



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**

**FACULDADE DE DIREITO**

**Curso de Graduação em Ciências do Estado**

André Rozenbaum Siqueira

**ANÁLISE HISTÓRICO-CRÍTICA DO PRINCÍPIO DA ESTABILIDADE NA  
LEGISLAÇÃO BRASILEIRA**

Belo Horizonte

2013

ANDRÉ ROZENBAUM SIQUEIRA

**Análise histórico-crítica do princípio da estabilidade na legislação brasileira**

Artigo de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Ciências do Estado, realizado sob a orientação do Prof. Dr. Leandro Novais e Silva.

**Belo Horizonte**  
**2013**

ANDRÉ ROZENBAUM SIQUEIRA

**Análise histórico-crítica do princípio da estabilidade na legislação brasileira**

Artigo de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Ciências do Estado, realizado sob a orientação do Prof. Dr. Leandro Novais e Silva.

---

Prof. Dr. Leandro Novais e Silva (Orientador) - UFMG

---

Prof. Felipe Magalhães Bamberra. – UFMG

---

Rodrigo Badaró de Carvalho - UFMG

Belo Horizonte, 11 de Dezembro de 2013.

### **O analfabeto político**

*O pior analfabeto é o analfabeto político. Ele não ouve, não fala, não participa dos acontecimentos políticos. Ele não sabe que o custo de vida, o preço do feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem das decisões políticas. O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito, dizendo que odeia a política. Não sabe o imbecil que de sua ignorância nasce a prostituta, o menor abandonado, o assaltante e o pior de todos os bandidos, que é o político vigarista, pilantra, o corrupto e o explorador das empresas nacionais e multinacionais.*

BRECHT, Bertolt. Poemas – 1913 – 1956. 5.ed. São Paulo: Editora 34, 2000.

## **AGRADECIMENTOS**

### **Agradeço:**

Primeiramente a minha família e namorada que tanto tem me ajudado;

Aos amigos de ontem e hoje que tem estado ao meu lado sempre quando necessário. Seria essencial prestar a devida homenagem a todos que participaram da minha formação nesses cinco anos em que passei na Faculdade de Direito da UFMG, mas não tenho dúvida de que esqueceria algum nome. Portanto prefiro não nomear por medo de omitir.

Aos docentes da FD.UFMG que me ajudaram a ser quem eu sou, e, em especial, ao meu orientador Leandro Novais, padrão de professor sério, competente, e comprometido com os alunos.

## **RESUMO**

Esse artigo tem por objetivo geral analisar o princípio da estabilidade e o tratamento legal que ele recebeu ao longo da história brasileira. Antes do tema principal ser tratado, é descrita brevemente a história da administração pública no Brasil.

Foi feito um resgate histórico da razão do princípio existir. Ao longo do trabalho, escreve-se sobre as origens dele no direito americano, e passa-se por uma análise descritiva de como ele foi tratado na legislação pátria. Passa-se pela legislação na época do império, e analisa-se o tratamento dado pelas Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e finalmente chega-se a Constituição de 1988. Na Constituição vigente é utilizado um tempo maior para descrever as mudanças que ocorreram desde a sua promulgação em 1988 até chegar na aprovação da Emenda Constitucional 19/1998 que modificou e deu novo sentido ao art. 41. Por fim é feita uma análise dos pontos positivos e negativos do princípio, e, de que forma é possível alcançar uma maior eficiência no setor público.

## **PALAVRAS CHAVES**

Administração Pública, Princípio da Estabilidade, Eficiência no setor público.

## **ABSTRACT**

This paper has the objective to analyze the principle of stability and the legal treatment he received throughout Brazilian history. Before the main subject is treated, we briefly described the history of public administration in Brazil.

It was made an historical research to validate the existence of the principle in now a days. . Throughout the paper, we discuss the creation of the principle in the American Law during the 19th century and how it was created and raiser in our homeland legislation. We start at the empire and go through all our Constitutions (1891,1934,1937,1939,1946,1967,1969) arriving in the current constitution (1988). We used more time in the present Constitution to describe the changes occurred since its enactment in 1988 until the approval of Constitutional Amendment 19/1998 that changed the original meaning of the article 41. Finally in the end we present some positive and negative points of the principle and how can we achieve the greater good in the public sector.

## **KEY WORDS**

Public Administration, Principle of Stability, Efficiency in the public sector.

## Sumário

1. INTRODUÇÃO .....	9
1. BREVE HISTÓRICO DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL .....	10
1.1 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E SUA RELEVÂNCIA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA .....	12
2. HISTÓRICO DO PRINCÍPIO DA ESTABILIDADE .....	13
2.1 SURGIMENTO DO PRINCÍPIO DA ESTABILIDADE NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA.....	13
2.2 CONTEXTO HISTÓRICO BRASILEIRO .....	14
2.2.2 As Constituições de 1934,1937 e 1946 .....	15
2.2.3 As Constituições da Ditadura Militar – 1967,1969. ....	17
3. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....	18
4. A ESTABILIDADE NO DIREITO COMPARADO .....	21
5. CONSIDERAÇÕES SOBRE O PRINCÍPIO DA ESTABILIDADE .....	23
5.1 GERAÇÃO CONCURSO PÚBLICO.....	25
6. A AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO .....	26
7. CONCLUSÃO.....	29
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	30



## 1. INTRODUÇÃO

Este artigo analisa o princípio da estabilidade dentro do setor público, segundo uma abordagem histórico-crítica, com vistas a alcançar o objetivo de checar se esse princípio é realmente pertinente ou não para a consecução do interesse público. Para abordar essa questão, procedeu-se a um exame histórico da razão desse princípio existir no Brasil da forma como é, assim como os benefícios e malefícios que ele traz. Foi adotada a hipótese de que esse princípio deve ser flexibilizado com o intuito de aperfeiçoar a administração pública e trazer mais benefícios a todos os cidadãos. As conclusões preliminares indicam que apesar desse princípio ter sua razão de existir, ela traz um número grande de desvantagens. A bibliografia e a documentação listada no final consolidam o material de referência utilizado na confecção do trabalho, que apresenta utilidade para o avanço no estudo da Administração Pública, do Direito e das Ciências do Estado

Já no começo do trabalho será abordado o contexto histórico, tanto da gestão pública no Brasil, quanto do próprio princípio da estabilidade. A segunda parte se ocupará do princípio da estabilidade na legislação anterior a 1988. Na terceira parte será exposto o tratamento dado ao princípio na atualidade. Na quarta e última parte serão abordados pontos positivos e negativos da estabilidade, assim como o que pode ser feito para melhorar a eficiência na prestação dos serviços públicos.

