

O PAPEL DA ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO NA DEMOCRACIA BRASILEIRA E A PEC 32/2022

FABRE, Camila Santos¹

GONÇALVES, Gabriel de Sá Campos²

RESUMO

A Democracia tem por conceito ser um regime de governo cuja a origem de seu poder vem do povo. E um dos mecanismos existentes na Democracia Brasileira para sua proteção em face da transitoriedade dos governos é a estabilidade no serviço público. A estabilidade, tem fundamento nos princípios da supremacia do interesse público, impessoalidade e moralidade, visto que ela defende o Estado e a máquina pública dos interesses pessoais dos governantes e seus aliados. Várias reformas surgem com promessas de aprimoramento da máquina estatal, e no caso da PEC 32/2020 essa promessa não vem com embasamento teórico e prático e favorece um retrocesso e não melhoria, principalmente quando se observa o instituto da estabilidade. Visto que tende a haver um impacto negativo com a restrição de determinados cargos criando desigualdade e insegurança dentro do setor público, e a partir dessa insegurança, a participação dos servidores no controle social tende a diminuir, a fim de que não haja despedidas arbitrárias que objetivariam apenas o silêncio daqueles interessados em combater a corrupção.

Palavras-chave: Reforma administrativa, estabilidade, regime democrático, serviço público

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2020, a temática da estabilidade do servidor público estava em voga, visto que a pauta da reforma administrativa estava presente na mídia, na pauta do Congresso e nas discussões cotidianas. Em 2022, essa discussão esfriou, devido as contradições ainda existentes frente a esse projeto e ao ano eleitoral, em que demandas mais ácidas são mais difíceis de serem pautadas na sessão legislativa.

A proteção dos servidores públicos contra perseguições políticas ou demissões injustas e a prática de favorecimento de pessoas no período da gestão do indivíduo foram os precursores da existência da estabilidade pública. Outro fator para apontar a existência da estabilidade é a continuidade do serviço público em momentos de transição, visto que o

¹ Mestre em Administração Pública pela UFJF, graduanda em Direito pela Doctum, aluno.camila.fabre@doctum.edu.br

² Graduando em Direito pela Doctum, aluno.gabriel.goncalves@doctum.edu.br

servidor efetivo e estável não está vinculado ao gestor presente, mas sim, à entidade ou ao órgão.

A estabilidade é uma prerrogativa constitucional dos servidores públicos efetivos, que são aqueles que entraram na Administração Pública por meio de concurso público, e que após 3 anos de efetivo exercício e avaliação especial de desempenho adquirem esta estabilidade. Em razão disso, o trabalho busca analisar qual o papel da estabilidade do servidor público na democracia brasileira?

A presente pesquisa terá como objetivo analisar o papel da estabilidade do servidor público na democracia brasileira e as mudanças propostas pela PEC 32/2022 sobre esse instituto.

A partir desse objetivo, acredita-se ser possível demonstrar que a estabilidade do servidor público na democracia brasileira é um instrumento para combater os abusos cometidos por gestores em favor de seus interesses pessoais. A escolha do tema se deu em virtude de sua atualidade e importância, tanto jurídica quanto social. Diante da reforma administrativa que visa limitar o alcance da estabilidade e até a sua retirada de diferentes cargos públicos, é necessário consolidar as discussões acerca do papel da estabilidade e sua aplicabilidade e permanência ou não no Estado Democrático brasileiro.

Esse resumo expandido possui quatro capítulos incluindo esta introdução, com a apresentação da metodologia adotada, em sequência, a discussão teórica sobre os temas: regime democrático; estabilidade no serviço público: conceito e histórico; a estabilidade no Brasil nos termos da CF/88, a estabilidade na reforma administrativa, e por fim, as conclusões desse trabalho.

A pesquisa realizada se caracteriza como qualitativa, essencialmente bibliográfica e documental. Buscou-se no Google Acadêmico trabalhos realizados nos anos de 2020, 2021 e 2022, utilizando as palavras chaves: estabilidade, serviço público, servido público. Retornaram-se 221 resultados, e após a leitura de seus títulos e resumos, foram selecionados 58 trabalhos para leitura e análise. Após essa seleção, com a leitura, foram selecionados aqueles trabalhos que faziam menção a proposta de reforma administrativa da PEC 32/2020, perfazendo um total de 19 trabalhos, que auxiliaram na base da discussão da temática. Nos capítulos subsequentes serão apresentados os temas do Regime Democrático, a Estabilidade,

conceito e histórico, uma breve relação entre os dois institutos e a análise da previsão da estabilidade na proposta de reforma da PEC 32/2020.

