

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL - UNISC**  
**CURSO DE DIREITO**

Carlos Eduardo Santos Renner

**O PAPEL DO SERVIDOR PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**  
**PARA A CONCRETIZAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: UMA**  
**MISSÃO AMEAÇADA PELA PEC N.º 32/2020**

Santa Cruz do Sul

2022

Carlos Eduardo Santos Renner

**O PAPEL DO SERVIDOR PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1986  
PARA A CONCRETIZAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: UMA  
MISSÃO AMEAÇADA PELA PEC N.º 32/2020**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Direito  
da Universidade de Santa Cruz do Sul para obtenção do  
título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Dra. Caroline Müller Bittencourt

Santa Cruz do Sul

2022

*Aos meus pais, servidores públicos, que nunca mediram esforços para realização  
da minha formação.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus por todas as oportunidades, principalmente quanto à possibilidade de realização da presente graduação, de extrema importância para a concretização de meus sonhos.

Incansáveis agradecimentos aos meus pais, servidores públicos, a quem dedico este trabalho do início ao fim, e que, desde o momento de ingresso na máquina pública, desempenham seus papéis como verdadeiros agentes de transformação da realidade social: minha mãe, Rosilene Reis dos Santos, como professora da rede pública estadual do Rio Grande do Sul, e meu pai, Ricardo José Kronbauer Renner, como agente educador da Fundação de Proteção Especial da Criança e Adolescente do Rio Grande do Sul, dos quais me orgulho tanto pelos profissionais que são.

Eles são os meus principais pilares, pois sempre contribuíram para a minha educação e formação enquanto ser humano, incentivando a realização dos meus sonhos e, principalmente, possibilitando que se realizassem. Obrigado, do fundo de meu coração, por todos os ensinamentos, essenciais ao meu crescimento como pessoa, diante dos belíssimos princípios e valores repassados.

Ainda, agradeço à minha avó, Nair Reis dos Santos (*in memoriam*), que sempre me incentivou a continuar no caminho do aprendizado, da cultura e da sociabilidade. De onde estiver, sei que ela está a me aplaudir pela conclusão de mais esta etapa em minha vida.

Um agradecimento ao meu irmão João Helio Santos Renner, meu amigo e “segundo pai”, que sempre esteve ao meu lado nessa jornada, com amor e carinho, ao lado da minha querida cunhada, Lara Junqueira Renner, e do meu amado sobrinho e afilhado, João Vicente Junqueira Renner, o qual colore os meus dias com a sua existência.

Ainda, à Ana Luiza Zuege Martins e à Carolina Lehmen Schuh que sempre estiveram ao meu lado durante todo o curso de Direito e dividiram comigo as angústias durante a elaboração do presente.

Por fim, agradeço a esta instituição de ensino (UNISC), coordenação do curso de Direito, professores e funcionários, por toda dedicação e aprendizagem, em especial à Prof. Dra. Caroline Müller Bittencourt, cara orientadora do presente trabalho, por todo o engrandecimento jurídico e social que me passou durante esses meses de preparação para conclusão desta etapa.

## RESUMO

O presente trabalho aborda a importância do servidor público à luz da Constituição Federal de 1988 e da opção do Estado Democrático de Direito e os retrocessos da PEC n.º 32/2020. Sendo o serviço público o principal meio de atuação estatal para a concretização das finalidades públicas em benefício da sociedade, qual o papel do servidor público na Constituição Federal de 1988 para concretização do Estado Democrático de Direito e por que a PEC n.º 32/2020 ameaça o serviço público? O propósito do trabalho é demonstrar a importância do papel do servidor público, positivado na Constituição de 1988 e seu regime jurídico, na construção e concretização do Estado Democrático de Direito que prima pelo serviço público. Para tanto, fez-se uma análise da evolução do serviço público no Brasil ao longo das reformas administrativas do século XX sob a perspectiva da evolução do sistema burocrático no Brasil, bem como discorre e explicita o papel constitucional do servidor público na dinâmica da Constituição Federal de 1988 e do Estado Democrático de Direito, discorre sobre o regime jurídico e sistema de garantias dos servidores, aponta problemas estruturais, além de analisar como a missão constitucional dos servidores está sob ameaça pela PEC 32/2020. O método de abordagem utilizado é hipotético-dedutivo, partindo do estudo de doutrina, entendimento jurisprudencial e a legislação aplicável. É de fundamental importância o estudo do tema, uma vez que entender a importância dos servidores públicos na atuação do Estado permite a compreensão de sua missão constitucional e o motivo pelo qual devem ser defendidos. Entende-se, assim, que os servidores podem ser concebidos como agentes de conformação do Estado Democrático de Direito e que a PEC n.º 32/2020 representa um retrocesso social na prestação dos serviços públicos.

Palavras-chave: Administração Pública. Constituição Federal. Estado Democrático de Direito. Reforma Administrativa. Servidor Público.

## **ABSTRACT**

This present work discusses the importance of the public servant in light of the 1988 Federal Constitution and the option of the Democratic State of Law and the setbacks of Proposed Constitutional Amendment 32/2020. Since public service is the main form of state action to achieve public purposes for the benefit of society, what is the role of the civil servant in the Federal Constitution of 1988 to achieve the Democratic State of Law and why does Proposed Constitutional Amendment 32/2020 threaten public service? The purpose of this work is to demonstrate the importance of the role of the civil servant, set forth in Brazil's Federal Constitution of 1988 and its legal regime, in the construction and realization of the Democratic State of Law that prioritizes public service. To this end, an analysis of the evolution of the public service in Brazil during the administrative reforms of the 20th century was made from the perspective of the evolution of the bureaucratic system in Brazil, as well as to discuss and explain the constitutional role of the public servant in the dynamics of the Federal Constitution of 1988 and the Democratic State of Law, besides discussing the legal system and the system of guarantees for public servants, to point out structural problems, and to analyze how the constitutional mission of those agents is threatened by Proposed Constitutional Amendment 32/2020. The approach used is hypothetical-deductive, based on the study of doctrine, jurisprudential understanding, and applicable legislation. The study of the theme has a fundamental importance, since understanding the importance of public servants in the performance of the State allows the understanding of their constitutional mission and the reason why they must be defended. It is understood, therefore, that public servants can be conceived as agents of conformation of the Democratic State of Law and that the Proposed Constitutional Amendment 32/2020 represents a social regression in the provision of public services.

**Keywords:** Administrative Reform. Democratic State of Law. Federal Constitution. Public Administration. Public Servant.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	08
2	O SERVIÇO PÚBLICO AO LONGO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DO SÉCULO XX SOB A PERSPECTIVA DA EVOLUÇÃO DO SISTEMA BUROCRÁTICO NO BRASIL.....	10
2.1	A institucionalização do modelo burocrático no Brasil.....	10
2.2	A expansão da administração indireta por meio da Reforma Administrativa de 1967 no regime militar.....	14
2.3	A reforma administrativa da década de 90 e o modelo gerencial.....	18
3	O TRATAMENTO DO SERVIDOR PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: DA MISSÃO CONSTITUCIONAL AO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	23
3.1	O conceito de servidor público: o <i>longa manus</i> do Estado.....	23
3.2	O regime jurídico dos servidores públicos na Constituição de 1988: privilégios ou garantias do Estado Democrático de direito?.....	28
3.2.1	O concurso público como instrumentalização do princípio da impessoalidade e da isonomia.....	28
3.2.2	O ingresso no serviço público: uma breve descrição das espécies de provimento.....	31
3.2.3	O regime jurídico estatutário: servidores públicos <i>strictu sensu</i> .....	33
3.2.4	O regime jurídico celetista: os empregados públicos.....	37
3.2.5	Os contratados por tempo determinado para exercício de função pública.....	39
3.2.6	Os cargos em comissão e as funções de confiança: as exceções à regra.....	41
4	DIAGNÓSTICO DOS PROBLEMAS DA ATUAL CONJUNTURA DOS SERVIDORES PÚBLICOS: VILÕES DA ESTRUTURA ESTATAL OU AGENTES DE CONFORMAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO?.....	43
4.1	O sistema de garantias do servidor público e a concepção errônea da estabilidade.....	43
4.2	Da lacuna quanto à avaliação de desempenho do servidor público.....	45

<b>4.3</b>	<b>A desproporcional distribuição e a desigualdade salarial dos servidores públicos no Brasil: uma análise da realidade demonstrada pela pesquisa do IPEA de 2018.....</b>	<b>47</b>
<b>4.3.1</b>	<b>Remunerações e distribuição gerais do serviço público.....</b>	<b>48</b>
<b>4.3.2</b>	<b>Diferenciais de remuneração entre as ocupações.....</b>	<b>48</b>
<b>4.3.3</b>	<b>Diferenciais de remuneração por nível federativo.....</b>	<b>49</b>
<b>4.4</b>	<b>A utilização de cargos em comissão como forma de atendimento a interesses políticos menores.....</b>	<b>51</b>
<b>4.5</b>	<b>O desvirtuamento do sistema de contratação dos cargos temporários na administração pública.....</b>	<b>53</b>
<b>4.6</b>	<b>Os servidores públicos no atual cenário brasileiro: uma falsa narrativa para alimentar o senso comum.....</b>	<b>55</b>
<b>4.6.1</b>	<b>Entre texto e contexto: como sistematicamente os servidores públicos têm sido alvo do atual governo (2018-2022).....</b>	<b>55</b>
<b>4.6.2</b>	<b>A proposta de reforma do estado por meio da PEC n.º 32/2020: a ameaça do retrocesso em relação ao sistema de garantias dos servidores públicos.....</b>	<b>56</b>
<b>4.6.3</b>	<b>O mito do Estado subsidiário: os serviços públicos como um balcão de negócios.....</b>	<b>59</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>63</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>66</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Sem o serviço público, por meio de seus atores principais, os servidores, áreas como saúde, educação, assistência social, segurança, infraestrutura, planejamento e mobilidade urbana não existiriam e não estariam tão presentes na vida dos cidadãos das mais diversas classes sociais. Reconhecer a importância do serviço público e, por conseguinte, do servidor, é um fator essencial para indicar e explicar sua atuação como elemento de transformação social, redução das desigualdades e a efetivação dos direitos sociais e do mínimo existencial.

Entretanto, como todo o âmbito da aparelhagem estatal, o serviço público vem, ao longo dos anos, e, principalmente, em virtude das reformas administrativas executadas no Brasil, sofrendo mudanças estruturais, tanto em sua organização, quanto em sua acepção teórica. Com efeito, o tratamento dos servidores públicos teve diversos momentos históricos no âmbito da constituição do Estado.

A Constituição Federal de 1988 representou a mudança substancial nas relações de poder no Estado brasileiro, trazendo à tona o Estado Democrático de Direito. O pleno exercício e afirmação deste proporciona a existência de uma administração pública reflexiva, dialógica, transparente, especializada, controlável e que ofereça aos cidadãos os direitos de que necessitem.

Partindo-se do pressuposto de que o servidor público é o sujeito que dá vida às funções essenciais do Estado, perceptível se faz o seu papel dentro da dinâmica constitucional. Sendo o serviço público o principal meio de atuação estatal para a concretização das finalidades públicas em benefício da sociedade, questiona-se qual o papel do servidor público na Constituição Federal de 1988 para concretização do Estado Democrático de Direito e por que a PEC n. 32/2020 representa um retrocesso em relação à prestação de serviços públicos.

Dessa forma, com o presente trabalho objetiva-se demonstrar a importância do papel do servidor público, positivado na Constituição de 1988 e seu regime jurídico, na construção e concretização do Estado Democrático de Direito e os retrocessos nessa temática com a PEC n.º 32/2020, além de analisar as reformas administrativas do Estado brasileiro, com especial atenção ao tratamento do serviço público como objetivo e justificação da existência do próprio Estado; identificar o papel constitucional do serviço público na Constituição de 1988 e seu regime jurídico, como forma de garantia da prestação dos serviços públicos; e verificar como a PEC n.º 32/2020 pode representar um retrocesso social sob uma perspectiva de ameaça ao serviço e ao servidor público dentro da lógica estruturada pela Constituição de 1988.

Nesse sentido, no primeiro capítulo, estuda-se o serviço público ao longo das reformas administrativas do século XX sob a perspectiva da evolução do sistema burocrático no Brasil, partindo-se da análise da institucionalização do modelo burocrático no Brasil, passando-se pela expansão da administração indireta por meio da Reforma Administrativa de 1967 no regime militar e, por fim, abordando a reforma administrativa da década de 90 e o modelo gerencial.

No segundo capítulo, analisa-se o tratamento do servidor público na Constituição de 1988: da missão constitucional ao regime jurídico dos servidores públicos. Inicia-se pela verificação do conceito de servidor público como *longa manus* do Estado. Após, estuda-se o regime jurídico dos servidores públicos na Constituição de 1988, focando-se no concurso público, formas de ingresso e, ao final, discriminando, especificamente, o regime jurídico, englobando o estatutário, celetista, cargo em comissão e os contratados por tempo determinado.

No último capítulo, realiza-se um diagnóstico dos problemas da atual estrutura dos servidores públicos, principalmente em relação à desigualdade salarial, desvirtuamento de dos cargos em comissão e dos servidores temporários, além de verificar como a PEC n.º 32/2020 pode representar um retrocesso social sob uma perspectiva de ameaça ao serviço e ao servidor público dentro da lógica estruturada pela Constituição de 1988.

Por fim, a importância do trabalho encontra-se, principalmente, no fato de que o direito ao serviço público é de extrema importância para a convivência social, efetivação dos direitos e garantias fundamentais, na busca da igualdade material e melhoria da qualidade de vida da sociedade, sendo os servidores públicos agentes de conformação do Estado Democrático de Direito preceituado e instituído pela Constituição Federal de 1988.

## **2 O SERVIÇO PÚBLICO AO LONGO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DO SÉCULO XX SOB A PERSPECTIVA DA EVOLUÇÃO DO SISTEMA BUROCRÁTICO NO BRASIL**

O serviço público brasileiro foi alvo de diversas reformas, por meio das quais pôde-se perceber a evolução do sistema burocrático de administração pública e sua dinâmica no Brasil. Entretanto, a máquina pública não perdeu aspectos patrimonialistas.

De acordo com Costa (2008, p. 271-288), “existem três modelos básicos através dos quais a administração pública evoluiu ao longo da história: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial”. Tais tipos de administração se sucederam no tempo; todavia, ainda se identificam características de todas elas no âmbito da máquina pública.

Chiavenato (2002, p. 6) descreve a burocracia como “uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos”. A burocracia foi utilizada no âmbito da administração pública com o intuito de promover a racionalização e a eficiência através da profissionalização, formalismo, impessoalidade e hierarquia funcional (SECHI, 2009).

Com base no exposto, o serviço público no Brasil foi objeto, durante o século XX, de diversas reformas administrativas, principalmente em relação à evolução do sistema burocrático, tendo seu princípio com a reforma promovida pelo Governo Vargas, em 1937, passando, ainda pela Ditadura Militar, mais precisamente no ano de 1967, e, por fim, na década de 1990, com o advento do modelo gerencial de administração pública.

### **2.1 A institucionalização do modelo burocrático no Brasil**

A institucionalização da burocracia junto à máquina estatal foi um avanço significativo em relação às estruturas de poder tidas até então no Brasil. Segundo Matias-Pereira (2012, p. 60), a burocracia, no âmbito da evolução da aparelhagem estatal, “foi desenvolvida como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, e buscou maximizar *a priori* os controles administrativos”.

Weber (1946) refere que o sistema burocrático é dotado de critérios legais fixos, além de uma hierarquia organizada. Os servidores públicos, por sua vez, caracterizam-se por serem ocupantes de cargos que requerem *know-how* para realização de tarefas pré-determinadas com procedimentos padrões. Outrossim, dentre outras características, o desempenho no cargo

obedece a regras gerais e os atos devem ser registrados, em homenagem ao caráter formal das comunicações.

Entre os fatores de importância incontestável estão as estruturas racionais das leis e da administração, pois que o moderno capitalismo racional não necessita apenas dos meios técnicos de produção, mas também de um sistema legal calculável e de uma administração baseada em termos de regras formais (WEBER, 2009, p. 31).

O preconceito em relação à burocracia advém, na verdade, de uma errônea concepção do que, de fato, é o sistema burocrático. Para Motta e Bresser-Pereira (2004), a ideia de Weber acerca da burocracia foi desmerecida pela interpretação cultural do conceito da teoria burocrática.

Dessa forma, há a disseminação de um senso comum que adjetiva a burocracia como entrave para a modernização e desenvolvimento da máquina pública brasileira por conta de seu formalismo e regramento. Todavia, a colocação da burocracia no âmago da dinâmica estatal caracteriza-se – e deve ser enaltecida por isso –, como garantia de um serviço público atrelado à legalidade, proporcionando, tanto para os servidores, quanto para a população em geral, uma administração pública formal, racional, impessoal, competente técnica e meritocraticamente e previsível quanto ao desempenho de suas funções.

O modelo racional-legal busca afastar das práticas organizacionais as relações pessoais, permeadas pelo subjetivismo, a ausência de procedimentos e, por consequência, de controles. Trata-se de concepção que permitiu o florescimento do Direito Administrativo, cujos principais institutos, em sua vertente originária francesa (sistema europeu-continental), foram influenciadas por tais noções (NOHARA, 2012, p. 29).

Anteriormente à reforma de 1937, predominava no Brasil o modelo patrimonialista. No patrimonialismo, segundo Maciel e Teixeira (2013), aqueles que detêm o poder usam a máquina do Estado para fins particulares. No Brasil, a administração patrimonialista favorecia a prática da corrupção e do nepotismo. Entretanto, à medida em que o capitalismo e a democracia foram se tornando dominantes, o patrimonialismo passou a ser considerado, ao menos em tese, inaceitável.

De acordo com Silveira (2017), no patrimonialismo, o governante entende e gerencia a administração pública como se fosse assunto pessoal, bem como explora a posse do poder político como um predicado de sua propriedade privada, considerando como seu o patrimônio e a máquina pública.

Em contraposição a esse modelo, a Constituição Federal de 1937, conhecida como “Polaca”, deu início ao Estado Novo, dentro da Era Vargas, bem como trouxe à tona o ímpeto reformista da administração pública, especialmente porque se visava à transformação do Estado como o protagonista da modernização do país. Esse espírito de mudança afetou, de forma contundente, o serviço público, por meio da Reforma Administrativa de 1937.

A reforma, empreendida por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes, objetivou racionalizar e imprimir eficiência à máquina administrativa. Atualmente, costuma-se chamar de conjunto de ideias que permeou o ímpeto reformador da época em “modelo de gestão burocrático” (NOHARA, 2012, p. 22).

O modelo de administração burocrática no Brasil nasce na época da aceleração da industrialização, momento em que o Estado passa a deter o papel de decisão interventiva no setor produtivo de bens e serviços. Disso decorre a ideia de que a implantação da administração burocrática é um efeito do crescimento do capitalismo no país, uma vez que o capitalismo exige um modelo de dominação burocrático. Na seara da administração pública, o modelo nascente àquela época, para a situação brasileira, era a administração nos moldes burocráticos (MACIEL; TEIXEIRA, 2013).

Em razão dessas mudanças econômicas e sociais surge a Revolução de 1930. O Estado passa a conduzir suas relações políticas, econômicas e sociais pautado em diferentes parâmetros: o ambiente urbano em detrimento do rural e a prevalência da economia industrial sobre a agrário-comercial, além da substituição do Estado oligárquico para o moderno (LUBKE, 2022).