Ao longo do trabalho também partiu-se do pressuposto que a eficiência deve ser um dos princípios norteadores das administração pública, e levado em consideração para a tomada de decisões.

Como metodologia utilizou-se da leitura de doutrina, artigos acadêmicos e legislação para uma análise mais adequada do tema.

## 1. BREVE HISTÓRICO DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

Anteriormente a Era Vargas (1930-1945), a administração pública era dominada por um modelo meramente patrimonialista. Havia pouca ou nenhuma divisão entre os interesses públicos<sup>1</sup> e privados<sup>2</sup>.

A primeira reforma administrativa do Estado Brasileiro coincidiu justamente com um contexto de maior presença do Estado na Economia. Vargas adotou o modelo clássico-burocrático weberiano, no qual acolheu os seus princípios básicos em contraposição ao patrimonialismo. Houve a tentativa de separação entre o "político" e o administrador público. Pela primeira vez na história brasileira, houve de fato criação de medidas profissionalizantes para a administração pública. Destacase a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), responsável por introduzir o concurso público e planos de carreiras e cargos.

Ocorreram outras medidas importantes tais como: desdobramento de ministério, criação de sistemas de mérito, elaboração de proposta de sistema de mérito, criação da proposta de orçamento público com a fiscalização da execução orçamentária.

Já em 1967, sob o jugo dos militares, verificou-se uma nova reforma administrativa por meio do Decreto Lei 200. Sucedeu-se a uma descentralização da organização administrativa com a criação de fundações, empresas públicas, autarquias e sociedades de economia mista, assim como um maior planejamento e controle, tendo como destaque a criação dos tribunais de contas. O Governo Federal também se organizou por meio dos PAEG's (Planos de Ação Governamental) e os PND's (Planos Nacionais de Desenvolvimento)

A partir da década de 80, começa a surgir mundo afora (especialmente nos EUA<sup>3</sup>, Inglaterra e Nova Zelândia), um novo modelo de Gestão em resposta a crescente crise fiscal e econômica dos Estados, assim como da excessiva burocratização. Intitulado de New Public Management, este modelo tinha como seus

---

<sup>1</sup> FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder – Formação do Patronato Político Brasileiro. 5 ed. Globo Editora. Rio de Janeiro, 2012

<sup>2</sup> BUARQUE, Sérgio. Raízes do Brasil. 21 ed. José Olympio Editora. Rio de Janeiro, 1989.

<sup>3</sup> Recomenda-se a leitura de uma das obra seminais do movimento New Public Management. OSBORNE, David. Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 4 ed. Brasília: MH Computação, 1994.

dois principais objetivos: a) Aumento do gerencialismo por meio da redução de custos e aumento de produtividade; b) Tratamento dos cidadãos como clientes dos serviços públicos (consumerism). De acordo com Pollit e Bouckeaert<sup>4</sup>, pode-se destacar também: a criação de indicadores de desempenho e benchmarking, práticas adotadas pela iniciativa privada em Recursos Humanos, parcerias público-privadas, entre outros.

Todavia é importante ressaltar que ao contrário do que alguns pensam, como Paula<sup>5</sup>, a reforma gerencial não quebra o paradigma burocrático de Estado. Aliás, ele mantém muito dos elementos burocráticos. Ocorreu a renovação da tradição weberiana. Poder-se-ia dizer em Estado Neo-Weberiano como defende Pollit e Bouckaert<sup>6</sup>.

No Brasil, ao longo dos dois Governos FHC, houveram reformas nesse sentido. Bresser Pereira foi o encarregado de fazer as mudanças práticas. A mudança mais impactante ocorreu com a EC-19/98, que constitucionalizou o princípio da eficiência, e com as reformas adotadas pelo MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado) a partir de 1995. O Plano Diretor de Reforma do Estado idealizado pelo MARE foi o guia norteador dessas reformas e apresentou os objetivos e diretrizes para a reforma do Estado.

Como não se pretende descrever exaustivamente as reformas administrativas na gestão pública brasileira, recomenda-se para um estudo mais aprofundado do tema as obras de Paula<sup>7</sup> e Sechi<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Public Management Reforma comparative analysis. Second Edition. Oxford University Press. New York, 2004.

<sup>5</sup> PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. RAE – Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 45, n. 01, ano 0, p. 36-49, jan./mar. 2005a. Disponível em: <http://www16.fgv.br/rae/rae/index.cfm?FuseAction=Secao&Secao=DEBATE&Volume=45&numero=1&Ano=2005>

<sup>6</sup> POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. Revista do Serviço Público. Ano 53 Número 3 Jul-Set/2002. ENAP: Brasília, 2002.

<sup>7</sup> PAULA, Ana Paula Paes de. Por uma nova Gestão Pública. 1ed. São Paulo: FGV Editora. 2008

<sup>8</sup> SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. RAP – Revista de Administração Pública. Mar./Abr 2009. Rio de Janeiro, 2009.

## 1.1 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E SUA RELEVÂNCIA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Como já dito, acredita-se que esse princípio é essencial para a manutenção de uma administração pública de excelência. Antes mesmo da promulgação da EC-19/98, Hely Lopes Meirelles<sup>9</sup> defendia a eficiência como obrigação da administração pública. Para o autor, a administração pública não deveria se contentar em ser desempenhada apenas no âmbito da legalidade, mas também deveria visar resultados positivos e o não desperdício dos escassos recursos públicos.

Antes mesmos da aprovação da EC-19/98, a eficiência já era um princípio norteador da administração pública, apesar de isso não estar explicitado na Constituição, ao contrário dos princípios norteadores da administração pública expostos no art. 37 (legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Em seu artigo 74, inciso II, a Carta Magna já mencionava a eficiência como critério de controle interno dos poderes do Estado.

Por fim, entende-se o princípio e sua relevância como Morais interpretou-o:

“Princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social”<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 1997

<sup>10</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2008. .

## **2. HISTÓRICO DO PRINCÍPIO DA ESTABILIDADE**

Do ponto de vista histórico, o princípio da estabilidade é mais antigo do que se imagina. Tanto no Brasil, quanto em outros países, sua origem remete ao século XIX.

### **2.1 SURGIMENTO DO PRINCÍPIO DA ESTABILIDADE NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA**

Como mostra Diniz<sup>11</sup>, o princípio da estabilidade surgiu nos Estados Unidos e foi criado devido ao bipartidarismo existente naquele país. Como é sabido, desde tempos mais antigos, apesar da existência de outros partidos menores, sempre houve a predominância dos Partidos Republicano e Democrata.

