proteção ao servidor para o desempenho imparcial e impessoal de seu cargo, apenas voltado para o interesse público de suas funções, para as quais foi admitido. Administradores incompetentes, [...] consideram esse direito à estabilidade um entrave ao serviço, propugnando a volta aos tristes tempos em que o servidor ficava à mercê política (para não dizer pior) dos governantes de plantão e seus apaniguados.

Outrossim, a estabilidade corresponde a uma ferramenta de garantia da continuidade administrativa, bem como de proteção à sociedade contra ingerências de administradores que, querendo tirar proveito próprio, distribuem cargos sem os devidos critérios de seleção. Além disso, é um importante instituto para a promoção da eficiência e da racionalidade da Administração (SOUZA, 2002).

Depreende-se do entendimento de que esse direito faz alusão ao objetivo primordial do servidor que é de zelar e fazer cumprir os deveres inerentes à função pública.

Cabe ainda uma reflexão dos dizeres de Mello (2001): “[...] a estabilidade representa um direito individual dos servidores que já obtiveram nos termos anteriormente previstos na constituição, e representa além disso um direito adquirido, ambos protegidos por cláusula pétrea”.

Diante do exposto, infere-se que, não há que se falar em privilégio, pois a regra da estabilidade é indiscutivelmente um direito assegurado pela Carta Magna e uma garantia para toda a sociedade (BRASIL, 1988). A mesma protege o servidor contra a corrupção, e sua existência é primordial para que se cumpra o devido Estado democrático de Direito.

## **ESTÁGIO PROBATÓRIO**

Como vimos, o estágio probatório é um dos critérios exigidos para a obtenção da estabilidade. Por essa razão, é imprescindível a sua observação, pois segundo Carvalho Filho (2011, p. 612): “Estágio probatório é o período dentro do qual o servidor é aferido quanto aos requisitos necessários para o desempenho do cargo, quesitos estes que são relativos ao interesse no serviço, adequação, disciplina, assiduidade e outros do mesmo gênero”.

O mesmo encontra-se disposto no artigo 41, § 4º da CF/88, e no artigo 20 da Lei nº 8.112/90. A respeito do prazo do estágio probatório, este será de três anos de efetivo exercício por parte daqueles servidores que forem nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de aprovação em concurso público, e somente após esse prazo é que se adquire a estabilidade (BRASIL, 1988).

Cabe mencionar que a Corte Suprema, já se manifestou sobre o tema, no AI 754.802-AgR-ED, Segunda Turma, Relator: Ministro Gilmar Mendes. Vejamos: “[...] a Emenda Constitucional 19/1998, que alterou o Art. 41 da Constituição Federal, elevou para três anos o prazo para a aquisição da estabilidade no serviço público e, por interpretação lógica, o prazo do estágio probatório”.

Outrossim, a estabilidade é considerada um instituto que guarda relação com o serviço e não com o cargo em que ocupa. Logo, compreende-se que o servidor que se sujeitar a novo concurso e estágio probatório e este estiver em conformidade com estatuto funcional deve ser assegurado para possibilidade de retorno em virtude do princípio da estabilidade.

Ainda nesse sentido é preciso ressaltar que, o Superior Tribunal de Justiça, vem aduzindo que “o servidor estável, ao ser investido em novo cargo, não está dispensado de cumprir o estágio probatório” (CARVALHO FILHO, 2011).

Ademais, o estágio probatório tem sido considerado por muitos, inclusive pelos próprios legisladores, como um dos males do sistema de estabilidade funcional, devido a ineficiência no sistema de comprovação adotado pela administração para avaliar os servidores (CARVALHO FILHO, 2011).

Isso ocorre porque não há um sistema organizacional capaz de comprovar uma seleção de forma justa e apropriada para que de fato sejam escolhidos os melhores servidores. Com isso, muitos que se mostram “ineptos, desidiosos e desinteressados” acabam adquirindo a estabilidade (CARVALHO FILHO, 2011).

### **O dever de eficiência e a Avaliação de desempenho**

O ordenamento jurídico impõe que na execução da atividade administrativa seja imprescindível que o Estado por meio de seus agentes possua uma atuação voltada para o cumprimento de deveres específicos que vise os fins públicos (CARVALHO FILHO, 2011).