Nesse ínterim, a estrutura do Estado também teve de se modernizar e ser reformada, a fim de que grande parte do funcionalismo público deixasse de ser demasiadamente oneroso. A ineficiência, a pessoalidade das relações e os custos excessivos para a manutenção da máquina administrativa foram alguns dos motivos expostos pelo Governo Vargas para o fortalecimento da administração pública a partir do setor social e da racionalização da atividade administrativa com o fito de promover maior economicidade e eficiência (WAHRLICH, 1975).

Assim, a implantação de um novo perfil para a administração pública demandou a criação de novos órgãos públicos, agora especializados em áreas específicas de atuação, com o objetivo de conferir o substrato técnico necessário à ação estatal, que não pode mais ser guiada por casuísmos meramente políticos (LUBKE, 2022, p. 71).

Com efeito, em razão do modelo de gestão burocrático, ao papel do Estado foi incorporado o protagonismo da transformação das estruturas econômicas por meio da

industrialização, não perdendo, todavia, o caráter de prestador de serviços públicos. A fim de se incorporar os principais preceitos da reforma administrativa que estava sendo difundida, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), previsto na Constituição Federal de 1937 e instituído pelo Decreto-lei n.º 579, de 30 de julho de 1938, com subordinação direta ao presidente da república.

Durante os anos 30, os porta-vozes dos industriais enfatizaram dois pontos: 1º necessidade de financiamento do Estado para a industrialização; 2º criação pelo próprio Estado de núcleos da moderna indústria de base (ferro e aço, produtos químicos, petróleo), cuja construção se achava fora do alcance do capital privado (GORENDER, 2004, p. 71).

A industrialização daquela época impactou veementemente na atuação do DASP, principalmente na aglutinação teórica que serviria de base para o exercício de seu papel. Os ideais burocráticos de Max Weber, já expostos, foram o pino central de toda a ação daquele. Ainda, o taylorismo<sup>1</sup>, formulado por Frederick Winslow Taylor, que defendia a necessidade de treinamento do pessoal para otimizar a quantidade e qualidade da produção, inspirou a ideia de aumento de produtividade do serviço público (RIBEIRO; PEREIRA; BENEDICTO, 2017).

Ademais, Nohara (2012) afirma que a *civil service reform*, capitaneada por Woodrow Wilson, nos Estados Unidos, somou ao taylorismo as noções reformistas ligadas à separação entre política e administração. O DASP, baseado em tais noções, foi responsável pela tentativa de substituição do nepotismo e clientelismo pela implantação de carreiras e cargos, além de difundir a necessidade de haver o treinamento e formação técnica dos funcionários públicos, com o fito de proporcionar ao Estado um funcionalismo qualificado.

Nesse ínterim, a burocracia, no âmbito do departamento, era o elemento-chave de uma cultura científica, por meio da normatização e regulação no campo de trabalho e também da vida social, pois objetivava-se a mudança da mentalidade do funcionalismo público através da adoção da meritocracia e padronização do funcionalismo, retirando a influência política como fator principal na distribuição de cargos e promoções (TORRES, 2004).

Apesar do importante papel desempenhado pelo DASP, Getúlio Vargas, em sua gestão, não abandonou por completo as práticas patrimonialistas. No período compreendido entre os anos de 1930 e 1945, houve expressiva nomeação de interventores pelo então presidente,

---

<sup>1</sup>O Taylorismo, enquanto modo de produção, tem como premissa que “o trabalho da empresa [deve ser] realizado com o menor gasto de esforço humano, combinado com o menor gasto das matérias-primas, com a menor inversão de capital em instalações de máquinas, em edifícios, etc.” (TAYLOR, 2008, p. 26)

resultando na manutenção concepção dos cargos administrativos como objetos de barganha política.

Há que se ressaltar, ainda, o fato de que a valorização do autoritarismo político pelo Estado Novo culminou em um governo ditatorial, inclinando o Brasil para um centralismo das forças políticas. Conforme Bercovici (2005, p. 20), o Estado Novo “foi uma ditadura latino-americana, um Estado autoritário, não um totalitarismo”.

Há que se observar, a essa altura, que a reforma administrativa do Estado Novo pode ser concebido como primeiro esforço de superação o patrimonialismo, por meio da burocratização do Estado, bem como da inserção da impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito e a separação entre o público e o privado. Todavia, nas décadas à frente, percebeu-se, na verdade, alguns retrocessos administrativos e sociais, precisamente com a implantação da Ditadura Militar, em 1964.

## **2.2 A expansão da administração indireta por meio da Reforma Administrativa de 1967 no regime militar**

Após a significativa reforma ocorrida em 1937, somente três décadas após a última reforma administrativa, o Brasil vivenciou uma nova era na administração pública: a expansão da administração indireta durante a Ditadura Militar, ocorrida entre 1964 e 1985. Essa expansão, como se verificará, tinha propósitos políticos de manutenção de poder.

Durante o período, ocorreu a chamada institucionalização do poder ditatorial impostos por meio dos Atos Institucionais que ameaçavam os mandatos de membros do Poder Executivo e Legislativo, além de dissolver partidos políticos, determinar eleições indiretas para presidente, governadores e prefeitos, e suprimir direitos civis e postergando a redemocratização do Estado (LUBKE, 2022).

Conceitua Cretella Júnior (1990, p. 21) que a “administração indireta é toda entidade, pública ou privada, criada pela pessoa política, mas que não se confunde com a pessoa jurídica matriz criadora”.

Ademais, com a expansão de um modelo de Estado mais intervencionista, desde a Constituição de 1934, houve a modificação do papel do Estado, o que se refletiu na hipertrofia do Poder Executivo. Se este era movimento que foi sendo rascunhado no cenário das décadas de 40 e 50, o Poder Executivo procura afirmar ainda mais sua centralidade num cenário que se inicia com o Golpe Militar (NOHARA, 2012, p. 41).

No ano de 1967, nasceu o ideal reformista encabeçado por Hélio Beltrão, então Ministro do Planejamento. O objetivo principal da alteração do funcionamento da máquina pública era

conter a expansão do executivo federal, por meio de estabelecimento de princípios descentralizadores, os quais, na verdade, não ganharam espaço devido ao autoritarismo militar.

Conforme Nohara (2012), quis-se, com a reforma, que ocorresse o combate à concepção centralizadora do Estado. Segundo os reformistas, era necessário que os atos rotineiros da administração não precisassem da chancela de autoridades superiores. Procurava-se, portanto, que a organização federal fosse, aos poucos, sintetizando um caráter mais leve, de supervisão e fiscalização. Para isso, a execução direta de serviços públicos se daria por meio de contratos e convênios, mediante programas aprovados pelo Governo Federal.

Apointa-se, por oportuno, que os ideais descentralizadores não obtiveram o êxito almejado em sua difusão durante a década de 60, sendo retomados por volta de 1979, por meio do Plano de Desburocratização do Governo Figueiredo. Todavia, o Decreto-lei n.º 200/1967 consubstanciou-se como principal ferramenta de descentralização da administração pública indireta (TORRES, 2004).

Durante o período da ditadura militar (1964-1985), a maioria dos cargos públicos eram ocupados por militares e por terceiros por eles indicados, isto é, a investidura nos cargos era realizada de maneira genérica, pessoal e não garantia estabilidade aos servidores. Os concursos públicos, embora tivessem previsão na Constituição de 1967, quase nunca aconteciam, devido à falta de transparência que permeava a administração pública da época. Os certames ocorriam, basicamente, para carreiras específicas, como Ministério Público, Judiciário e Departamento da Polícia Federal (MARTINS, 1995).

Dessa forma, a descentralização da administração indireta foi utilizada como forma de velhas práticas políticas, isto é, objetiva-se muito mais a criação de “cabides de empregos” e excesso de nomeações do que um verdadeiro processo de descentralização da prestação de serviços públicos. Conforme expôs Marcelino (1987), a disseminação de entidades de natureza autárquica, fundacional ou empresarial serviu como pretexto para a livre contratação de pessoal para a alta administração, sem concurso e sem critérios transparentes, sendo utilizado como justificativa a necessidade de conceder liberdade gerencial, permitindo certa liberdade à administração indireta da direta por meio de um verdadeiro ideal gerencial privado.

O Decreto lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967 retomou as características técnicas do planejamento ao instituir a reforma administrativa, propondo a unificação dos institutos de previdência, a implantação da reforma tributária e a aplicação do orçamento plurianual, o qual se caracterizava como uma garantia prévia de investimentos para programas de governo.

Entretanto, o discurso tido à época tinha o tom de que os ditames trazidos pelo Decreto-Lei n. 200/1967 faziam-se necessários para que se obtivesse maior dinamismo operacional da

máquina pública, por meio de uma racionalidade administrativa, melhores planejamentos e orçamentos, além da redução de chefias superiores. Os princípios norteadores dessa mudança estrutural eram: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle (SKIDMORE, 2004).

No mesmo ano de 1967, Delfim Netto chegou ao comando da economia do Brasil. Enquanto ministro, suas ações eram pautadas na teoria econômica de Keynes<sup>2</sup>, segundo a qual se considera legítima a intervenção do Estado no âmbito econômico, especialmente nos momentos de crise.

Com a progressiva ampliação do papel do Estado, seja no desempenho de atividades interventivas no domínio econômico, seja na área de prestação de serviços públicos, houve, outrossim, a transformação do modelo inicial adotado pelo Brasil, sendo refreada à adoção do regime de concessões de serviços públicos (descentralização por colaboração) em nome da criação de mais entes da Administração Indireta (descentralização por serviços). (NOHARA, 2012, p. 46).

Ademais, menciona-se que as décadas de 60 e 70 foram marcadas pela disseminação de grandes empresas estatais com o objetivo de promover o desenvolvimento de diversos setores da economia, considerados de interesse nacional. Com efeito, o governo intensificou o papel de empresário do Estado, investindo, assim, na indústria pesada, como a siderurgia, petroquímica e geração de energia elétrica.

De acordo com a explicação de VELOSO, VILLELA e GIAMBIAGI (2008), os governos Costa e Silva e Médici trouxeram, novamente, a tradição nacional-estatista em detrimento dos ideais do liberalismo, retomando-se a importância do Estado como promotor e regulador da economia, política e cultura. Dessa forma, a condução firme da política econômica pelo Estado provocou um novo ciclo de crescimento econômico conhecido como os anos do “milagre econômico brasileiro” (1967-1973), que culminou em taxas elevadas de crescimento do Produto Interno Bruto de 11,1% ao ano.

Conforme Grin (2013), o avanço da implantação das indústrias de base e a consolidação das indústrias de bens de consumo não duráveis com grau de avanço tecnológico significativo financiado pelo capital estrangeiro não foi somado ao desenvolvimento social. Os direitos sociais, apesar de estarem contidos nos planos mencionados, não eram associados às reais demandas sociais.

---

<sup>2</sup> O Keynesianismo pode ser concebido como uma teoria econômica que defende a ação do estado na economia para atingir o pleno emprego, devendo o Estado estimular as economias em momentos de crise e recessão econômica. (KEYNES, 1936).

Nesse ínterim, o então presidente, João Baptista Figueiredo, apoiou os ideias de Hélio Beltrão para que este comandasse o Plano Nacional de Desburocratização, sendo tal movimento o primeiro passo para a recepção do modelo gerencial na administração pública, que viria a se consolidar na década de 90, por intermédio do então Ministro da Reforma Administrativa, Bresser Pereira (MARTINS, 1995).

Dessa forma, pode-se observar que as ações do DASP, de Getúlio Vargas, para criação de autarquias e o Decreto-lei n.º 200/67 foram responsáveis por semear a descentralização administrativa, dando respaldo ao vindouro modelo gerencial da década seguinte (TORRES, 2004).

Há que se ressaltar, no entanto, que o Plano de Desburocratização de Hélio Beltrão trazia um conceito equivocado de burocracia, ao confundir seu significado com o de burocratização. A burocracia, como ora exposto, possui uma tendência racionalizadora e impessoal, pautada na legalidade e tecnicidade das funções públicas. (REIS, 2020).

Já a burocratização significa:

[...] proliferação de organismos sem conexão com as exigências gerais de funcionalidade, acentuação de aspectos formais e processuais sobre os aspectos substanciais com a consequente morosidade das atividades e redução das tarefas desempenhadas [...] (BENCINI, 1999, p. 130)

Nesse contexto, é publicado o Decreto n. 83.740, de 18 de julho de 1979, que ingressara no ordenamento jurídico da época com o objetivo de promover a simplificação da vida dos cidadãos, os quais deveriam ser protegidos contra o estilo burocrático “das longas filas, da desconfiança e da frieza dos balcões e guichês”, conforme expôs Nohara (2012, p. 58).

Contudo, por trás dessas noções, estava uma concepção política explícita e desreguladora, com fito a promover a redução da atuação interventiva do Estado e abrir espaço à privatização. É possível, com efeito, identificar que as premissas defendidas por Hélio Beltrão, acerca da descentralização da aparelhagem estatal, somente tiveram espaço com a mudança da política econômica do país, por conta do descontrole da inflação (MARTINS, 1995).

Durante o auge do regime militar, durante das décadas de 60 e 70, foram implementadas práticas estatizantes, de cunho centralizador e burocratizante, ao passo que os fundamentos do Decreto-lei n.º 200/67 serviram muito mais de subterfúgio para a expansão da Administração Indireta do que para a promoção da eficiência da prestação dos serviços públicos (SKIDMORE, 2004).

Menciona-se, ainda, que, na década de 80, o contexto político e social sofreu significativas alterações, uma vez que a legitimidade do regime militar passou a ser amplamente questionada nos mais diversos setores da sociedade. No entendimento de Costa (2008), tal análise aponta para a transformação, ainda que precoce, do ideal do desenvolvimento do Estado, que, com a promulgação da Constituição de 1988, passou a preconizar os aspectos sociais como fator crucial ao desenvolvimento humano.

Figueira (2009) refere que a mobilização popular conhecida como “Diretas Já”, ocorrida em entre os anos de 1983 a 1985, levando pessoas que lutavam por seus direitos em relação ao Estado às ruas, a fim de implantar mudanças no âmbito eleitoral brasileiro, foi um dos principais fatores para o fim do regime militar.

Ademais, cabe ressaltar a importância da Assembleia Nacional Constituinte, tida entre 1987 e 1988, que culminou na promulgação da Constituição brasileira, pois apresentou várias formas de participação da sociedade no Estado. Com isso, a nova Carta Magna foi nominada como “Constituição Cidadã”, uma vez que incluiu mecanismos de participação no processo decisório, como o plebiscito e a iniciativa popular, além de dar destaque aos direitos e garantias fundamentais e firmar o compromisso estatal com a execução de serviços públicos.

### **2.3 A reforma administrativa da década de 90 e o modelo gerencial**

Mais de duas décadas após a Reforma Administrativa de 1967, o Brasil foi palco de outra alteração da administração pública, ocorrida na década de 90, tendo como personagem principal o modelo gerencial e o mundo globalizado.

À época, a reforma do Estado fixou-se como tópico fundamental no âmbito do processo de globalização pelo qual o mundo estava passando, o qual teve como consequência a redução da autonomia dos Estados no tocante à implementação de políticas (NOHARA, 2012).

Conforme expõe Reis (2014), a institucionalização de premissas do Estado social trazidas na Constituição de 1988 ocorreu na contramão do pensamento neoliberal que prevaleceu em nível internacional a partir do final da década de 1970. Com efeito, Luiz Carlos Bresser Pereira assumiu o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado na segunda metade da década de 90, durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, sob a promessa de comandar a reforma administrativa. O pano de fundo era um Brasil em crise econômica, cujo ápice ocorreu justamente nos anos de 1990, resultando em um processo hiperinflacionário. Por meio do discurso do Governo Federal:

[...] ficou claro para a sociedade brasileira que essa reforma tornava-se condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro e, de outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades do cidadão. (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 269).

A reforma administrativa do Governo de FHC propunha o modelo gerencial em contraposição ao modelo burocrático brasileiro, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), a qual tinha como objetivo principal a criação de novas instituições (agências autônomas e organizações sociais), com o fito de que o Estado possuísse um caráter mais regulador do que executor (MORAES, 1999).

Nesse sentido, cabe a seguinte conceituação: o modelo da administração pública gerencial surgiu motivado pelo avanço tecnológico e pela globalização no século XX, enfatizando o controle nos resultados e não nos processos internos. Além disso, esse modelo assemelha a administração pública ao de empresas privadas, buscando maior autonomia do gestor público no tocante aos recursos disponíveis em razão da cobrança de resultados (COSTA, 2008).

Dessa forma, o PDRAE objetivou que a Reforma do Estado possuísse o condão de proporcionar a redefinição do papel do Estado, deixando ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social e passando a exercer a função de regulador (MARTINS, 1995).

Conforme exposto acima, o PDRAE buscava mudar o sentido do controle da administração pública, para dar mais ênfase nos resultados do que nos processos, inclusive permitindo ao administrador a livre disposição dos recursos humanos, isto é, do quadro de servidores. Tal característica ameaça uma das principais garantias do serviço público: a estabilidade, a qual serve como barreira para livrar os servidores públicos de serem submissos de forma excessiva aos seus superiores, podendo, dessa forma, cumprir com sua função.

Ainda, o referido plano tinha um foco questionador a atuação direta do Estado na economia, propondo a transferência para o setor privado de atividades que pudessem ser controladas pelo mercado. Além disso, tinha-se como meta o repasse para o setor público não estatal da execução de serviços não relacionados ao exercício do poder do Estado, porém que deveriam ser financiados por este, como educação e saúde (LUBKE, 2022).

Vê-se, então, uma contradição: o Brasil aprovou, em 1988, uma Constituição compromissada com os direitos sociais e, logo na década de 90, começou uma reforma que impactaria na prestação e execução dos serviços públicos. O ideal da reforma era limitar o tamanho do Estado por conta da escassez de recursos, baseada no ambiente neoliberal que se

constituía no mundo globalizado. Em razão dessa alegada dificuldade, a prestação dos serviços públicos previstos na Constituição poderia ser relegada à iniciativa privada, além da terceirização das atividades que não se constituíssem atividades fim do Estado (COSTA, 2008).

Convém ressaltar, ainda, que:

[...] define o plano os seguintes objetivos genéricos para a Reforma Administrativa: aumentar a governança do Estado; limitar a ação do Estado “àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não exclusivos para a propriedade pública não estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado, para a iniciativa privada”; transferir da União para Estados e Municípios ações de caráter local: só em caso de emergência caberia ação direta da União; e transferir parcialmente da União para os Estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre Estados e a União (NOHARA, 2012, p. 85-86).

Em suma, no entendimento de Gabardo (2009), a reforma objetiva a criação de quatro setores: o núcleo estratégico (equivalente aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público, além de parte do Poder Executivo responsável pela formulação de políticas públicas), de atividades exclusivas, de serviços não exclusivos, e de produção de bens e serviços para o mercado. A desburocratização era o objetivo central do primeiro núcleo, através da promoção e supervisão da modernização; o setor das atividades exclusivas possuía a função de substituir a administração burocrática pela gerencial, por meio da adoção de controles no resultado; por sua vez, a finalidade principal dos serviços não-exclusivos do Estado era desestatização com manutenção do financiamento público, ainda que parcial, de escolas, hospitais, centros de pesquisa e outros. E, ao seu turno, ao setor de produção de bens competia a privatização em sentido estrito, isto é, da área de minérios e de instituições financeiras.