Até 1831, a moderação prevalecia sobre os desejos políticos entre as mudanças presidenciais. Nesse ano, o presidente Andrew Jackson, devido ao número significativo de apoiadores que teve em sua eleição, teve de ceder muitos cargos. Por tal razão, muitas pessoas que já estavam no serviço público foram demitidas. Assume-se<sup>12</sup> que cerca de 10% do quadro funcional foi demitido.

O governo Jackson tentou explicar essa reforma ao dizer que tinha como objetivo uma mudança administrativa, um “turn-over” com o intuito de ganhar maior eficiência. O que se provou uma mentira. Os correios foram os mais afetados pela reforma. Em um ano, 423 carteiros que, em sua maioria apresentavam excelente rendimento, foram demitidos.

Esse tipo de situação continuou a acontecer nas seguintes eleições presidenciais. As demissões em massa de adversários políticos e ideológicos, e até algumas vezes por desavenças pessoais, continuaram.

Devido à prática constante dessas demissões, a administração pública caía em completa incapacidade operacional e tornava-se lenta e ineficaz. Isso porque as

---

<sup>11</sup> DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. Tudo Sobre a Reforma Administrativa e as Mudanças Constitucionais. Coletânea Administrativa Pública. Brasília: Brasília Jurídica, v.4, 1998

<sup>12</sup> HOWE, Daniel. W, What halth God wrought, the transformation of America, 1815-1848. London: Oxford Univeristy Press, 2007.

políticas públicas não tinham continuidade devido as demissões. Todos os processos deveriam ser recomeçados do zero a cada par de anos.

Portanto a partir dessas situações, percebeu-se que era necessária a criação de um mecanismo que possibilitasse a estabilidade desses servidores públicos em suas funções independentemente das posições partidárias ideológicas e das eleições seguintes. Em 1883<sup>13</sup> foi promulgado o “Pendleton Civil Service Reform Act”<sup>14</sup>. Essa lei que teve como autor, o senador George Pendleton de Ohio, obrigou o governo federal a empregar pessoas somente com base no mérito e que estas fossem selecionadas através de exames. A lei também proibiu o governo de demitir os servidores por envolvimento políticos<sup>15</sup>. Apesar de não nomear claramente como princípio da estabilidade ou algo parecido, com essa lei há a criação de um mecanismo de proteção a demissão sumária.

## **2.2 CONTEXTO HISTÓRICO BRASILEIRO**

### **2.2.1. O Surgimento do Princípio no Brasil**

O surgimento do princípio da estabilidade em terras pátrias ocorreu por igual razão. Devido à alternância de poder pelos diversos partidos, a troca de pessoas na administração pública tornou-se prática corrente assim como nos Estados Unidos da América. Por conseguinte, o inchaço do aparelho estatal se mostrou presente.

A começar pelo Brasil Império, alguns poucos servidores já contavam com esse privilégio. Os procuradores e fiscais municipais, por terem uma função especial, tinham a estabilidade garantida.

No começo de outubro de 1828 foi criada lei pelo Imperador Dom Pedro I com o intuito de regulamentar o funcionamento das “camaras municipais”<sup>16</sup>. Tais câmaras objetivavam organizar os poderes a nível municipal, arrecadar tributos e

---

<sup>13</sup> Hoogenboom, Ari Arthur. *Outlawing the Spoils: A history of the civil service reform movement, 1865-1883*. Santa Barbara: Greenwood Pub Group Inc, 2013.

<sup>14</sup> Disponível em: <http://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=48&page=transcript>

<sup>15</sup> Disponível em: <http://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=48>

<sup>16</sup> Lei de 1<sup>o</sup> de Outubro de 1828 – *Dá nova fôrma ás Camaras Municipaes, marca suas attribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LIM/LIM-1-10-1828.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM-1-10-1828.htm)

aplicá-los conseqüentemente como mostram os artigos 167<sup>17</sup> e 169<sup>18</sup> da Constituição do Império de 1824<sup>19</sup>.

É sabido que somente os funcionários das capitais eram remunerados, mas já naquela época, eles poderiam ter seus salários descontados por função mal desempenhada.

A câmara municipal tinha em seu poderio o direito de nomear diretamente certos empregados públicos. Entre os funcionários que podiam ser nomeados, destacam-se o procurador e os fiscais que, ao contrário das outras nomeações, em hipótese alguma poderiam ser demitidos do cargo. Após serem designados pelo secretário da câmara, eles deveriam ficar até o fim do mandato de 4 anos.

A Lei nº 16, de 12 de Agosto de 1834<sup>20</sup>, fez alterações e adições a Constituição do Império, nos termos da Lei de 12 de Outubro de 1832. As Assembleias Legislativas ganharam autonomia para legislar sobre criação, supressão e nomeações municipais e provinciais<sup>21</sup>.

A primeira Constituição Republicana<sup>22</sup> nada acrescenta ao princípio da estabilidade. Como era anteriormente, somente carreiras específicas contavam com essa proteção.

## **2.2.2 As Constituições de 1934,1937 e 1946**

A Constituição de 1934<sup>23</sup> foi a primeira a dispensar um título<sup>24</sup> por inteiro aos Funcionários Públicos tendo organizado o serviço público quanto a preceitos, entrada, permanência e saída de servidores públicos. E justamente essa

---

<sup>17</sup> Art. 167. *Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas.*

<sup>18</sup> Art. 169. *O exercicio de suas funcções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar.*

<sup>19</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm)

<sup>20</sup> Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-16-12-agosto-1834-532609-publicacaooriginal-14881-pl.html>

<sup>21</sup> Art 10, §7.

<sup>22</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm)

<sup>23</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm)

<sup>24</sup> Título VII (Arts. 168 a 173)

Constituição que, mesmo não utilizando o termo estabilidade propriamente dito, foi a primeira a edificar esse instituto constitucionalmente. Senão vejamos:

*Art. 169. Os funcionarios publicos, depois de dois annos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em geral, depois de dez annos de effectivo exercicio, só poderão ser destituídos em virtude de sentença judiciaria ou mediante processo administrativo, regulado por lei, e no qual lhes será assegurada plena defesa.*

*Paragrapho unico. Os funcionarios que contarem menos de dez annos de serviço effectivo não poderão ser destituídos dos seus cargos, senão por justa causa ou motivo de interesse público.*

Essa garantia foi mitigada em 1935 com uma nova emenda constitucional que possibilitava ao poder público demitir qualquer servidor que se envolvesse com “movimentos subversivos”<sup>25</sup>.