Cumprir destacar, o dever de eficiência trazido pela emenda constitucional 19/1998, pois está diretamente relacionado à estabilidade e corresponde a uma obrigação de que o serviço público seja prestado com qualidade, exigindo-se um nível de padrão elevado na atividade exercida pelos servidores, além de uma atuação efetiva e célere, pautada em diversos atributos, como a perfeição técnica e a economicidade (ALEXANDRINO; PAULO, 2015).

Nesse viés, Carvalho Filho (2018) acrescenta que a eficiência vai muito além da natureza da atividade, sendo necessário que tal dever resida em uma qualificação contínua e compatível com as funções ao seu cargo e um rigor no recrutamento dos servidores.

Segundo Alexandrino e Paulo (2015, p. 241):

A EC 19/1998 erigiu esse dever à categoria de princípio constitucional administrativo (princípio da eficiência, expresso no caput do art. 37), manifestando preocupação não só com a produtividade do servidor, mas também com o aperfeiçoamento de toda a máquina administrativa, por meio da criação de institutos e controles que permitam o aprimoramento e uma adequada avaliação de desempenho de seus órgãos, entidades e agentes.

Importante salientar, que a eficiência é um fator fundamental, especialmente para a permanência na função pública, por isso, é necessário que se assegure a qualificação

técnica dos agentes e que sejam realizadas avaliações periódicas de desempenho, tendo em vista que só se adquire a estabilidade após a aprovação na avaliação especial de desempenho realizada por comissão instituída para essa finalidade, na forma do art. 41, § 4º, da CBRF (OLIVEIRA, 2015).

A grande questão é, que se a referida avaliação não acontece com seriedade e honestidade, conseqüentemente o dispositivo torna-se simples letra morta (CARVALHO FILHO, 2011).

Por conseguinte, conforme o autor supracitado, ressalta-se, que o procedimento avaliativo estabelecido no artigo 41, § 1º, III do texto constitucional, ainda não foi regulamentado por lei complementar, o que compromete a sua realização e efetivação trazendo sérios prejuízos à gestão pública e à própria sociedade, além de contribuir para um distanciamento da eficiência em face da estabilidade (BRASIL, 1988).

### **Hipóteses de perda do cargo do servidor público**

Há uma premissa de que o servidor com estabilidade é intocável, que embora apresente inapto para o trabalho, ainda assim, não pode ser demitido. Cabe esclarecer que, com base na Constituição Federal, artigo 41, § 1º, há 3 hipóteses em que o servidor público perde o cargo. Essas hipóteses possuem caráter de penalidade, e resultam na demissão do servidor público (OLIVEIRA, 2019).

O servidor público estável só perderá o cargo: I – em virtude de sentença judicial transitada em julgado; II – mediante procedimento administrativo em que lhe seja assegurada a ampla defesa; III – mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa (BRASIL, 1988).

De acordo com Carvalho Filho (2018), alguns requisitos devem ser atendidos para que um servidor estável seja de fato demitido, são eles: o cometimento de infração grave; apuração da infração em processo administrativo e a garantia do direito à defesa de maneira ampla.

Há também uma quarta hipótese de perda do cargo conforme art. 169, § 4º, da Constituição (BRASIL, 1988). Esta por sua vez, se refere à exoneração e diferentemente das demais, não é punitiva. A mesma poderá ocorrer nos casos em que a Administração Pública venha a exceder os limites de gastos com pessoal, e somente após a obediência das observações pertinentes às regras (CARVALHO FILHO, 2018).

Especificamente, no que tange à demissão por insuficiência do servidor estável merece atenção aos dizeres de Alexandrino e Paulo (2015):

A exoneração por insuficiência de desempenho depende de lei complementar. Nessa hipótese, é tão evidente que há algum caráter punitivo que o próprio texto constitucional assegura ampla defesa ao servidor (lembramos que a Constituição, em seu art. 5º, LV, dispõe que aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes) (ALEXANDRINO E PAULO, 2015, p. 369).

Conforme Oliveira (2019), o procedimento avaliativo estabelecido no artigo 41, § 1º, III do texto constitucional, não possui aplicação imediata, pois trata-se de norma de eficácia limitada. Ademais, há necessária observância à garantia do direito ao contraditório, quando diante de injustiças contra arbitrariedades e perseguições (CARVALHO FILHO, 2011).

Infere-se, portanto, que não havendo norma complementar que regule a avaliação de desempenho, então, na prática, a possibilidade de demissão do servidor público ineficiente é praticamente mínima.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Através da presente pesquisa foi possível a compreensão dos benefícios do instituto da estabilidade na atuação dos servidores. Sua permanência é imprescindível para a promoção da segurança jurídica e continuidade na qualidade do serviço prestado, além de ser uma garantia para toda a sociedade.