Ainda na concepção de Gabardo (2009), a centralização das decisões, por meio da hierarquia e unidade de comando, além da importância dos procedimentos, características do modelo burocrático, foram usadas pelos reformistas como fundamentos para tê-lo como um “regime de desconfiança”. Dessa forma, houve o estímulo à implantação de modelo que pudesse ser pautado no controle de resultados - o gerencial, cuja dinâmica era baseada no princípio da subsidiariedade, em razão do qual o Estado passaria a ser um ente responsável, precipuamente, pelo fomento e, sobretudo, dentro de limites de razoabilidade e excepcionalidade. Para isso, deveria promover a desregulamentação e a concessão de incentivos fiscais e isenções e a garantia assegurada deveria ser somente de “igualdade de chances” entre os indivíduos.

Nesse contexto, houve a aprovação da Emenda Constitucional n.º 19/1998, cujo objetivo possuía respaldo na organização da máquina pública, devendo ser destacada a inclusão do

princípio da eficiência no artigo 37 da Constituição Federal. Os apoiadores da reforma sustentavam que o modelo burocrático já não atendia às demandas sociais, necessitando-se, assim, de um sistema que fosse capaz de captar tendências presentes na opinião pública, com o fito de promover melhor qualidade no serviço público com foco nos resultados.

O conceito de eficiência chegou ao âmbito da Reforma Administrativa de então, introduzido pelo governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, a qual foi a responsável pela mudança de paradigma do modelo de gestão burocrático da administração pública, fomentando a consolidação do modelo gerencial, com base no controle dos resultados, na tentativa de superar a crise que o Estado brasileiro vinha enfrentando desde os anos 80 em relação à prestação de serviços públicos.

De outra banda, há os que criticam o princípio da eficiência, como Gabardo (2002). Segundo o autor, o princípio da eficiência não pode corresponder apenas à realização e a concretização dos resultados que se pretende alcançar, com uma prática administrativa baseada na “qualidade total” da administração privada, mas também ao respeito aos procedimentos que devem ser utilizados, em atenção aos princípios da legalidade, da publicidade e outros.

No mesmo sentido, Kossman (2015) expõe que o Estado não pode ser considerado eficiente se esta eficiência significar atingir os melhores resultados econômicos e concretos, como uma simples solução da equação matemática no tocante à maximização dos resultados com o menor custo, pois sua função não pode se limitar à eficiência econômica, em uma análise gerencial, devendo estar, principalmente, em consonância com a realização das diretrizes constitucionais que devem orientar as políticas públicas.

Ademais, a Emenda Constitucional n. 19/1998 promoveu alteração ao artigo 39 da Constituição Federal, dando permissão ao legislador de escolher entre os regimes de cargo ou emprego, independentemente da natureza jurídica da entidade que estivesse contratando o servidor. Porém, o Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.135/04, reconheceu vício formal no processo legislativo, determinando a suspensão da nova redação da norma, permanecendo, dessa forma, a disposição original, que determinava regime único para as pessoas jurídicas de direito público.

Com a reforma, houve, ainda, a limitação da remuneração dos servidores com base nos subsídios, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Outrossim, buscava-se uma maneira mais flexível de executar os processos seletivos para contratação de pessoal, com base na análise de currículo, ou seja, na experiência profissional do empregado. Tal tipo de contratação, como inovação trazida pela reforma, “poderia ser temerária aos objetivos de profissionalização da Administração Pública”, segundo Nohara (2012, p. 135).

Com base na alegada necessidade de reduzir o papel do Estado, buscando maior eficiência na prestação de suas atividades básicas, foi promulgada a Lei 8.031 de 12.04.1990, posteriormente alterada pela Lei 9.491 de 09.09.1997, instituindo o Plano Nacional de Desestatização. A desestatização proposta consistia na transferência para a iniciativa privada da execução de serviços públicos, uma das características do modelo gerencial de administração (PEREIRA JÚNIOR, 2000).

Outro impacto da incorporação do princípio da eficiência, sob o prisma da concepção gerencialista, é que, a partir da Emenda Constitucional n. 19/98, o servidor estável pode perder o cargo por insuficiência de desempenho no serviço público, com o fito de avaliar o servidor não somente durante o estágio probatório, mas, também ao longo de sua carreira. Todavia, o afastamento do servidor “ineficiente” dar-se-á por meio de um processo específico a ser regulamentado em lei complementar, diverso nas hipóteses em que o servidor estiver em estágio probatório e naquele em que ele já gozar de estabilidade administrativa (FRANÇA, 2000).

Acrescenta-se à questão o fato de que o modelo de administração pública e de regimento dos servidores públicos apresentados pelo Governo FHC tinham como ponto principal a análise dos resultados dos serviços públicos e dos servidores, comparando o Estado a uma espécie de empresa e, como decorrência lógica, os cidadãos a clientes, com o fito de, por meio da subsidiariedade do Estado, promover a transferência da prestação dos serviços públicos para o setor privado, caracterizando-se como um “projeto de desmonte da burocracia e de flexibilização do regime jurídico dos servidores públicos, em vez do efetivo incentivo à formação de uma nova cultura organizacional de eficiência, que demandaria valorização das carreiras públicas”, conforme discorre Nohara (2012, p. 225-226).

Entretanto, menciona Gabardo (2009) que o Estado atua e torna efetiva os direitos e garantias fundamentais, mesmo que longe do ideal em relação à ampliação da atividade positiva estatal para realização dos objetivos contidos no artigo 3º, incisos I a IV, da Constituição de 1988. Por conta da tendência de valorização e exaltação da subsidiariedade, os deveres constitucionais são colocados de lado.

A desoneração do Estado como pretexto para sua reestruturação para a prestação de serviços públicos de modo mais adequado e eficiente, em razão do ambiente neoliberal, demonstra a despreocupação com a possível perda de conquistas jurídicas históricas, pois é gerado um sério risco à continuidade dos serviços públicos. Isso porque o compromisso com os direitos fundamentais e a execução de serviços públicos dependem de uma aparato estatal forte, com uma administração pública organizada e um serviço focado no interesse público.

### **3 O TRATAMENTO DO SERVIDOR PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: DA MISSÃO CONSTITUCIONAL AO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS**

A Constituição de 1988, compromissada com a realização dos direitos e garantias fundamentais, norteadas pelo princípio da dignidade da pessoa humana, concedeu aos servidores públicos um tratamento legal caracterizado por um sistema de garantias e um regime jurídico que possui o objetivo de dar condições a esses agentes públicos para que possam executar suas atividades, sendo considerados como agentes de transformação a serviço da cidadania.

#### **3.1 O conceito de servidor público: o *longa manus* do Estado**

A positivação do Estado Democrático de Direito pela Constituição Federal de 1988 trouxe em seu bojo um serviço público repleto de garantias necessárias para o desempenho das mais diversas funções do Estado, garantindo a promoção de direitos e garantias fundamentais.

Conforme Moraes (2005), o Estado Democrático de Direito deve ser regido por meio de normas democráticas, com eleições, periódicas e pelo povo, exigindo-se das autoridades públicas o respeito os direitos e garantias fundamentais, tendo como norte o princípio democrático, ao dispor que o poder nasce do povo, e este o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, de acordo com a Constituição Federal.

Segundo Trindade (2015), o Estado Democrático de Direito não é, somente, o somatório do Estado de Direito – norteados pelo cumprimento das normas – e o Estado Democrático – baseado na participação popular, trata-se de uma estrutura sociopolítica que preceitua a ordem e o progresso sociais por meio do compromisso com o cumprimento dos direitos fundamentais.

O serviço público, nas palavras do autor Cretella Júnior (1980, p. 55-60), é “toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação das necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado”.

No entendimento de Couto Filho (2020), pode-se classificar o serviço público em três aspectos. O aspecto subjetivo diz respeito à titularidade e descreve-o como aquele prestado pelo Estado, de forma direta ou indireta. Já o aspecto material se relaciona, justamente, ao objeto-fim do serviço público, qual seja, a satisfação das necessidades coletivas. Tem-se, ainda, o aspecto formal, segundo o qual o serviço público é executado sob normas de direito público que prevalecem sobre o direito comum.

Outrossim, cabe-se referir os sentidos formal e material de serviço público. Consoante expõe Alexandrino (2011), concebe-se o sentido formal de serviço público quando a atividade analisada é regida pelo regime jurídico de direito público, o qual é baseado na supremacia e indisponibilidade do interesse público. Em sentido material, serviço público corresponde a uma determinada atividade, ou um conjunto de atividades prestadas pelo Estado, sendo caracterizada por sua natureza, que deve ser de eminente importância para a coletividade e satisfação de necessidades coletivas.

Ademais, cabe mencionar a titularidade do serviço público, bem como conceituá-la. O artigo 175 da Constituição Federal de 1988 atribui a titularidade daquele ao Poder Público, isto é, dá a este a posse efetiva do serviço público. No *caput* do referido dispositivo há a expressão "na forma da lei", o que deve ser salientado. A utilização de tal sentença possui dois significados: o primeiro corresponde ao fato de que somente a lei deve disciplinar seu regime jurídico; já o segundo, por seu turno, indica que somente através de lei que pode haver a sua instituição (MAZZA, 2020).

Grotti (2000), por sua vez, refere que uma atividade pode ser qualificada como serviço público de acordo com o plano da escolha política, a qual pode estar contida na Constituição, na lei, na jurisprudência e nos costumes vigentes, não havendo, na opinião da autora, serviço público por natureza.

Nesse ínterim, pode-se conceituar o regime jurídico do serviço público como aquele formado pelas normas jurídicas que se relacionam à prevalência do interesse público sobre o interesse privado e da indisponibilidade do interesse público por parte da administração.

Assim leciona Mello (2003, p. 640):

Por meio de tal regime o que se intenta é instrumentar quem tenha a seu cargo garantir-lhes a prestação com os meios jurídicos necessários para assegurar a boa satisfação dos interesses públicos encarnados no serviço público. Pretende-se proteger do modo mais eficiente possível as conveniências da coletividade e, igualmente, defender a boa prestação do serviço[...].

Após o entendimento da noção de serviço público, cabe adentrar na conceituação técnica de agente público e servidor público. Nas palavras de Mello (2003, p. 226), "conceitua-se agente público como gênero a partir do qual servidor público e funcionário público são espécies". Na concepção de Bolzan (2020), agente público pode ser caracterizado como o indivíduo que executa atividade administrativa, temporariamente ou não, com ou sem remuneração. Ressalva o autor, contudo, que o conceito possui conotação ampla, uma vez que engloba todos aqueles que prestam serviço para a Administração. Dessa forma, a autora Di

Pietro (2019) divide os agentes públicos em (i) agentes políticos; (ii) servidores públicos; (iii) militares; e (iv) particulares em colaboração com o Poder Público.

Mello (2015, p. 251-252) dispõe que “agentes Políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, são os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado e, portanto, o esquema fundamental do poder. Sua função é a de formadores da vontade superior do Estado”. Para o autor, apenas o Presidente da República, os Governadores, os Prefeitos, os Ministros e Secretários das diversas pastas, os Senadores, os Deputados e os Vereadores são agentes políticos.

Meirelles (2003, p. 75) inclui também, como agentes políticos:

os membros da Magistratura, Ministério Público, Tribunais de Contas, representantes diplomáticos e demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho das atribuições governamentais, judiciais ou quase judiciais, estranhas ao quadro do funcionalismo estatutário.

Consoante o entendimento de Araújo (2018, p. 252):

[...] servidor público [...] significa exatamente aquele agente público que presta serviços ao Estado, em caráter profissional, não eventual [...] sob vínculo de dependência econômica com o Poder Público, sendo recrutado através de procedimento público de seleção [...].

Di Pietro (2019) entende que podem ser considerados servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que executam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com relação empregatícia e por meio de remuneração paga pelos cofres públicos, e podem ser divididos em: (i) os servidores estatutários, considerados servidores públicos strictu sensu ligados sob o regime estatutário e ocupantes de cargos públicos; em (ii) empregados públicos, cujo vínculo se dá pelo regime da legislação trabalhista e ocupantes de emprego público; e, por fim, em (iii) servidores temporários, com contrato por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (artigo 37, IX, da Constituição), os quais exercem função, sem, todavia, terem cargo ou emprego público.

Os militares, por sua vez, são:

pessoas físicas que prestam serviços às Forças Armadas – Marinha, Exército e Aeronáutica (art. 142, caput, e § 3º, da Constituição) – e às Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios (art. 42), com vínculo estatutário sujeito a regime jurídico próprio, mediante remuneração paga pelos cofres públicos. (DI PIETRO, 2019, p. 1.227)

Todavia, a autora explica que, a partir da Emenda Constitucional nº 19/98, os militares foram excluídos do conceito de servidores públicos, embora sejam agentes públicos, só lhes sendo aplicáveis as normas dos servidores quando houver previsão expressa.

Por fim, na última espécie de agentes públicos, menciona-se os particulares em colaboração com o poder público. Estes também não são servidores públicos, uma vez que podem ser conceituados como as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado, sem possuir vínculo empregatício, com ou sem remuneração, por meio de (i) delegação do Poder Público, no caso dos empregados das empresas concessionárias e permissionárias, os que exercem serviços notariais e de registro (artigo 236 da Constituição Federal), os leiloeiros, tradutores e intérpretes públicos, que exercem função pública, em seu próprio nome, sem vínculo de emprego, porém sob fiscalização do Poder Público. A fonte da remuneração não é por meio dos cofres públicos, mas pelos usuários do serviço; ainda, (ii) através de requisição, nomeação ou designação para o exercício de funções públicas relevantes, a exemplo dos jurados, dos convocados para serviço militar ou eleitoral, os quais também não possuem vínculo empregatício e, geralmente, não recebem remuneração; e (iii) como gestores de negócio assumem determinada função pública em momento de emergência, como epidemia, incêndio, enchente etc, de forma espontânea (BOLZAN, 2020).

Salienta-se, por ocasião da conceituação, que há disposição legal, trazida pela Lei n. 14.230/2021, que alterou a Lei n. 8.429/1992, conceituando agente público, para fins de improbidade administrativa, cujo significado engloba:

o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas [...] (BRASIL, 2021, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm)).

Nessa esfera, põe-se conveniente apontar os conceitos de cargo, emprego e função. Para tanto, faz-se necessário compreender que a Administração Pública possui todas as competências definidas na lei e distribuídas em três níveis: pessoas jurídicas (União, Estados e Municípios e entidades da administração indireta), órgãos (Ministérios, Secretarias e suas subdivisões) e servidores públicos; estes, por seu turno, ocupam cargos ou empregos ou exercem função (DI PIETRO, 2019).

Traz-se à baila o entendimento de Mello (2003, p. 17):

Cargo é a denominação dada à mais simples unidade de poderes e deveres estatais a serem expressos por um agente. Com efeito, as várias competências previstas na Constituição para a União, Estados e Municípios são distribuídas entre seus respectivos órgãos, cada qual dispondo de determinado número de cargos criados por lei, que lhes confere denominação própria, define suas atribuições e fixa o padrão de vencimento ou remuneração.

A expressão emprego público, apesar de também levar ao entendimento de que se trata de uma unidade de atribuições, distingue-se do cargo pelo tipo de vínculo que liga o servidor (*lato sensu*) ao Estado; o empregado público tem vínculo contratual, sob a regência da Consolidação das Leis do Trabalho, já o servidor público (*strictu sensu*) possui cargo público e tem um vínculo estatutário. (MAZZA, 2020).

Derradeiramente, cabe conceituar função. Pode-se conceituar função pública, nas palavras de Carvalho Filho(2012), como atividade *per si*, isto é, todas as atribuições que formam o objeto do serviço público e, por conseguinte, da atuação do Estado.

Ao contrário do cargo e do emprego, que possuem uma individualidade definida em lei, a função corresponde a atribuições também exercidas por servidores públicos, mas não correspondentes a um cargo ou emprego, sendo um conceito residual, pois se trata de um conjunto de atribuições que não dizem respeito a um cargo ou emprego.

Na Constituição Federal de 1988, quando se refere à função, pode-se estabelecer a seguinte divisão: (i) a função exercida por contratados temporariamente com base no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, sem a exigência de concurso público; e (ii) a função de natureza correspondentes à chefia, direção, assessoramento ou outro tipo de atividade sem cargo respectivo criado em lei, sendo, geralmente, funções de confiança, de livre provimento e exoneração, conforme artigo 37, inciso V, da Constituição Federal (ARAÚJO, 2018).

Logo, entende-se que o conceito de servidor público (*lato sensu*), associando os conceitos acima referidos à luz da Constituição Federal de 1988, é de *longa manus* estatal. O termo *longa manus*, literalmente, possui significado de “mão longa - *Longus*, a, um (adj. 1.a classe) – longa, afastada. *Manus*, us (s.f. 4.a decl.) – mão, trabalho, indústria, obra” (SARAIVA, 1999, p. 27). Com efeito, sua missão constitucional é de ser a “mão longa” do Estado, pois são os servidores que estão na linha de frente para concretizar os direitos e garantias fundamentais, os quais possuem como fonte principal a prestação de serviços públicos pelo Estado, que, por sua vez, possui a obrigação institucional de atender às demandas sociais, por meio da implementação de políticas públicas, com o fito de buscar melhores condições de coexistência social, em contraprestação ao pagamento de impostos, como corolário lógico da dinâmica do Estado Democrático de Direito (MELLO, 2022).

Nessa seara, entra em cena o servidor público, considerado o realizador da eficiência e do funcionamento do sistema como um todo, demonstrando, exatamente, que o papel do servidor público na concretização do Estado Democrático de Direito trazido pela Constituição Federal de 1988 é o de promoção dos direitos constitucionais, motivo pelo qual devem ser asseguradas aos servidores as garantias provenientes da função pública, dispostas em um regime jurídico específico.

### **3.2 O regime jurídico dos servidores públicos na Constituição de 1988: privilégios ou garantias do Estado Democrático de direito?**

O regime jurídico dos servidores, principalmente o sistema de garantias, constitui uma segurança para sociedade e para a cidadania, uma vez que fortalece a prestação do serviço público de forma independente e contínua, impossibilitando que os cargos sejam preenchidos por pessoas com vínculos particulares com os governantes, pois o serviço estatal é atribuição da entidade pública, a qual age por meio dos servidores públicos..

#### **3.2.1 O concurso público como instrumentalização do princípio da impessoalidade e da isonomia**

O acesso aos cargos e empregos públicos no regime da Constituição Federal de 1988 privilegia, especialmente, os princípios da impessoalidade e da moralidade, a fim de que sejam acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos legais.

Em uma análise dos dispositivos elencados pela Constituição Federal de 1988, principalmente do art. 1º da Carta Magna, que traz o Estado Democrático de Direito como base do Estado Brasileiro, tem-se que o serviço público se caracteriza por ser:

[...] atividade desenvolvida pelo Estado, ou por quem faça suas vezes, excluídas as funções de Legislar, Julgar e Política do Executivo, sob o regime jurídico-administrativo de supremacia estatal, para a satisfação das necessidades coletivas, ofertando utilidades ou comodidades à população. (COUTO, 2020, p. 317).

O Estado, por sua vez, é um ser inexistente, materialmente falando, uma entidade abstrata. Logo, é por meio de seus agentes que a engrenagem estatal funciona, bem como é por aqueles que são exercidas as atividades consideradas inerentes ao Estado para cumprir os seus fins (DALLARI, 2009).

Nos termos dos incisos I e II do artigo 37 da Constituição Federal, os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, bem como os estrangeiros, na forma da lei, cuja investidura dar-se-á por meio de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as hipóteses de livre nomeação e exoneração.

De acordo com Gasparini (2011, p. 231), concurso público pode ser definido como:

[...] procedimento prático-jurídico posto à disposição da Administração Pública direta, autárquica, fundacional e governamental de qualquer nível de governo, para seleção do futuro melhor servidor, necessário à execução de serviços sob sua responsabilidade.