A Constituição de 10 de Novembro de 1937<sup>26</sup> restituiu os direitos perdidos em 1935 como mostra o art. 156<sup>27</sup>.

Já em abril de 1939 o Decreto-Lei nº 1.202<sup>28</sup> em seu artigo 48 estende as garantias dos servidores federais aos seus pares nos estados e municípios.<sup>29</sup>

A Constituição de 1946<sup>30</sup>, além de assegurar os direitos já existentes, esclarece de forma manifesta que a estabilidade não seria endossada para os servidores de livre nomeação e cargo de confiança. Vejamos:

*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.*

<sup>25</sup> Emenda Constitucional nº 3, de 18 de Dezembro de 1935 – Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/2340962/pg-21-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-19-12-1935>

<sup>26</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm)

<sup>27</sup> Art. 156. O Poder Legislativo organizará o Estatuto dos funcionários Públicos, obedecendo aos seguintes preceitos desde já em vigor:

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

<sup>28</sup> Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1202-8-abril-1939-349366-publicacaooriginal-1-pe.html>

<sup>29</sup> Art. 48. Os funcionários públicos dos Estados e dos Municípios gozam das mesmas garantias e estão sujeitos aos mesmos deveres e restrições que a Constituição estipula nos arts. 156 a 159.

<sup>30</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm)



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

Ainda sobre vigência da Constituição de 1946, como aponta Dallari<sup>31</sup> surgem outras leis infraconstitucionais que facilitam o alcance da estabilidade.

Interessante notar que, a exemplo da Constituição vigente, a Constituição de 1946 disciplinou os casos em que os funcionários públicos perderiam seus cargos, assim como constitucionalizou a disponibilidade remunerada.

*Art. 189. Os funcionários públicos perderão o cargo:  
I - quando vitalícios, sòmente em virtude de sentença judiciária;  
II - quando estáveis, no caso do número anterior, no de se extinguir o cargo ou no de serem demitidos mediante processo administrativo em que se lhes tenha assegurado ampla defesa.  
Parágrafo único. Extinguindo-se o cargo, o funcionário estável ficará em disponibilidade remunerada até o seu obrigatório aproveitamento em outro cargo de natureza e vencimentos compatíveis com o que se ocupava.*

### **2.2.3 As Constituições da Ditadura Militar – 1967,1969.**

A Constituição de 1967<sup>32</sup>, manteve o princípio somente mediante prévio concurso:

*Art. 99. São estáveis, após dois anos, os funcionários, quando nomeados por concurso.  
§ 1º Ninguém pode ser efetivado ou adquirir estabilidade, como funcionário, se não prestar concurso público.  
§ 2º Extinto o cargo, o funcionário estável ficará em disponibilidade remunerada, com vencimentos integrais, até o seu obrigatório aproveitamento em cargo equivalente.*

Assim como no art. 19 do ADCT da Constituição de 1988, o art. 19<sup>33</sup> do ADCT da Constituição de 1967 estabilizou os servidores que estivessem no mesmo cargo ao menos 5 anos.

---

<sup>31</sup> DALLARI, Adilson Abreu. Regime Constitucional dos Servidores Públicos. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

<sup>32</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm)

<sup>33</sup> Disponível em: [http://www.dji.com.br/constituicao\\_federal/cfdistra.htm](http://www.dji.com.br/constituicao_federal/cfdistra.htm)

Por intermédio do AI-8<sup>34</sup>, novamente sob o pretexto da eficiência, o Executivo decidiu que tinha plenos poderes para demitir quem quer fosse, inclusive, os servidores que já possuísem estabilidade.

Com a outorga da Constituição de 1969, ou Emenda Constitucional nº1, nada muda em relação à estabilidade. Seu art. 100 diz:

*Art. 100. Serão estáveis, após dois anos de exercício, os funcionários nomeados por concurso.  
Parágrafo único. Extinto o cargo ou declarada pelo Poder Executivo a sua desnecessidade, o funcionário estável ficará em disponibilidade remunerada, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço*

Importante ressaltar que, através do art. 109, inciso III, o executivo possibilitou o ganho da estabilidade através de lei ordinária:

*Art. 109. Lei federal, de iniciativa exclusiva dos Presidente da República, respeitado o disposto no artigo 97 e seu § 1º e no § 2º do artigo 108, definirá:  
I - o regime jurídico dos servidores públicos da União, do Distrito Federal e dos Territórios;  
II - a forma e as condições de provimento dos cargos públicos; e  
III - as condições para aquisição de estabilidade.*

### 3. A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Em 5 de outubro de 1988 foi promulgada a atual Constituição<sup>35</sup> que em seu artigo 41<sup>36</sup> versa sobre a estabilidade:

*Art. 41. São estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público.  
§ 1º. O servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa.  
§ 2º. Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade .*

<sup>34</sup>

Disponível

em:

[http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=8&tipo\\_norma=AIT&data=19690402&link=s](http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=8&tipo_norma=AIT&data=19690402&link=s)

<sup>35</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

<sup>36</sup> Alterado depois com a Emenda Constitucional 19/1998

*§ 3º. Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade remunerada, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.*

Como já dito anteriormente, a CR/88, em seus Atos das Disposições Transitórias, mais especificamente no art. 19, estabilizou os servidores que estivessem na mesma função a pelo menos 5 anos:

*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.*

*§ 1º O tempo de serviço dos servidores referidos neste artigo será contado como título quando se submeterem a concurso para fins de efetivação, na forma da lei.*

*§ 2º O disposto neste artigo não se aplica aos ocupantes de cargos, funções e empregos de confiança ou em comissão, nem aos que a lei declare de livre exoneração, cujo o tempo de serviço não será computado para fins do caput deste artigo, exceto se se tratar de servidor.*

*§ 3º O disposto neste artigo não se aplica aos professores de nível superior, nos termos da lei.*

A estabilidade e o funcionalismo público começaram a sofrer mudanças importantes com o advento do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Não só a Emenda Constitucional 19/1998, como também a concepção da função de Estado mudou nos oito anos que ele esteve a frente do poder.

