

ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO: O QUE A REFORMA ADMINISTRATIVA PRETENDE MODIFICAR?

CATARINA GERMÍNIO CORTIZO

SUMÁRIO: Introdução. 1. Estabilidade do servidor público. 2. Avaliação especial de desempenho no estágio probatório. 3. Quais as modificações em relação ao sistema atual? 4. O chamado vínculo de experiência. Conclusões. Referências.

INTRODUÇÃO

Partindo-se das diversas mudanças propostas pela PEC 32/20 na estrutura do funcionalismo público, é possível encontrar variados pontos carentes de uma análise aprofundada e crítica. Essa asserção elucidativa é de extrema relevância em razão da profunda influência que a referida Proposta tende a exercer na formatação do Estado brasileiro e nas suas relações internas, especialmente em vista do fato de que grande parte dele é constituído de servidores públicos, sendo a outra parte servida direta ou indiretamente por eles.

A estabilidade do servidor público é disciplinada na Constituição Federal, que consequentemente é dotada de um forte poder de garantia quanto aos direitos e deveres dos cidadãos, enumerando e limitando os poderes e funções de uma entidade política. Ao propor uma Emenda à Constituição é necessário cautela para não ferir questões democráticas sem negligenciar o equilíbrio entre os poderes públicos e os sujeitos que os detém.

A Proposta contém itens arriscados e duvidosos quanto à sua execução prática que coloca em risco os futuros profissionais que almejam uma carreira no serviço público, sujeitando-os a dúvidas quanto ao seguimento na carreira pública.

As consequências que podem surgir em decorrência da Reforma são grandes e extremamente importantes. Neste artigo analisamos alguns pontos que afetam diretamente aos que almejam uma ascensão no serviço público, comparando a disposição atual e a pretensão da PEC 32/20.

1. ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO

A estabilidade do servidor público é um dos pontos que a chamada “Reforma Administrativa” que virá com a PEC 32/20 pretende modificar. A estabilidade é o direito de permanência no serviço público, destinado aos servidores detentores de cargos de provimento efetivo. Trata-se de uma forma de assegurar a autonomia dos servidores públicos, evitando que fiquem eles reféns de ingerências de natureza política. Além disso, a estabilidade destina-se a promover a profissionalização dos servidores públicos, por meio do desenvolvimento de carreiras.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 41, dispõe sobre a estabilidade: “São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público”¹.

Das leituras se verifica que, atualmente, em nosso ordenamento, o servidor público nomeado por concurso, adquire a estabilidade somente após três anos de efetivo serviço. O período compreendido entre o início do exercício e a aquisição da estabilidade é denominado estágio probatório e tem por finalidade apurar se o servidor apresenta condições para o exercício do cargo, referentes à moralidade, assiduidade, disciplina e eficiência². Além do cumprimento do estágio probatório, o servidor deve submeter-se a uma avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

É necessário rebater a falácia de que a estabilidade impossibilita a demissão de servidores públicos que não cumprem seus deveres, uma vez que ele poderá perder o cargo mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho (artigo 41, III, CF). Isso deixa claro que a estabilidade pode dificultar, mas jamais impedir que servidores negligentes sejam desligados do serviço público. Essa dificuldade reside não no instituto da estabilidade, mas sobretudo na omissão condescendente dos seus chefes e dos próprios gestores públicos.

A responsabilidade do servidor público é muito maior do que se imagina, sendo que algumas garantias do cargo não podem ser confundidas com privilégios, mas sim, como proteção em face de pressões políticas sociais existentes.³ A discussão acerca da eficiência da avaliação de desempenho é um ponto central deste artigo.

1 BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988.

2 PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo. Ed. Forense, 2019.

3 LUSTOZA, Helton Kramer. **Reforma administrativa: O avanço do retrocesso**. ConJur, 09 de setembro de 2020.

2. AVALIAÇÃO ESPECIAL DE DESEMPENHO NO ESTÁGIO PROBATÓRIO

Em perspectiva histórica, a avaliação de desempenho tem se mostrado uma importante ferramenta para o desenvolvimento da carreira do funcionário e sido adotada pela Administração Pública. O foco está na gestão do desempenho alinhado às metas individuais e organizacionais. A avaliação de desempenho promove, tendo como base o desempenho do funcionário, a sua avaliação e contribuição para o alcance dessas metas.

