

## **REFORMA ADMINISTRATIVA E ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO:**

Análise da PEC n° 32/2020 à luz do princípio da proibição do retrocesso<sup>1</sup>

Gabriel Damm Farias<sup>2</sup>

## **ADMINISTRATIVE REFORM AND PUBLIC SERVER STABILITY:**

Analysis of the PEC n° 32/2020 in light of the principle of prohibition of social retrogression

### **RESUMO**

Este trabalho traz à tona reflexões sobre o instituto da estabilidade conferida ao servidor público, nos moldes dispostos na Lei n° 8.112/90 e na Constituição Federal, avaliando, por um lado, seus impactos no tocante à boa governança, e, por outro, a possível vinculação com a crise do Estado Administrativo. Diante da onda de reformas públicas vivenciada nos últimos anos, produzindo uma série de alterações em nosso ordenamento jurídico, é retomada a discussão sobre a necessidade de mudanças profundas na Administração Pública. Assim, este ensaio, ao se valer de estudos bibliográficos e pesquisa propositiva, questiona se propostas como a PEC n° 32/2020, ao dispor sobre medidas que atinjam a estabilidade, conferem lesão ao princípio da proibição do retrocesso, tendo sua afirmação como hipótese de trabalho, haja vista se tratar, tal instituto, de garantia fundamental indispensável à autonomia funcional e livre desempenho de agentes públicos do quadro de carreira.

**Palavras-chave:** Reforma administrativa; estabilidade; princípio da proibição ao retrocesso.

### **ABSTRACT**

This work brings to light reflections on the institute of stability conferred to public servants, in the molds provided for in Law n° 8,112/90, evaluating, on the one hand, its impacts with regard to good governance, and, on the other, the possible link with the crisis in the Administrative State. Faced with the wave of public reforms experienced in recent years, producing a series of changes in our legal system, the discussion on the need for profound changes in Public Administration is resumed. Thus, this essay, making use of bibliographic studies and propositional research, questions whether proposals such as PEC n° 32/2020, by providing for measures that achieve stability, harm the principle of prohibition of social retrogression, having its affirmation as a working hypothesis, given that this institute is a fundamental guarantee essential to the functional autonomy and free performance of public agents in the career framework.

**Key words:** Administrative reform; stability; principle of prohibition of retrogression.

---

<sup>1</sup> Trabalho de Conclusão de Curso, sob a modalidade artigo científico, elaborado como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora, Campus Avançado Governador Valadares, sob a orientação do prof. Pós-doutor Éder Marques de Azevedo.

<sup>2</sup> Graduando do 10º Período do Curso de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora - Campus Governador Valadares.

## **1 Introdução**

O presente artigo tem por objetivo destacar a imprescindível função que a estabilidade funcional conferida aos servidores públicos e prevista no artigo 41 da Constituição Federal desempenha em um regime democrático. Sendo assim, levanta-se como problema se a restrição da estabilidade proposta nos moldes da Proposta de Emenda à Constituição n. 32, de 2020, configuraria lesão ao princípio da vedação ao retrocesso. A hipótese defendida pressupõe que a estabilidade é uma garantia fundamental do servidor público, que viabiliza o seu desempenho funcional de maneira impessoal, livre de interferências de quaisquer ordens, sendo descabida a sua supressão. Em defesa desse posicionamento, adota-se como marco teórico as ideias sustentadas por Cynara Monteiro Mariano e Francisco Arlem de Queiroz Sousa (2020), cuja tese central reside na concepção de que a estabilidade não constitui uma garantia somente ao servidor público, mas ao próprio Estado de Direito, protegendo-o do patrimonialismo, das políticas de ocasião, dos interesses escusos de políticos provisórios, de alteração pontual das finalidades públicas, sendo, portanto, uma garantia contra a apropriação do Estado pelo poder político e pelo poder econômico. Como metodologia, adota-se a pesquisa propositiva, bibliográfica, com análise documental incluindo o processo legislativo da PEC, jurisprudência, doutrina e legislação, com conteúdo interdisciplinar – mormente Direito Administrativo e Direito Constitucional.

Nesse sentido, o presente artigo é dividido em três partes. Inicia explanando o objeto da Reforma Administrativa proposta pela PEC n. 32/2020, denotando o sentido empregado pela legislação à estabilidade funcional no serviço público. A seguir, segue-se demonstrando que não se faz necessária a alteração do arcabouço constitucional, de maneira a suprimir a estabilidade, bastando a revisão, via legislação infraconstitucional, de mecanismos de controle das atividades desempenhadas pelos servidores públicos, além de estímulos à produtividade e entrega de resultados no que tange aos serviços públicos. Por fim, o trabalho encerra a discussão pretendida ao dispor sobre a mácula que a supressão da estabilidade funcional pode configurar às futuras gerações de servidores públicos.

## **2 Reforma Administrativa e a estabilidade do servidor público**

Conceituar o que se chama por “Reforma Administrativa” é uma tarefa desafiadora, visto que não existe uma conceituação universal para o tema – escassa de definição até mesmo na doutrina administrativista. Em um primeiro momento, cumpre destacar que se trata de uma

série de alterações no arcabouço constitucional e/ou normativo do país, visando trazer soluções para as crises enfrentadas pelo Estado Administrativo (MODESTO, 1997, p. 27).

Em segundo lugar, os objetos e quais serão as modificações propostas variam de acordo com uma multiplicidade de fatores, visto que os contornos pretendidos para a reforma da burocracia estatal dependerão de quais orientações políticas, econômicas, sociais, fiscais etc. o governo proponente (em um regime democrático) adota. Tratando sobre as finalidades, Paulo Modesto conceitua quatro possíveis objetivos práticos que embasam a reforma do Estado:

[...] a) objetivo econômico: diminuir o “déficit” público, ampliar a poupança pública e a capacidade financeira do Estado para concentrar recursos em áreas em que é indispensável a sua intervenção direta;

b) objetivo social: aumentar a eficiência dos serviços sociais oferecidos ou financiados pelo Estado, atendendo melhor o cidadão a um custo menor, zelando pela interiorização na prestação dos serviços e ampliação do seu acesso aos mais carentes;

c) objetivo político: ampliar a participação da cidadania na gestão da coisa pública; estimular a ação social comunitária; desenvolver esforços para a coordenação efetiva das pessoas políticas no implemento de serviços sociais de forma associada;

d) objetivo gerencial: aumentar a eficácia e efetividade do núcleo estratégico do Estado, que edita leis, recolhe tributos e define as políticas públicas; permitir a adequação de procedimentos e controles formais e substituí-los, gradualmente, porém de forma sistemática, por mecanismos de controle de resultados. (MODESTO, 1997, p. 28-29)

Dados do Ministério da Economia apontam que no ano de 2019, 13,7% do PIB brasileiro foi despendido com despesa com pessoal do setor público, sendo que para 2030 a previsão é que esse montante corresponda ao percentual 14,8%. Ainda, que até 2030, 35% dos atuais servidores públicos se aposentarão, o que representa, para o Ministério, a oportunidade ideal para implementação de uma Reforma Administrativa e para a transformação digital dos serviços públicos no Brasil (BRASIL, ME, 2020).

Sob a premissa da redução das despesas públicas e da desnecessidade de pessoal com a crescente digitalização dos serviços públicos nos próximos anos (BRASIL, ME, 2020), a Proposta de Emenda à Constituição n. 32 de 2020, denominada “PEC da Reforma Administrativa” ou “PEC da Nova Administração Pública” foi submetida pela Presidência da República ao Congresso Nacional em setembro de 2020, propondo uma série de alterações nas disposições do texto constitucional no que concerne aos servidores, empregados públicos e na organização administrativa da administração pública direta e indireta dos 3 (Três) Poderes de todos os entes federativos (BRASIL, CD, 2020).

A PEC possui 10 artigos, que visam trazer 87 novos trechos para a Constituição e alterar 27 outros. Das alterações, o novo regime jurídico dos servidores públicos é o ponto onde a Constituição sofrerá as mais significativas modificações, caso o texto seja aprovado integralmente<sup>3</sup>. Em síntese, a tabela a seguir expõe as reformas que a Proposta de Emenda à Constituição n. 32 de 2020 pretende fazer no serviço público civil, com alguns possíveis inconvenientes e perigos decorrentes das alterações desejadas (BRASIL, CD, 2020):

### Quadro 1: O Novo Regime Jurídico do Serviço Público à luz da PEC nº 32/2020

<b>Vigência</b>	Somente para os servidores que ingressarem após a vigência das novas regras.	.....
<b>Abrangência</b>	3 Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	.....
<b>Ingresso</b>	Por concurso público, que incluirá período de experiência ou seleção simplificada.	Apenas os cargos com prazo indeterminado e típicos de Estado dependerão de concurso. Os vínculos em período de experiência surgem como “substitutos” do estágio probatório e podem ensejar uma disputa antiética, visto que somente os melhores avaliados serão efetivados. A seleção simplificada não necessariamente contemplará o princípio da impessoalidade, visto ser uma forma mais célere e direta de contratar pessoal.
<b>Estabilidade</b>	Apenas nas áreas definidas por futura lei complementar como <b>típicas de Estado</b> .	A supressão da estabilidade aos demais cargos pode dar ensejo ao aumento indiscriminado da corrupção, nepotismo, apadrinhamento e partidarização da máquina pública.
<b>Desligamento</b>	Infração disciplinar, sentença judicial de órgão colegiado e insuficiência de desempenho com regras a serem definidas por futura lei ordinária.	O desligamento por sentença judicial de órgão colegiado não precisará de transitar em julgado (salvo para os cargos típicos de Estado) – o que evidencia uma séria lesão à segurança jurídica.
<b>Acumulação</b>	Não será possível para os cargos típicos de Estado. Para os outros cargos, será autorizada atividade no setor privado compatível com a jornada, ressalvados os conflitos de interesse.	Estratégia deliberada para reduzir a contratação de novos servidores.
<b>Remuneração</b>	Definição em futura Lei Complementar, podendo cada ente federativo regulamentar o tema.	Pode ensejar a criação de regimes jurídicos nos diversos entes federativos, pondo em risco a segurança jurídica e emergindo a possibilidade de aplicação de normas diversas para situações semelhantes.