Moreira Neto (2001, p. 202) explica que o conceito formal de concurso pode ser referido como “procedimento administrativo declarativo de habilitação à investidura, que obedece a um edital ao qual se vinculam todos os atos posteriores e este não poderá criar outras condições que não as que se encontram em lei”.

Todavia, o concurso público não pode ser concebido como, apenas, uma “prova” para ingresso no setor público, mas, sim, como um meio de ingresso no serviço público mediante aferimento de competências e habilidades do candidato. Deve ser entendido, assim, como instrumento não partidário, mas meritório que, após a verificação das competências do examinando, permite a este exercer seu papel de servidor público no contexto democrático e republicano, “servindo” ao Estado e ao povo, impedindo práticas de familiarismo, nepotismo, familiarismo, patrimonialismo (DALLARI, 2006).

Nesse contexto, entende-se que o princípio fundamental da igualdade é o que permeia o direito de acesso aos cargos públicos, como consequência direta do regime democrático trazido pela Constituição de 1988. Sendo todos iguais perante a lei, todos devem sê-lo, também, perante a administração pública. Dessa forma, todos os brasileiros e estrangeiros, estes na forma da lei, possuem o direito de acesso aos cargos, empregos e funções públicas (MELLO, 2003).

A Carta Magna impede que qualquer indivíduo seja nomeado para ocupação de cargo ou emprego público efetivos sem que haja aprovação em concurso público, bem como veda que servidor público investido em determinado cargo passe a ocupar outro sem aprovação para tanto, determinação reforçada pela Súmula Vinculante n. 43, cuja redação é a seguinte: “é inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido”. (BRASIL, 2015,

<https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2348#:~:text=%C3%89%20inconstitucional%20toda%20modalidade%20de,carreira%20na%20qual%20anteriormente%20investido.>)

Para abertura de concursos públicos, a administração pública deve atender a dois pressupostos, que compreendem a necessidade de preenchimento das vagas e disponibilidade financeira para subsidiar a remuneração do pessoal. Tais procedimentos para investidura em cargos e empregos públicos, no entanto, possuem prazo de validade, esculpido no artigo 37, inciso III, da Constituição Federal, qual seja, de até dois anos, podendo ser prorrogado por igual período apenas uma única vez (ARAÚJO, 2018).

Como anteriormente mencionado, o concurso público pode ocorrer de duas formas: concurso de provas e concurso de provas e títulos. Conforme Mazza (2020), existe apenas um critério para estabelecer a ordem classificatória dos candidatos quando da realização da primeira forma, que é o desempenho nas provas escritas de conhecimento gerais ou específicos.

O concurso de provas é mais adequado para preenchimento de cargos e empregos que detenham, em regra, atribuições com menos complexidade, nas quais há a predominância predominam de tarefas sem natureza intelectual. Não há restrição, entretanto, que o concurso de provas seja utilizado para provimento de cargos ou empregos cujas atribuições sejam de média complexidade, caso tal medida seja conveniente ao interesse público (COUTO, 2020).

Consoante o entendimento de Tourinho (2008), o segundo tipo de concurso público estabelece como critério para classificação dos candidatos o equilíbrio entre o desempenho na prova e a pontuação atribuída aos títulos referidos no edital. Usualmente, os concursos de provas e títulos são feitos para provimento de cargos ou empregos públicos que possuem atribuições mais complexas maior e conhecimentos técnicos especializados. Destaca-se, por oportuno, que a Constituição de 1988 não permite a realização de concurso público exclusivamente de títulos.

A aprovação em concurso público faz nascer o que denomina a expectativa de direito à nomeação, mas não direito adquirido à posse.

A expectativa de direito constitui uma posição de vantagem (situação subjetiva ativa) desprovida de exigibilidade, razão pela qual o indivíduo que a titulariza não possui mecanismos jurídicos capazes de impor a execução de seu conteúdo[...] A expectativa de direito transforma-se em verdadeiro direito subjetivo à posse na hipótese de preterição da ordem classificatória. Esse é o teor da Súmula 15 do Supremo Tribunal Federal: “Dentro do prazo de validade do concurso, o candidato aprovado tem o direito à nomeação, quando o cargo for preenchido sem observância da classificação”. Cabe ao preterido fazer valer o seu direito impetrando mandado de segurança, pois trata-se de direito líquido e certo à posse. (MAZZA, 2020, p. 1519-1520).

Há que se ressaltar, ainda, o entendimento jurisprudencial firmado pela Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça, quando da apreciação do RMS 20.718 de 8-2-2008. Consoante o entendimento da Corte, o candidato aprovado em concurso público dentro do número de vagas referidas no edital detém o direito subjetivo, líquido e certo à nomeação. Assim, o dever de contratar se caracteriza como respeito à moralidade administrativa (BRASIL, 2008).

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário 581.113/SC, reconheceu, por meio de entendimento firmado, o direito adquirido à nomeação de candidatos aprovados em concurso na hipótese de haver requisição de servidores para exercício da mesma função correspondente à do cargo a que diz respeito o certame (BRASIL, 2011).

Portanto, o concurso público se trata da forma mais justa de acesso ao serviço público, necessária dentro da lógica do Estado Democrático de Direito, uma vez que não condiciona o cargo ou emprego às velhas práticas patrimonialistas, impedindo que a investidura de agentes públicos seja tida como forma de mercadoria e troca de favores pessoais e econômicos.

### **3.2.2 O ingresso no serviço público: uma breve descrição das espécies de provimento**

A ocupação de cargo público, conforme a legislação vigente, necessita que ocorra o provimento, ou seja, o ato administrativo constitutivo hábil a implementar o ingresso em cargo público. De acordo com Mazza (2020), o provimento, em relação à durabilidade, pode ser dividido em caráter efetivo, quando a ocupação em cargo público se dá de forma permanente, garantindo estabilidade ou vitaliciedade ao agente; ou em comissão, situação em que o ingresso em cargo público não garante estabilidade, podendo haver a exoneração *ad notum*.

Além disso, há a divisão quanto à preexistência de vínculo. O provimento pode ser originário, hipótese que prescinde de vinculação anterior com o Estado; ou derivado, quando há a necessidade da existência de vínculo anterior com a administração pública. Já a investidura em cargo público se dá por meio da posse, cujos requisitos estão elencados no artigo 5º da Lei n. 8.112/90, sendo eles: nacionalidade brasileira; gozo dos direitos políticos; quitação com as obrigações militares e eleitorais; nível de escolaridade exigido para o cargo; idade mínima de 18 anos; e, por fim, aptidão física e mental (SOUSA, 2000).

Conforme expõe Di Pietro (2019), a nomeação é a única forma de provimento de caráter originário, uma vez que não depende de vinculação jurídica prévia com a administração pública, havendo a necessidade de habilitação em concurso público de provas ou provas e títulos,

obedecidos o prazo de validade e a ordem de classificação. Dispõe o artigo 9º da Lei n. 8.112/90 que a nomeação ocorrerá, conforme anteriormente dito, em caráter efetivo, quando se tratar de cargo de provimento efetivo ou de carreira, ou em comissão, para preenchimento de cargos de confiança vagos.

A promoção é uma das formas de provimento derivado. Ela só pode ocorrer com servidores públicos com prévio vínculo jurídico com o Estado, devendo possuir cargos públicos em caráter efetivo. Para que a promoção ocorra, além da aprovação em concurso público, os requisitos de ingresso e desenvolvimento do servidor em sua carreira, serão indicadas as diretrizes dos sistemas de carreira, nos termos do artigo 10, parágrafo único, da Lei n. 8.112/90 (CARVALHO FILHO, 2013).

Ainda na seara do tipo derivado de provimento, Cretella Júnior (1990) menciona a readaptação. Tal espécie de provimento caracteriza-se pela investidura do servidor em ocupação que seja compatível com a limitação que acometa sua capacidade física ou mental, por meio de inspeção médica, consoante artigo 24 da referida lei. A readaptação ocorrerá para ocupação com atribuições afins, com respeito à habilitação necessária, nível de escolaridade e igualdade de vencimentos. Ocorrendo a inexistência de cargo vago, o agente realizará suas funções como excedente, até que alguma vaga esteja disponível. Todavia, sendo a gravidade muito significativa, sendo julgado incapaz para o serviço público, o servidor será aposentado.

Outra espécie a ser mencionada é a reversão. Esta é identificada pelo retorno do servidor aposentado por invalidez à atividade anterior, quando, por meio de inspeção médica, restarem insubsistentes os motivos pelos quais lhe foi concedida a aposentadoria ou no interesse da administração pública, desde que tenha havido a solicitação da reversão e a aposentadoria deve ter sido voluntária, devendo ter ocorrido nos cinco anos anteriores ao pedido. Outrossim, o servidor deve ser estável quando da execução de suas atividades e o cargo deve estar vago, tudo isso nos termos do artigo 25 da Lei n. 8.112/1990. Entretanto, não poderá ocorrer a reversão do aposentado que já tenha completado 75 anos, na forma da lei complementar, conforme redação do artigo 40, inciso II, da Constituição Federal (GASPARINI, 2011).

Ademais, Couto Filho (2020) refere o aproveitamento, que é uma espécie de provimento derivado que se caracteriza pelo retorno do servidor que estiver em disponibilidade. O seu regresso deve, obrigatoriamente, ocorrer em cargo de atribuições e vencimentos compatíveis com os do anteriormente ocupado, consoante artigo 30 da Lei n. 8.112/90. Havendo a reorganização ou extinção de órgão ou entidade, ocorrendo a extinção do cargo ou declarada a desnecessidade do órgão ou entidade, o agente em disponibilidade poderá ficar sob

responsabilidade do órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC, até o aproveitamento em outro órgão.

A reintegração é mais uma modalidade de provimento derivado. Tal forma de provimento pode ser definido como a reinvestidura do servidor estável no cargo outrora ocupado, ou no cargo resultante de sua transformação, no caso em que a demissão for declarada inválida por meio de decisão administrativa ou judicial, com ressarcimento de todas as vantagens, nos termos do artigo 28 da Lei n. 8.112/90, cumulado com o artigo 41, § 2º, da Constituição Federal (MAZZA, 2020).

Por fim, refere-se à recondução. Entende Mello (2015) que pode ser caracterizada como o retorno do servidor estável ao cargo anteriormente ocupado. Tal hipótese deve decorrer de inabilitação em estágio probatório relativo a outro cargo ou reintegração do anterior ocupante, conforme artigo 29 da Lei n. 8.112/90.

### **3.2.3 O regime jurídico estatutário: servidores públicos *strictu sensu***

De início, após a análise das espécies de provimento, impõe-se conveniente conceituar regime jurídico. *Regime* é palavra que advém do latim *regimen*, de *regere*, que significa reger. Conforme Plácido e Silva (2016, p. 690): “no sentido jurídico, regime importa no sistema ou no modo de regular, por que as coisas, instituições ou pessoas se devam conduzir.” Com efeito, o regime jurídico pode ser considerado, nesta acepção, um conjunto de normas de direito.

Nessa senda, o regime jurídico trazido pela Constituição de 1988, que organiza e normatiza a atuação desses agentes públicos, divide-se em dois: o estatutário, cujas normas são de direito público, por meio das quais o Estado se coloca em posição de supremacia, o que confere à máquina estatal a possibilidade de alterar condições de trabalho de forma unilateral; e o contratual, de direito privado, no qual o Estado não exerce supremacia, mas que, ainda assim, submete-se a certos princípios de direito público sujeitos à Consolidação das Leis do Trabalho (MELLO, 2015).

No regime estatutário, os servidores são ocupantes de cargos públicos e classificados como servidores públicos *strictu sensu*. De acordo com o entendimento de Madeira (2022), cargo público pode ser definido como o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser atribuídas a um servidor, sendo criado e extinto por lei, com denominação própria e vencimentos pagos pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo. Quanto ao regime estatutário, o autor salienta que o Estado não contrata com o funcionário, mas determina, de forma unilateral, as condições de exercício da função pública,

por meio de leis e outras normas reguladoras. Dessa forma, o servidor não adquire o direito à permanência de todas as condições às quais fora submetido, uma vez que o interesse público deve sempre prevalecer sobre o individual dos servidores.

Di Pietro (2019) refere que o regime estatutário é estabelecido em lei pelas unidades da federação, podendo ser modificável unilateralmente, desde que sejam respeitados os direitos já adquiridos pelo servidor. Havendo a nomeação, os servidores estatutários ingressam numa situação jurídica previamente definida, e o ato da posse é o meio pelo qual aqueles se submetem a esta. Não há, portanto, modificação das normas vigentes por meio de contrato, mesmo que haja concordância da Administração e do servidor, porque se trata de normas de ordem pública, cogentes, não derogáveis pelas partes.

A Carta Magna indica que os Entes Federativos devem estabelecer por lei os regimes estatutários dos servidores públicos, os quais devem guardar respeito tanto aos que ocupam cargos efetivos, quanto aos direitos adquiridos por cada servidor. Ressalta-se que servidores estatutários encontram-se numa situação jurídica definida na legislação do ente responsável pelo provimento no cargo público, não havendo possibilidade de alteração unilateral por parte da Administração Pública, tampouco por consenso do agente, pois o vínculo decorre de normas de ordem pública, cogentes e não derogáveis pela vontade das partes, salvo alteração legislativa, com respeito os direitos adquiridos pelos servidores (MEIRELLES, 2003).

Todavia, Di Pietro (2019, p. 1.239) explica que certos servidores públicos possuem:

[...] vínculo empregatício com o Estado e ocupam cargos públicos criados por lei e submetem-se a regime estatutário próprio estabelecido pelas respectivas leis orgânica [...] assim, a Constituição impõe, implicitamente, o regime estatutário, uma vez que exige que seus integrantes ocupem cargos organizados em carreira (Magistratura, Ministério Público, Tribunal de Contas, Advocacia Pública, Defensoria Pública e Polícia), além de outros cargos efetivos, cujos ocupantes exerçam atribuições que o legislador venha a definir como “atividades exclusivas de Estado”, conforme previsto no artigo 247 da Constituição, acrescido pelo artigo 32 da Emenda Constitucional nº 19/98.

Ainda, há que se salientar que o regime estatutário *indica que*, ao tomar posse, o servidor público nomeado é vinculado a uma situação jurídica previamente definida, com direitos, deveres, condições de trabalho, normas disciplinares, vencimentos, vantagens já estabelecidos, caracterizando um regime jurídico assim estatuído por lei, não podendo ser modificado com a concordância da Administração ou do funcionário, pois são normas de ordem pública (ARAÚJO, 2018).

A Constituição Federal, em seu artigo 39, dispõe que os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas se submetem a regime jurídico único. O

regime jurídico único, definido pelo referido artigo, pode ser definido como o instituto normativo que possui como objetivo principal racionalizar a administração de pessoal no serviço público, que, anteriormente a essa disposição, mostrava-se extremamente dificultosa em razão da diversidade de regimes que coexistiam. Objetivou-se, ainda, obstar os procedimentos irregulares e imorais, decorrentes de apadrinhamento político, característica do patrimonialismo. O artigo, todavia, não impôs qual deveria ser o regime único a ser adotado (ALEXANDRINO, 2011).

Entretanto, o regime jurídico mais adequado aos cargos públicos é o estatutário, justamente pelo fato de que a instituição, por lei, de um regime estatutário reforça a supremacia do interesse público, uma vez que a Administração Pública pode, unilateralmente, alterar disposições, suprimindo direitos previstos e não totalmente adquiridos. Com efeito, o regime de cargo público – estatutário – possui mais vantagem e proteção ao servidor do que o de emprego público, uma vez que o regime de cargo foi idealizado para assegurar maior estabilidade no tocante ao exercício das funções públicas, causando uma espécie de proteção ao servidor em face das influências e pressões políticas causadas pela alternância dos gestores do Estado (DI PIETRO, 2019).

A partir do regime estatutário decorrem dois subtipos, quais sejam, regime dos cargos vitalícios e regime dos cargos efetivos. O primeiro subtipo se aplica aos magistrados, membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas. Tais servidores adquirem vitaliciedade após dois anos de exercício, o que lhes confere o direito de perda do cargo somente por sentença judicial transitada em julgado (COUTO FILHO, 2020).

A vitaliciedade, dentro do ordenamento constitucional e administrativo, tem a função de manter a independência dos juízes, para que eles possam exercer a função jurisdicional “com dignidade, desassombro e imparcialidade, de forma que possuem a garantia de que não serão afastados de sua função em razão de perseguição política ou por qualquer outro interesse privado” (SILVA, 2005, p. 590).

Para Carvalho Filho (2013, p. 613):

Cargos vitalícios são aqueles que oferecem a maior garantia de permanência a seus ocupantes. Somente através de processo judicial, como regra, podem os titulares perder seus cargos (Art. 95, I, CF). Desse modo, torna-se inviável a extinção do vínculo por exclusivo processo administrativo.

O segundo subtipo engloba todos os demais cargos públicos estatutários excetuados os anteriormente nominados. Os servidores investidos em cargos públicos adquirem estabilidade

após três anos de exercício durante os quais ocorre o estágio probatório, que pode ser caracterizado como a avaliação especial de aptidão e capacidade para o exercício das atribuições do cargo, tendo como termo inicial a entrada em exercício no cargo efetivo até o término do prazo legal de dois anos para os cargos vitalícios (magistrado, membro do Ministério Público e membro do Tribunal de Contas) e três anos para os cargos efetivos, observando em especial os seguintes fatores: assiduidade, disciplina, iniciativa, produtividade e responsabilidade. (HIGA; CASTRO; OLIVEIRA, 2018)

Conforme Di Pietro (2019), não haverá exoneração do servidor que se encontre em estágio probatório sem o devido processo administrativo, em que lhe seja assegurado os princípios da ampla defesa e contraditório, seja em situações de avaliação insuficiente ou prática de infração cuja sanção seja de demissão, seja em hipóteses previstas na legislação de cada ente federativo.

Ao adentrar na seara da estabilidade conferida aos servidores públicos efetivos, cabe salientar que se trata de importantíssima marca do Estado Democrático de Direito, pois constitui sistema de garantias contra a arbitrariedade, pressões políticas e instabilidades. No entendimento de Mello (2015), a estabilidade caracteriza-se como instituto jurídico para garantir o desempenho impessoal do servidor público, pois foi concebido para impedir que a influência política, por meio de represálias, seja capaz de comprometer a atuação de servir a população.

Dessa forma, a estabilidade está intimamente ligada à forma burocrática da Administração Pública e é garantia necessária para proteção do interesse público, a fim de que as funções públicas sejam exercidas de um ponto de vista impessoal em relação ao disposto no ordenamento jurídico, não devendo se vincular à vontade pessoal do agente e de seus superiores hierárquicos (NOHARA, 2012).

Outrossim, cabe referir as palavras de Gasparini (2011, p. 266), que conceitua a estabilidade como “[...] a garantia constitucional de permanência no serviço público, do servidor estatutário nomeado, em razão de concurso público, para titularizar cargo de provimento efetivo, após o transcurso do triênio constitucional”.

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

A perda do cargo do servidor público estável pode ocorrer em virtude de sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa ou por meio de procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa, nos termos do artigo 41, §1º, da Constituição Federal. Cabe assinalar, neste ponto, que a avaliação periódica de desempenho a que se refere o dispositivo constitucional anteriormente indicado não teve regulamentação normatizada por meio de lei complementar, caracterizando-se, assim, por ser norma constitucional de eficácia limitada.