A pesquisa possibilitou o esclarecimento de discursos que são parte do senso comum da sociedade acerca do instituto. Permitiu ainda, uma compreensão sobre as falhas em torno do instituto e as causas que influenciam na qualidade do serviço público e da necessidade urgente do cumprimento das garantias estabelecidas em lei.

Nesse aspecto, verificou-se que a concretização dessas garantias só irá se cumprir quando todos os cidadãos, inclusive, os próprios servidores e gestores públicos, forem responsáveis e assumirem o compromisso pela eficácia na prestação dos serviços públicos, e isso dependerá do exercício dos poderes estatais e de uma mudança significativa na cultura da sociedade comprometida com a constituição.

Pode-se verificar também, a necessidade da realização de concursos públicos e seleção criteriosa de pessoas capacitadas que de fato possam contribuir e atender os fins da administração pública. Em segundo plano, isso pode resolver as formas vulneráveis de contratação de servidores que sofrem assédio moral e abusos por parte dos políticos.

Nesse aspecto, foi evidenciado que mesmo existindo algumas falhas nos critérios de seleção, a continuidade dos servidores concursados nos quadros da administração é



imprescindível, considerando que os mesmos, possuem nível elevado e capacidade para o bom desempenho profissional. Em processos mais longos, a sua permanência pode resolver inclusive, a continuação e acompanhamento de projetos de qualidade, e das questões de improdutividade e alta rotatividade dos cargos ocupados por indicação política.

Verificou-se com o estudo, que a troca constante de servidores é uma das causas que influencia diretamente na qualidade dos serviços prestados, uma vez que, a quantidade de servidores contratados supera o percentual de vagas permitida em lei, além de ser bem maior que a quantidade de servidores concursados.

Em análise as avaliações periódicas, foi possível a compreensão dos prejuízos diante de uma legislação omissa ao problema da ausência de norma regulamentadora e dos instrumentos de gestão efetivos. Nesse aspecto, verificou-se, que tanto o poder público, como a sociedade, ignoram a origem e as causas da ineficiência funcional.

Observou-se ainda, que se a estabilidade trata-se de direito fundamental do servidor, que pode ser compreendida como direito individual homogêneo, já que possui característica de direito coletivo, então, a respeito disso, cabe uma analogia com os fatos ocorridos na reforma administrativa da Constituição Federal de 1988, onde os comissionados que estavam há mais de 5 anos no serviço público passaram a ter o direito a estabilidade, mesmo sem as exigências de seleção.

Nessa perspectiva, caso ocorra uma nova reforma onde o instituto sofra modificações ou até mesmo sua extinção, o servidor público que já é estável não perderá esse direito. Porém, ressalta-se, que a norma constitucional não prevê expectativa de direitos futuros, e nesse caso, não atingiria somente os futuros servidores, pois os atuais servidores estáveis, também podem ser atingidos, caso haja novas regras de avaliações.

Desse modo, havendo a extinção ou restrição do instituto, além de sujeitar os servidores as demissões subjetivas das chefias e arbitrariedades do poder público como houve no passado, seria um retrocesso histórico nas garantias previstas em lei e uma afronta aos princípios constitucionais.

Nota-se com a pesquisa, que as falhas evidenciadas que se apresentam em torno da estabilidade poderão ser corrigidas com a aplicação de forma plena dos princípios constitucionais, melhoria de mecanismos existentes e cumprimento da lei.

O estudo tornou possível, a compreensão da relevância das avaliações como instrumentos de melhorias das políticas públicas e na viabilização de aferição do desempenho dos servidores públicos.

Nesse ponto, considera-se como solução de melhorias no Instituto, que as avaliações periódicas sejam ferramentas concretas, com metas e objetivos claros. E que

possam ser eficazes, juntamente com a garantia das condições de aperfeiçoamento dos servidores por meio dos cursos de capacitação e formação continuada como forma de incentivo e qualificação.

Considera-se ainda como solução, que as avaliações possam alcançar todos os servidores, inclusive, gestores e os contratados temporariamente, independentemente de serem admitidos pelas regras do concurso público.

Contudo, que a classe seja respeitada e que não haja generalizações que possam comprometer a dignidade dos servidores, como ocorreu recentemente em um discurso proferido pelo governo, onde se referiu aos servidores utilizando a expressão “parasitas”, pois muitos atuam com boa-fé e excelência a função a qual fora designado e conforme os ditames legais.