<sup>3</sup> O texto da Proposta de Emenda à Constituição ainda está em discussão e tramitação no Congresso Nacional.

<b>Benefícios vedados</b>	Licença-prêmio, aumentos retroativos, férias anuais superiores a 30 dias, adicional por tempo de serviço, aposentadoria compulsória como punição, parcelas indenizatórias sem previsão legal, adicional ou indenização por substituição não efetiva, redução da jornada sem redução da remuneração (salvo se por motivo de saúde), progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço e incorporação ao salário de valores referentes ao exercício de cargos e funções.	Alguns dos benefícios vedados impedem a reestruturação de carreiras com aumentos remuneratório e/ou instituição de benefícios. Dificulta-se a eliminação das disparidades existentes dentro de carreiras similares dentro da Administração Pública. Promove o desprestígio e desvalorização funcional dos servidores públicos.
<b>Governança</b>	Estímulo à cooperação entre os entes federativos e aos contratos de desempenho e confere maior autonomia do presidente da República.	Já existem instrumentos e mecanismos para tanto: lei de licitações, organizações sociais, organizações da sociedade civil por interesse público, parcerias público-privadas etc. O maior leque de competências conferida à Presidência da República pela nova redação proposta no que tange à organização e administração pública federal inclui as prerrogativas de extinção, transformação e reorganização dos cargos públicos.

**Fonte: Câmara dos Deputados, 2020**

A despeito da má redação da proposta, da não comprovação de nexo de causalidade entre as mudanças visadas e a realidade do serviço público brasileiro e das – rasas – justificativas que ensejam a alteração do texto constitucional, nos ateremos à modificação que pode trazer danos irreversíveis aos futuros ingressantes do quadro de pessoal da Administração Pública: a supressão da estabilidade do servidor público.

Segundo Di Pietro (2020), a estabilidade é uma garantia do servidor de permanência no serviço público<sup>4</sup>, isso significa que, cumprido e aprovado no estágio probatório de três anos e devidamente avaliado por comissão especial de avaliação de desempenho, o servidor público só perderá o cargo em três hipóteses: a) sentença judicial transitada em julgado; b) mediante processo administrativo disciplinar em que lhe seja garantida a ampla defesa e c) mediante avaliação periódica de desempenho, garantida a ampla defesa (BRASIL, 1988). Dessa forma, a finalidade precípua da estabilidade é garantir uma atuação independente do servidor, sem a possibilidade de ser afetado por ingerências políticas, econômicas ou quaisquer circunstâncias de outras ordens.

<sup>4</sup> O STJ, no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 859, de relatoria do Ministro José Jesus Filho, decidiu que a estabilidade é no serviço público, não no cargo público, sendo que, na hipótese ser investido em novo cargo, o servidor público não está dispensado de cumprir o estágio probatório nesse novo cargo (BRASIL, STJ, RO em MS n. 859, julgado em: 11 dez. 1991).

Sobre as tratativas de alteração da do instituto estabilidade, cabe destacar que a PEC nº 32 de 2020 cria cinco novas “funções públicas”<sup>5</sup>, sendo elas (BRASIL, SF, 2021): a) vínculo de experiência: período de experiência efetivo como etapa de concurso público; b) vínculo por prazo determinado: por período de tempo certo e para necessidades específicas do serviço público; c) cargo com vínculo por prazo indeterminado: atividades técnicas, administrativas ou especializadas; d) cargo típico de Estado: atividades sensíveis, estratégicas e que representam, em grande parte, o poder extroverso<sup>6</sup> do Estado; e) cargos de liderança e assessoramento: funções de confiança, cargos em comissão, atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas.

A reforma, além de criar novas funções públicas, confere a estabilidade no serviço público a somente uma das categorias retromencionadas: os ingressantes nos cargos ditos típicos de Estado, sendo que os demais servidores serão contratados por período de tempo determinado ou indeterminado. Pergunta-se: o que são ou quais são os cargos típicos de Estado? Ainda não se sabe, visto que é tema pendente de regulamentação pela legislação infraconstitucional, via legislação complementar, após o trâmite e aprovação da emenda.

A estabilidade funcional do servidor público está prevista no art. 41 da Constituição Federal<sup>7</sup>, que estabelece os requisitos para sua aquisição e hipóteses de perda do cargo público. Com a Reforma Administrativa, o dispositivo constitucional em questão sofrerá as seguintes alterações:

**Quadro 2: Art. 41 da Constituição Federal: redação vigente e proposta de modificação**

<b>Constituição Federal vigente</b>	<b>PEC nº 32 de 2020</b>
Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.	Art. 41. Adquire a estabilidade o servidor que, após o término do vínculo de experiência, permanecer por um ano em efetivo exercício em <b>cargo típico de Estado</b> , com desempenho satisfatório, na forma da lei.
§1º O servidor público estável só perderá o cargo:	§1º O servidor público estável ocupante de <b>cargo típico de Estado</b> só perderá o cargo:
I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;	I - em razão de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado;
II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;	.....

<sup>5</sup> Carvalho Filho traz a seguinte definição: “A função pública é a atividade em si mesma, ou seja, função é sinônimo de atribuição e corresponde às inúmeras tarefas que constituem o objeto dos serviços prestados pelos servidores públicos. Nesse sentido, fala-se em “função de apoio, função de direção, função técnica” (2020, p. 1125). Di Pietro (2020, p. 1232), por sua vez, salienta que função pública possui um sentido amplo, sendo compreendida não só pela função administrativa, mas também às funções legislativa e jurídica.

<sup>6</sup> O Poder Extroverso decorre da imperatividade, atributo dos atos administrativos que concede ao Poder Público a prerrogativa de editar “provimentos que vão além da esfera jurídica do sujeito emitente, ou seja, que interferem na esfera jurídica de outras pessoas, constituindo-as unilateralmente em obrigações” (ALESSI apud BANDEIRA DE MELLO, 2014, p. 424).

<sup>7</sup> A estabilidade também está prevista nos artigos 21 e 22 da Lei nº 8.112/1990.

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.	III - mediante avaliação periódica de desempenho, na forma da lei, assegurada a ampla defesa.
§2º Invalídada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.	§2º Na hipótese de invalidação por sentença judicial da demissão do servidor estável, ele será reintegrado, independentemente da existência de vaga.
§ 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.	(REVOGADO).
§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.	.....” (NR)

**Fonte: Autoria própria, 2021**

Pelo exposto, observa-se que a redação proposta para o caput e parágrafo 1º do artigo 41 da Constituição Federal restringe expressamente a estabilidade aos ocupantes dos cargos típicos de Estado. Além do inchaço do arcabouço constitucional, a pretendida reforma – ao restringir/suprimir a estabilidade funcional – abre as portas para a precarização do serviço público, o apadrinhamento e partidarização dos cargos públicos, bem como destitui a independência e autonomia dos servidores no exercício de sua função.

É preciso se ter em mente que a estabilidade não é sinônimo de perpetuidade ou de intocabilidade no serviço público – não se trata de um direito absoluto do servidor, mas de uma garantia ao exercício isonômico, impessoal e independente do cargo (GOMES; SILVA, 2021). Imaginemos a seguinte hipótese: um guarda civil municipal, que estudou durante um considerável tempo para o concurso público (e fez disso o seu projeto de vida), foi devidamente aprovado em todas as fases do certame – provas, teste de aptidão física, avaliações médicas e psicológicas etc., tomando posse do cargo. No exercício da função, vem a aplicar uma multa ao filho de um prefeito ou de um vereador. Sem a estabilidade no serviço público, este guarda civil certamente estará sujeito a toda sorte de represálias políticas e até mesmo da demissão do cargo (BRASIL, CD, 2021).

Nesse sentido, a garantia constitucional prevista pela atual redação do art. 41 da Constituição pode ser enxergada sobre pelo menos duas facetas, como aponta a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2016, p. 35): a) um fator/elemento motivacional não só para a seleção de novos servidores, como também de permanência no

serviço público e b) uma forma de assegurar a independência funcional e blindar o serviço público com proteção legal contra qualquer forma de apadrinhamento, compadrio, politização, partidarização e/ou aparelhamento da máquina pública.

Dessa forma, o argumento de que a estabilidade no serviço público provoca o engessamento dos gastos públicos e obsta a garantia de condições orçamentárias e financeiras para a existência do Estado e para a prestação de serviços públicos de qualidade (BRASIL, EM n. 37/2020) não pode ser utilizado para suprimir essa garantia tão cara às funções públicas e ao regime democrático, com as alterações político-partidárias que lhe são inatas.

Não se argumenta aqui sobre a desnecessidade de uma Reforma Administrativa e da solução das crises (sobretudo de ordem fiscal/econômica) vivenciadas pelo Estado, mas sim de uma Reforma Administrativa que não suprima garantias fundamentais a uma boa e isenta prestação do serviço público – com os meios e instrumentos adequados para tanto.