Inicialmente, a Lei nº 1.818, de 23 de agosto de 2007, instituiu a avaliação especial de desempenho para os servidores públicos em estágio probatório do Poder Executivo, tendo sido posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 5.483/2016, que instituiu a AD (avaliação de desempenho) e seus instrumentos de avaliação.

Verifica-se, portanto, uma lacuna temporal de nove anos entre a publicação da Lei nº 1.818/2007 e a publicação do Decreto nº 5.483/2016 que regulamenta a AEDE (avaliação especial de desempenho). Tal intervalo causou diversos transtornos e entraves para o processo avaliatório dos servidores em estágio probatório. Durante esse período não houve definição de um processo de avaliação preciso, haja vista que a Lei nº 1.818/2007 define apenas regras gerais, não especificando um modelo de avaliação propriamente dito.

A avaliação especial de desempenho, requisito constitucional obrigatório para a aquisição de estabilidade funcional, visa aferir de modo sistemático, durante o estágio probatório, o desempenho dos servidores e verificar sua aptidão para os cargos públicos nos quais pretendem adquirir estabilidade.

A avaliação de desempenho deve ser utilizada como um instrumento norteador tanto para o servidor que é avaliado para aqueles que o avaliam. A chefia e a comissão de avaliação especial de desempenho devem fornecer aos servidores em estágio orientação no tocante aos requisitos, metas e objetivos esperados e prover os instrumentos e informações necessárias à realização do seu trabalho, mesmo para que a avaliação alcance resultados fidedignos. Para além da orientação, o sistema de avaliação propicia ao avaliado uma referência contínua do desempenho alcançado, buscando sempre sua melhoria e aprimoramento, para a evolução, conseqüentemente, do desempenho da Administração Pública.

No cenário atual, a avaliação especial de desempenho, quando devidamente realizada por comissão instituída para esse fim, nos termos legais, além de se configurar instrumento normativo para legitimar a estabilidade do servidor no serviço público, assume grande relevância para a gestão pública, pois oportuniza a orientação profissional do servidor, sua formação profissional fundamentada em princípios democráticos, bem como a percepção das potencialidades e da eventual possibilidade, em contrário, de retirar dos quadros os

servidores comprovadamente inaptos, gerando oportunidades de aperfeiçoamento, tanto para o servidor, quanto para a Administração⁴. Razão para se enfatizar a necessidade de criteriosa qualificação e elevada sensibilização dos atores mais diretamente envolvidos (as comissões de avaliação, as chefias e os servidores em estágio), para que estejam todos aptos para a implementação da avaliação e se possa garantir, assim, a legitimidade do modelo avaliativo e a qualidade do processo.

Ressalta-se que a avaliação é cumprida durante o estágio probatório e o servidor que não for aprovado nesse período será exonerado, sendo-lhe assegurado o direito de defesa com o regular contraditório. Percebe-se que a aprovação em concurso público gera para servidores públicos muitos direitos. Todavia, existem também diversas obrigações e condicionantes que devem ser observadas e seguidas pelo agente em período de prova. Somente após o período de prova é que o servidor adquire a almejada estabilidade no serviço público⁵.

Com a Emenda Constitucional nº 19/98, foram disciplinadas algumas alterações: a EC que instituiu a estabilidade após três anos de efetivo exercício, além de estabelecer que essa aquisição de estabilidade depende de avaliação de desempenho; Previu mais duas hipóteses de perda do cargo pelo servidor estável, sendo a primeira relacionada a uma má performance na avaliação de desempenho e a segunda aos casos de descumprimento dos limites das despesas de pessoal. Ela também tornou expresso, no *caput* do artigo 4, que a estabilidade só beneficia os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo, pondo fim ao entendimento defendido por alguns doutrinadores de que os servidores celetistas, sendo contratados mediante concurso público, também fariam jus ao benefício. Por fim, estabeleceu critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado⁶.