As reformas feitas por Fernando Henrique Cardoso e lideradas por Bresser Pereira durante os dois mandatos tucanos tinham uma nova concepção de administração do setor público. Entre as várias mudanças ocorridas, destaca-se a Emenda Constitucional 19/1998

Essa emenda surgiu tendo em vista os aspectos mais gerencialistas ligados a concepção de Estado do Ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Abaixo colocamos *ipsis litteris* o art. 41 para em seguida comentá-lo:

*Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. § 1º O servidor público estável só perderá o cargo:  
I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado*

*II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;*

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

*§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.*

*§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.*

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

Nas palavras de José Afonso da Silva<sup>37</sup>:

*“A EC-19/98 transformou bastante o art. 41 da Constituição. Dizia: São estáveis após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso. Agora diz: São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo e, virtude de concurso público: para cargo ou emprego, nos termos do art. 37. Agora só se aplica a servidor nomeado em virtude de concurso para cargo de provimento efetivo. Adquiria-se a estabilidade, antes, após dois anos de efetivo exercício; agora, após três anos”*

Hoje, para conseguir a estabilidade, o servidor público, como assevera o art. 41, passado o estágio probatório de 3 anos, passará por uma banca avaliadora para atestar as suas competências, aptidões e desempenho adequado de função. Existem exemplos positivos que definem critérios próprios como é o caso do Conselho de Justiça Federal<sup>38</sup> e mesmo de alguns departamentos da Faculdade de Direito da UFMG que criaram regulamentos internos para poder checar a produtividade do novo professor durante o estágio probatório.

---

<sup>37</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 19ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001

<sup>38</sup> A resolução 510 de 31/05/2006 cuida detalhadamente em como deve ser feita a avaliação dos servidores. Disponível em: <http://daleth2.cjf.jus.br/download/res510.pdf>

#### 4. A ESTABILIDADE NO DIREITO COMPARADO

A nossa literatura apresenta uma grande lacuna em relação a estabilidade dos servidores de outras Nações. Um breve apanhado na análise de diversas Constituições, também não apresentaram traços das mesmas sustentarem esta garantia aos seus trabalhadores públicos.

Exemplo disto, é a Constituição Norte-Americana, que, nada prevê sobre o assunto. Somente no Artigo II, Secção IV, dispõe que:

*“O Presidente, o Vice-Presidente e todos os funcionários civis dos Estados Unidos serão destituídos de seus cargos quando forem acusados e condenados, em processo de impeachment, por traição, suborno ou outros crimes ou delitos graves”<sup>39</sup>*

acusados e condenados, em processo de impeachment, por traição, suborno ou outros crimes e delitos graves.

Por outro lado, os funcionários públicos Norte Americanos, prestam juramento ou declaração de defender a Constituição (Artigo VI, 3), e estão impedidos de receberem donativos (Art. I, Secção IX, 8).

As Emendas da Constituição Norte Americana, também nada dispõe em relação a este assunto. Por outro lado, Bernard Schwartz, citado por Cretella Junior<sup>40</sup>, esclarece que os funcionários da Administração Norte Americana, são meros “empregados”. O poder de nomeação e exoneração da Administração é, em ausência de disposições legislativas ou regulamentares, discricionária, Destacando ainda, que o direito administrativo deste País, apenas regula as relações entre a Administração e o simples cidadão.

Na mesma linha ainda esclarece:

*Nenhum direito tem o funcionário, nos Estados Unidos, de reclamar contra a extinção de seu cargo, por motivo de*

<sup>39</sup> CORWIN, Edward S. A Constituição Norte-Americana e Seu Significado Atual. Traduzida por Lêda Boechat Rodrigues. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1986. p. 159 e 160.

<sup>40</sup> CRETELLA JR., José. Direito Administrativo Comparado. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1990.

*economia. Da mesma forma, a autoridade que o nomeou pode demiti-lo, desde que declare que o fez por motivo de eficiência do serviço. Não é necessário um processo administrativo complicado. Basta que, antes da demissão, se comunique ao funcionário a penalidade que o aguarda e a razão.*

*O emprego público não confere um status ao funcionário diferente do emprego privado<sup>41</sup>*

Constata-se nesta mesma obra, que o sistema Inglês, é muito parecido. Onde o interesse público prevalece sobre o dos empregados da Coroa, a qual, pode se desembaraçar a qualquer momento de qualquer funcionário.

A Constituição Alemã, em seu art. 33, prevê que o Estatuto Legal do Serviço Público será estabelecido de acordo com os princípios tradicionais do funcionalismo de carreira. Por sua vez, na Constituição Argentina, a última reforma Constitucional deste País, previu a estabilidade do servidor público como princípio.

A Constituição Espanhola fala sobre o assunto no art. 103, 3. A Constituição Peruana, no art. 58 a 63. A Constituição Portuguesa, no art. 269. A Constituição Venezuelana, no art. 121 a 125. No entanto, assim como, as demais<sup>42</sup>, nenhuma delas prevê a estabilidade no serviço público, conforme a nossa Magna Carta.

Porém, mesmo diante desta carência literária, pode-se constatar que os direitos e garantias dos trabalhadores do serviço público de outros países, são muito mais limitados do que os dispostos em nossa legislação, que trata do assunto, quase que em minúcias na Carta Maior. Fato este, que não foi constatado em nenhuma das constituições apreciadas. O que nos leva a concluir que, neste sentido, o servidor público brasileiro possui, uma situação privilegiada se comparado com os de outros Estados.

---

<sup>41</sup> CRETELLA JR., op. cit.

<sup>42</sup> França, Chile, China, Cuba, Grã-Bretanha, Itália, Japão, México, Paraguai, Peru, Suíça e Uruguai.

## 5. CONSIDERAÇÕES SOBRE O PRINCÍPIO DA ESTABILIDADE

No período de discussão do projeto da Emenda Constitucional 19/98, muitas manifestações favoráveis e contrárias ocorreram, inclusive por parte de respeitados autores, como foi o caso de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>43</sup>, considerando que o fim da estabilidade não é a solução para os problemas administrativos do Estado, alegando que sem estabilidade os servidores seriam joguetes nas mãos dos detentores eventuais do poder.

E, que a mudança na estabilidade tornará o servidor ainda mais suscetível à perseguições.