A Administração Pública serve, precipuamente, à materialização de direitos e garantias fundamentais, inerentes a todo ser humano (MOURA, 2014). Nesse sentido, reconhece-se não só os destinatários das políticas públicas e atuação Estatal como detentores do direito à boa administração<sup>8</sup>, mas também aos que foram investidos de uma função pública para fazê-la acontecer – os servidores públicos. O direito fundamental à boa administração pode ser entendido como o direito à uma administração pública eficiente, cumpridora de seus deveres com transparência, motivação, imparcialidade, respeito à moralidade, participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas (FREITAS, 2009, p. 36 *apud* NEVES; TEIXEIRA, 2016). Parece impossível, portanto, vislumbrar uma boa administração pública materializadora de direitos destituída da prerrogativa que permite o agir administrativo desimpedido de qualquer circunstância alheia: a estabilidade.

Em contrapartida à supressão da estabilidade proposta pela PEC n. 32 de 2020, sugere-se uma reforma<sup>9</sup> que seja capaz de criar mecanismos eficazes de aferição da produtividade dos servidores e que corrija os problemas ligados à fragilidade (ou inexistência) dos mecanismos de controle interno da Administração Pública – como o estágio probatório, avaliação periódica de desempenho, dentre outros.

---

<sup>8</sup> O direito à boa administração é reconhecido e previsto pela Carta de Direitos da União Europeia, em seu art. 41, que garante o tratamento dado pelas instituições e órgãos da União Europeia de forma imparcial, equitativa, em prazo razoável; o direito à fundamentação das decisões provindas da administração; o direito a ser ouvido e de ter acesso aos processos que digam respeito a qualquer pessoa, dentre outros (PARLAMENTO EUROPEU, 2000).

<sup>9</sup> Para tanto, não seria necessário sequer alterar o texto constitucional, bastando a implementação de legislação infraconstitucional para regulamentar – de forma eficiente – e fixar critérios de avaliação de desempenho, produtividade, demissão do servidor etc.

### 3 A (im)produtividade do servidor público e a fragilidade dos mecanismos de controle

A Exposição de Motivos n. 37, de 2020, que embasa a submissão da Proposta de Emenda à Constituição nº 32, deste mesmo ano, aponta alguns fatores que orientam a reforma do Estado, dentre eles o intuito de garantir condições financeiras e orçamentárias para a existência de serviços de qualidade, bem como de aproximar o setor público da “realidade brasileira” (BRASIL, EM, 2020). Sob esse prisma, a proposta de restrição da estabilidade funcional apenas aos cargos típicos de Estado é sugerida como uma das “soluções” para a redução das despesas públicas.<sup>10</sup>

Todavia, a redução das despesas públicas não pode ser enxergada como um fim em si mesmo, tampouco ser manejada com a trivialidade e superficialidade com que é tratada pela Reforma Administrativa (CARDOMINGO; TONETO; CARVALHO, 2020). Isso porque a Reforma, além de não ter sido objeto de amplo debate público – nem mesmo para com os seus destinatários – não é fundamentada por quaisquer análises de como as alterações voltadas ao serviço público ajudariam a enxugar os cofres públicos (FONACATE, 2021).

Sobre outra perspectiva, se o foco das mudanças realmente tivesse por fim o equilíbrio fiscal e econômico do Estado brasileiro, a Reforma começaria pela correção das disparidades salariais. Assim, começaria pelo respeito ao teto remuneratório do serviço público previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal<sup>11</sup> e pela racionalização dos numerosos benefícios de caráter indenizatório, pagamentos retroativos, licenças-prêmio, dentre outros (que extrapolam, exponencialmente, o teto remuneratório), percebidos por classes funcionais do chamado alto escalão do funcionalismo público, como ministros de Estado, juízes, promotores de justiça, deputados, senadores, dentre outros que, coincidentemente, não estão abarcados pela proposta de emenda em questão (FOLHA DE SÃO PAULO, 2021). A radical eliminação do quantitativo de cargos em comissão em todos os Poderes e esferas federativas e a definição em

---

<sup>10</sup> A Exposição de Motivos nº 37 de 2020 do Ministério da Economia – que fundamenta submissão da PEC da Reforma Administrativa ao Congresso Nacional – não faz menção a nenhum tipo de dado empírico ou projeção de quanto os cofres públicos serão poupados com as reformas propostas. Apenas se limita a utilizar descrições genéricas e imprecisas, tais como “a percepção do cidadão, corroborada por indicadores diversos, é a de que o Estado custa muito, mas entrega pouco [...]”, “A estrutura complexa e pouco flexível da gestão de pessoas no serviço público brasileiro torna extremamente difícil a sua adaptação e a implantação de soluções rápidas, tão necessárias no mundo atual, caracterizado por um processo de constante e acelerada transformação [...]”, “[...] a reforma pretende trazer mais agilidade e eficiência aos serviços oferecidos pelo governo [...]” dentre outras, sem, no entanto, apontar dados, pesquisas, onde e como a reforma proposta poderá enxugar os gastos públicos (BRASIL, ME, 2021).

<sup>11</sup> Conforme dados da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, apenas a observância do teto remuneratório do serviço público previsto no art. 37 da Constituição Federal ensejaria a redução de despesas em aproximadamente **R\$ 2 bilhões de reais por ano** (BRASIL, SF, 2021, grifos nossos).

lei de condições e percentuais mínimos para sua ocupação seria outra medida apta a oxigenar o erário público (BRASIL, SF, 2021).

Nesse sentido, a supressão da estabilidade funcional sugerida pela PEC n. 32/2020 se mostra mais como uma evidente tentativa de precarizar o serviço público e aproximá-lo das práticas inatas à iniciativa privada do que qualquer outra coisa (BRASIL, SF, 2021). Por outro lado, além de se ter uma estimativa contrária à redução dos gastos pretendida<sup>12</sup>, a supressão da estabilidade pode vir criar uma espécie de “elite” da administração pública no âmbito dos Três Poderes de todos os entes federativos – fator que pode contribuir ainda mais para acentuar as disparidades existentes dentro do próprio serviço público.

Apesar de tudo, a estabilidade, conforme outrora pontuado, não pode ser confundida com um direito absoluto do servidor. Infelizmente, em decorrência da fragilidade ou inexistência dos mecanismos de controle adequados, o instituto, tão importante ao jogo democrático, muitas vezes acaba por ser enxergado como uma blindagem à demissão/exoneração e como garantia de continuidade *ad aeternum* e irrestrita no serviço público – como é a percepção do governo proponente da Reforma Administrativa.

Não seria necessária, portanto, tentativas de alteração da Lei Maior do nosso ordenamento jurídico de modo a suprimir a estabilidade se o desempenho funcional dos servidores públicos fosse adequadamente averiguado pelo estágio probatório e pelas avaliações periódicas de desempenho, institutos já existentes no ordenamento jurídico pátrio – com regulamentações adicionais que poderiam ser implementadas pela via da legislação infraconstitucional.

O estágio probatório está previsto no art. 20 da Lei 8.112/1990 e é a fase que antecede a aquisição da estabilidade. É período no qual a aptidão, competências e capacidade do servidor empossado em cargo público serão avaliadas durante o período de 3 anos<sup>13</sup>, sendo-lhe avaliados, dentre outros, os seguintes fatores: a) assiduidade; b) disciplina; c) capacidade de iniciativa; d) produtividade; e) responsabilidade (BRASIL, 1990). A própria lei determina também que a não aprovação no estágio probatório é causa de exoneração do servidor. Para tanto, 4 meses antes de findar o período do estágio probatório, a comissão avaliadora do

---

<sup>12</sup> A Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal também aponta que, dentre os mais variados efeitos nocivos à boa administração pública, a PEC n. 32/2020 deverá, de forma agregada e ao contrário do que se pretende, piorar a situação fiscal da União (BRASIL, DF, 2021).

<sup>13</sup> Inicialmente o estágio probatório tinha o prazo de dois anos. Com a Emenda Constitucional n. 19 de 1998, o período de estágio probatório passou a ser de 3 anos de efetivo exercício da função pública em razão da aprovação em concurso público.

desempenho do servidor deverá submeter a avaliação de desempenho do servidor à homologação da autoridade competente (BRASIL, 1990).

Ocorre, todavia, que o estágio probatório possui um viés mais formal do que material no sentido de não se prestar, na prática, à adequada avaliação de capacidades de servidores públicos serem mantidos em seus cargos no razoável exercício de suas funções. Isso porque a quantidade de servidores públicos reprovados é irrisória – não porque exista dados de um desempenho satisfatório dos servidores ingressantes, mas sim pela existência meramente *pro forma* das comissões de avaliação. Dados do Ministério da Economia (2019) demonstram que entre os anos de 2016 e 2019, 60.618 (sessenta mil, seiscentos e dezoito) novos servidores ingressaram nos quadros de pessoal da administração pública federal, sendo que, destes, somente 167 (0,28%) foram exonerados após/durante o cumprimento estágio probatório (O GLOBO, 2019). Trata-se, portanto, de uma cultura de consentimento, além do fato de a reintegração, como forma de provimento derivado de cargo público (art. 28, Lei n. 8.112/90), acaba sendo vista como álibi jurídico para, em caso de reprovação, haver a readmissão de servidores exonerados por má avaliação de desempenho pela via judicial.

Nesse sentido e corroborando o exposto acerca do estágio probatório, José dos Santos Carvalho Filho leciona o seguinte:

Lamentavelmente, o estágio probatório até agora só existiu na teoria, pois que, ressalvadas raríssimas exceções, jamais se conseguiu verificar qualquer sistema de comprovação adotado pela Administração que permitisse concluir por uma avaliação honesta e efetiva sobre os requisitos para o desempenho dos cargos públicos. Como é lógico, acabam ultrapassando esse período servidores ineptos, desidiosos e desinteressados, que, em consequência, adquirem a estabilidade e ficam praticamente insuscetíveis de qualquer forma de exclusão. Talvez aqui esteja um dos males do sistema de estabilidade funcional, fato que tem estimulado os legisladores a mitigá-lo ou simplesmente erradicá-lo do quadro das garantias do servidor (CARVALHO FILHO, 2020, p. 1221).