3. QUAIS AS MODIFICAÇÕES EM RELAÇÃO AO SISTEMA ATUAL?

4 RIBEIRO, Madosn Rodrigues, BITTAR, Maria Inez Pereira, VELÁZQUEZ, Raiumunda Almeida dos Santos, PEIXOTO, Clenésio José, RAMOS, Kelly Ribeiro, SANTANA, Dulciana Mendonça Travassos de, MANSANO, Márcio Rogério Rodrigues, LEMOS, Lívia Jacinto, CRUZ, Fernanda Barbosa. **Manual da Avaliação Especial de Desempenho do Servidor**. Estado de Goiás, Secretaria de Estado e Gestão e planejamento conselho estadual de políticas salariais e recursos humanos. Goiás, 2016.

5 CAPOBIANGO, Cid. **Direitos e deveres do servidor público quando estiver cumprido estágio probatório**. Migalhas. 24 de setembro de 2018.

6 PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo. Ed. Forense, 2019.

Ao mencionarmos as mudanças pretendidas pela PEC 32/20, é necessário, por primeiro, ressaltar que elas valerão apenas para novos servidores, de forma que os servidores públicos antigos não serão afetados e, conseqüentemente, sua estabilidade também não. Quem já ingressou na carreira manterá sua estabilidade e não terá corte na remuneração decorrente do novo horizonte normativo.

Para os futuros funcionários da administração pública, o ingresso por concurso público valerá para cargos típicos de Estado e cargos preenchidos por prazo indeterminado. Em ambos os casos, haverá um vínculo inicial de experiência, que terá prazo mínimo de dois anos, no caso das carreiras típicas de Estado, e de um ano, para cargos de provimento indeterminado. Os chamados cargos típicos de Estado também deixam uma margem de dúvida em relação à especificação dos cargos. De acordo com o governo, serão aqueles relacionados a atividades finalísticas da Administração e indispensáveis para a existência ou representação do Estado⁷.

A resposta, porém, é vaga, vez que hoje existe apenas o senso comum orientado pela Lei nº 6.185/1974, de que cargos típicos de Estado são aqueles sem correspondência no setor privado, a saber: a fiscalização agropecuária, tributária e de relações de trabalho, arrecadação, finanças e controle, gestão pública, comércio exterior, diplomacia, advocacia pública, defensoria pública, orçamento federal, inteligência de estado, magistratura e ministério público.

Nota-se essa brecha no texto da PEC 32/20: a ausência de diálogo entre governo e servidores e a falta de informações precisas que podem gerar cortes e modificar completamente o ingresso nos cargos públicos “típicos de Estado”.

4. O CHAMADO VÍNCULO DE EXPERIÊNCIA

A Reforma Administrativa, além de suas mudanças, prevê a criação de cinco novos tipos de vínculos com a Administração Pública: dentre eles, o vínculo de experiência, o qual faria parte da etapa do concurso público. Para os servidores de cargo com vínculo por prazo indeterminado ou de cargo típico do Estado, existirá uma etapa anterior, que será considerada como sendo parte do concurso, em que somente os mais bem avaliados serão efetivados.

⁷ CARAM, Bernardo. **Estabilidade é falso problema, falta avaliação de servidor**. Folha de São Paulo, 08 de setembro de 2020.

Para os cargos típicos de Estado, o tempo mínimo da etapa prévia de experiência será de dois anos, e para o cargo com vínculo por prazo indeterminado o vínculo de experiência mínimo será de um ano.⁸

Em seu artigo 41, a PEC 32/20 assim dispõe: “Adquire a estabilidade o servidor que, após o término do vínculo de experiência, permanecer por um ano em efetivo cargo típico de Estado, com desempenho satisfatório, na forma da lei”⁹.

Ele é apresentado como uma etapa do concurso. Ao final da etapa, são chamados os mais bem classificados. Então, na prática, os candidatos disputam as vagas disponíveis no edital, mas eles disputam o cargo em razão do “vínculo de experiência”, a fim de demonstrar para a Administração que são mais competentes, diligentes. Ao mesmo tempo, o texto da Reforma Administrativa não é claro quanto à remuneração, pois trata-se apenas de uma etapa do concurso e não da posse efetiva do cargo, de forma que, na prática, a Administração vai ter sempre pessoas trabalhando com custo baixo, se considerado o valor pago pelo exercício do cargo e sem vínculo¹⁰.