2 REGIME DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

A Democracia tem por conceito ser um regime de governo cuja a origem de seu poder vem do povo. Em regra, dentro de um governo democrático, todos os cidadãos possuem o mesmo estatuto e lhes é garantido o direito à participação política. Um aspecto muito importante da democracia é o poder de escolha que os cidadãos tem para elegerem um governante.

Originalmente, a ideia de democracia nasce na Grécia Antiga, em meados de 510 a.C, quando um aristocrata progressista lidera uma rebelião contra o último tirano e assim, surgem reformas que instauram a democracia em Atenas. Com isso, de forma resumida, decisões políticas começam a serem tomadas com a participação do povo através das assembleias, que ocorriam na praça pública chamada Ágora. Em que pese fossem considerados os cidadãos da Grécia antiga apenas os homens gregos, excluindo as mulheres, estrangeiros e as crianças, foi um passo importantíssimo para a estruturação da democracia e também sua evolução para concretizar este regime de governo nos dias atuais.

A ideia geral da democracia é trazer igualdade aos cidadãos, na ótica de que todos são iguais perante a lei e devem cumprir as mesmas regras e também que todos têm o direito à voz e ao voto, de serem ouvidos para que assim sejam tomadas as decisões. Antes de adentrar na democracia no Brasil, é importante citar que o sistema democrático pode ser organizado de forma direta ou indireta. A democracia direta consiste pelo voto direto, ou seja, os cidadãos expressam sua opinião diretamente sem intermediários para que as decisões políticas sejam tomadas. É utilizado o plebiscito como instrumento de voto direto, onde o povo poderá apreciar uma proposta que lhe foi apresentada.

Na nossa própria Constituição de 1988 traz que o povo poderá exercer a democracia direta de três maneiras diferentes: plebiscito, referendo e iniciativa popular. Já na democracia indireta ocorre de uma forma um pouco diferente. As decisões políticas não são tomadas diretamente pelo povo e sim por representantes que são escolhidos pelo povo para cuidar dos interesses da coletividade, como por exemplo, o Vereador que tem cargo do Poder Legislativo Municipal.

No Brasil, o processo de instauração da democracia veio após vinte anos da ditadura, com a promulgação da nova Constituição Brasileira de 1988, que garante a democracia em seu primeiro parágrafo: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece pilares para o regime democrático brasileiro, no qual destaca-se a efetivação da vontade das maiorias, a proteção dos direitos individuais e fundamentais e a proteção também das minorias. É de grande preocupação também a garantia dos direitos humanos fundamentais, que é essencial para qualquer governo democrático, para que, dentro de tantos aspectos, a população possa participar da vida pública de sua sociedade.

Em que pese toda essa ideia seja expressa em nossa Constituição, o que analisamos na realidade é um pouco diferente. Estamos envolvidos pela democracia representativa (ou indireta), porém, a vontade do povo pode estar conturbada por fatores sociais abalados. Fatores estes que podemos destacar a baixa escolaridade, escassez do acesso à informação de qualidade e a falta de disciplinas políticas na base escolar dos jovens para que cresçam com o pensamento crítico e lógico para exercerem o papel que a democracia lhes propõe.

Atualmente, não vemos uma fiscalização rígida por parte da população na atuação de quem está no poder. Infelizmente, o momento político atual está conturbado. Há insegurança política por parte dos eleitores e pouca demonstração de vontade dos candidatos, mesmo sendo candidatos repetitivos.

Portanto, para aumentarmos a rigidez do regime democrático brasileiro, uma boa saída é conscientizar a sociedade civil de sua participação política e preservar os mecanismos protetores de tal regime, como participação direta, preservar aos serviços públicos com mudanças de governos, entre outros.

3 A ESTABILIDADE NO BRASIL NOS TERMOS DA CF/88

A estabilidade no serviço público é um mecanismo de proteção dos servidores públicos em face da transitoriedade dos governos, a fim de manter as atividades prestadas pelo Estado em continuidade, mesmo que haja alternância político-ideológica dos gestores públicos. A estabilidade consiste em uma prerrogativa do servidor estável, aquele que foi

aprovado no estágio probatório de 3 anos, que impede sua exoneração fora das hipóteses previstas na Constituição Federal (BRAUNERT, BERNARDO, BRIDI, 2021).

A estabilidade, portanto, tem fundamento nos princípios da supremacia do interesse público, impessoalidade e moralidade, visto que ela defende o Estado e a máquina pública dos interesses pessoais dos governantes e seus aliados (LIMA, 2021).