Há, ainda, uma outra hipótese de perda do cargo público, quando há a necessidade de redução de despesas com pessoal, conforme artigo 169, §4º, da Constituição Federal, isto é, para não “estourar” o teto de despesas com pessoal. Todavia, o §3º estabelece que, previamente, com o fito de cumprir os limites estabelecidos no dispositivo ora referido, os Entes federativos devem reduzir em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; e/ou exonerar servidores não estáveis. Somente se tais medidas não forem suficientes, o servidor estável poderá perder o cargo, contanto que o ato normativo especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

### **3.2.4 O regime jurídico celetista: os empregados públicos**

Passa-se agora à análise do segundo tipo de regime jurídico, dos que ocupam empregos públicos ou funções públicas, sendo chamados empregados públicos, que podem ser definidos como as pessoas que, por meio de concurso público, passam a exercer emprego público, cuja vinculação se dá por meio contratual com o Estado, a qual é regida pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943.

De acordo com o posicionamento de Pitas (2000), da mesma forma que as empresas privadas contratam os seus funcionários através da Consolidação das Leis do Trabalho, o Estado também utiliza este método de contratação, principalmente no âmbito da administração indireta. Assim, uma das principais razões pelas quais o regime celetista faz-se presente na administração pública é para evitar a concorrência desleal, nas hipóteses em que o Estado atua nas mesmas áreas que outras empresas privadas, como, por exemplo, o setor bancário.

Destaca-se, que o empregado público submete-se a regime jurídico híbrido, isto é, não totalmente de direito privado, uma vez que, a despeito de obedecer as regras de direito privado, do regime celetista, também se vinculados às normas que atuam sobre os entes estatais, como a exigência de concurso público para admissão (artigo 37, II, da Constituição Federal); a

vedação constitucional de acumulação remunerada de empregos (artigo 37, XVII, da Constituição Federal); a equiparação aos servidores estatutários para fins criminais (artigo 327 do CP) e de improbidade administrativa (artigo 37, §4º, da Constituição Federal, e artigo 1º da Leiº 8.429/92).

Diferentemente dos servidores estatutários, o estágio probatório não é aplicado aos empregados públicos. Entretanto, estes se sujeitam ao período de noventa dias de experiência, conforme artigo 445, parágrafo único, da Consolidação das Leis do Trabalho. Além disso, a estabilidade a que tem direito os estatutários não se aplica aos empregados públicos, muito embora a demissão desses agentes somente pode ocorrer de forma motivada após regular processo administrativo, sob pena de nulidade. O empregado público, conforme disposição no artigo 3º da Lei n. 9.962/2000, possui garantias que lhe resguardam da dispensa imotivada.

Nesse sentido, cabe colacionar a decisão proferida pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Ricardo Lewandowski nos autos do Recurso Extraordinário 589.998/PI:

[...] Os empregados públicos não fazem jus à estabilidade prevista no art. 41 da CF, salvo aqueles admitidos em período anterior ao advento da EC nº 19/1998. Precedentes. II - Em atenção, no entanto, aos princípios da impessoalidade e isonomia, que regem a admissão por concurso público, a dispensa do empregado de empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos deve ser motivada, assegurando-se, assim, que tais princípios, observados no momento daquela admissão, sejam também respeitados por ocasião da dispensa. III - A motivação do ato de dispensa, assim, visa a resguardar o empregado de uma possível quebra do postulado da impessoalidade por parte do agente estatal investido do poder de demitir. IV - Recurso extraordinário parcialmente provido para afastar a aplicação, ao caso, do art. 41 da CF, exigindo-se, entretanto, a motivação para legitimar a rescisão unilateral do contrato de trabalho. (BRASIL, 2013, <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/768165959/embdecl-norecursoextraordinario-ed-re-589998-pi-piaui/inteiro-teor-768165969>)

Destaca-se que o regime celetista no âmbito do serviço público sofre algumas influências do direito público, caracterizadas por regramentos aos quais empregados privados não se submetem, como exigência de concurso para admissão, proibição de acumulação de empregos com cargos, funções ou outros empregos públicos, limites de salários e outras. Além disso, conforme Araújo (2018), convém referir que os empregados públicos celetistas devem se ater ao cumprimento dos deveres gerais do servidor público, sendo possível a extensão, por lei, de alguns benefícios próprios do funcionalismo.

Em relação à União, há regramento específico, previsto na Lei n. 9.962, de 22/2/2000, aplicando-se a Consolidação das Leis do Trabalho naquilo que a referida lei não dispuser em contrário. Tal norma veda a adoção do regime celetista para os cargos em comissão, para os servidores regidos pela Lei n. 8.112/90, bem como para a criação de empregos que não sejam

instituídos através de leis específicas. No tocante aos empregados públicos dos Estados e Municípios, assinala-se que serão regidos necessariamente pela Consolidação das Leis do Trabalho, pois a competência normativa de direito do trabalho é privativa da União, conforme artigo 22 da Constituição Federal.

Conforme já referido, enquanto os servidores públicos – entendidos como aqueles submetidos ao regime estatutário –, cujas atividades sejam essenciais à atividade estatal, devem estar sujeitas ao regime de cargo, as atividades remanescentes, consideradas como subalternas, se sujeitam ao regime de emprego, isto é, aquelas atividades que não ponham em risco a finalidade pública e a impessoal do Estado.

No entendimento de Couto (2020), os empregados públicos são ligados a uma pessoa jurídica de direito privado que pertença à Administração Pública Indireta, sendo o empregado público um agente privado cuja investidura na função é permitida constitucionalmente.

Portanto, entende-se que o conceito de servidor público, de acordo com os regimes jurídicos adotados pela Constituição Federal de 1988, abrange os estatutários, possuidores de cargo público (servidores públicos *strictu sensu*) e os empregados públicos, com relação contratual com o Estado.

### **3.2.5 Os contratados por tempo determinado para exercício de função pública**

A Constituição Federal, em seu artigo 39, inciso IX, permitiu que a lei estabeleça situações que deem a opção de a Administração Pública contratar pessoal por tempo determinado, a fim de atender necessidade temporária e de excepcional interesse público. Pela leitura do dispositivo constitucional, entende-se que a contratação temporária por excepcional interesse público exige a cumulatividade de três requisitos exigidos, quais sejam, previsão em lei em cada Ente Federativo acerca das hipóteses que permitam a contratação; a indicação de prazo determinado para a duração da relação contratual; e, por fim, a real existência de interesse público excepcional para que haja a contratação temporária.

Dessa forma, a Lei n. 8.745/93 trouxe a regulamentação a que se refere o dispositivo constitucional, dispondo, no seu artigo 2º, os casos de necessidade temporária de excepcional interesse público, apontando-se como exemplos a assistência a situações de calamidade pública; a assistência a emergências em saúde pública; a realização de recenseamentos e outras pesquisas de natureza estatística efetuadas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; a admissão de professor substituto e professor visitante; e admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro.

Assim, a CF/88 apresentou esta modalidade de contratação como instrumento que permite uma atuação gerencial dinâmica do gestor público. A contratação por tempo determinado, ao contrário do que pode parecer, fortalece o princípio citado, afastando a sua aplicação em determinados casos excepcionais; preservando, portanto, sua existência sem desconsiderar os fatos sociais. (COUTO, 2020, p. 2028)

Nesse ínterim, o Estado pode recrutar os contratados temporários, conforme a Lei n. 8.745/93, e fá-lo-á por meio de processo seletivo simplificado, amplamente divulgado, por meio do Diário Oficial da União, prescindindo de concurso público, nos termos do artigo 3º da norma supracitada. Entretanto, havendo calamidade e urgência, até mesmo o processo simplificado pode ser dispensado. O período da contratação temporária varia de seis meses a quatro anos, podendo ser prorrogado até chegar a seis anos.

O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento ao julgar o tema 612 de repercussão geral no RE 658.026, fixando a tese de que:

Nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, para que se considere válida a contratação temporária de servidores públicos, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração”. (BRASIL, 2014, <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25342534/recurso-extraordinario-re-658026-mg-stf/inteiro-teor-159438054>)

Ainda, por maioria de votos, o Supremo Tribunal Federal sedimentou a jurisprudência ao julgar o RE 765.210 com repercussão geral, que apreciou os efeitos jurídicos das contratações por tempo determinado realizadas em desconformidade com os preceitos do artigo 37, IX, da Constituição Federal. A Suprema Corte apontou que a nulidade da contratação de servidor público sem concurso, ainda que por tempo determinado e para atendimento de necessidade excepcional da Administração, tem como efeitos jurídicos apenas o direito ao recebimento de salários e o levantamento dos depósitos realizados no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (BRASIL, 2016).

Os contratados de forma temporária não estão vinculados a emprego ou cargo público, exercendo, todavia, função pública, mediante regime jurídico especial que deve estar normatizado em cada unidade da federação.

### 3.2.6 Os cargos em comissão e as funções de confiança: as exceções à regra

O cargo de provimento efetivo para ingresso no serviço público mediante prévia aprovação em concurso público configura regra geral. Resumidamente, há duas formas de ingresso. A primeira delas é o concurso, cuja finalidade consiste em selecionar aqueles mais capacitados para o exercício da função pública em disputa no certame. As regras para aprovação devem constar, de forma objetiva, no edital. O segundo método de ingresso no serviço público são as nomeações para os cargos em comissão (BOLZAN, 2020).

Entende-se como funções de confiança e cargos em comissão aqueles acessíveis sem concurso público e de provimento por meio de indicação para exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, nos termos do artigo 37, inciso V, da Constituição Federal.

Conforme Di Pietro (2006, p. 584), “provimento em comissão é o que se faz mediante nomeação para cargo público, independentemente de concurso e em caráter transitório”. Somente é possível com relação aos cargos que a lei declara de provimento em comissão”.

Há, no entanto, uma diferença substancial entre essas duas espécies de agentes públicos. As funções de confiança somente podem ser preenchidas por servidores de cargos efetivos. Já nos cargos em comissão não existe, em regra, tal requisito. Porém, há que ser respeitada a reserva mínima a ser destinada a servidores efetivos, cuja disposição deve decorrer de lei. Cada ente federativo tem competência para criar seus cargos de provimento em comissão, definindo um mínimo legal a ser reservado a investigados em cargos públicos efetivos (ARAÚJO, 2018).

Cabe salientar que os agentes públicos investidos em cargo ou função de direção ou chefia terão substitutos referidos no regimento interno. Havendo omissão, os substitutos devem ser previamente designados pelo dirigente. O cargo em comissão poderá ter regime jurídico estatutário se assim for adotado pelo Ente Federativo, demonstrando-se, inclusive, a relação de confiança entre o nomeante e o nomeado. Refere-se que os lotados em cargos em comissão e em funções de confiança são exoneráveis *ad notum*, ou seja, podem ser dispensados imotivadamente. No caso dos servidores efetivos, sendo dispensados de sua função de confiança ou cargo em comissão, retornarão aos cargos anteriormente ocupados (MEIRELLES, 2003).

Nessa senda, menciona-se que os cargos em comissão, em contraposição ao que se refere aos demais cargos, possuem um caráter passageiro em sua ocupação. Seus titulares têm sua indicação em razão da afinidade e vínculo de confiança constituído com a autoridade que o nomeou. Essa é a razão pela qual são popularmente conhecidos como “cargos de confiança”. Assim, em razão dessa caracterização, há o impedimento de que os titulares possuam

estabilidade. A indicação para exercer a função de confiança ou cargo em comissão, as palavras de Carvalho Filho (2013), prescinde de aprovação em concurso público, além do que sua exoneração não necessita de formalidade específica, dependendo, apenas, da autoridade nomeante, motivo pelo qual o artigo 37, II, da Constituição Federal se refere como cargos de livre nomeação e exoneração.

Em análise aos regimes jurídicos, precipuamente destacando sistema de garantias concedidas constitucionalmente aos servidores públicos, notório é que a razão de ser dessas prerrogativas são decorrência do Estado Democrático de Direito e são consonantes com os princípios da administração pública, principalmente o da moralidade, impessoalidade e eficiência.

## **4 DIAGNÓSTICO DOS PROBLEMAS DA ATUAL CONJUNTURA DOS SERVIDORES PÚBLICOS: VILÕES DA ESTRUTURA ESTATAL OU AGENTES DE CONFORMAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

O regime jurídico dos servidores públicos é caracterizado por um sistema de garantias, as quais não se caracterizam como privilégios, isto é, tal sistema não visa somente a garantir a estabilidade do agente dentro do aparelho estatal, norteando, deveras, uma atuação impessoal do Estado.

Baseado nos ideais acima expostos, tem-se como clara a importância dos servidores públicos como executores, em nome do Estado, dos direitos e garantias fundamentais e fomentadores da justiça social. Todavia, há que se ter uma análise crítica sobre a atual estrutura dos servidores públicos.

### **4.1 O sistema de garantias do servidor público e a concepção errônea da estabilidade**

As políticas sociais brasileiras passaram a se desenvolver a partir do início do século XX, cujo ápice foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, configurando um modelo de proteção. Aquela foi um relevante marco institucional ao apresentar um modelo de Estado que reúne as características de um Estado de Direito e de um Estado Democrático.

Dessa forma, o Estado, por meio do serviço público, teve sua missão para com a população devidamente estruturada dentro da dinâmica constitucional proposta pela Carta Magna. Isso porque tal padrão passou a estruturar a organização e o formato da proteção social brasileira, em busca da universalização da cidadania e da consagração dos direitos sociais (MELLO, 2015).

A sistemática da Constituição de 1998 tem como base a ideia de que o Brasil não passou pela etapa do Estado Social, pois o Estado Democrático de Direito possui como objetivo principal fornecer as condições para uma efetiva transformação da realidade social, considerado, assim, inovador dentro da história brasileira e não tão somente uma continuidade das outras fases do Estado de direito (STRECK; MORAIS, 2006).

Nas palavras de Mello (2015, p. 268):

Tal regime, atributivo de proteções peculiares aos providos em cargo público, almeja, para benefício de uma ação impessoal do Estado - o que é uma garantia para todos os administrados -, ensejar aos servidores condições propícias a um desempenho técnico isento imparcial e obediente tão só a diretrizes político-administrativas inspiradas no interesse público, embargando, destarte, o perigo de que, por falta

de segurança, os agentes administrativos possam ser manejados pelos transitórios governantes em proveito de objetivos pessoais, sectários ou político-partidários que é, notoriamente, a inclinação habitual dos que ocupam a direção superior do país.

O senso comum é responsável pelo ideário de que a estabilidade conferida aos servidores públicos é a grande mazela no que diz respeito à prestação do serviço público. Isso porque muitos servidores – e, conseqüentemente, alguma parcela da sociedade – de que a estabilidade é sinônimo de indemissibilidade, isto é, alguns agentes públicos acham-se indemissíveis por conta de tal prerrogativa, acarretando, dessa forma, em um certo desleixo quanto ao desempenho de suas funções (SOUZA, 2002).

Todavia, há que se ter cautela nesse ponto, uma vez que associar a estabilidade às práticas improdutivas do serviço público configura meio errôneo de identificação do problema que engloba a administração pública. Assinala Guimarães Filho (2004) que a estabilidade do servidor público tem sido apontada como responsável pela improdutividade e ineficiência no serviço público. Entretanto, quem defende tal afirmação olvida-se de que a gestão da coisa pública tem sido falha muito mais em razão da falta de profissionalismo dos gestores nomeados por suas relações políticas e da falta de continuidade administrativa. Além disso, como no Brasil o Estado ainda está privatizado e submetido ao controle patrimonialista, a estabilidade do servidor é garantia contra as demissões dos que não são ligados aos gestores políticos. Caso não houvesse a vedação à demissão imotivada, a cada eleição, haveria a demissão de todos os servidores não ligados ao grupo político predominante.

Em um país como o Brasil, onde as crises são constantes, muitas pessoas optam pelo serviço público como forma de garantir uma maior estabilidade de emprego e salário. Assim, uma boa parcela da população acaba entrando no serviço público com o objetivo puro de blindagem às pressões do setor privado. Tal ideia de segurança cria um errôneo ideário do que se trata a estabilidade garantida aos servidores (GUIMARÃES FILHO, 2004).

Com efeito, alguns servidores se acomodam e não executam da melhor forma o serviço público para o qual foram designados. Muitas vezes, no mesmo setor, existem outros tantos que fazem o seu melhor desempenho. Todavia, desanimam-se ao verem que sua remuneração será igual aos dos ineficientes. Assim, novamente, indica-se a importância da avaliação de desempenho como forma de motivação e análise da eficiência do serviço público.

Souza (2002, p. 94) assinala o seguinte:

[...] os servidores veriam a estabilidade como meio compensador pelos baixos salários e pela ausência de incentivos ao desenvolvimento de suas carreiras profissionais e por

bom desempenho. Para a sociedade, seria um privilégio sem relações com o desempenho profissional do servidor [...] por conta da garantia de emprego, muitos servidores teriam esmorecido quanto a investir em si mesmos, ainda mais num contexto em que o mercado e a economia são incertos, o que configuraria mais um motivo para conter servidores no funcionalismo público, posto que poucos deles se arriscariam a migrar para o setor privado.

Com efeito, tomar como regra as más condutas de alguns servidores constitui erro grave na conclusão quanto às características da prestação do serviço público e da estrutura dos servidores. Na realidade, o senso comum limita a dimensão do problema da administração pública ao agente público que atua em nome do Estado. Entretanto, há que se ter uma noção mais ampla das mazelas que permeiam a atividade estatal (SOUZA, 2002).

Outrossim, ressalta-se que a desmotivação sofrida por muitos agentes públicos se deve ao fato da percepção que muitos têm acerca da administração pública, mais precisamente, dos administradores públicos, os quais, comumente, entregam-se às práticas patrimonialistas de outrora. Dessa forma, os servidores não vislumbram o impacto positivo de seu serviço na sociedade (DI PIETRO, 2013).

Tal ponto explica-se, talvez, pelo fato de que há tempo a figura do servidor público vem sendo apontada como a origem de todas as mazelas que afligem a administração pública e a prestação do serviço público. Ocorre que, muitas vezes a administração pública encontra-se cheia de vícios, os quais não dependem do servidor, tais como o excesso de burocratização, nepotismo, inércia e gastos em excesso (NOHARA, 2012).

Portanto, o problema central e estrutural se relaciona muito mais ao entendimento do que se trata a estabilidade e de outras garantias dos servidores e motivo pelo qual existem do que pelos profissionais em si, uma vez que, em sua grande maioria, são agentes de atuação excelente e eficaz, com alta relevância social.

#### **4.2 Da lacuna quanto à avaliação de desempenho do servidor público**

A falta da valorização do desempenho em relação à execução dos serviços públicos constitui problema estrutural. Caso houvesse um sistema contundente de avaliação do desempenho pessoal dos servidores públicos haveria uma maior motivação para o atingimento do nível máximo de eficiência na prestação dos serviços, uma vez que fomentaria a especialização e praticidade entre os agentes (CARDOSO JÚNIOR, 2020).

A Emenda Constitucional n. 18/98 trouxe procedimento de avaliação periódica de desempenho como uma das formas de perda do cargo público, assegurada ampla defesa, nos

termos do artigo 41, §1º, da Constituição Federal. No entanto, conforme anteriormente exposto, o legislador atribuiu à lei complementar a regulamentação do referido procedimento, cujas normas, até o presente momento, não foram positivadas. Vê-se, portanto, uma falta de interesse do legislativo de regulamentar o procedimento de avaliação de desempenho, inclusive como forma de controle da administração pública quanto à execução das funções dos servidores e de combate aos servidores ineficientes.