Nota-se, portanto, que o problema ligado ao estágio probatório reside em sua existência meramente formal, incapaz de aferir com efetividade todas as competências e habilidades necessárias ao bom exercício funcional. Em contraposição à esta realidade, urge-se a necessidade de regulamentação do tema em legislação infraconstitucional, de modo a fixar critérios gerais de avaliação do servidor durante o período do estágio probatório. Soma-se, ainda, a necessidade de regulamentação e criação de normas internas fixando parâmetros objetivos e isonômicos a serem avaliados pelas comissões de avaliação do servidor público em

estágio probatório, de acordo com as características e especificidades inerentes a cada órgão integrante da administração pública de todos os Poderes e entes federativos.<sup>14</sup>

É incorreto se pensar, todavia, que o estágio probatório encerra a necessidade de que tem o servidor público em continuar empreendendo todo o zelo e diligência para o trato para com a *res publica*, de forma a sempre estar buscando, através do desempenho de sua função, a materialização do princípio da eficiência inscrito no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal<sup>15</sup>. Para que a obtenção da estabilidade não dê azo ao desleixo, negligência e indolência funcional, outro instrumento de controle da administração pública se mostra como imprescindível: a avaliação periódica de desempenho.

A avaliação periódica de desempenho foi inserida no texto constitucional através da Emenda Constitucional nº 19 de 1998 e possui previsão no art. 41, §1º, III da Constituição Federal, constituindo-se como uma das hipóteses previstas para a perda do cargo público (BRASIL, 1988). Entretanto, assim como o estágio probatório, a avaliação periódica de desempenho existe apenas no plano formal, carecendo da fixação de critérios objetivos, impessoais e racionais para a averiguação do desempenho do servidor público após a aprovação no estágio probatório, período no qual passa a deter a estabilidade no serviço público. Logo, é neste ponto (causa) que deveria ser o foco de reforma, não sobre a estabilidade (consequência).

Quando da implementação da avaliação periódica de desempenho no texto constitucional, o legislador previu expressamente no dispositivo que o instituto seria regulamentado na forma da Lei Complementar, sendo assegurado ao servidor público a garantia de valer-se de todos os meios de defesa em direito admitidos (BRASIL, 1988). Sobre o instituto, Elival da Silva Ramos pontua o seguinte:

O que se quis foi evitar a acomodação que a aquisição da estabilidade por vezes enseja, com a perda de interesse no aperfeiçoamento funcional, uma vez que, em uma quadra de veloz transformação das técnicas laborais, pode redundar em inaptidão do funcionário para realização das tarefas inerentes ao seu cargo, sob o signo no princípio da eficiência [...] (RAMOS, 2003, p. 255-256).

Passados 23 anos da inserção da avaliação periódica de desempenho na Constituição da República, a referida legislação complementar ainda não foi editada pelo Poder Legislativo. E

---

<sup>14</sup> Faz-se mister salientar que as avaliações oriundas do estágio probatório devem observância estrita ao contraditório e ampla defesa, conforme dispõe a Súmula nº 21 do Supremo Tribunal Federal: “Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade” (STF, 1963).

<sup>15</sup> O princípio da eficiência denota a necessidade de a atividade administrativa ser desenvolvida “do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto” (FALZONE, 1953, p. 64 *apud* BANDEIRA DE MELLO, 2015, p. 126).

não é por falta de iniciativa, visto que tramitam no Congresso Nacional dois projetos de Leis Complementares para disciplinar a matéria: o projeto de Lei Complementar n. 248 de 1998 (BRASIL, CD, 1998) e o projeto de Lei Complementar n. 116 de 2017 (BRASIL, SF, 2017), que possuem, ambos, o mesmo o objeto: dispor sobre a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável.

Atendo-se ao projeto mais recente, o Projeto de Lei Complementar n. 116/2017 traz interessantes disposições para a regulamentação das avaliações periódicas de desempenho, tais como: a) periodicidade semestral; b) criação de fatores avaliativos fixos (qualidade e produtividade) e variáveis (relacionamento profissional, foco no usuário/cidadão, inovação, capacidade de iniciativa, responsabilidade, solução de problemas, tomada de decisão, aplicação do conhecimento, compromisso com os objetivos institucionais, autodesenvolvimento, abertura e feedback); c) conceitos de desempenho funcional (superação aos fatores avaliativos, atendimento, atendimento parcial, não atendimento); d) acompanhamento sistemático da avaliação de desempenho profissional; e) critérios/condições de desligamento, dentre outros (BRASIL, SF, 2017).

O aludido Projeto de Lei segue em tramitação ao Senado, sujeito a toda sorte de alterações até a promulgação, sendo certo os ganhos para a sociedade brasileira se o desempenho funcional dos servidores públicos for feito de maneira justa, imparcial, proporcional e racionalizada, sobretudo se houver o incremento de produtividade no serviço público a partir da exigência de condutas eficazes e eficientes (VALLE, 2019).

Em concomitância à necessidade de revisões nas avaliações periódicas de desempenho, as questões ligadas à improdutividade do servidor público também demandam o rearranjo no que diz respeito a diversos aspectos. Dentre eles, destacam-se a debilidade na oferta permanente de capacitações, no aperfeiçoamento funcional, nas políticas de valorização dos agentes públicos, no investimento em estruturas, equipamentos e novas tecnologias, de forma a proporcionar condições materiais adequadas ao modelo contemporâneo de gestão pública adotado<sup>16</sup>, firmado a partir da Emenda Constitucional n. 19/1998.

Nesse sentido, a regulação dos já mencionados mecanismos de controle dos servidores públicos será letra morta se continuarem inexistentes ou deficitárias as condições estruturais

---

<sup>16</sup> Sobre o tema, José dos Santos Carvalho Filho aduz: “O que a modernidade reclama é uma administração gerencial, marcada pela gestão e controle de resultados, com maior autonomia do administrador, planejamento, incentivos ao servidor, descentralização, menor verticalização hierárquica e o estímulo às parcerias com o setor privado. Em outras palavras, uma administração pública com metas definidas e real objetivo de servir aos cidadãos” (CARVALHO FILHO, 2020, p. 845).

que viabilizem a entrega de melhores resultados institucionais à coletividade brasileira, conforme destacam Carla Vaz dos Santos Ribeiro e Deise Mancebo:

Constata-se, dessa forma, que, apesar do recorrente discurso gerencialista, as organizações públicas estão inseridas em um contexto cercado de limitações que reúne restrições orçamentárias, inexistência de condições adequadas para o desenvolvimento do trabalho, recursos materiais e humanos insuficientes, peso da estrutura burocrática, impossibilidade de ascensão profissional (mudança de cargo), baixo poder aquisitivo do servidor, somadas a uma atitude hostil da sociedade dirigida a tudo o que tem origem no Estado, que prega a valorização do privado em detrimento do público (RIBEIRO; MANCEBO, 2013, p. 08).

Sob essa perspectiva, observa-se que a improdutividade do servidor público também está ligada à questão estrutural, à falta de valorização e de incentivos, à carência de programas/escolas de aperfeiçoamento funcional. Nesse ponto, ela advém do desleixo ou desinteresse dos administradores públicos, que ao invés de empenhar recursos na redistribuição, qualificação e aperfeiçoamento dos servidores de carreira, ingressados via concurso público – onde se assegura a materialização do princípio da isonomia, agem em sentido contrário, criando e aumentando os cargos em comissão, que não gozam de estabilidade e sequer do intuito de continuidade no serviço público (CALDAS, 2011).

Nesse diapasão, observa-se que o estágio probatório e a avaliação periódica de desempenho constituem um duplo filtro contra a desídia, ineficiência e improdutividade do servidor, obstáculo à qualidade dos próprios serviços públicos por ele prestados. Basta, portanto, que tais instrumentos de controle da administração pública sejam devidamente regulamentados e aplicados de forma eficaz para que a estabilidade não seja utilizada como escudo para não trabalhar ou fazê-lo de forma ineficiente (MOTTA, 2019), premiando-se, assim, os maus servidores em detrimento daqueles que prestam honrosos serviços para o engrandecimento do país. Soma-se aos mecanismos de controle da produtividade e eficiência funcional a necessidade que tem a Administração Pública em promover adequações e investimentos estruturais, visando a adesão às melhores práticas de formação, valorização e capacitação contínua de seu quadro de pessoal.

Resta-nos, então, analisar se a Reforma Administrativa, ao suprimir a estabilidade funcional no serviço público, incorrerá em retrocesso histórico das garantias constitucionais e na violação ao princípio da proibição do retrocesso.

#### **4 A PEC n. 32/2020 e o ataque à estabilidade: considerações sobre os retrocessos aos direitos do servidor público**

Não se pode olvidar de que a estabilidade definitivamente não é um privilégio conferido ao servidor público. Pelo contrário, a estabilidade é uma garantia<sup>17</sup> conferida ao servidor para o livre desempenho de seu exercício funcional, de modo que esse exercício se direcione à materialização dos direitos e garantias fundamentais inscritos na Constituição da República sem quaisquer interferências e influências de ordem política, econômica, eleitoral, dentre outras.