*“O governo já tem meios para expulsar os maus funcionários; basta aplicar a lei. Suprimir a garantia deixará o servidor público à mercê dos humores governamentais, cíclicos em função dos períodos eleitorais e de interesses amiúde inconfessáveis. O lesado será o usuário desses serviços: o cidadão”<sup>44</sup>*

Além, disto alegou-se que com a quebra (flexibilização) da estabilidade, retira-se a independência do trato com a coisa pública, causando uma descontinuidade administrativa.<sup>45</sup>

Por outro lado, segundo os defensores da reforma, com a estabilidade, o servidor não fica sujeito a pressões indevidas, conflitos e injunções políticas dos que tem seus interesses contrariados. Serve também, como uma defesa contra o clientelismo da máquina administrativa, *“que faz do emprego público objeto de apropriação privada”<sup>46</sup>*. Portanto, entendida esta, como uma garantia do Estado e não como um privilégio do servidor<sup>47</sup>. Pelo qual, só pode ser estendida às categorias que desenvolvem atividades típicas de estado. Sendo que os demais servidores, devem ter um tratamento nos moldes dos trabalhadores da iniciativa privada. Sendo

---

<sup>43</sup> Jornal: Folha de São Paulo, 16 janeiro 1994. p. 2-4.

<sup>44</sup> SARAIVA, Wellington Cabral. A estabilidade dos servidores. Folha de São Paulo, 21 Junho 1997. p. 2-3.

<sup>45</sup> COELHO, Carlos Pinto. citado por FRIEDE, R. Reis. Reforma Administrativa. IOB - Repertório de Jurisprudência, 2ª quinzena outubro 1998.

<sup>46</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Correio Brasiliense, 12 setembro de 1997, apud Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Cadernos do MARE da Reforma do Estado - A Reforma Administrativa na Imprensa - Seleção de artigos produzidos no MARE. Brasília: nº 7, 1998. p. 34

<sup>47</sup> Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Cadernos do MARE da Reforma do Estado - A Reforma do Aparelho do Estado e as Mudanças Constitucionais: Síntese & Respostas a Dúvidas mais Comuns. Brasília: nº 6, 1998. p. 18.

que estes, também foram efetuados, quando foi retirada a estabilidade do trabalhador privado e nem por isso ocorreram quaisquer situações maléficas aos mesmos.

É importante salientar que a estabilidade é um atributo que diz respeito à permanência no serviço público e não ao cargo e nem ao local. Pois, o servidor, mediante a competente justificativa, pode ser removido de um local para outro, permanecendo no mesmo cargo. Pode ter o cargo extinto e permanecer em disponibilidade, vindo mais tarde, de acordo com as aptidões do servidor, a ser reaproveitado e passar a ocupar outro cargo semelhante de igual padrão. A estabilidade, não precisa estar ligada a um determinado cargo, mas obrigatoriamente, deve estar vinculada a uma função, ou seja, a um conjunto de atribuições. Pois, o poder público pode modificar as condições de trabalho, desde que com isto, não desvirtue as atribuições, para as quais o servidor prestou concurso e ingressou no serviço público.

Como se viu ao longo da exposição sobre o histórico do princípio, pode-se perceber que o intuito desde o começo da sua criação teve por papel principal dar continuidade à prestação de bons serviços aos cidadãos e garantir que os funcionários públicos não fossem despedidos sem justa causa ou mesmo por crenças políticas divergentes. A Constituição atual possibilita algumas formas de demissão por justa causa. Entretanto, precisa-se pensar se o fim objetivado pelo princípio tem sido alcançado na atualidade, ou, se na realidade, ele tem sido apenas um mecanismo para manter no poder funcionários desinteressados.

Seria mesmo necessário manter a estabilidade para todos os estatutários, ou seria mais proveitoso flexibilizar como foi o caso de Portugal, que após a sua crise fiscal, criou contratos de trabalho<sup>48</sup> com os prestadores de serviço<sup>49</sup> como médicos e professores de ensino básico, ao passo que manteve a estabilidade para carreiras como procurador e diplomata, que são considerados cargos de Estado, e não somente de governo.

---

<sup>48</sup> Disponível em: PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros. Programa do XVIII Governo Constitucional, 2009-2013. Lisboa, Portugal, 2009. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Governo/ProgramaGoverno/Pages/ProgramaGoverno.aspx>

<sup>49</sup> O modelo adotado por Portugal, conhecido como “Contrato de Trabalho em Funções Públicas” passou a responder por 90% das contratações no serviço público.



Pensa-se que a mudança implementada em Portugal nunca seria possível no Brasil atual por uma série de fatores. Entre eles destaca-se principalmente a resistência que existiria por parte dos servidores, assim como o gigantesco custo político para o partido que tomasse essa decisão. Ao equacionar resultados de longo prazo com os custos políticos imediatos, torna-se visível a impossibilidade dessa reforma em curto prazo devido principalmente as eleições que se aproximam. Tomar uma medida impopular como essa, pode significar perdas eleitorais significativas. Mas é importante ressaltar que as reformas feitas em Portugal foram realizadas durante uma grave crise fiscal. O que difere em muito da atual situação brasileira.

## **5.1 GERAÇÃO CONCURSO PÚBLICO**

Percebe-se hoje em dia a cultura do concurso público, ou mesmo, a geração concurso público. Ou seja: Milhões de brasileiros que veem o concurso público como panaceia para seus próprios problemas. Quem presta concurso, seja para qual área for, não está preocupado de fato em prover a população um atendimento de excelência, e sim garantir um emprego com estabilidade em que não possa ser demitido sem justa causa.

Já em 1995, Bresser Pereira<sup>50</sup>, em artigo de opinião para o Jornal do Brasil defendia a estabilidade flexível. Nos casos de servidores de Estado como juízes, promotores, procuradores, delegados, fiscais, diplomatas e militares, a estabilidade deveria continuar rígida, a não ser em casos específicos. O autor defende que para as demais carreiras, não há razão para se manter a estabilidade.

Por vezes é possível encontrar um número significativo de pessoas que trabalha em determinado órgão público não por vocação ou interesse, e sim por ter passado em um concurso. Como então não encontrar servidores desmotivados e desinteressados na prestação de serviço?

De um outro ponto de vista pode-se argumentar que o Estado, assim como uma empresa, gastou tempo e dinheiro para formar e treinar muitos desses profissionais. Seria um desperdício de dinheiro público a flexibilização total ou quase total do princípio.

---

<sup>50</sup> Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/Articles/1995/768.Estabilidade\\_Desejada.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Articles/1995/768.Estabilidade_Desejada.pdf)

Outro fator desanimador se baseia no fato que algumas carreiras têm salário fixo. independente da produtividade do servidor, o mesmo salário será entregue a um servidor que não for produtivo e a outro que tenha sido de forma igual. Isso desestimula a buscar bons resultados. Se o mesmo salário será recebido independente do esforço, para que se esforçar?