Em termos de gestão e mesmo à luz da Constituição essa dispensa após dois anos é muito frágil. Paralelamente, o vínculo de experiência se contrapõe à exigência dos concursos da advocacia pública e atividade jurídica. Visto que há uma exigência na atividade jurídica, no que diz respeito à vivência jurídica necessária. O vínculo de experiência afeta diretamente milhares de alunos que estudam para concursos públicos.

Além dessa problemática, o funcionalismo público conta com os cargos comissionados, para cujo exercício não há a necessidade de o candidato ser aprovado em um concurso público, o que, por si só, já facilita a entrada de um público com maiores afinidades com políticos da situação.

A Reforma está longe de reduzir custos, dentre os cinco vínculos criados, apenas um terá a estabilidade – as carreiras típicas de Estado. O restante permanecerá no emprego em condições incertas, conforme explicitado.

A própria PEC 32/2020 disciplina em sua redação que: “Apesar de contar com uma força de trabalho profissional e altamente qualificada, a percepção do cidadão, corroborada por indicadores diversos, é a de que o Estado custa muito, mas entrega pouco”. De fato,

8 FREITAS, Ricardo. **As propostas da reforma administrativa para os vínculos da Administração**. ConJur, 08 de outubro de 2020.

9 BRASIL. PEC 32/20, de 03 de setembro de 2020. Proposta de Emenda à Constituição Federal de 1988. **Poder Legislativo**. Brasília, DF, ano 2020, p. 6, 11 set. 2020.

10 CASADO, Ubirajara. **Vínculo de Experiência**. Acesso em 07 de outubro de 2020.

o Estado brasileiro está muito preocupado com as contas públicas. Está sobrando pouco dinheiro quando as despesas obrigatórias são pagas.

O texto acrescenta, ainda, que: “O país enfrenta, nesse sentido, o desafio de evitar um duplo colapso: na prestação de serviços para a população e no orçamento público”.

Com respeito ao primeiro ponto, a percepção da maioria da população é a de que os serviços prestados pelos funcionários públicos são ruins. Segundo um estudo do IPEA, o número de servidores federais era de 850 mil no ano de 2000 e subiu para 1,8 milhão em 2017. E o número de servidores municipais, era de 3 milhões no ano de 2000, subiu para 6,2 milhões em 2017.¹¹

Todavia, julgar a realidade do funcionalismo público apenas com números é um erro comum. Como sugerido, os erros não estão nos números, mas na carência de ferramentas de gestão na estrutura dessas organizações.

CONCLUSÕES

O problema com essa percepção comum está na generalização do serviço público e de seus servidores e na figura do chamado “bode expiatório”, e isso, inclusive, dentro da gestão do Executivo. O atual Ministro da economia, Paulo Guedes, por exemplo, comparou os funcionários públicos a parasitas. É extremamente delicada essa generalização simples, sem que se atente às peculiaridades de cada caso e aos desenhos institucionais que favorecem o surgimento de gargalos e mal funcionamento da máquina pública, além de ser prejudicial à imagem do funcionalismo como um todo, pois quem trabalha de forma correta é igualmente afetado por essa imagem negativa, que não reflete a estrutura. O problema está, em parte, na parcela dos servidores que trabalham mal e prejudicam a imagem do bom servidor, não se materializando condições efetivas de avaliação e cobrança que sejam claras e o mais possível inequívocas, com um direcionamento efetivo dos investimentos na qualificação constante e na valorização do trabalho realizado. Cuidando-se bem disso, é possível que tenhamos, minimamente, um cenário adequado para qualquer análise a respeito das mudanças que precisam ser feitas. O “teste de verdade” da teoria está prejudicado de partida e os erros parecem se acumular, por cima de tudo abrindo brechas para arbitrariedades e relações escusas entre políticos e servidores.

Esses são pontos que precisam ser abordados por uma proposta de Reforma Administrativa: as formas de admissão no serviço público, um estágio probatório, avaliações de

11 RIO, Vincius Neder. **Total de servidores públicos no país sobe 83% em 20 anos, diz Ipea**. 18 de setembro de 2020.

desempenho que precisam ser eficientes; se o trabalho do funcionário público continuar ruim ele precisa ser desligado, mas a possibilidade de melhorias necessárias não é suficientemente enfrentada e tampouco elucidada no texto da atual Reforma Administrativa proposta¹².