Os perigos que a mitigação da estabilidade ensejada pela PEC n. 32 de 2020 representa para o futuro do serviço público brasileiro são de elevado nível para a autonomia decisória dos agentes públicos submetidos ao exercício do poder hierárquico. Nesta senda, o que está em jogo com a sua supressão, conforme aponta Cynara Monteiro Mariano e Francisco Arlem de Queiroz Sousa, seria, dentre outros aspectos:

[...] a multiplicação de pareceres jurídicos sob encomenda “ao sabor do patrão”, as pressões políticas para cancelamento de inscrições em dívida ativa e multas aplicadas aos “amigos do rei”, a restrição à liberdade de cátedra e à autonomia universitária, com a perseguição e controle da atuação de professores, a exoneração de servidores por mal desempenho para encobrir a “caça às bruxas” por motivo de convicções políticas, o aumento dos casos de corrupção, prevaricação e assédio moral no setor público de uma forma geral (MARIANO; SOUSA, 2020).

Em complemento, vale citar também as considerações feitas por Fabrício Motta:

Um fiscal de rendas pode ser pressionado pelo chefe para fiscalizar e autuar empresas que não tenham contribuído para a campanha do atual Chefe do Executivo. Um agente ambiental pode ser aconselhado a fazer vistas grossas para um contudente desmatador que é parente de um Deputado. Um professor de universidade pública pode ser perseguido porque tem convicções econômicas liberais, da mesma forma que um professor de escola pública pode ser ameaçado por suas opiniões que o ligam à esquerda (MOTTA, 2019).

A supressão da estabilidade e o conseqüente aval ao aumento desenfreado dos cargos em comissão (de livre nomeação e exoneração) representam também o risco do retorno de práticas típicas do patrimonialismo e clientelismo. Este pode ser entendido como a concessão de “benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais e isenções em troca de apoio

---

<sup>17</sup> O entendimento acerca da estabilidade se constituir um direito, garantia ou atributo do cargo é objeto de dissenso doutrinário. Carvalho Filho (2008, p. 593) e Bandeira de Mello (1999, p. 200) entendem a estabilidade como o direito de não ser desligado do serviço público, a não ser se o servidor incorrer nas hipóteses de perda do cargo previstas no art. 41 da Constituição. Diniz (1998, on-line) classifica a estabilidade como atributo do cargo público que garante a continuidade do serviço público. Inobstante, para Di Pietro (2008, p. 561) e Meirelles (1995, p. 383) a estabilidade é a garantia constitucional de continuidade no serviço público. Parece-nos razoável aderir ao entendimento que a estabilidade é uma garantia, “uma vez que destinada a limitar e fazer frente ao poder arbitrário em defesa do direito fundamental ao trabalho, a regra da permanência do vínculo laboral (a estabilidade) é uma garantia fundamental (RÉGIS, 2016, on-line).

político, sobretudo na forma de voto” (CARVALHO, 1997, on-line). Por sua vez, o patrimonialismo<sup>18</sup> caracteriza-se, sucintamente, “pelo poder político organizado através do poder arbitrário/pessoal do príncipe e legitimado pela tradição” (CAMPANTE, 2003, on-line), evidenciando, portanto, nas relações políticas e administrativas entre governantes e cidadãos, a ausência de diferenciação entre as esferas de domínio público e privado (BRUHNS, 2012, p. 63).

Não obstante, a estabilidade também possui razões republicanas de existir, sobretudo no Brasil (MARIANO; SOUSA, 2020). Os direitos republicanos são direitos conceituados por Luiz Carlos Bresser-Pereira como os direitos que “todo cidadão tem de que o patrimônio público seja utilizado para fins públicos” (BRESSER-PEREIRA, 2018, p. 15). Nesse sentido, o dever de eficiência funcional não se constituiria apenas como norte de atuação dos servidores, mas se revela como instrumento de legitimidade (apoio social) à pesada carga tributária que financia o Estado e todas as prestações dele advindas. Por fim, o aludido autor conclui que a garantia desses direitos republicanos pressupõe o aperfeiçoamento das instituições democráticas que proíbam e criminalizem a captura privada do Estado por grupos de interesses – os “capturadores do patrimônio público”<sup>19</sup> – reduzindo seus poderes e fortalecendo cada vez mais a democracia (BRESSER-PEREIRA, 2018, p. 27-28).

Dessas considerações, observa-se que a garantia da estabilidade não é apenas um instrumento de proteção à lisura do agir administrativo pelos seus agentes, mas se configura como uma verdadeira garantia ao Estado de Direito, protegendo-o do clientelismo e patrimonialismo, das políticas ocasionais, dos interesses duvidosos de políticos transitórios – que muitas vezes não possuem compromisso com a continuidade dos serviços públicos. A estabilidade, é, antes de tudo, uma garantia do Estado contra sua apropriação e utilização pelos

---

<sup>18</sup> No Brasil, tal modelo patrimonial de administração pública implica a confusão entre o público e o privado, sendo que os detentores do poder se imaginam acima do interesse coletivo (NOHARA, 2019, p. 36). Com efeito, a gestão patrimonialista “baseada nas ideias do clientelismo, na troca de favores, no prevalecimento de interesses privados em detrimento ao interesse público, fazendo surgir um modelo publicista vinculado ao privatista sem, ou com pouca, referência de interesse público, como princípio norteador das condutas estatais, emergindo o que vamos chamar, nestas linhas, de duas espécies de patrimonialismo, quais sejam: em primeira ordem, um patrimonialismo na conduta dos servidores públicos, dos chefes, gerando uma conduta privatista da coisa pública, e, em segunda ordem, quiçá pior, um patrimonialismo institucionalizado, enquanto o fato de imiscuir esse espírito nas próprias instituições, por vezes, inclusive, materializadas em normas jurídicas”. (CAMPELO, 2013, p. 298)

<sup>19</sup> Os capturadores do patrimônio público são elencados por Luiz Carlos Bresser-Pereira como: a) os capitalistas rentistas e financistas; b) os ricos – isentos de impostos sobre dividendos, que não pagam quase nada sobre as heranças e que se beneficiam de um sistema tributário dotado de baixíssima progressividade; c) os altos servidores e membros do governo que recebem remunerações muito maiores do que o valor do seu trabalho; d) dirigentes de igrejas e outras entidades que recebem isenções fiscais sem medidas; e) empresários que recebem subsídios dos mais variados tipos; f) empresas que vendem serviços e bens ou obtêm concessões públicas e participam de parcerias público-privadas, por preços superiores ao que vale o serviço ou o bem; g) políticos que adotam políticas populistas fiscais ou então cambiais para se reeleger; h) os capturadores do meio ambiente/natureza (BRESSER-PEREIRA, 2018, p. 25-27).

poderes políticos e econômicos (MARIANO; SOUSA, 2020). Suprimi-la do rol de garantias constitucionais significa, certamente, em evidente violação ao princípio da proibição do retrocesso.

O princípio da proibição do retrocesso é um princípio amplo que abarca diversos níveis de direitos de acordo com a categoria com a qual se pretende tutelar. Esse princípio atinge direitos sociais, direitos difusos e outras dimensões de direitos previstos na Constituição e regulamentados por força de lei. É o caso da questão da estabilidade do servidor público, uma vez que a Lei n. 8.112/1990 que reconhece esse direito e reforça toda a intenção constitucional de conferir uma autonomia e um exercício de capacidades institucionais independente para os órgãos e para seus agentes públicos. Qualquer tentativa de supressão ou de diminuição de prerrogativas inerentes aos servidores públicos confronta o núcleo essencial do princípio da vedação ao retrocesso.

Tal princípio, também denominado como princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais ou efeito *cliquet* não possui previsão expressa na Constituição Federal, mas é reconhecido pela doutrina nacional e estrangeira<sup>20</sup> como um limite material implícito à supressão de direitos fundamentais assegurados pela legislação constitucional e que já atingiram um grau de densidade normativa adequado. Trata-se, portanto, de uma limitação à atividade legislativa, no sentido de respeitar a não supressão ou não redução do grau de densidade normativa de direitos fundamentais já alcançados, salvo se feito por outras medidas que sejam capazes de compensar as eventuais perdas (FERNANDES, 2020, p. 902). Esse princípio possui “um núcleo de elementos que se fundamentam na dignidade humana e no princípio democrático e que não podem ser eliminados” (HABERLE *apud* MENDES, p. 1116, 2019).

Nesse diapasão, reforça-se, portanto, que a proibição ao retrocesso, embora encontre guarida especial entre os direitos sociais, milita a favor dos direitos fundamentais em geral<sup>21</sup>, conforme ensina o Ministro Ricardo Lewandoski:

---

<sup>20</sup> O princípio da não proibição do retrocesso social tem como uma de suas origens a jurisprudência alienígena, quando em 1984 o Tribunal Constitucional de Portugal assentou (acórdão n. 39/84) o entendimento segundo o qual, uma vez promulgada lei para concretizar determinado direito fundamental, é defeso ao legislador revogá-la e fazer com que se volte ao *status quo*. Nos termos da decisão: “a instituição, serviço ou instituto jurídico passam a ter a sua existência constitucionalmente garantida. Uma lei pode vir alterá-los ou reformá-los, nos limites constitucionalmente admitidos, mas não pode vir extingui-los ou revogá-los” (MENDES, 2019, p. 1116).

<sup>21</sup> A Declaração Universal dos Direitos Humanos, nesse sentido, dispõe que “nenhuma disposição da presente Declaração poder ser interpretada como o reconhecimento a qualquer Estado, grupo ou pessoa, do direito de exercer qualquer atividade ou praticar qualquer ato destinado à destruição de quaisquer dos direitos e liberdades aqui estabelecidos” (ONU, 1948).

O princípio da proibição do retrocesso, portanto, impede que, a pretexto de superar dificuldades econômicas, o Estado possa, sem uma contrapartida adequada, revogar ou anular o núcleo essencial dos direitos conquistados pelo povo. É que ele corresponde ao mínimo existencial, ou seja, ao conjunto de bens materiais e imateriais sem o qual não é possível viver com dignidade (LEWANDOSKI, 2018, on-line).