De acordo com o entendimento de Stassun e Wippel (2013), a Reforma Administrativa tida em 1998 caracterizou-se como um dos marcos para reorganização do serviço público no Brasil, uma vez que acrescentou o princípio da eficiência para a administração pública. Com a reforma, não basta a legalidade na prestação dos serviços, faz-se preciso que sejam alcançados os resultados pré-determinados.

Consoante Nohara (2017), com a implantação do princípio da eficiência, permitiu-se à administração pública a execução de avaliação periódica de desempenho dos servidores públicos, consistindo na apreciação do desempenho de cada pessoa em relação a sua função, metas e resultados.

Di Pietro (2006, p. 83) refere que o princípio da eficiência:

[...] apresenta dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação de agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Segundo Souza (2014, p. 2), “a avaliação de desempenho é uma ferramenta de gestão aplicada na identificação, avaliação e gestão de desempenho humano nas organizações”. Nessa senda, entende-se que a positivação da avaliação de desempenho se deu em virtude da concepção de que o concurso público, apesar das provas de conhecimentos específicos, não possui o condão de analisar a habilidade dos concorrentes, bem como suas reações frente a desafios, responsabilidades e comprometimento.

A avaliação de desempenho, somada aos três anos de estágio probatório, faz que o servidor não fique acomodado e continue empregando comprometimento e eficiência na execução de suas funções e atribuições, isso porque o serviço público deve se atentar para a qualidade e eficiência em seu desempenho, conforme Stassun e Wippel (2013).

Ademais, com a referida avaliação, a administração pública terá um procedimento indispensável à concretização da eficiência, constituindo meio pelo qual é permitida a descoberta de potencialidades, pontos negativos e positivos do servidor em relação ao

desempenho de suas atribuições, além de possibilitar a premiação daqueles que se destacarem. Além disso, a avaliação de desempenho deve ser entendida como um meio que pode possibilitar à administração proporcionar o melhoramento do desempenho dos servidores, com o fito de oferecer uma prestação de serviços de qualidade, com respeito aos direitos e garantias fundamentais (SOUZA, 2002).

Chiavenato (1981, p. 213) afirma que a “avaliação de desempenho não é um fim em si mesma, mas um instrumento, um meio, uma ferramenta para melhorar os resultados dos recursos humanos [...]”. Soma-se a isso o entendimento que o desenvolvimento de uma avaliação de desempenho deveria ganhar *status* de política governamental, isto é, que os administradores públicos proporcionassem condições para que fosse implantada, tendo como motivação principal a melhora da execução dos serviços públicos.

Stassun e Wippel (2013) assinalam que existem diversos desafios para que haja a implantação da avaliação, por exemplo, a escolha do público alvo, a dificuldade de aceitação de submissão ao procedimento, mudança da cultura de desempenho dos servidores, falta de legislação, insegurança dos avaliadores e meios de execução.

Com efeito, é de suma importância que o Estado implante e regule o disposto no artigo 41, inciso III, da Constituição Federal, a fim de que haja uma significativa mudança em relação à eficiência do serviço público e à motivação dos servidores na execução de suas funções e atribuições.

### **4.3 A desproporcional distribuição e a desigualdade salarial dos servidores públicos no Brasil: uma análise da realidade demonstrada pela pesquisa do IPEA de 2018**

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou, em maio de 2021, nota técnica por meio da qual faz avaliação das desigualdades salariais existentes no funcionalismo público do Brasil. O estudo, que será pormenorizado abaixo, revela que há concentração de altas remunerações em ocupações de nível federal e da área jurídica, como procuradores, promotores, advogados e juízes e em ocupações vinculadas à tributação. Todavia, a lógica se inverte quando avaliados os salários da base da pirâmide remuneratória do serviço público. No Poder Executivo, encontram-se as dez ocupações com menores remunerações médias em 2018, sete destas municipais e três estaduais.

A pesquisa realizada pelo IPEA demonstra que a média mensal de remuneração dos servidores municipais é significativamente menor que a dos servidores estaduais, a qual, por sua vez, é menor que a do funcionalismo federal. Em relação aos poderes, verifica-se que o

executivo tem remunerações menores que a dos servidores do legislativo. Estes, por seu turno, possuem remuneração média menor que a do funcionalismo do judiciário.

#### **4.3.1 Remunerações e distribuição gerais do serviço público**

Segundo dados do Ipea (2018), em 2018, os servidores públicos municipais correspondiam a 60% dos vínculos de emprego existentes no setor público. Já o funcionalismo estadual representava cerca de 30% dos servidores, em contraposição aos 10% de representatividade dos servidores federais. Ainda, da totalidade do funcionalismo público brasileiro, aponta-se que 94,3% dos vínculos estão no Poder Executivo, 2,5% no Poder Legislativo e 3,3% no Poder Judiciário.

Ao todo, na época da pesquisa, o Brasil contava com cerca de 11,5 milhões de vínculos de trabalho no serviço público. Um quarto deste número recebia até R\$ 1.566,00; metade, percebia até R\$ 2.727,00; sendo que 90% dos servidores do país recebia até R\$ 8.984,00. Além disso, denota-se que 90% do funcionalismo público brasileiro recebe valor igual ou menor que 80% dos servidores do judiciário.

Em uma análise proporcional da pesquisa do IPEA, observa-se que os servidores federais recebem muito mais do que o restante do funcionalismo público. Nas mesmas porcentagens referidas acima, um quarto dos agentes federais recebe até R\$ 3,5 mil; metade percebe até R\$ 6,2 mil; e 90% até 17,4 mil.

Além disso, o Poder Judiciário ostenta remunerações acima das existentes nos outros poderes e níveis da federação. Cerca de 10% dos servidores do judiciário recebem R\$ 4,3 mil, valor superior ao que 80% do funcionalismo municipal recebe. Metade dos servidores daquele poder percebe até R\$ 10,9 mil. O nono decil do judiciário é remunerado com a quantia aproximada de R\$ 23 mil, enquanto o mesmo decil dos municipais é de R\$ 5,5 mil e o dos estaduais (compreendendo os três poderes) fica em torno de R\$ 10,2 mil. O valor de de acima de acima de R\$ 23 mil corresponde a cerca de 10% do judiciário, poder que corresponde a 3,3% do funcionalismo.

#### **4.3.2 Diferenciais de remuneração entre as ocupações**

Com a pesquisa realizada (2018), verificou-se que das dez ocupações mais bem pagas do serviço público brasileiro, sete são pertencentes ao nível federal e nove estão no judiciário ou no Ministério Público. São elas, em ordem decrescente: Procurador de Justiça; Procurador

Regional da República; Procurador Regional do Trabalho; Procurador da República; Ministro do Superior Tribunal do Trabalho; Juiz de Direito; Procurador do Trabalho; Juiz do Trabalho; Auditor-fiscal da Receita Federal; e Juiz Federal. Além disso, identificou-se que as carreiras jurídicas possuem os maiores vencimentos, uma vez que, das dez ocupações com melhores pagamentos, nove são jurídicas, sendo a carreira de auditor-fiscal da Receita Federal a única não vinculada ao poder judiciário. Analisando as vinte carreiras mais bem pagas, observa-se que 65% são carreiras vinculadas ao poder judiciário ou ao Ministério Público, 20% ao poder executivo e 15% ao poder legislativo. Cerca de 55% das ocupações atuam no âmbito federal e 45% encontram-se no estadual. O âmbito municipal, por sua vez, não possui ocupações no ranking.

O poder executivo possui as dez ocupações com menores remunerações médias em 2018, ano de realização da pesquisa. Dentre as dez carreiras, sete estão no nível municipal e três no âmbito estadual. São elas, também em ordem decrescente: cozinheiro de carnes; cozinheiro de furtas e legumes; auxiliar de serviços de importação e exportação; intérprete; limpador de fachadas; cozinheiro (conservação de alimentos); instrutor de cursos livres; cozinheiro do serviço doméstico; garçom (serviço de vinhos). Em relação às vinte ocupações com menores remunerações, 80% estão vinculadas aos municípios e 20% aos estados. Todas as vinte estão no poder executivo.

Os dados demonstram, assim, que o executivo municipal, segmento mais numeroso de servidores, é o que detém os menores salários médios, cujas funções são, em geral, de prestação de serviços operacionais, a exemplo de cozinheiros e garçons. Dessa forma, embora seja o prestador direto de serviços à população, em 2018, o executivo municipal concentrava as menores remunerações médias.

### **4.3.3 Diferenciais de remuneração por nível federativo**

A dispersão salarial identificada pela pesquisa do IPEA identificou que as menores remunerações médias, em todos os níveis federativos, relacionam-se a carreiras que prestam serviço público diretamente à população, sendo as mais bem pagas ocupadas, majoritariamente, pelo Poder Judiciário e Ministério Público. No âmbito federal, dentre as dez ocupações mais bem pagas, nove pertencem ao Judiciário ou ao Ministério Público e uma ao Legislativo. O Ministério Público Federal possui a maior remuneração média, com o cargo de Procurador Regional da República, cujo montante soma R\$ 37.372,00.

No entanto, ao se ampliar o escopo para as vinte ocupações mais bem pagas, o Poder Executivo passa a ser predominante, com 50%, seguido pelo Judiciário e Ministério Público com 45% e, por último, o Legislativo, com 5%. Os números indicam que, no âmbito federal, o Poder Executivo concorre com o Judiciário e o Ministério Público entre as remunerações mais altas.

Entre as dez ocupações com menores remunerações da União, a presença de prestadores de serviços auxiliares e operacionais predomina. O menor salário médio corresponde à carreira de supervisor de entrevistadores e recenseadores, no valor de R\$ 1.622,00. O melhor colocado entre os dez piores é o de desenhista detalhista, cuja remuneração equivale a R\$ 3.765,00. Oito ocupações são do Executivo e duas do Judiciário. Aumentando-se o escopo para as vinte menos bem pagas, 90% são do Poder Executivo e 10% do Poder Judiciário.

Em relação ao nível estadual, entre as dez ocupações mais bem remuneradas, quatro se vinculam ao Poder Judiciário ou ao Ministério Público, quatro ao Poder Executivo e duas ao Poder Legislativo. Vale ressaltar que cinco carreiras são jurídicas, a exemplo do cargo de Procurador de Justiça, Juiz de Direito e Defensor Público; outras três estão ligadas a funções administrativas, como tributação. Em relação às vinte ocupações com melhores vencimentos, o Poder Executivo predomina, com 45%; o Legislativo com 30%; e o Judiciário/MP com 25%.

Na parte de baixo do ranking estadual, as dez menores remunerações encontram-se no Executivo, sendo prestadores de serviços, como salva-vidas, copeiros de hospitais e cuidadores de idoso. Aumentando-se o escopo para as vinte carreiras com piores remunerações, o Poder Executivo continua predominando, também com prestadores de serviço, como faxineiros, cozinheiros e zeladores.

Por fim, no âmbito municipal, das dez remunerações mais altas, nove vinculam-se ao Poder Executivo. Tal constatação se deve ao fato de que, como sabido, não há Poder Judiciário em nível municipal. Todavia, as remunerações médias são inferiores às tidas nos estados. A ocupação mais bem paga é a de auditor, cujo vencimento soma a quantia de R\$ 13.168,00. Das dez ocupações com melhores vencimentos, apenas uma pertence à área jurídica, qual seja, a de Procurador do Município. Três ocupações se relacionam à área financeira/tributária e três são ligadas à medicina.

No tocante às dez piores, no nível municipal, o Executivo ainda predomina, com 100% das remunerações menos bem pagas. Novamente, são prestadores de serviços, como cozinheiros e limpadores de fachadas. O menor salário médio, em 2018, foi o de garçom, cuja remuneração era de R\$ 1.042,00.

De todo o exposto, percebe-se que, muito embora seja o Poder Executivo o detentor de cerca de 95 de cada 100 servidores públicos no Brasil, o Judiciário e o Ministério Público têm expressiva participação entre as melhores remunerações. Outrossim, é possível notar o predomínio de ocupações em nível federal nas carreiras mais bem pagas, sendo que, das dez com melhores vencimentos, sete pertencem à União.

Já os Municípios, apesar de terem o maior número de servidores públicos que prestam serviços diretamente à população, possuem as menores remunerações médias. Constatase, ademais, uma notória concentração de grandes remunerações em ocupações da área jurídica, como procuradores, promotores, advogados e juizes. Por outro lado, ocupações relacionadas à prestação de serviços sociais, a exemplo de saúde e educação, quase não aparecem dentre os melhores vencimentos nas esferas federal e estadual. O âmbito municipal, por sua vez, é uma exceção, pois especializações médicas figuram entre as mais bem pagas.

#### **4.4 A utilização de cargos em comissão como forma de atendimento à interesses políticos menores**

Os cargos em comissão, contrariamente aos outros, possui ocupação passageira. Os titulares são indicados de acordo com a afinidade e o vínculo de confiança entre eles e a autoridade que os nomeia. Com efeito, são popularmente conhecidos como “cargos de confiança”.

Conforme Di Pietro (2006, p. 584), “provimento em comissão é o que se faz mediante nomeação para cargo público, independentemente de concurso e em caráter transitório”. Somente é possível com relação aos cargos que a lei declara de provimento em comissão”.

Para Dallari *et al.* (2013, p. 193), “cargo em comissão é uma expressão elíptica cujo elemento oculto é a palavra ‘provimento’; de consequência, o seu sentido preciso é ‘cargo de provimento em comissão’, é dizer, temporário, enquanto subsistir a confiança, móvel da escolha”.

Em razão disso, tais cargos não permitem que seus titulares adquiram estabilidade, e a sua nomeação dispensa aprovação em concurso público e a exoneração não precisa de formalidade especial, dependendo exclusivamente da autoridade nomeante. Por isso que o artigo 37, II, da Constituição Federal, os considera de livre nomeação e exoneração (CARVALHO FILHO, 2013).

Todavia, nota-se um grande desvirtuamento em sua utilização. Em razão dos interesses políticos menores, característicos do patrimonialismo, o legislador cria cargos em comissão e

funções de confiança a todo o momento sem haver harmonia com o número de cargos de provimento efetivo (DALLARI, 2013).

Conforme Mendes Neto (2014), os cargos em comissão são criados para atender diversos tipos de atribuições que deveriam ser executadas por servidores ocupantes de cargos efetivos, em razão de muitas delas possuírem a característica de serem atividades permanentes da administração pública, não existindo a necessidade de confiança por parte da autoridade nomeante em relação ao agente nomeado.

O resultado disso, no entendimento de Silveira (2014), isto é, da criação com motivação desvirtuada e descontrolada de cargos comissionados, é a prestação de serviço público de baixa qualidade, pois, para a nomeação desses servidores, não são aferidos méritos ou habilitações, sendo nomeadas, em muitos casos, pessoas de relações próximas, ou que contribuíssem para a eleição da autoridade nomeante.

Em relação à necessidade de haver uma limitação na criação de cargos comissionados, isto é, devendo o cargo em comissão ser criado somente quando houver necessidade da confiança entre a autoridade nomeante e o nomeado, Silveira (2014, p. 6) expõe o seguinte:

A primeira vinculação à investidura em cargos em comissão é imposta pelo próprio ordenamento constitucional: trata-se de funções públicas cujos encargos devem corresponder estritamente à direção, à chefia e ao assessoramento (art. 37, inciso V). A segunda vinculação do provimento de cargos em comissão corresponde à necessidade de que esses cargos restrinjam-se a atividades políticas, como, por exemplo, de Ministros de Estado, de Secretários de Estados e de Secretários Municipais, e a encargos de direção, chefia e assessoramento relacionados diretamente às atribuições dessas autoridades.

Além disso, salienta Mendes Neto (2015) que as atividades técnicas que necessitam de neutralidade e impessoalidade devem ser executadas por servidores públicos estatutários ou empregados públicos, cuja investidura requer concurso público de provas ou de provas e títulos. Isso porque faz-se desnecessária a confiança pessoal e política, pois há instrumento constitucionalmente previsto para avaliar, objetivamente, o mérito do indivíduo de forma objetiva: o concurso público de provas ou de provas e títulos. Com efeito, a existência e ocupação de cargos em comissão para atividades técnicas pode ser caracterizada como inconstitucional, em razão dos princípios da impessoalidade, igualdade, moralidade e transparência.

Outrossim, o excesso de cargos comissionados na administração pública viabiliza a corrupção patrimonialista dos postos de trabalho, em detrimento do sistema do mérito, havendo,

assim, um elevado e desnecessário grau de influência política na administração pública, em todos os seus níveis (MENDES NETO, 2014).

Por todo o exposto, faz-se notória a necessidade de um controle rigoroso no tocante à criação dos cargos de provimento em comissão, os quais devem, exclusivamente, para exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, devendo ser, ainda, observada a qualificação profissional adequada dos ocupantes desses cargos.

#### **4.5 O desvirtuamento do sistema de contratação dos cargos temporários na administração pública**

O artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal indica que a lei estabelecerá os casos para contratação temporária de pessoal para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. Todavia, apesar de claramente referir as condições para a contratação, os gestores públicos o fazem sem observância dos requisitos constitucionais exigidos para admissão, sendo dos contratos temporários comumente utilizados em todas as esferas do serviço público de forma abusiva, resultando em uma verdadeira apropriação da *res publica* pelas autoridades e contratados.

No entendimento de Rocha (1999), a contratação temporária faz-se necessária no tocante ao desempenho do serviço público, uma vez que para a necessidade temporária não há, pela sua provisoriedade, a existência de cargo, porém importando a imprescindibilidade de sua execução.

Ao realizar a análise da norma prevista no inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal, nota-se que pode ser caracterizada como de norma de eficácia limitada e de baixa normatividade, ou seja, trata-se de previsão constitucional que precisa de regulamentação para produzir efeitos, sem a qual, embora permaneça no ordenamento jurídico não haverá produção de efeitos concretos (BARROSO, 2003).

Todavia, conforme a referência constitucional, não basta, apenas, a edição de lei autorizativa. Faz-se necessária, ainda, a verificação, no caso concreto da contratação, aquilo que a Carta Magna chama de necessidade temporária de excepcional interesse público. Tal expressão, no entendimento de Bastos (2014), não deixa dúvidas: eventual contratação temporária deve, obrigatoriamente, ocorrer em casos excepcionais, isto é, quando eventual demora cause danos ao interesse público e ao princípio da continuidade do serviço público.

Nesse ínterim, caracteriza-se como irregular a ação do gestor público que não promove procedimentos de concurso público e acaba efetuando contratação excepcional temporária, sem

concurso, argumentando que, caso não o faça, ocorrerão prejuízos à prestação de serviços públicos. Tem-se, portanto, o desvirtuamento do sistema, sendo identificada a gestão irregular do patrimônio público e promovida a devida responsabilização do administrador público.

Nessa senda, a referida irregularidade, que deriva da ausência de planejamento e resulta na contratação temporária, tem sido verificada em todas as esferas do serviço público, notadamente em pequenos municípios, onde praticamente não são realizados concursos públicos, promovendo-se a contratação inadequada, ao arrepio do normatizado no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal (MENDES, 2015).

Cabe, assim, nesse contexto, trazer à baila o referido na Lei 8.429/92, que dispõe acerca das sanções aplicáveis aos agentes públicos nas hipóteses de improbidade administrativa, classificada em três espécies: a) os que importam enriquecimento ilícito (artigo 9º); b) os que causam prejuízo ao Erário (artigo 10); e c) os que atentam contra os princípios da Administração Pública (artigo 11).

Com efeito, se a contratação temporária ocorre em dissonância aos pressupostos de temporalidade e do excepcional interesse público, o administrador público age ilicitamente, atentando aos princípios que norteiam a Administração Pública. Cita-se, como exemplo, a contratação de pessoal para vinculação de apadrinhados, o que constitui ato administrativo com desvio de finalidade, sendo este ato nulo e ato de improbidade administrativa.