Essa prerrogativa estatal tem origens europeias, datadas do século XX, em países como Alemanha, Bélgica, ou seja, foi prevista em diferentes legislações, antes de ser implementada no Brasil. Sua origem decorreu da necessidade de manutenção do funcionamento das atividades públicas, principalmente no sistema democrático, de que o rodízio de governos é inerente. Antes de sua aplicação, os servidores eram trocados conforme a troca de governantes aliados ou não, prevalecendo o clientelismo e nepotismo na organização estatal (LIMA, 2021).

A Constituição Federal de 1988 manteve a previsão da estabilidade no serviço público, originalmente, para aqueles que prestaram concurso e ocupam cargo de provimento efetivo, a partir de dois anos de efetivo exercício e aprovação no estágio probatório. Após a Emenda Constitucional n.19 de 1998, esse período passou para três anos (BRASIL, 1988).

Ao mesmo tempo em que a CF/88 trouxe essa garantia ao servidor, ela definiu situações em que pode haver a perda do cargo pelo servidor estável, ou seja, a estabilidade não é um direito absoluto, mas uma garantia para proteção do servidor de despedidas arbitrárias. As hipóteses de perda do cargo estão previstas em dois artigos na Carta Magna, são eles: artigo 41, que apresenta as hipóteses de perda por sentença transitada em julgado, processo administrativo, e avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar (a qual ainda não foi editada), e o artigo 169, que a previsão de perda do cargo, seguindo uma ordem taxativa, quando a despesa do ente exceder os limites da LRF, ficando o ente impedido no prazo de três anos de contratar novos servidores (BRASIL, 1988).

Dessa forma, tem-se que a Constituição apelidada de Constituição Cidadã manteve a previsão da estabilidade para além de proteger o servidor das arbitrariedades do gestor, proteger o regime democrático brasileiro.

4 A ESTABILIDADE NA REFORMA ADMINISTRATIVA DE 2021.

Em 2020, foi proposta uma Emenda à Constituição, organizada pelo Ministério da Economia, que pretendia uma reforma administrativa no setor público brasileiro, com 12 modificações em artigos da CF/88, conhecida como PEC 32/2020. A justificativa de tal reforma é que há um gasto muito grande no setor, e que não há entrega suficiente para a sociedade, uma das em destaque é, portanto, a estabilidade do servidor público (LIMA, 2021).

Há uma desidratação da carreira público, com a previsão de formar “vínculos públicos”, de modo genérico, o que relativiza os cargos públicos, transformando-o parte em empregos temporários, sem nenhuma garantia, tanto para o Estado, quanto para o servidor, pois, além de não prever a estabilidade para os servidores, flexibilizada a máxima do concurso público, abrindo margem para o retorno do apadrinhamento e clientelismo (BRAUNERT, BERNARDO, BRIDI, 2021).

A nova divisão de vínculos públicos proposta apresenta diferentes categorias, são eles: cargo por prazo Indeterminado, que irão compor a maior parte do quadro permanente que não são exclusivas de Estado, apesar de prever concurso, não há previsão da estabilidade; cargo típico de Estado, são os cargos que executam atividades finalísticas e indispensáveis exclusivamente públicas. São os únicos com direito a estabilidade, após cumprimento de pré-requisitos (a PEC 32/2020 não traz o que são esses cargos, delegando para lei tal função. Será necessário o vínculo de experiência, neste caso de no mínimo dois anos. Para a dispensa do cargo, seguir-se-á as mesmas hipóteses atuais); cargos de Liderança e Assessoramento, que são cargos de livre nomeação e exoneração, semelhantes aos cargos em comissão (não há previsão de limitação de nomeação para cargos estratégicos ou técnicos, inerentes aos cargos efetivos); e cargos por prazo determinado, que são cargos em que os contratados lidariam com necessidades temporárias de interesse público, com tempo estabelecido (NETO, 2022).

Buscou-se, nesta PEC, a facilitação do desligamento do servidor público, mitigando a força da estabilidade, porém, essas mudanças trazem consigo a flexibilização das bases da Administração Pública relativa à impessoalidade e à moralidade. Isso, porque, com a relativização do concurso, ampliação dos cargos comissionados e temporários, e ainda, o afrouxamento das formas de desligamento do servidor a cargo do gestor, favorecerá o retorno mais forte da administração patrimonialista (BRAUNERT, BERNARDO, BRIDI, 2021).