Sob o princípio em comento, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no seguinte sentido:

A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v. g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. **Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados**” (grifos nossos) (BRASIL, STF, ARE 639.337-AgR/SP, 2ª turma, julgado em: 23 ago. 2011).

Ingo Sarlet esclarece que, em sua acepção ampla, o princípio da vedação ao retrocesso social não se restringe apenas aos direitos fundamentais sociais, tendo sua aplicação estendida a todos os direitos e garantias fundamentais<sup>22</sup>. Em seu sentido estrito, o princípio constitui uma proteção contra o poder constituinte reformador, à alteração da legislação infraconstitucional ou contra atos que possuam efeitos retrocessivos (SARLET, 2012, p. 644-649).

Sob o manto constitucional, a estabilidade significa uma regra assecuratória do direito fundamental ao trabalho (RÉGIS, 2016) – uma proteção a ele conferida contra as pressões ou desmandos oriundos de seus superiores hierárquicos ou da classe política. Sendo assim, a estabilidade encontra correlação com o direito do trabalhador inscrito do inciso I do art. 7º da

---

<sup>22</sup> Para o autor, o princípio da vedação ao retrocesso social decorre, de modo implícito no sistema constitucional, em razão dos seguintes princípios e argumentos: a) princípio do Estado democrático e social de Direito; b) princípio da dignidade da pessoa humana; c) princípio da máxima efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais; d) das manifestações específicas e previstas na Constituição que versam sobre proteção contra medidas de cunho retroativo; e) princípio da proteção da confiança, na condição de elemento nuclear do Estado de Direito; f) que os órgãos estatais encontram-se vinculados, além das imposições constitucionais, às sujeições em relação a atos anteriores; g) negar o reconhecimento do princípio da vedação ao retrocesso social significaria dispor, aos órgãos legislativos, o poder de tomar livremente suas decisões, mesmo que em flagrante desrespeito à Constituição; h) O sistema de proteção internacional impõe progressiva implementação efetiva da proteção social por parte dos Estados, encontrando-se implicitamente vedado o retrocesso em relação aos direitos já concretizados (SARLET, 2012, p. 658-660).

Constituição Federal, na medida em que assegura o exercício função pública protegida contra despedidas arbitrárias ou sem justa causa<sup>23</sup> (BRASIL, 1988).

Nesse âmbito de entendimento, é possível argumentar que ao atacar a estabilidade, a Reforma Administrativa incorrerá em iminente lesão ao princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais ao impor retrocesso ao direito fundamental ao trabalho protegido contra demissões injustas, arbitrárias ou sem causa. Nesse sentido, Helder Lima Gusso argumenta:

Servidores públicos só podem ser demitidos com justa causa. A demissão ou perda do cargo não pode ser apenas um ato voluntário da chefia. A função da estabilidade do servidor público é salvaguardar o cumprimento do dever do servidor público de, na eventualidade de uma demanda que constitua ato viciado, agir na contramão daquilo que é solicitado por seu chefe ou governante de ocasião. É também, uma forma de garantia de continuidade nos serviços do Estado, sem que mudanças de governantes impliquem em um apagão no serviço público. É uma forma de aumentar as chances de que o servidor trabalhe em prol do Estado, e não em prol de quaisquer interesses seus chefes (GUSSO, 2020, p. 538).

Por constar em todas as redações das Constituições do Brasil após a proclamação da República, a estabilidade indubitavelmente faz parte do processo histórico de evolução dos direitos fundamentais sociais pátrios. Suprimi-la do arcabouço constitucional pressupõe necessário retrocesso no que diz respeito a direitos fundamentais constitucionalmente assegurado ao longo do tempo. Ao destituir a proteção da permanência no serviço público, a PEC n. 32 de 2020 suprime a instrumentalidade ao conteúdo essencial do direito fundamental ao trabalho dos agentes públicos (RÉGIS, 2016).

A estabilidade garante também que o direito fundamental à boa administração pública (JUAREZ, 2008) seja materializado através da observância dos princípios<sup>24</sup> da moralidade, impessoalidade, isonomia, transparência, motivação, responsabilidade, dentre outros. Nesse sentido, argumenta Di Pietro (2018, p. 1886-1887) que a estabilidade objetiva “garantir que o exercício da função pública se faça em consonância com os princípios a que se submete a Administração Pública, voltados ao cumprimento da lei e do Direito”.

Do exposto acima, não resta dúvida de que a estabilidade compõe também o núcleo essencial do direito fundamental à boa administração pública (MARIANO, SOUSA, 2020). Ao revés, a supressão da estabilidade, conforme visto no decorrer deste trabalho, comprometerá

---

<sup>23</sup> Sob o tema, a Organização das Nações Unidas já firmou o seguinte entendimento: “o direito ao trabalho compreende, entre outras coisas, o direito a não ser privado de trabalho de maneira arbitrária e injusta e que os Estados, de conformidade com as obrigações pertinentes relativas ao direito ao trabalho, estão obrigados a pôr em prática medidas que garantam a proteção dos trabalhadores contra a despedida injustificada” (ONU, 2016).

<sup>24</sup> O autor elenca também a razoável duração dos processos, a reparação dos danos causados a terceiros, os princípios constitucionais do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, a participação popular, a obrigação de prestar contas e a responsabilidade fiscal como integrantes do direito fundamental à boa administração pública (FREITAS, 2007, p. 124).

toda a estrutura de funcionamento da Administração Pública, fragilizando a autonomia funcional dos servidores e inclinando a máquina pública à subserviência de interesses políticos e econômicos de ocasião.

Por lesar os mais variados princípios que regem o funcionamento da burocracia estatal, a supressão da estabilidade revela-se como uma proposição não só retrocessiva, mas flagrantemente inconstitucional, devendo ser suprimida da Reforma Administrativa, sob pena de incorrer em graves retrocessos históricos a serem infligidos no Estado Democrático de Direito brasileiro. Corroborando esse entendimento, Cynara Monteiro Mariano e Francisco Arlem de Queiroz Sousa pontuam o seguinte entendimento:

[...] pode-se afirmar que os novos e recentes ataques à garantia da estabilidade no serviço público são **inconstitucionais** pois afetam o núcleo essencial do direito fundamental à boa Administração, acarretando inconcebível retrocesso em conquistas sociais incorporadas ao patrimônio jurídico da sociedade e do serviço público brasileiro (grifos nossos) (MARIANO; SOUSA, 2020, p. 144).

Como alternativa – necessária – à mitigação de tão importante instrumento ao jogo democrático, sugere-se a aplicação efetiva dos mecanismos de controle da Administração Pública, tais como o estágio probatório e as avaliações periódicas de desempenho, conforme outrora mencionados. Aliado ao controle, a profissionalização dos servidores públicos mostra-se como via adequada para se eficientizar as entregas provenientes do aparelho burocrático estatal<sup>25</sup>, pois uma estrutura administrativa eficiente, ágil, disciplinada e preparada é uma das pré-condições para o desenvolvimento econômico de um país e para a concretização dos projetos de interesse público (RICUPERO, 2015).

À respeito da profissionalização, embora tenhamos logrado avanços nesse sentido após a redemocratização do país, é evidente que o Brasil ainda possui alguns percalços e desafios a serem enfrentados, a título de exemplo: a) parcela minoritária dos funcionários públicos mais valorizados e maioria menos profissionalizada; b) necessidade de recomposição do quadro funcional, visto que ainda detemos percentuais de servidores consideravelmente inferiores aos das nações desenvolvidas<sup>26</sup>, especialmente aquelas que se propõem a promover políticas sociais com caráter universal; c) as desigualdades entre carreiras e cargos provenientes do aumento real

---

<sup>25</sup> “A burocracia é um dos pilares institucionais para o eficiente funcionamento do sistema democrático e para a aplicação do Estado de Direito, por possibilitar maior continuidade, coerência e relevância às políticas públicas e por assegurar maior imparcialidade e objetividade à autoridade pública” (STEIN et al., 2006 *apud* CAVALCANTE e CARVALHO, 2017).

<sup>26</sup> O relatório da gestão de recursos humanos da OCDE aponta que o total de servidores públicos no governo brasileiro em todas as esferas (federal, estadual e municipal) é bastante limitado em termos de tamanho e representa cerca 10 a 12% do emprego total no país, média expressivamente inferior aos países integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, onde o número de servidores públicos perfaz a média de 22% do emprego total (OCDE, 2010, p. 17).

das remunerações; d) a introdução de mecanismos avaliativos de desempenho para além da remuneração; e) a implantação de critérios mais transparentes e impessoais de desempenho na seleção e provimento de cargos comissionados; f) aumento da participação feminina nos cargos de maior escalão (CAVALCANTE; CARVALHO, 2017, on-line).

Nesse sentido, é inconcebível imaginar uma boa administração pública desvinculada da permanente profissionalização dos servidores públicos – o seu maior instrumento. Profissionalização esta que deve se dar desde o início da formação profissional do servidor, incentivando-se a ampliação dos cursos de formação profissional para todas as carreiras e cargos públicos (ALVES, 2015) e propondo-se tal fase de treinamento inicial como etapa eliminatória e classificatória dos concursos públicos.

Os serviços públicos demandam o investimento na capacitação e aperfeiçoamento contínuo ao longo da carreira dos servidores, com ênfase no atendimento ao público e dotação de estruturas/equipamentos que proporcionem condições para entregas satisfatórias e condizentes com as expectativas da sociedade. Nesse sentido, Ricupero (2015) destaca como necessária a ampliação das Escolas de Governo e fornecimento de cursos, capacitações, workshops etc. em todos os Poderes e entes federativos, evitando-se assim a acomodação e propulsando o desenvolvimento profissional e motivação dos servidores.