Conforme entende Bastos (2014), a figura do servidor temporário possui grande relevância por razões práticas, ao passo que o aumento da contratação de pessoal, de forma temporária, pelo Poder Público, pode ser explicado pela expansão das funções sociais do Estado, havendo, assim, incremento na prestação de serviços. Entretanto, a contratação temporária deve ser tratada como excepcional, respeitando os rígidos pressupostos, pois, para a Administração Pública, a regra de contratação de pessoal é o concurso público, considerando os princípios que consubstanciam essa forma de seleção.

Em razão dos diagnósticos demonstrados acima, o ideal de desmanche dos serviços públicos têm sido trabalhado de forma gradual no cenário político brasileiro. O desvirtuamento dos valores e funções estatais pôde ser percebido a partir da reforma administrativa de 1967, durante o regime militar, quando houve o inchaço da administração indireta para criação de cabides de emprego (NOHARA, 2012).

Logo mais adiante, na década de 90, o Brasil assistiu à tentativa quase consolidada de implementação do modelo gerencial, por meio de um Estado Mínimo, este entendido como aquele cujo papel estatal na sociedade deve ser mínimo, a fim de que a administração pública

possa fornecer serviços públicos com maior qualidade e eficiência, entregando à iniciativa privada as funções consideradas não essenciais (SOUZA, 2002).

#### **4.6 Os servidores públicos no atual cenário brasileiro: uma falsa narrativa para alimentar o senso comum**

O atual contexto político brasileiro coloca em risco as conquistas sociais tidas com a Constituição de 1988, uma vez que o serviço público brasileiro está na iminência de sofrer um ataque cruel: a Proposta de Emenda à Constituição n.º 32/2020. Na data de 03 de setembro de 2020, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020, que visa à alteração das disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa.

##### **4.6.1 Entre texto e contexto: como sistematicamente os servidores públicos tem sido alvo do atual governo (2018-2022)**

A sociedade, através das diversas manifestações veiculadas nos noticiários, jornais e revistas, é quase unânime ao discordar radicalmente da estabilidade, sugerindo sua sumária extinção. Além disso, são quase consensuais as acusações de ser ela a principal responsável pelo mau atendimento nos serviços públicos. Há que se ressaltar a evidente colaboração do atual governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro na estigmatização dos servidores públicos como vilões da estrutura estatal. Mais uma vez, a crise é utilizada como modo de governar com o mantra de reforma ou o Estado quebra (CASARA, 2019).

O atual governo alinha-se ao na defesa do Estado mínimo, motivo pelo qual atribuem a crise do Estado aos mecanismos do Estado social, caracterizando-o como caro e burocrático, ocasionando uma trava no desenvolvimento brasileiro. O governo Bolsonaro, sob a narrativa de modernização da administração pública e redução de gastos, tenta minimizar a atuação do Estado e, por conseguinte, desestruturar de forma substancial a carreira dos servidores públicos.

O discurso de ataque aos servidores públicos, que é encabeçado pelo Ministro da Economia, Paulo Guedes, possui as seguintes palavras de ordem: desindexar, desburocratizar e desvincular – Plano 3D. Tais medidas de austeridade fiscal buscam um maior equilíbrio econômico e no ajuste fiscal para a recuperação dos índices de crescimento (SCAFF, 2019). Como decorrência lógica das alternativas “DDD”, a premissa de diminuição do tamanho do

Estado é o ponto principal, por conta do descrédito das capacidades estatais, preferindo privilegiar a iniciativa privada.

Santos (2020) afirma que o ataque aos servidores públicos parte das premissas de “reformatar” a administração pública e “corrigir distorções”. Todavia, o discurso do governo, ainda mais por meio da PEC n. 32/2020, promove, na verdade, o desmonte total do Estado e suas estruturas administrativas e de carreira, buscando a redução de despesas e impedir a sua elevação a médio e longo prazos.

Conforme elucida Cardoso Júnior (2020), o atual Governo discrimina o servidor público, porque fragiliza a sua relação com o Estado, porque destrói o pouco até aqui construído em termos de sistema do mérito, porque retira direitos e impõe limitações, porque aumenta o poder discricionário do governante retira garantias dos servidores, fragilizando o regime federativo, porque fere direitos e garantias individuais, e porque afronta a separação dos Poderes.

Com efeito, o objetivo do governo, ao que parece, é pôr em risco as conquistas proporcionadas da Carta de 1988, quais sejam, um serviço público meritocrático, profissionalizado e sujeito a princípios estruturantes.

#### **4.6.2 A proposta de reforma do estado por meio da PEC n.º 32/2020: a ameaça do retrocesso em relação ao sistema de garantias dos servidores públicos**

A PEC 32/2020, apresentada pelo Governo Federal, pretende – como todas as outras da década de 30 para cá - “reformatar” a administração pública, corrigindo “distorções”, a fim de modernizar o Estado. Todavia, na realidade, conforme Santos (2020), a proposta permite o total desmonte do Estado e suas estruturas administrativas e de carreira, com o fito de facilitar a redução de despesas e obstar a sua elevação, especialmente a médio e longo prazos.

Conforme entendimento de Nohara (2021), a PEC é uma “granada” não somente no “bolso do servidor”, mas na organização trazida pela Constituição de 1988, pois permite o caos de vinculações, relegando parte da disciplina ao arbítrio do legislador.

Conforme expõe Cardoso Júnior (2020), a proposta procura sistematizar cinco tipos de relações dos servidores com a Administração: (1) vínculo de experiência; (2) cargo típico de Estado, conforme disciplina de lei complementar, com estabilidade (artigos 37, II-B e 39, IV); (3) cargo por prazo indeterminado, se o servidor for efetivado depois de passar por um período de experiência, sem estabilidade (artigos 37, inciso II-A e 39-A, III); (4) cargo por prazo determinado; e (5) cargo de liderança e assessoramento, caracterizando-se lacunosa a sua forma

de composição (artigo 37, V e 39, V). Os vínculos e os cargos deverão, conforme a proposta, ser objeto de disciplina legal pelos entes federados (artigo 39-A).

Ainda, a proposta de reforma administrativa em curso prevê que a estabilidade seja restrita aos ocupantes dos chamados cargos típicos de Estado que serão dispostos por lei complementar. Outrossim, em relação às atividades contínuas, não típicas de Estado, menciona-se que abrangem as atividades técnicas, administrativas ou especializadas e que envolvem maior contingente de pessoas sejam admitidas por prazo indeterminado. Para os servidores com vínculo de prazo indeterminado, conforme a PEC 32/2020, não haverá estabilidade em qualquer período no serviço público.

Bittencourt e Trindade (2021) ressaltam que os cargos típicos de Estado poderão ser acessados por meio de aprovação em concurso público, que será dividido em três etapas: a primeira, de provas e títulos; a segunda, com o cumprimento de período de, no mínimo, dois anos em vínculo de experiência com desempenho satisfatório; e, por último, classificação final dentro do quantitativo previsto no edital do concurso, entre os mais bem avaliados ao final do período de experiência.

Bittencourt e Trindade (2021, p. 114) discorrem que, “nas três etapas, o candidato está em vínculo de experiência, mas sem a prerrogativa da estabilidade, pois esta só será conferida depois de mais um ano em efetivo exercício, após o fim do vínculo de experiência, com desempenho satisfatório.”

Como visto, a estabilidade dos servidores públicos, que é tão difamada pelo Governo Federal, é um dos pontos centrais da proposta, isso porque traz alterações no art. 41 da Constituição Federal, inserindo o artigo 41-A, tudo acerca da aquisição da estabilidade no serviço público e as condições para a perda do cargo efetivo. Entretanto, reduzir a estabilidade pode resultar em descontinuidade da prestação do serviço público, perda da memória técnica, dificuldade de planejamento, rompimento do fluxo de informações e, inclusive, fomento ao apadrinhamento político, isto é, o uso desvirtuado do poder político para fins particulares eleitoreiros e não para fins de interesse público (LOPEZ; SILVA, 2020).

Aliás, com essa precarização dos vínculos o Poder Público pode se transformar em um local de alta rotatividade, o que não é nada bom, pois as organizações mais saudáveis, do ponto de vista da gestão, são aquelas em que as pessoas são estimuladas com bons relacionamentos, sólido plano de carreira, sem ameaças, e não locais que as pessoas não têm estímulo a permanecer, onde as pessoas são ameaçadas de não serem efetivadas, ou, ainda, de não terem um vínculo mais estável, o que as estimula sempre a planejar os outros passos, os próximos passos, diferentes dos que dão naquele momento. (NOHARA, 2021, <https://direitoadm.com.br/5-pontos-explosivos-dapec-32-da-reforma-administrativa/>)

Conforme exposto acima, os servidores com carreira típica do Estado serão os únicos que terão estabilidade, mas somente lei complementar irá classificar tais cargos. Assim, as carreiras ficarão nas mãos dos parlamentares, podendo ocorrer o enquadramento ou desenquadramento arbitrário e injusto. Se aprovada, representará um retrocesso enorme, pois haverá mais pressão política sobre as carreiras típicas de Estado, que serão assim classificadas pelo parlamento (SANTOS, 2020).

De outra banda a PEC 32/2020 procura trazer o vínculo de experiência para o âmbito do serviço público. Após classificação em concurso público, o servidor teria mais uma etapa de avaliação, uma espécie de contrato de trabalho de experiência, sem estabilidade. A efetivação, por sua vez, ficará subordinada à classificação final dentro da quantidade de cargos previstos no edital, entre os mais bem avaliados ao final do período do vínculo de experiência.

Segundo Nohara (2021, <https://direitoadm.com.br/5-pontos-explosivos-dapec-32-da-reforma-administrativa/>), “a disseminação do medo de não efetivação, será a tônica para “supostamente” gerar melhoria na gestão de pessoal da Administração Pública”. O cargo por prazo determinado já existe, na prática, nas contratações temporárias, mas a proposta busca trazer um novo vínculo, cujo regime jurídico se caracteriza como obscuro.

Conforme Di Pietro (2020), a Constituição atualmente é clara, uma vez que se faz possível a existência de função de confiança, para pessoas da carreira, e, também, cargos em comissão, de livre provimento e exoneração, os quais são preenchidos nos percentuais das regras das leis de carreiras.

Entretanto, sem a fixação de regras para preenchimento de cargos, pode levar à situação de ausência de profissionalismo, bem como ao preenchimento dos cargos por indicação política. Referem Lopez e Silva (2020) que a ampliação de preenchimentos sem concurso é o motivo pelo qual as cúpulas da Administração serem ocupadas por indivíduos comprometidas, apenas, com as vontades dos governantes do momento, que de quatro em quatro anos passam pelo Poder Público, em detrimento das políticas de Estado, ligadas a um programa constitucional para alcançar desenvolvimento e bem-estar da população.

Outro ponto a ser destacado é que a PEC 32 indica o fim da diferença entre cargos em comissão e funções de confiança e a substituição desses vínculos pelos cargos de liderança a assessoramento. Conforme Cardoso Júnior (2020), o cargo de liderança e assessoramento englobaria os atuais cargos em comissão e funções de confiança e outras ocupações que justifiquem a existência de um posto de trabalho específico com atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas. Os percentuais máximos para esse tipo de cargo seriam definidos em lei complementar a ser editada.

Todavia, Nohara (2021) alerta que a inclusão de atribuições gerenciais ou técnicas para os cargos de livre provimento abre espaço à discricionariedade do governo, que pode permear o poder público com seus apadrinhados e retirar os servidores que o criticam, fulminando a qualidade e a continuidade do serviço público.

Com efeito, a proposta de reforma administrativa da PEC 32 retroage sob a perspectiva do enfrentamento do patrimonialismo, uma vez que procura retirar a prevalência do concurso público como meio de seleção de servidores, enfraquecer o sistema de garantias dos servidores, além de transferir atividades públicas para a iniciativa privada.

#### **4.6.3 O mito do Estado subsidiário: os serviços públicos como um balcão de negócios**

A proposta incentiva e exalta a narrativa do Estado subsidiário, segundo a qual o Estado deixará de ser o responsável principal pela prestação de serviços públicos. Tal princípio já se acha mencionado nos artigos 170, 173, 174 e 175 da Constituição Federal, no tocante à exploração de atividades econômicas, no sentido de que o Estado preencha “espaços vazios dos quais se ausenta a iniciativa privada ou quando esta fracassa” (BARROSO, 2005, p. 87).

O termo subsidiariedade tem sua origem no latim, *subsidiarius*, que, na linguagem vulgar, significa ajuda, reforço, estímulo, encorajamento, supletivo ou que vem em segundo lugar. (SILVA, 2006, p. 1336).

Conforme Bazilli e Montenegro (2003, p. 18-19), o papel do Estado Subsidiário se define pela:

[...] diminuição de seu tamanho; pela privatização das entidades estatais não comprometidas na realização das atividades típicas do Estado; pelo prestígio da liberdade econômica e da livre concorrência; pela extinção dos monopólios; pela descentralização das atividades do Estado ainda que típicas; pela agilidade e eficiência da máquina estatal, inclusive com novos modelos gerenciais; pela parceria com a sociedade civil; pela participação do cidadão na Administração Pública, em especial no controle da qualidade dos serviços prestados.

Segundo Di Pietro (2011), em sua obra “Parcerias na Administração Pública: Concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas”, a efetivação do Estado Subsidiário consubstancia-se em quatro princípios: o primeiro é o reconhecimento da primazia da iniciativa privada sobre a estatal; o segundo é o de colocar o Estado na posição de fomentador, colaborador e fiscalizador da livre iniciativa; o terceiro é o de respeito ao estabelecimento de parcerias entre os setores público e privado, sendo o Estado auxiliador no que a livre iniciativa for ineficiente; e o quarto princípio é o de compartilhamento de funções

entre o Estado e a iniciativa privada, promovendo uma reavaliação de competências concentradas, buscando-se o Estado, em último caso, que deve agir de modo subsidiário e fiscalizador.

No ensinamento de Cardoso Júnior (2020), a tentativa de aprovação da PEC busca designar que a atuação do Estado sob o indivíduo seja feita quando nada mais, pela via privada, seja possível. Ademais, a proposta objetiva, nas hipóteses em que a intervenção seja cabível, que o Estado se limite ao imprescindível, isto é, a interpretação das normas de intervenção do Estado sob o cidadão deve ser restritiva.

Consoante Oreiro e Ferreira-Filho (2021), a PEC 32/2020 intensifica a transferência de atividades características do serviço público para o setor privado. Como é sabido, atualmente é permitido à administração pública estabelecer contratos ou outros instrumentos para a prestação de atividades públicas de natureza social não exclusivas de Estado, como aqueles firmados com Organizações Sociais - OS - e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP. Assinala-se, entretanto, que, de modo geral, essas organizações são instituições privadas sem fins lucrativos.

Em contrapartida à presente dinâmica, a proposta dos instrumentos de cooperação, prevista no artigo 37-A da PEC, avança na privatização de serviços públicos, uma vez que excetua apenas as atividades privativas de cargos típicos de Estado em relação a esse tipo de contrato. Dessa forma, todos os outros serviços públicos poderão ser objeto desses instrumentos. Com efeito, as organizações e empresas privadas, inclusive com fins lucrativos, poderão disputar recursos públicos ao prestarem esses serviços, com ou sem contrapartida financeira.

Todavia, a subsidiariedade não pode, de forma alguma, constar como norte da prestação do serviço público, isto é, configura-se um mito o Estado Subsidiário, pois acrescentá-la à dinâmica da execução dos serviços públicos traria uma conotação de que o Estado agiria somente quando a iniciativa privada não pudesse ou não estivesse apta para executar o serviço público (SANTOS, 2020).

O discurso que dá o tom à Proposta de Emenda à Constituição utiliza-se do consenso de insatisfação em relação ao significado errado que se dá à palavra “burocracia”, atribuindo a ela o que significa o termo “burocratização”, alhures referido. No entanto, o “burocratismo” revelado, muitas vezes, no âmbito da prestação dos serviços públicos tem sua raiz nas práticas patrimonialistas de administração (NOHARA, 2012).

Como exemplo, menciona-se que na área da saúde a atuação privada é expressamente prevista, no artigo 199 da Constituição Federal, como complementar ao Sistema Único de Saúde.

Num contexto de crise, é também uma lição seguida atualmente, com a intensificação dos problemas de desemprego com os efeitos da COVID-19, que o Estado deve mobilizar suas forças para promover políticas de retomada da economia, sobretudo em um País em desenvolvimento. No entanto, na contramão da necessária mão relevante do Estado numa situação anticíclica, a PEC, descontextualizada, vem trazer ao caput do art. 37, isto é, ao núcleo constitucional da disciplina que rege a Administração Pública, uma visão subsidiária do Estado, como se ele fosse meramente complementar e subsidiário até às forças do mercado e da sociedade civil, isto é, requeitando a visão minimalista do Estado [...] Nesta situação de dramática necessidade social, em que 7 em cada dez brasileiros precisam do SUS, pois não têm condições de fazer uso do atendimento privado, o governo deseja mudar o papel constitucional do Estado para alicerçá-lo numa visão subsidiária

Ademais, destaca-se que muitos dos serviços públicos viabilizam o exercício de direitos sociais. Uma vez que tais serviços sejam prestados em caráter subsidiário pelo Estado, haveria uma imensa desigualdade entre os cidadãos quanto ao acesso aos direitos fundamentais necessários para o digno exercício da cidadania (MELLO, 2015).

Não há saída para crises, tampouco desenvolvimento de uma sociedade sem a existência do Estado. O Estado Social, com absoluta certeza, tem um papel fundamental para a reconstrução social das nações. Em tempos em que o planeta padece, demonstra-se a necessidade de um Estado que garanta as liberdades individuais, mas que intervenha com o fito de promover a proteção social dos cidadãos, gerando coesão social e igualdade de oportunidades por meio de políticas públicas (SILVA, 2019).

Outrossim, há que se destacar o fato de que um Estado voltado para as questões sociais repele, com contundência, formas autoritárias de poder, pois uma sociedade coesa socialmente, voltada para as liberdades democráticas, com acesso à educação e à cultura, é menos propensa a ceder a governos autoritários e, com isso, notar que somente o Estado Social pode, com erros e acertos (pois comandado por seres humanos imperfeitos) ser a mola propulsora das mudanças sociais (PIRES, 2011).

Com efeito, o serviço público deve corresponder à atuação estatal dentro da necessidade de atingimento dos valores com os quais se comprometeu o Estado Democrático de Direito. Os servidores públicos são necessários e indispensáveis para realização dos direitos e garantias fundamentais, cuja atuação deve ser pautada no protagonismo e, não, na subsidiariedade (STRECK; MORAIS, 2000).

Portanto, atribuir a característica subsidiária no âmbito do serviço público implicaria em um obstáculo para que o Estado pudesse desempenhar ativa e por si próprio os valores sociais e fundamentais, para os quais a iniciativa privada demonstra-se incapaz, uma vez que à administração pública devem ser legadas as atividades de interesse social que estejam despidas de qualquer interesse lucrativo.

## 5 CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova história no ordenamento jurídico brasileiro. Ao constituir-se como Estado Democrático de Direito, o Estado Brasileiro buscou uma aparelhagem estatal mais focada na prestação de serviços públicos, por meio de políticas públicas, para efetivar os direitos e garantias fundamentais previstas constitucionalmente.