Diante do exposto, espera-se que o direito a estabilidade seja mantido e aperfeiçoado de forma contínua, e que os gestores públicos não comprometam a qualidade no serviço público sendo coniventes com indicações políticas sem critérios objetivos de seleção e principalmente com servidores inoperantes que se utilizam da estabilidade como forma de escudo de proteção.

Por fim, é imprescindível o reforço na fiscalização de todos os que integram os quadros da administração pública, para que a corrupção não tome conta do serviço público.

115

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Sarava Educação, 2018.

BRASIL. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/cons\\_tituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-publicacaooriginal-1-pl.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/cons_tituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-publicacaooriginal-1-pl.html). Acesso em: 19 set. 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 04 jun. 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm). Acesso em: 13 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 2.924, de 5 de janeiro de 1915**. Fixa a Despesa Geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1915. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-2924-5-janeiro-1915-574326-publicacaooriginal-97490-pl.html>. Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF, 11 dez. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 19 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas do Estado Brasileiro**. 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasestado/filtros-series/2/funcionalismo-federal>. Acesso em: 18 abr. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Em 1967, FGTS substituiu estabilidade no emprego**. 2017. Disponível em: [www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/05/em-1967-fgts-substituiu-estabilidade-no-emprego](http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/05/em-1967-fgts-substituiu-estabilidade-no-emprego). Acesso em: 13 set. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2011.

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

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

COUTINHO, Ana Luísa Cellino. A Estabilidade do Servidor Público na Reforma Administrativa. **Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado de Pernambuco – ESMAPE**. Recife, v.4, n. 9, jan./jun. 1999.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito administrativo**. Salvador, JusPodivm, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. Malheiros Editores: São Paulo, 2004.

Leide Cristina Brito da SILVA e Rafael Xavier de SOUZA. Instituto da Estabilidade do Servidor Público e as Garantias do Não Retrocesso Social. **JNT-Facit Business And Technology Journal - ISSN: 2526-4281 QUALIS B1. Fevereiro 2021 - Ed. Nº 23. Vol. 1. Págs. 99-118.**

FREITAS, H. D. **A história da estabilidade no Brasil**. 2020. Disponível em: [https://www.youtube.com/channel/UCMjar\\_Ldo7t0TjWTn3FYS8g/](https://www.youtube.com/channel/UCMjar_Ldo7t0TjWTn3FYS8g/)>. Acesso em: 28 set. 2020.

GOULART, Thelma. **A estabilidade do servidor público**. 2019. Disponível em: <https://anpprev.org.br/anp/conteudo/artigo/a-estabilidade-do-servidor-publico/10804>. Acesso em: 20 set. 2020.

MÁRIO JUNIOR. **Estabilidade dos servidores públicos sob ameaça**. 2019. Disponível em: <https://sinasefe.org.br/site/estabilidade-dos-servidores-publicos-sob-ameaca/>. Acesso em: 20 set. 2020.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

SAKAI, Mariana Katsue. **Breve análise acerca do instituto da estabilidade do funcionário público**. 2014. Disponível em: [https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo\\_-\\_estabilidade\\_-\\_nocoas\\_gerais\\_0.pdf](https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo_-_estabilidade_-_nocoas_gerais_0.pdf). Acesso em: 13 set. 2020.

SILVA, Alan Rodrigo de Paula. **Direito do trabalho: estabilidade decenal**. 2015. Disponível em: <https://arpsadv.jusbrasil.com.br/artigos/283142461/direito-do-trabalho-estabilidade-decenal>. Acesso em: 15 set. 2020.

SOUZA, Teresa Cristina Padilha de. **Mérito, estabilidade e desempenho: influência sobre o comportamento do servidor público**. 2002. Tese (Mestrado em Gestão Empresarial) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas - Fundação

**Leide Cristina Brito da SILVA e Rafael Xavier de SOUZA. Instituto da Estabilidade do Servidor Público e as Garantias do Não Retrocesso Social. JNT-Facit Business And Technology Journal - ISSN: 2526-4281 QUALIS B1. Fevereiro 2021 - Ed. Nº 23. Vol. 1. Págs. 99-118.**

Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3759>. Acesso em: 18 set. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **AI 754.802-AgR-ED**. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 07 nov. 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=624361>. Acesso em: 19 set. 2020.