Ainda segundo o autor, a oferta e elaboração de planos racionais de carreiras e perspectivas de progressão profissional, e também a estrutura flexível de salários que enseje a adequação tanto no nível de exigências para a função exercida quanto ao mérito individual aferido também são medidas a serem pensadas pela Administração Pública como uma forma de se valorizar o quadro de pessoal e ao mesmo tempo motivar a entrega de serviços públicos de melhor qualidade.

Pugna-se também pela redução das disparidades salariais<sup>27</sup> existentes no serviço público e correspondência salarial justa e compatível dos servidores aos cargos que desempenham, especialmente em áreas como a saúde, educação e segurança pública. Em complemento, a revisão de regras de promoção e progressão, de forma a se perpetrar as melhores práticas na administração e fomentando o contínuo desenvolvimento profissional do servidor (BRASIL, SF, 2021, p. 37).

---

<sup>27</sup> Sobre o tema, é certa a colocação de Alex Cavalcante Alves: “A profissionalização passa ainda pela redução das disparidades salariais, onde, de um lado, há salários bastante elevados como os dos servidores administrativos do Poder Legislativo e, de outro, salários abaixo de médias aceitáveis para profissionais que realizam trabalhos em contato com os cidadãos na implementação de políticas públicas estruturantes de educação, saúde e segurança pública” (ALVES, 2015, p. 12).

Com o intuito de fomentar a cultura da excelência e aperfeiçoamento dos profissionais, Luiz Carlos Bresser Pereira propõe uma concepção moderna de carreira pública que englobe uma:

“ampla mobilidade do servidor, possibilidade de ascensão rápida aos mais talentosos; estruturas em “Y” que valorizem tanto as funções de chefia quanto de assessoramento e versatilidade de formação e no treinamento permitindo perfis bem diferenciados entre os seus integrantes” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 22).

Por fim, a profissionalização do serviço público também passa pelo controle social da Administração Pública através da fiscalização popular contábil, financeira e orçamentária dos entes federativos, participação social em audiências públicas, conselhos gestores, plebiscitos e referendos, acionamento das ouvidorias e do Ministério Público contra as situações indesejáveis existentes no serviço público, utilização dos meios de comunicação para denunciar irregularidades, dentre outros. Ao cidadão brasileiro incumbe a missão de abandonar a cultura da passividade e fazer valer a soberania popular inscrita no primeiro artigo da Constituição Federal: “Todo poder emana do povo”.

É certo que as medidas e propostas de profissionalização do serviço público não se encerram aqui. Mas insurge-nos a necessidade de, frente à tentativa de desmantelamento da burocracia estatal, sugerir algumas proposições, visando o seu contínuo aperfeiçoamento e as entregas dela decorrentes. Sendo certo de que a quantidade e qualidade dos serviços públicos representam uma medida dos bens públicos oferecidos à população (CARDOMINGO; TONETO; CARVALHO, 2020), o ataque à estabilidade representa uma proposição inconstitucional, por se tratar de uma medida que necessariamente incorrerá em graves retrocessos ao direito fundamental ao trabalho do servidor e à boa administração pública na busca da concretização dos objetivos fundamentais do nosso Estado Social e Democrático de Direito: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho teve por objetivo analisar a supressão da estabilidade dos servidores públicos proposta pela Proposta de Emenda à Constituição n. 32 de 2020 e os seus possíveis impactos à luz do princípio da proibição do retrocesso.

Definida como uma garantia do servidor na permanência do cargo, de pronto se verificou que a estabilidade não constitui um privilégio ao servidor, tampouco como um prêmio

aos servidores desidiosos e ineficientes. Ao revés, a estabilidade é uma garantia na medida que reveste o servidor público de autonomia e independência frente aos interesses escusos de seus superiores hierárquicos ou das classes políticas, permitindo repudiar e denunciar tais interesses sem medo de sofrer represálias no âmbito do exercício de seu trabalho.

Dessa forma, é possível pensar que a inexistência da estabilidade certamente dará ensejo à precarização do serviço público, com o retorno de práticas clientelistas e patrimonialistas, aos apadrinhamentos e compadrios, à partidarização e aparelhamento da máquina pública e à destituição da independência e autonomia funcional que só são possíveis em razão da existência do instituto da estabilidade.

Sendo a Administração Pública, sobretudo na figura de seus agentes públicos, o principal meio de cristalização e materialização dos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição da República, verificou-se que a estabilidade é condição indispensável para tanto, revelando-se como uma blindagem às demissões injustas e como um instrumento que garante a total autonomia e independência funcional.

Lado outro, observou-se que a Reforma Administrativa não deveria se dar com a supressão de uma garantia tão cara à democracia brasileira, sugerindo-se como foco de reforma os instrumentos de controle da Administração Pública, tais como o estágio probatório e as avaliações periódicas de desempenho, bem como o fortalecimento e profissionalização dos servidores públicos como forma de sanar os problemas ligados à ineficiência ou improdutividade no serviço público.

Quanto à improdutividade ou ineficiência do servidor público, os argumentos apresentados nos evidenciaram que o problema não está no instituto da estabilidade, mas sim na fragilidade, inexistência ou existência meramente formal dos instrumentos de averiguação das competências e habilidades dos servidores, sobretudo pela falta de regulamentação e aplicação concreta das legislações atinentes ao estágio probatório e à avaliação periódica de desempenho.

Em complemento aos mecanismos de controle, verificou-se que a estrutura administrativa de todos os Poderes e entes federativos requerem a implementação da cultura de excelência dos serviços prestados, sobretudo através da profissionalização dos servidores públicos. Profissionalização esta que demanda uma melhor capacitação e aprimoramento contínuo dos servidores públicos, investimento em estruturas e equipamentos que viabilizem a entrega de serviços de qualidade, expansão das escolas de governo e do fornecimento de cursos, capacitações e workshops, a oferta de planos racionais de carreiras e perspectivas de progressão

profissional, redução das disparidades salariais, e, por fim, o abandono da cultura passiva da sociedade no que diz respeito ao controle social da Administração Pública.

À guisa de conclusão, a hipótese aventada nesta pesquisa foi confirmada ao longo deste trabalho, visto que a investigação nos mostrou que a supressão da estabilidade funcional dos servidores indubitavelmente incorrerá em violação ao princípio da proibição do retrocesso, na medida em que retira dos servidores o direito fundamental ao exercício do trabalho contra despedidas arbitrárias e sem justa causa e obsta à materialização do direito fundamental à boa administração pública. Sendo assim, é inconcebível se pensar em um Estado Social de Direito, responsável pela materialização contínua de direitos fundamentais, destituído da garantia que auferem aos seus agentes a possibilidade de não serem desligados sem motivos justificáveis e de fazerem frente aos desmandos provenientes de interesses políticos e econômicos de ocasião. Não obstante, estabelecer-se novos critérios para avaliação de desempenho não comprometem o instituto da estabilidade, mas o reforçaria.

## 6 REFERÊNCIAS

ALVES, Alex Cavalcante. A profissionalização do serviço público federal brasileiro no regime democrático. In: XX Congresso Internacional sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública - **Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento** - CLAD, 2015, Lima, Peru. Memória do Congresso, 2015. Disponível em: <http://gestaopublicaeficiente.com.br/wp-content/uploads/A-profissionalizacao-do-servico-publico-federal-brasileiro-no-regime-democratico.pdf>. Acesso em: 1 set. 2021.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. rev. atual. até a Emenda Constitucional 82 de 02/12/2014. São Paulo: Malheiros, 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **A Reforma no Serviço Público Civil**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/690350-pec-muda-regras-para-futuros-servidores-e-altera-organizacao-da-administracao-publica/>. Acesso em: 11 ago. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **PEC muda regras para futuros servidores e altera organização da administração pública**. Brasília: Câmara dos Deputados, Agência de Notícias, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/690350-pec-muda-regras-para-futuros-servidores-e-altera-organizacao-da-administracao-publica/>. Acesso em: 11 ago. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. **Nota Técnica nº 69 de 2021, sobre os aspectos fiscais da PEC 32/2020 (“Reforma Administrativa”) e proposta de medidas alternativas**. Brasília: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-69-2021-aspectos-fiscais-da-pec-32-2020-201creforma-administrativa201d-e-proposta-de-medidas-alternativas/view>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Consultoria Legislativa. **Nota Informativa nº 5.394, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 32 de 2020, “PEC da Reforma Administrativa. Brasília: Senado Federal, 2020.** Disponível em: <https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2020/10/RA-NI-5394-2020-SENADO-FEDERAL.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Para servidores, reforma administrativa fragiliza o serviço público.** Brasília: Câmara dos Deputados, Agência Câmara de Notícias, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/756497-para-servidores-reforma-administrativa-fragiliza-o-servico-publico>. Acesso em: 24 ago. 2021.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: 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: 2 ago. 2021.

BRASIL. **Emenda à Constituição n. 19 de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípio 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: Câmara dos Deputados, 1998. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>. Acesso em 15 ago. 2021.

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. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm). Acesso em: 24 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Diagnóstico da Administração Pública Federal.** Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/setembro/diagnostico-da-administracao-publica-federal.pdf/view>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Exposição de Motivos nº 37, de 2020 de 2 de setembro de 2020.** Diário Oficial da União, Brasília, 2020. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node012heijs3kcq5611mxe65hgdz7b18115612.node0?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node012heijs3kcq5611mxe65hgdz7b18115612.node0?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020). Acesso em: 18 ago. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 116 de 2017.** Regulamenta o art. 41, § 1º, III, da Constituição Federal, para dispor sobre a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável. Brasília: Senado Federal, 2017. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128876>. Acesso em: 26 ago. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 248 de 1998.** Regulamenta o disposto no inciso III do § 1º do art. 41 e no art. 247, da Constituição Federal de 1988 e disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21616>. Acesso em: 26 ago. 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n. 32 de 2020.** Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília: Câmara dos

Deputados, 2020. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>.