Além dessa violação, tem-se a violação a isonomia, quando há a previsão da manutenção do regime atual para os atuais servidores já estáveis. Além de criar discrepâncias

jurídicas, não resolverá os problemas apontados pela equipe que propôs tal mudança, e nem garantirá um bom ambiente de trabalho. Em relação a estabilidade, outra violação, é a própria definição do que será os cargos típicos de Estado ou não, podendo até ser vinculado as forças das categorias, para que sejam definidas como tal, para garantir a estabilidade (BORTOLINI, 2021).

A modificação dos requisitos para cargos de livre nomeação e exoneração prevista na PEC 32/2020 são grandes fatores de favorecimento de pessoas sem vínculo com o Estado ocupando cargos públicos, principalmente pessoas próximas aos gestores presentes em determinada época, além de favorecer o aumento da corrupção no Brasil, visto que os próximos e sem estabilidade protegerão os aliados, ou absterão das denúncias contra atos ímprobos, de acordo com o professor Celso Antônio Bandeira de Mello, uma forma de combate a esses atos ímprobos é diminuir pessoas temporárias e sem vínculos permanentes com Estado (SILVA E TAKESHITA, 2021).

A limitação da estabilidade para os cargos típicos de Estado, um grave prejuízo para o funcionalismo público, deixando o servidor totalmente dependente da chefia que está no cargo no momento, pois a PEC não traz qualquer dispositivo que regulamente o desligamento desse grupo (BORTOLINI, 2021). A previsão que existe é a delegação para uma lei ordinária a definição de formas de desligamento, que é uma lei que se subordina a mais simples tramitação no processo legislativo, além disso, não há qualquer menção de critérios objetivos para o desligamento, abrindo margem para a subjetividade no setor público (LIMA, 2021).

Em relação ao combate da competição ou seu aumento, a PEC desfavorece a ação ativa dos servidores contra situações que podem caracterizar violações as normas do setor público, visto que, a flexibilização das regras de estabilidade poderá gerar um aumento do receio daqueles que podem perder os empregos. Em paralelo a isso, a ampliação da possibilidade de outros cargos serem de livre nomeação e exoneração, poderá o gestor “emparelhar” os órgãos de segurança a seu favor, sem que haja preocupação com a técnica, apenas com relacionamentos jurídicos (BRAUNERT, BERNARDO, BRIDI, 2021).

Dessa forma, a atual proposta de reforma tende a reforçar aspectos da pessoalidade e dos interesses pessoais, ao invés de realmente aprimorar a Administração Público em prol da sociedade. E uma das ferramentas atuais de impessoalidade e segurança, a estabilidade, está

para ser desidratada, com justificativas desconectadas da realidade e objetivo de tal instituto (SILVA E TAKESHITA, 2021).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Democracia tem por conceito ser um regime de governo cuja a origem de seu poder vem do povo. Em regra, dentro de um governo democrático, todos os cidadãos possuem o mesmo estatuto e lhes é garantido o direito à participação política. Um aspecto muito importante da democracia é o poder de escolha que os cidadãos tem para elegerem um governante.

A estabilidade no serviço público é um mecanismo de proteção dos servidores públicos em face da transitoriedade dos governos, além de objetivar a manutenção das atividades estatais, busca manter a estabilidade do regime democrático favorecendo o controle social de dentro da máquina pública por seus integrantes. A estabilidade, portanto, tem fundamento nos princípios da supremacia do interesse público, impessoalidade e moralidade, visto que ela defende o Estado e a máquina pública dos interesses pessoais dos governantes e seus aliados (SILVA E TAKESHITA, 2021).

São necessárias reformas para o aprimoramento de qualquer entidade ou órgão, para que o Estado evolua e seja capaz de atender as necessidades sociais à medida que elas crescem. Entretanto, reformas de grande vulto ou impacto precisam ser desenvolvida por base em estudos e consultas públicas de entidades especialistas no tema, e não apenas embasadas num simples argumento de redução de despesas, sem nem apresentar dados que corroborem com essa justificativa.

O caso da PEC 32/2020 vem nesse sentido, sem embasamento teórico e prático de seu impacto na realidade brasileira. Além de não combater um problema estrutural dessa democracia, que é a corrupção, nos moldes que ela é apresentada favorecerá ainda mais o aparecimento (ou mascaramento) de tais situações. Por outro lado, a ser trabalhada em outros estudos a reforma promete a diminuição do gasto público, porém não traz nenhuma prova ou projeção de tal diminuição.