## 6. A AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO

A emenda constitucional 19/98 tentou corrigir isso ao possibilitar a dispensa do funcionário caso ele não tenha alcançado as metas em sua avaliação periódica de desempenho. O grande problema se baseia no fato que o inciso III do § 1º, art. 41, passados 15 anos, ainda não foi regulamentado. Não obstante, nada impede que, mesmo sem a referida lei complementar, exista avaliação periódica de desempenho como prática da “*boa gestão*”.

Encontram-se divergências a respeito da natureza nacional ou federal da lei complementar exigida, isto é, se teria a competência da União amplitude para, ao editá-la, traçar os critérios gerais que deveriam balizar as leis estaduais e municipais sobre a avaliação periódica de seus servidores. Em que pese a opinião de Hely Lopes Meirelles<sup>51</sup> de que a lei complementar prevista terá natureza nacional, é mais razoável a interpretação de que o art. 41, III, já deve ser entendido como a própria norma geral que fundamenta a edição de leis específicas dos entes federados sendo desnecessária a edição de suposta lei geral pela União que estipulasse diretrizes gerais da avaliação periódica a serem observadas por todas as três esferas federativas em suas leis sobre o instituto. Ou seja, não é necessária prévia edição de lei geral sobre essa matéria.

O raciocínio contrário se sustenta no fato de que algumas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas municipais, não preveem, entre suas espécies de lei, a complementar como afirma Santos<sup>52</sup>. No entanto, a partir da leitura em conjunto do

---

<sup>51</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. 29. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

<sup>52</sup> SANTOS, Luiz Felipe Rosa dos. Avaliação de desempenho do servidor público: Entre o princípio da eficiência e as garantias do servidor-cidadão. 2004. 197 f. Dissertação (mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belo Horizonte.

art. 41, III, com os arts. 22, 24 e 25 da CF/88, percebe-se que a matéria, não sendo de competência legislativa exclusiva da União, enquanto inexistir lei federal com normas gerais, os Estados (e municípios) exercerão suas competências legislativas plenamente.

Desse modo, cada ente federado deve dispor de sua própria norma para que o art. 41 tenha aplicabilidade. É o entendimento que prevalece hoje, porquanto, o Estado de Minas Gerais, por exemplo, já regulamentou o instituto, por meio da Lei Complementar nº 71/2003<sup>53</sup>. Todavia, a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB) ajuizou, em 2006, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3523), com pedido de liminar, no Supremo Tribunal Federal, contra os artigos 8º a 12 da Lei Complementar nº 71/2003 do Estado de Minas Gerais e do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Minas Gerais (Lei nº 869/1952), na parte em que foi alterado pela primeira. Os dispositivos contestados disciplinam a perda de cargo ou função públicas por insuficiência de desempenho do servidor público estável da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo de Minas. Segundo os proponentes, o Estado não poderia instituir em sua legislação essa hipótese de demissão do servidor estável, pois a matéria dependeria de lei complementar federal ainda não editada, conforme previsão constitucional do artigo 41, §1º, III, que condicionaria a atuação do legislador estadual. As normas, segundo a autora, contrariam também o artigo 25 da Constituição Federal, que delimita o âmbito da autonomia do Estado-membro. Os autos da ADI ficaram conclusos para o relator, Min. Carlos Ayres Britto, de 2007 até abril de 2012, quando houve substituição do relator original pelo Min. Cezar Peluso. No final de novembro de 2012 houve nova substituição, tendo o Min. Peluso sendo sucedido pelo Min. Zavascki. A ação entretanto permanece sem decisão terminativa

Dentro da administração pública federal, o procedimento de avaliação dos servidores foi regulamentado pela Lei 11.784 de 22 de Setembro de 2008. De acordo com essa lei, os resultados obtidos na avaliação são utilizados para calcular gratificações em diversas carreiras federais.

---

<sup>53</sup> MINAS GERAIS. Lei Complementar 71/2003. Institui a avaliação periódica de desempenho individual, disciplina a perda de cargo público e de função pública por insuficiência de desempenho do servidor público estável e do detentor de função pública na Administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sindifiscomg.org.br/avaliacao.desempenho/lei.com.71.30.07.2003.html>

O processo passa por avaliação individual, em grupo (pelos pares), por chefia direta e indireta, além, algumas vezes, dos próprios usuários dos serviços públicos.

O relatório final da Conferência Nacional de Recursos Humanos sobre a administração pública diz o seguinte sobre a Lei 11.784/2008:

*define a avaliação de desempenho como o monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual e institucional do servidor, tendo como referência as metas globais e intermediárias dos órgãos e das entidades que compõem o conjunto de carreiras e cargos do Sistema de Pessoal Civil do Executivo Federal. Os objetivos da avaliação de desempenho são: promover a melhoria da qualificação dos serviços públicos e subsidiar a política de gestão de pessoas, principalmente quanto à capacitação, ao desenvolvimento no cargo ou na carreira, à remuneração e à movimentação de pessoal. (MPOG / SRH: 2009, 62)*

Entretanto, estudo recente da OCDE<sup>54</sup> mostra que ainda há muito o que ser melhorado na utilização da avaliação de desempenho. Tal estudo recomenda ainda dois<sup>55</sup> tipos possíveis de remuneração fixa e variável. Um que agregue o valor fixo ao variável por rendimento e aumento de escolaridade. O segundo modelo, conhecido como subsídio, consiste em remuneração em parcela única, sem componente variável por desempenho ou atrelado à formação.

---

<sup>54</sup> OCDE. Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE Brasil 2010. OCDE, 2010. Disponível em [www.sourceoecd.org/employment/9789264086098](http://www.sourceoecd.org/employment/9789264086098)

<sup>55</sup> Em ambos os casos, a OCDE recomenda que o salário tenha por base fixa 40% a 60% e o resto da porcentagem seja fixada em base variável de acordo com rendimento alcançado.

## **7. CONCLUSÃO**

Ao longo do artigo verifica-se que há razão para o princípio da estabilidade existir como mostrou o levantamento histórico feito. Apesar desse motivo, constatou-se que não há motivo para que todos os servidores públicos concursados tenham estabilidade e sim somente as carreiras de estado.

Observou-se também que como não há a possibilidade de flexibilizar a estabilidade por hora, pensa-se ser pertinente a criação de lei regulamentar que crie parâmetros para a avaliação de desempenho do servidor e que esse desempenho reflita na base remuneratória do mesmo. Acredita-se que essa ação por si só já seria de grande valia para o aumento da eficiência na prestação dos serviços públicos.