Acesso em: 2 ago. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RO em MS n. 859**, 2o Turma, Rel. Min. JOSÉ JESUS FILHO, julg. em 11.12.1991 (RDA 191/135, 1992). Disponível em:

<https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 24 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 639.337-AgR/SP**, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, julg. em 23 ago. 2011. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 31/08/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 21**. Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade. Sessão Plenária de 13/12/1963. Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal - Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p. 39. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula21/false>. Acesso em: 26 ago. 2021.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 07-40, 2015. Disponível em:

<https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>. Acesso em: 1 set. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120, n. 1, p. 07-40, 1996. Disponível em:

<https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>. Acesso em: 31 ago. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Direitos republicanos e a captura 'legal' do Estado brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p.15-30, 2018. DOI: 10.21874/rsp.v69i0.3469. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/3469>. Acesso em: 31 ago. 2021.

BRUHNS, Hinnerk. O conceito de patrimonialismo e suas interpretações contemporâneas. **Revista Estudos Políticos**, v. 3, n. 5, 2012, p. 61-77. Disponível em:

[https://periodicos.uff.br/revista\\_estudos\\_politicos/article/view/38619](https://periodicos.uff.br/revista_estudos_politicos/article/view/38619). Acesso em: 30 ago. 2021.

CALDAS, Igor Lúcio Dantas Araújo. A avaliação periódica de desempenho do servidor público estável: efeitos do princípio da eficiência sobre o desempenho do servidor público. **Revista Âmbito Jurídico**, 2011. Disponível em:

<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-avaliacao-periodica-de-desempenho-do-servidor-publico-estavel-efeitos-do-principio-da-eficiencia-sobre-o-desempenho-do-servidor-publico/>. Acesso em: 27 ago. 2021.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados, Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Kg8PPsPjsvMMPg5zBZWrsmk/?lang=pt>. Acesso em: 23 ago. 2021.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, v. 34, n. 2, 2013. Disponível em:

<https://fundaj.emnuvens.com.br/CIC/article/view/871>. Acesso em: 2 set. 2021.

CARDOMINGO, Matias; TONETO, Rodrigo; CARVALHO, Laura. De parasitas às palmas na janela: uma análise dos gastos com funcionalismo no Brasil (Nota de Política Econômica nº 004). São Paulo: Centro de pesquisa em macroeconomia das desigualdades – Universidade de São Paulo, 2020. Disponível em: De parasitas às palmas na janela: uma análise dos gastos com funcionalismo no Brasil — Made (madeusp.com.br). Acesso em: 25 ago. 2021

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 19ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CARVALHO, José Murilo de. “Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual.” In. Dados, **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 40, n. 2, 1997, pp, 229-250. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/bTjFzwWgV9cxV8YWnYtMvrz/?lang=pt>. Acesso em: 23 ago. 2021.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 1-26, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/V4hrrrbXdkdWdGy69wtwyg/?lang=pt>. Acesso em 1 set. 2021.

CORRÊA, MARCELO. Governo avalia muda regra de estágio probatório e criar espécie de 'trainee' do funcionalismo. **O Globo**, 2019. Disponível em: Governo avalia mudar regra de estágio probatório e criar espécie de 'trainee' do funcionalismo - Jornal O Globo. Acesso em: 25 ago. 2021.

DI PIETRO, Maria Silva Zanella. Comentário à Estabilidade do Servidor Público. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21ª ed, São Paulo: Atlas, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. Tudo Sobre a Reforma Administrativa e as Mudanças Constitucionais. **Coletânea Administrativa Pública**. Brasília Jurídica, v. 4, 1998. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:livro:1998;000197655>. Acesso em: 2 set. 2021.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 12 ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.

FONACATE. Reforma Administrativa: Em reunião com relator, FONACATE indica aspectos críticos da PEC 32. FONACATE, Brasília, 18 ago. 2021. Política, p. 1. Disponível em: <https://fonacate.org.br/noticia/politica/fonacate-e-servir-brasil-pedem-que-tcu-esclareca-bases-da-pec-32/>. Acesso em: 23 ago. 2021.

FREITAS, J. **Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2007.

FREITAS, Juarez. Direito Fundamental à Boa Administração Pública e o Direito Administrativo Brasileiro do século XXI. **Direito Administrativo em Debate**. Rio de

Janeiro, setembro, 2008. Disponível em:

<https://direitoadministrativoemdebate.wordpress.com/>. Acesso em: 31 ago. 2021.

GOMES, Letícia Lopes; SILVA, José Rodrigues. **A estabilidade não é um direito absoluto do servidor público**. Trabalho de Conclusão de Curso – Faculdade de Direito, Centro Universitário UNA, Bom Despacho/MG, 2021. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/14193/1/TCC%20-%20A%20ESTABILIDADE%20N%c3%83O%20c3%89%20UM%20DIREITO%20ABSOLUTO%20DO%20SERVIDOR%20P%c3%9aBLICO.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2021.

GUSSO, H. L. (2020). O servidor público diante de políticas inconstitucionais: Organização, Estado, Poder, Estabilidade e Controle Social. **Revista Brasileira de Terapia Comportamental e Cognitiva**, v. 21, n. 4, p. 524-543. Disponível em: <http://rbtcc.webhostusp.sti.usp.br/index.php/RBTCC/article/view/1379>. Acesso em: 2 set. 2021.

LEWANDOWSKI, Ricardo. Proibição do retrocesso: os direitos fundamentais são produto de uma evolução multissecular. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2018/02/1954870-proibicao-do-retrocesso.shtml>. Acesso em 2 set. 2021.

MARIANO, Cynara Monteiro; SOUSA, Francisco Arlem de Queiroz. Estabilidade no serviço público: privilégio ou garantia ao próprio serviço público? Entre o direito à boa Administração Pública e a vedação ao retrocesso social. Belo Horizonte: **Revista de Direito Administrativo & Constitucional** – v. 20, n. 80, abr./jun. 2020. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1197>. Acesso em: 29 ago. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 20ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MODESTO, Paulo. Reforma administrativa e o marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 2, p. 27-57, maio/ago. 1997. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/73>. Acesso em: 23 ago. 2021.

MOTTA, Fabrício. Estabilidade de servidores na administração pública não é privilégio. **Revista Consultor Jurídico**, 31 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-out-31/interesse-publico-estabilidade-servidores-publicos-nao-privilegio>. Acesso em: 26 ago. 2021.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. Direito Administrativo, Direitos Fundamentais e Regime Jurídico-Administrativo: a reconstrução dos seus fundamentos à luz do Estado Democrático de Direito. Direito e Administração Pública I: XXIII Encontro Nacional Do Conpedi. Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?gt=193>. Acesso em: 24 ago. 2021.

NEVES, Isadora Ferreira; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. O Direito Fundamental à boa administração pública e o mito da supremacia do interesse público: os direitos fundamentais

como delimitação do interesse público. **Revista Jurídica (FURB)**, v. 20, n. 41, p. 79-102, abr. 2016. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/5566>. Acesso em: 23 ago. 2021.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

OCDE. **Avaliação da gestão de recursos humanos no governo — relatório da OCDE**. Brasília, 2010. Disponível em: <https://docplayer.com.br/2900732-Avaliacao-da-gestao-de-recursos-humanos-no-governo-relatorio-da-ocde.html>. Acesso em: 1 set. 2021.

OECD. **Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service**. Paris: OECD Publishing, 2016. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/pem/engaging-public-employees-for-a-high-performing-civil-service-9789264267190-en.htm>. Acesso em: 21 ago. 2021. p. 35.

ONU. Declaração Universal Dos Direitos Humanos. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 2 set. 2021.

Organização das Nações Unidas. **Resolução da Assembleia Geral do Conselho de Direitos Humanos de 22 mar. 2016**, A/HRC/31/L.32, sobre a efetividade do direito ao trabalho. ONU: 2016.

PARLAMENTO EUROPEU. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2000. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf). Acesso em: 24 ago. 2021.

RAMOS, Elival da Silva. **A proteção aos direitos adquiridos no direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003.

RÉGIS, Nadjara Lima. Estabilidade no serviço público e os limites para o retrocesso social. **Jus Brasil**. Disponível em: <https://nadjaralima.jusbrasil.com.br/artigos/348185191/estabilidade-no-servico-publico-e-os-limites-para-o-retrocesso-social>. Acesso em: 2 set. 2021.

RIBEIRO, C. V. S.; MANCEBO, D. O Servidor Público no Mundo do Trabalho do Século XXI. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 33, p. 192-207, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/wt4yyKk3N5ZGRV977Z8ZyVn/?lang=pt>. Acesso em: 27 ago. 2021.

RICUPERO, Rubens. Profissionalização do servidor público: Requisito para o Desenvolvimento. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 45, n. 2, p. 149-153, 2015. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/804>. Acesso em: 1 set. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11 ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SASSINE, Vinícius. Juízes federais acumulam benefícios e recebem até R\$ 482 mil em um único mês. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 mar. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/03/juizes-federais-acumulam-beneficios-e-recebem-ate-r-482-mil-em-um-unico->

mes.shtml#:~:text=Dentre%20os%20ju%C3%ADzes%20de%20segunda,%24%20255%2C5%20mil%20%C3%ADquidos Acesso em: 24 ago. 2021.

VALLE, Vivian Lima López. Quem ganha e quem perde com o fim da estabilidade no serviço público? **Revista Consultor Jurídico**, 06 out. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-out-06/opiniao-quem-ganha-fim-estabilidade-servico-publico>. Acesso em: 26 ago. 2021.