O serviço público foi alvo de reformas administrativas ao longo do século XX. Nesse ínterim, muito embora o sistema patrimonialista não tenha sido completamente abandonado pelos gestores públicos, a institucionalização do sistema burocrático pelo Governo de Getúlio Vargas significou uma expressiva mudança na concepção de administração pública no Brasil, uma vez que, até então, predominava o patrimonialismo, caracterizado pela confusão entre o patrimônio pessoal e o público pelos governantes.

A partir da década de 1960, notadamente com a implantação do regime militar, houve expansão da administração indireta por meio da Reforma Administrativa de 1967 no regime militar. A ditadura militar, em aspectos gerais, gerou um retrocesso social. Todavia, em relação à administração pública, o Decreto Lei n.º 200/1967, que normatizou a reforma administrativa, possuía o fito de alterar do funcionamento da máquina pública de conter a expansão do executivo federal, por meio de estabelecimento de princípios descentralizadores, os quais, na verdade, não ganharam espaço devido ao autoritarismo militar. Durante o período do regime militar, a investidura em cargos públicos era feita de maneira pessoal, genérica e sem estabilidade ao servidor, pois a administração indireta foi utilizada como forma de velhas práticas políticas, isto é, objetivava-se muito mais a criação de “cabides de empregos” e excesso de nomeações do que um verdadeiro processo de descentralização da prestação de serviços públicos.

Durante a década de 1990, após a redemocratização do país, a administração pública foi alvo de outra reforma administrativa, resultado do processo de globalização pelo qual o mundo estava passando, o qual teve como consequência a redução da autonomia dos Estados no tocante à implementação de políticas. Houve a tentativa de implantação do modelo gerencial de administração pública, com a criação de agências autônomas e organizações sociais, com o fito de que o Estado possuísse um caráter mais regulador do que executor. A Reforma do Estado tinha o objetivo de redefinir o papel do Estado, deixando este de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social e passando a exercer a função de regulador. Vê-se, portanto, uma contradição enorme, pois o país havia promulgado uma Constituição Federal compromissada com políticas públicas e com a execução dos serviços públicos e, em seguida,

quis-se reduzir o “tamanho” do Estado, relegando ao terceiro setor atividades que seriam da máquina pública.

O Estado Brasileiro possui obrigação institucional de atender às necessidades sociais, por meio da definição e implementação de políticas públicas, orientando sua atuação no fornecimento de serviços adequados à sociedade, direta ou indiretamente, com o fim de efetivar os direitos sociais e dignidade da pessoa humana. Nesse contexto, insere-se a figura do servidor público como *longa manus* estatal, uma vez que é o agente que realmente executa os serviços públicos de maneira a atender às demandas sociais.

Para tanto, os servidores públicos possuem um sistema de garantias, dentre as quais se destaca a estabilidade, a fim de que seja assegurada a atuação impessoal e sem pressões políticas desses agentes públicos, uma vez que, dentro da dinâmica do Estado Democrático de Direito, não há espaço para um serviço público que possua interesses privados como norteadores da realização das políticas estatais. Deve-se, ainda, salientar que o Estado brasileiro impôs, como regra geral, a realização e aprovação em concurso público para ingresso no serviço público. Isso porque, por meio do concurso público, são resguardados, precipuamente, os princípios da impessoalidade, da moralidade e da isonomia. O regime jurídico dos servidores públicos, com efeito, tanto o estatutário, quanto o celetista, resguardam os servidores de arbitrariedades que se contrapõem aos mandamentos constitucionais.

Todavia, observou-se, por meio da pesquisa realizada, que a atual estrutura dos servidores públicos possui problemas significativos, principalmente no que diz respeito à desigualdade salarial por nível de federação, tendo a União os maiores salários e a menor quantidade de servidores em comparação com os estados e os municípios. Outrossim, há que se referir a lacuna quanto à avaliação de desempenho dos servidores, trazida pela Emenda Constitucional n.º 19/1998 que, até hoje, não foi regulamentada por lei complementar, o que seria de extrema importância, pois haveria uma constante verificação em relação ao desempenho desses agentes públicos, a fim de melhor atender a população.

De outra banda, impõe-se conveniente salientar que muitos servidores têm uma concepção errônea acerca da estabilidade que lhes é conferida, pois a compreendem como, apenas, uma segurança contra desligamento do cargo, tendo a sensação de perpetuidade no cargo, deixando de lado, dessa forma, o real motivo pelo qual possuem tais atribuições: servir o público.

Ademais, notou-se, com trabalho realizado, que muitos contratados por tempo determinado, na verdade, foram admitidos em contrariedade ao que dispõe a norma do artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, uma vez que alguns governantes não efetuam

procedimentos de concurso público e acabam realizando a contratação excepcional temporária, sem concurso, sob pena de haver prejuízos à prestação de serviços públicos, caracterizando, assim, um desvirtuamento do sistema, por meio de gestão irregular do patrimônio público.

Ainda, percebeu-se a criação com motivação desvirtuada e descontrolada de cargos comissionados, com prestação de serviço público de baixa qualidade, sem aferição de méritos ou habilitações, sendo nomeadas, em muitos casos, pessoas de relações próximas, ou que contribuíram para a eleição da autoridade nomeante, a fim de atender interesses privados e/ou eleitores, características do patrimonialismo.

Nessa senda, os servidores públicos têm sido alvo de uma série de ataques de diversas classes da sociedade civil, bem como de autoridades do Estado brasileiro, culminando na estigmatização desses agentes como sendo o mal causador da crise econômica que atinge o Brasil nos últimos anos. Tal estigma – a satanização da despesa com pessoal - se tornou a mola propulsora para causar uma certa antipatia social pelo serviço público, levando a tomadas de atitudes institucionais agressivas e ameaçadoras, como a PEC n.º 32/2020. Sob as falsas premissas de reformar a administração pública e corrigir distorções, essa Proposta de Emenda à Constituição promove o desmonte do Estado e suas estruturas administrativas e de carreira, especialmente a médio e a longo prazos.

Na contramão da importância do papel constitucional dos servidores públicos, a PEC 32 quer estabelecer uma Administração Pública abriga o patrimonialismo, ao restringir a estabilidade para cargos que ainda serão indicados pelo legislativo. Além disso, que tolera a existência de cargos de liderança e assessoramento para funções técnicas, sem necessidade de concurso público, resultando no desligamento de servidores por razões políticas; e que estende às hipóteses constitucionais de contratação de servidores temporários, incentivando a desnecessidade de concurso público.

Outrossim, a entrega de algumas áreas vitais do serviço público à iniciativa privada, conforme pretensão da PEC 32/2020, prejudica tanto os servidores, como a população que delas dependem, uma vez que o serviço público é o principal meio de atuação do Estado em benefício da coletividade. Dessa forma, a importância do Estado para a concretização da cidadania se dá justamente pela capacidade que aquele tem de conceder aos indivíduos os direitos e garantias fundamentais, por meio de políticas públicas e de seus servidores, sem as quais não há dignidade humana, tampouco desenvolvimento social. Nessa seara, entra em cena o servidor público, considerado o *longa manus* estatal, que é o realizador da eficiência e do funcionamento do sistema como um todo.

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. São Paulo: Ed. Método, 2011, p. 654.
- ALMEIDA, Fabrício Bolzan. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
- ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- BAER, Werner. **A industrialização e o desenvolvimento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1977.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BARROSO, Luís Roberto. **Regime jurídico das empresas estatais**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, 2005.
- BASTOS, Agnaldo. **Se houvesse um novo golpe militar, o que aconteceria com os concursos?** Migalhas. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/343707/se-houvesse-um-novo-golpe-militar-o-que-aconteceria-com-os-concursos>. Acesso em: 15 fev. 2022.
- BASTOS, Aline Maria Dias. **Regime disciplinar do servidor público temporário**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2014.
- BAZILLI, Roberto Ribeiro; MONTENEGRO, Ludmila da Silva Bazilli. **Apontamentos sobre a reforma administrativa**. São Paulo: Editora UNESP, 2003.
- BENCINI, Fabrizio. Verbete: burocratização. In: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1999, p. 125-126.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BERCOVICI. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BITTENCOURT, Caroline Müller; TRINDADE, Jonas Faleiro. **As propostas da reforma administrativa–pec 32: um olhar crítico sobre os possíveis flertes com o patrimonialismo**. Disponível em: <https://rcl.adv.br/site/wp-content/uploads/2021/11/2021.-Direito-Administrativo-P%C3%B3s-Crise.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto- Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis Do Trabalho. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [2022]. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1967]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938**. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1986]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Reforma do Estado e da Administração Pública. Brasília, DF: Presidência da República, [1998]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm). Acesso em 14 out. 2021.

BRASIL. **Lei 9.491, de 09 de setembro de 1997**. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9491.htm). Acesso em: 15 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990**. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8031.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm). Acesso em: 14 out. 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. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8031.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm). Acesso em: 14 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 15 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000**. Disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras

providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19962.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19962.htm). Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: Presidência da República, [1995]. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 17 out. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança RMS 20718 SP 2005/0158090-4**. Trata-se de recurso ordinário interposto por M F M R, contra o acórdão de fls. 112/117, do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. [...] Recorrente: M F M R. Recorrido: Fazenda do Estado de São Paulo. Relator: Min. Paulo Medina, 04 de dezembro de 2007. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19179653/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-20718-sp-2005-0158090-4-stj/relatorio-e-voto-19179655>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário 581.113/SC**. Trata-se de embargos de declaração opostos pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) contra acórdão proferido pelo Plenário deste Tribunal, sob relatoria do Min. Ricardo Lewandowski. [...] Embargante: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Embargado: H P R. Relator: Min. Roberto Barroso, 10 de outubro de 2018. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/768165959/embdecl-no-recurso-extraordinario-ed-re-589998-pi-piaui/inteiro-teor-768165969>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 43**. É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [2015]. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2348>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 658.026**. Ministério Público do Estado de Minas Gerais interpõe recurso extraordinário, com fundamento na alínea ‘a’ do permissivo constitucional, contra acórdão da Corte Superior do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais proferido o, por maioria de votos, nos autos de ação direta de inconstitucionalidade [...] Recorrente :MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Embargado: CÂMARA MUNICIPAL DE BERTÓPOLIS. Relator: Min. Dias Toffoli, 09 de abril de 2014. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25342534/recurso-extraordinario-re-658026-mg-stf/inteiro-teor-159438054>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 765.210**. A contratação por tempo determinado para atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público realizada em desconformidade com os preceitos do art. 37, IX, da Constituição

Federal não gera quaisquer efeitos jurídicos válidos em relação aos servidores contratados, com exceção do direito à percepção dos salários referentes ao período trabalhado e, nos termos do art. 19-A da Lei 8.036/1990, ao levantamento dos depósitos efetuados no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS. Recorrente: JOSÉ MORAES DOS SANTOS. Recorrido: COMPANHIA ESTADUAL DE ENERGIA ELÉTRICA - CEEE. Relator: Min. Teori Zavascki, 23 de setembro 2016. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=tema+916%2Fstf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: por uma nova interpretação da América Latina. 34. ed. São Paulo, 1996.

BRESSER PEREIRA. **Desenvolvimento e crise no Brasil**: 1930-1983. São Paulo: Brasiliense S.A., 1983.

BRESSER PEREIRA. **Reforma do Estado para a cidadania**. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP; São Paulo: Editora 34, 1998.

CARDOSO JÚNIOR, José. **Anacronismos da Reforma Administrativa**: autoritarismo, fiscalismo, privatismo. Brasília: Afipea, Nota Técnica 15. 92, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

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

CASARA, Rubens. **Contra a Miséria Neoliberal**. Rio de Janeiro: Autonomia Literária, 2021.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração de Recursos Humanos**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1981.

CLARET, Martin. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. 4. ed. São Paulo: 2009.

COSTA, Carlos Eugênio da. **Notas de Economia do Setor Público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

COUTINHO, Ana Luísa Cellino. A Estabilidade do Servidor Público na Reforma Administrativa. **Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado de Pernambuco - ESMAPE**, Recife, v.4. n. 9, Jan./Jun. 1999. Disponível em: <http://revistas.faculdefacit.edu.br/index.php/JNT/article/view/849>. Acesso em: 20 abr. 2022.

COUTO FILHO, Reinaldo. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito Administrativo Comparado**. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

DALLARI, Adilson Abreu. Princípios da Isonomia e Concurso Públicos. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, v. 2, n. 6, abr. 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=108>. Acesso em: 24 abr. 2022.

DALLARI, Adilson Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder do.; MARTINS, Ives Granda da Silva. (Coords.). **Tratado de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

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

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 220, p. 165-177, abr./jul. 2000.

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a Sociedade Civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GORENDER, Jacob. **A burguesia brasileira**. 3. ed. São Paulo, Brasiliense, 2004.

GROTTI, Dinorá Adelaide Mussetti. Teoria dos serviços públicos e sua transformação. In: SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 39-71.

GUEDES, Paulo Roberto Nunes. **Proposta de Emenda à Constituição, de 03 de setembro de 2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1928147&filenome=PEC+32/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147&filenome=PEC+32/2020). Acesso em: 17 out. 2021.

GUIMARÃES FILHO, João Rodrigues. **A estabilidade do servidor público concorre para a manutenção do interesse público e eficiência na administração pública**. 2004. 50 p. Monografia (Especialização) - Centro de Ensino Unificado do Distrito Federal, Brasília, DF, 2004.

HIGA, Alberto Shinji; CASTRO, Marcos Pereira; OLIVEIRA, Simone Zanotello de. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Rideel, 2018.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda. Brasil.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda. Brasil.

KOSSMANN, Edson Luís. **A constitucionalização do princípio da eficiência na administração pública**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, São Paulo, v. 49, n. 02, jun. 1998.

LOPEZ, Felix Garcia *et al.* **Remunerações e desigualdades salariais no funcionalismo brasileiro (1985-2018)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/pubpreliminar/210520\\_publicacao\\_preliminar\\_remuneracoes\\_e\\_desigualdades\\_salariais.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/pubpreliminar/210520_publicacao_preliminar_remuneracoes_e_desigualdades_salariais.pdf). Acesso em: 14 abr. 2022.

LOPEZ, Félix; SILVA, Thiago. **O carrossel burocrático nos cargos de confiança: análise de sobrevivência dos cargos de direção e assessoramento superior do executivo federal brasileiro: 1999-2017**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

LUBKE, Mariane Yuri Shiohara. **Planejamento multidimensional como condição de consecução do desenvolvimento sustentável**. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2022. Disponível em: <file:///C:/Users/m101788/Downloads/amello,+ANAIS+-+II+Meeting+of+researchers+in+law+and+sustainability.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

MADEIRA, José Maria. **Direito Administrativo**. 13 ed. Rio de Janeiro; Freitas Bastos, 2022.

MARCELINO, Gileno F. O Estado Brasileiro de Cabral a Sarney – I – Como o Estado cresceu e se transformou. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 43, n. 1. jun. 1987. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1883/848>. Acesso em 17 abr. 2022.

MARTINS, Humberto Falcão. **A modernização da administração pública brasileira no contexto do estado**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1995. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8036>. Acesso em 21 abr. 2022.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. *E-book*.

- MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Apontamentos sobre os agentes públicos. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI**. São Paulo, v. 6, n. 20, p. 461-494, jan./mar. 2022.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista Interesse Público**, São Paulo, v. 02, n. 7, jul./set. 2000.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2001.
- MORAES, Antônio Carlos. Plano Brasil Novo. In: KON, Anita (Org). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva S.A, 1999, p. 167-194 [p. 172-173].
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 10.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.
- MOTTA, Fabrício. Estabilidade de servidores na administração pública não é privilégio. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-out-31/interesse-publico-estabilidade-servidores-publicos-nao-privilegio>. Acesso em: 05 mar. 2022.
- NETO, Mendes. Cargo em comissão no setor público: ausência de limitações. **Recanto das Letras**. Disponível em: <http://www.recantodasletras.com.br/370textosjuridicos/2292809>. Acesso em: 22 abr. 2022.
- NOHARA, Irene Patrícia. **5 Pontos Explosivos Da Pec 32 Da Reforma Administrativa**. I Direito Administrativo. Disponível em: <https://direitoadm.com.br/5-pontos-explosivos-da-pec-32-da-reforma-administrativa/>. Acesso em: 14 out. 2021.
- NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.
- NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2011.
- NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia: impacto na eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012.
- NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. **Processo Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2009.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Da reforma administrativa constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

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

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Estabilidade do Servidor Público. *In*: CANOTILHO, José Gomes.; MENDES, Gilmar Ferreira.; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz. (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013. p. 127-129.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Parcerias na Administração Pública: Concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas**. São Paulo: Atlas, 2011.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. **O Estado Social e Democrático e o Serviço Público: Um breve ensaio sobre liberdade, igualdade e fraternidade**. 1. ed. São Paulo: Fórum, 2011.

PITAS, José. Servidor público celetista da administração direta. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, Campinas, 2000.

REIS, Daniel Aarão. A vida política. *In*: REIS, Daniel Aarão (Coord.). **Modernização, Ditadura e Democracia 1964-2010**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014. p. 75-125.

RIBEIRO, Livia Maria de Pádua; PEREIRA, José Roberto; BENEDICTO, Gideon de Carvalho. **As Reformas da Administração Pública Brasileira: uma Contextualização do seu Cenário, dos Entraves e das Novas Perspectivas**. Disponível em: <http://200.144.182.143/escolausp/wpcontent/uploads/2015/05/Reformas-administra%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblicaANPAD-2013.pdf>. Acesso em: 17 maio 2017.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

SANTOS, Luiz Alberto. **Reforma administrativa no contexto da democracia**. Brasília: 1997.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 32 ed. Rio de Janeiro, Forense, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVEIRA, Daniel Barile da. **Patrimonialismo e a Formação do Estado Brasileiro**. Disponível em:

<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/081.pdf>  
Acesso em: 28 abr. 2022.

SILVEIRA, Raquel Dias da. **Profissionalização do serviço público pelo sistema do mérito e princípio da reserva do possível**. Disponível em: [http://www.gestion-publica.org.ar/sites/default/files/3\\_Articulo%20Raquel%20Dias%20Da%20Silveira%20-%20Final.pdf](http://www.gestion-publica.org.ar/sites/default/files/3_Articulo%20Raquel%20Dias%20Da%20Silveira%20-%20Final.pdf). Acesso em: 25 abr. 2022.

SOUSA, Éder. **Concurso Público Doutrina e Jurisprudência**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

SOUSA, Éder. A importância da Avaliação de desempenho na Gestão de Pessoas. **Catho**. Disponível em [http://www.catho.com.br/cursos/index.php?p=artigo&id\\_artigo=1197&acao=exibir](http://www.catho.com.br/cursos/index.php?p=artigo&id_artigo=1197&acao=exibir)>. Acesso em: 30 mar. 2022.

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

STASSUN, Cristian Caê Seemann; WIPPEL, Fanni. **Avaliação de desempenho e capacitação contínuos no serviço público: avanços da política de RH na administração pública de uma prefeitura de Alto Vale do Itajaí-SC**. Itajaí: Ipea, 2020. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/236/310>. Acesso em: 30 mar. 2022.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luís Bolzan. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

TAYLOR, F. W. **Princípios de Administração Científica**. Trad. Arlindo Vieira Ramos. 8. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

TORRES, M. D. de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

TOURINHO, Rita. **O Concurso público no ordenamento jurídico brasileiro**. Rio de Janeiro. Lumen Juris Editora, 2008.

VELOSO, Fernando A.; VILLELA, André; GIAMBIAGI, Fabio. Determinantes do “milagre” econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. **Revista Brasil Economia**, Rio de Janeiro, jun. 2008.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. O governo provisório de 1930 e a reforma administrativa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 5-68, 1975.

WEBER, Max. **Ensaios de Sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1946.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2009. v.1.