É nítido que a estabilidade, por si só, dificulta, mas decerto ela não impede que servidores desidiosos sejam desligados do serviço público. A dificuldade reside não no instituto da estabilidade, mas nos excessos burocráticos que não parecem ser solucionados pela PEC 32/20. Nota-se que há problemas em torno desse contexto, mas é necessário cautela para solucioná-lo.

O emprego público passará a ter preço não só político, mas também econômico. Aquele que contribuir com parte de seu salário para o caixa da autoridade nomeante ou de seu partido terá vantagens comparativas em relação ao servidor que se preocupa em cumprir a lei. A PEC 32/20 expande os incentivos em favor do mau gestor na ilusão de que a flexibilidade traz ganhos, um grande engano.¹³

Corroborar-se, aqui, com o embasamento da existência mesma da estabilidade, pois per-faz-se um raciocínio lógico: se a estabilidade se sujeitar a ingerências políticas, facilitará ainda mais ao político “encher” os cargos públicos de “pessoas de sua confiança”, favorecendo um nítido clientelismo que além de favorecer os “confiantes”, ainda abre margem para a corrupção, no sentido da troca de favores entre voto “x” eleição para o cargo, a solução não reside, propriamente, no fim da estabilidade, mas nos critérios de sua admissibilidade e gerenciamento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo. Ed. Forense, 2019.

LUSTOZA, Helton Kramer. **Reforma administrativa: O avanço do retrocesso**. ConJur, 09 de setembro de 2020.

12 PRIOLI, Gabriela. **Estabilidade no serviço público tem que acabar?** Youtube. 09 de setembro de 2020.

13 OLIVEIRA, Daniel Mitidieri Fernandes de. **Contradições discursivas do projeto de reforma administrativa**. ConJur, 15 de setembro de 2020.

SANTOS, Marinaldo Oliveira, NERY, Dalvino David Rodrigo de Sousa, LIMA, Honório Henrique de Carvalho, SILVA, Wilkinson Saturnino da Silva. **Avaliação Especial de Desempenho dos servidores públicos do governo do Tocantins – Melhorias e automatização do processo.** X Congresso da CONSAD de gestão pública. Disponível em: http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-03_01.pdf

BRASIL. PEC 32/20, de 03 de setembro de 2020. Proposta de Emenda à Constituição Federal de 1988. **Poder Legislativo.** Brasília, DF, ano 2020, p/ 6, 11 set. 2020.

CARAM, Bernardo. **Estabilidade é falso problema, falta avaliação de servidor.** Folha de São Paulo. São Paulo, 08 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/amp/mercado/2020/09/estabilidade-e-falso-problema-falta-avaliacao-de-servidor-diz-ex-ministro.shtml>

CAPOBIANGO, Cid. **Direitos e deveres do servidor público quando estiver cumprindo estágio probatório.** Migalhas. 24 de setembro de 2018. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/depeso/288010/direitos-e-deveres-do-servidor-publico-quando-estiver-cumprindo-estagio-probatorio>

FREITAS, Ricardo. **As propostas da reforma administrativa para os vínculos da Administração.** ConJur, 08 de outubro de 2020.

RIBEIRO, Madson Rodrigues, BITTAR, Maria Inez Pereira, VELÁZQUEZ, Raiu-menda Almeida dos Santos, PEIXOTO, Clénésio José, RAMOS, Kelly Ribeiro, SANTANA, Dulciana Mendonça Travassos de, MANSANO, Márcio Rogério Rodrigues, LEMOS, Lívia Jacinto, CRUZ, Fernanda Barbosa. **Manual da Avaliação Especial de Desempenho do Servidor.** Estado de Goiás, Secretaria de Estado de Gestão e planejamento conselho estadual de políticas salariais e recursos humanos. Goiás, 2016.

CASADO, Ubirajara. **Vínculo de Experiência.** Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=LYqg25C7nXY> . Acesso em 06 de outubro de 2020.

PRIOLI, Gabriela. **Estabilidade no serviço público tem que acabar?** Youtube. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=UZ4OW_Xru_g. Acesso em 07 de outubro de 2020.

OLIVEIRA, Daniel Mitidieri Fernandes de. **Contraindicações discursivas do projeto de reforma administrativa.** ConJur, 15 de setembro de 2020.