E, mesmo que tal lei não seja criada, acredita-se ser mister que os governos federal, estaduais e municipais adotem a avaliação periódica de desempenho como prática de boa gestão.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Lei de 1<sup>o</sup> de Outubro de 1828 – Dá nova fôrma ás Camaras Municipaes, marca suas attribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LIM/LIM-1-10-1828.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM-1-10-1828.htm)  
Acesso: 01.12.13

BRASIL, CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRAZIL (DE 25 DE MARÇO DE 1824) Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.html).  
Acesso em: 01.12.2013

BRASIL, Lei nº 16, de 12 de Agosto de 1834 - Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-16-12-agosto-1834-532609-publicacaooriginal-14881-pl.html> Acesso em: 01.12.13

BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL ( DE 24 DE FEVEREIRO DE 1891). Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.html)  
Acesso em: 01.12.13

BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 16 DE JULHO DE 1934).  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm) Acesso em: 01.12.13

BRASIL, Emenda Constitucional nº 3, de 18 de Dezembro de 1935 – Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/2340962/pg-21-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-19-12-1935>. Acesso em: 01.12.13

BRASIL, CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 10 DE NOVEMBRO DE 1937). Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm).  
Acesso em: 01.12.13

BRASIL, Decreto-Lei nº 1.202, de 8 de Abril de 1939. Dispõe sobre a administração dos Estados e dos Municípios. Disponível em:  
<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1202-8-abril-1939-349366-publicacaooriginal-1-pe.htm>. Acesso em: 01.12.13

BRASIL, CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 18 DE SETEMBRO DE 1946).  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm).  
Acesso em: 01.12.13

BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1967. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm).  
Acesso em: 01.12.13

BRASIL. ATO DE DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. CONSTITUIÇÃO DE 1967. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: [http://www.dji.com.br/constituicao\\_federal/cfdistra.htm](http://www.dji.com.br/constituicao_federal/cfdistra.htm). Disponível em 01.12.13

BRASIL, ATO INSTITUCIONAL Nº 8, DE 2 DE ABRIL DE 1969. Disponível em: [http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=8&tipo\\_norma=ALT&data=19690402&link=s](http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=8&tipo_norma=ALT&data=19690402&link=s). Acesso em 01.12.13

BRASIL, EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1, DE 17 DE OUTUBRO DE 1969. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_antecedente1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc01-69.htm). Acesso em: 01.12.13

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 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 01.12.13

BRECHT, Bertolt. Poemas – 1913 – 1956. 5. São Paulo: Ed. Editora 34, 2000.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Estabilidade Desejada. Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 22/01/1995. Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/Articles/1995/768.Estabilidade\\_Desejada.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Articles/1995/768.Estabilidade_Desejada.pdf). Acesso em: 01.12.12

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Correio Brasiliense, 12 setembro de 1997, apud Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Cadernos do MARE da Reforma do Estado - A Reforma Administrativa na Imprensa - Seleção de artigos produzidos no MARE. Brasília: nº 7, 1998. p. 34

BUARQUE, Sérgio. Raízes do Brasil. 21 ed. José Olympio Editora. Rio de Janeiro, 1989.

CRETELLA JR., José. Direito Administrativo Comparado. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1990.

COELHO, Carlos Pinto. citado por FRIEDE, R. Reis. Reforma Administrativa. IOB - Repertório de Jurisprudência, 2ª quinzena outubro 1998.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. RESOLUÇÃO Nº 510, DE 31 DE MAIO DE 2006 Institui o Sistema Unificado de Acompanhamento e Avaliação de Desempenho dos Servidores em Estágio Probatório - SUADES, no âmbito do Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo grau. Disponível em: <http://daleth2.cjf.jus.br/download/res510.pdf> Acesso em: 01.12.13

DALLARI, Adilson Abreu. Regime Constitucional dos Servidores Públicos. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. Tudo Sobre a Reforma Administrativa e as Mudanças Constitucionais. Coletânea Administrativa Pública. Brasília: Brasília Jurídica, v.4, 1998

FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder – Formação do Patronato Político Brasileiro. 5 ed. Globo Editora. Rio de Janeiro, 2012

HOOGENBOOM, Ari Arthur. Outlawing the Spoils: A history of the civil service reform movement, 1865-1883. Santa Barbara: Greenwood Pub Group Inc, 2013.

HOWE, Daniel. W, What halth God wrought, the transformation of America, 1815-1848. London: Oxford Univeristy Press, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 1997

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. 29. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

MINAS GERAIS. Lei Complementar 71/2003. Disponível em: <http://www.sindifiscomg.org.br/avaliacao.desempenho/lei.com.71.30.07.2003.html>. Acesso em: 01.12.13

Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Cadernos do MARE da Reforma do Estado - A Reforma do Aparelho do Estado e as Mudanças Constitucionais: Síntese & Respostas a Dúvidas mais Comuns. Brasília: nº 6, 1998. p. 18

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 23 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2008

OCDE. Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE. Brasil 2010. OCDE, 2010. Disponível em: [www.sourceoecd.org/employment/9789264086098](http://www.sourceoecd.org/employment/9789264086098). Acesso em: 01.12.13

OSBORNE, David. Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 4 ed. Brasília: MH Computação, 1994.

PAULA, Ana Paula Paes de. Por uma nova Gestão Pública. 1ed. São Paulo: FGV Editora. 2008

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. RAE-Revista de administração de empresas. São Paulo, v. 45, n. 01, ano 0, p. 36-49, jan./mar. 2005a. Disponível em: <http://www16.fgv.br/rae/rae/index.cfm?FuseAction=Secao&Secao=DEBATE&Volume=45&numero=1&Ano=2005>. Acesso em: 01.12.13

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. Revista do Serviço Público. Ano 53 Número 3 Jul-Set/2002. ENAP: Brasília, 2002.

POLLITT , Christopher; BOUCKAERT, Geert. Public Management Reforma comparative analysis. Second Edition. Oxford University Press. New York, 2004.

PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros. Programa do XVIII Governo Constitucional, 2009-2013. Lisboa, Portugal, 2009. Disponível em:



<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Governo/ProgramaGoverno/Pages/ProgramaGoverno.aspx>. Acesso em 01.12.13

SANTOS, Luiz Felipe Rosa dos. Avaliação de desempenho do servidor público: Entre o princípio da eficiência e as garantias do servidor-cidadão. 2004. 197 f. Dissertação (mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belo Horizonte.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. RAP – Revista de Administração Pública. Mar./Abr 2009. Rio de Janeiro, 2009.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 19ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001