Em relação à estabilidade, tem-se como um impacto negativo a restrição de determinados cargos criando desigualdade e insegurança dentro do setor público, e a partir dessa insegurança, a participação dos servidores no controle social tende a diminuir, a fim de

que não haja despedidas arbitrárias que objetivariam apenas o silêncio daqueles interessados em combater a corrupção.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Flavia Pessoa de. Estabilidade do servidor público: limites e possibilidades dentro da proposta da nova reforma administrativa (PEC nº 32/2020). 2022.

BRAUNERT, Mariana Bettega; DA SILVA BERNARDO, Kelen Aparecida; DA CRUZ BRIDI, Maria Aparecida. Impactos da reforma administrativa sobre as formas de contratação e a estabilidade no setor público. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 84, 2021.

BORTOLINI, André Luís. Pec 32/2020 E A Estabilidade De Servidores Públicos Como Vilã Pec 32/2020 And The Stability Of Public Servers As Villain. **Ministério Público De Contas Do Estado Do Paraná**, P. 29.

CAMPOLLO, Karen Cristina Barbosa. **O REGIME DEMOCRÁTICO BRASILEIRO E A CONSCIÊNCIA POLÍTICA DA SOCIEDADE | Jurídico Certo**. Disponível em: <<https://juridicocerto.com/p/karencampollo/artigos/o-regime-democratico-brasileiro-e-a-consciencia-politica-da-sociedade-4596>>. Acesso em: 19 out. 2022.

FIGUEIREDO, Andréa de Souza Maciel Pires. Impactos esperados, no contexto da reforma administrativa, sobre a gestão de desempenho em órgãos da Administração Pública Federal. 2021.

GONÇALVES, Gustavo Araújo. LIMITAÇÃO DA ESTABILIDADE PARA CARGOS TÍPICOS DE ESTADO E A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DA PEC 32/2020. 2021.

LEMONS NETO, Katiane Emanuele. Administração pública no Brasil: a reforma gerencial de 1995 e a proposta da “nova” reforma administrativa prevista na pec 32/2020. 2022.

LIMA, Bruno Roberto de. Reforma administrativa e estabilidade no serviço público:: da Administração Gerencial ao Clientelismo Pós-Democrático. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, v. 8, n. 14, p. 156-176, 2021.

MACEDO, Lucila Mello de. O discurso sobre a atuação dos servidores públicos no Brasil. 2022.

MELO, Esaú Castro de Albuquerque; BARROS, Terezinha Cabral de Albuquerque Neta; BRASILEIRO, Cyntia Carolina Beserra. REFORMA ADMINISTRATIVA DO GOVERNO BOLSONARO: PARA ALÉM DO PATRIMONIALISMO. **Revista Inter-Legere**, v. 5, n. 34, p. c27344-c27344, 2022.

MENEZES, Pedro. **Democracia: o que é, origem, tipos e características - Toda Matéria**. Disponível em:

<<https://www.todamateria.com.br/democracia/#:~:text=A%20origem%20da%20democracia,i mplantaram%20a%20democracia%20em%20Atenas>>. Acesso em: 19 out. 2022.

RENNER, Carlos Eduardo Santos. O papel do servidor público na Constituição Federal de 1988 para a concretização do estado democrático de direito: uma missão ameaçada pela PEC n. ° 32/2020. 2022.

SÁ, Thaís. A REVISÃO DO REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE CONTRATAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS NA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32/2020. **Anais do EVINCI-UniBrasil**, v. 7, n. 1, p. 345-345, 2021.

SANTANA, Roberta. A proposta de Emenda Constitucional 32/2020 e suas implicações na prestação do serviço público. 2021.

SANTOS, Bárbara Cecília Alves dos. Os possíveis efeitos da proposta de reforma administrativa do governo Bolsonaro na gestão de pessoas da administração pública federal. 2021.

SANTOS, Iank Valério Alves dos; ALVES, Daíse. O INSTITUTO DA ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO SEGUNDO A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL-PEC Nº 32/2020. **Facit Business and Technology Journal**, v. 2, n. 36, 2022.

SÃO PAULO. **A democracia no Brasil**. Disponível em:

<<https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=277864#:~:text=Desde%20a%20Proclama%C3%A7%C3%A3o%20da%20Rep%C3%ABlica,no%20Brasil%20%C3%A9%20o%20presidencialismo>>. Acesso em: 19 out. 2022.

SILVA, Leda Maria Messias da; TAKESHITA, Leticia Mayumi Almeida. A estabilidade no serviço público como instrumento contra o assédio moral e a favor da moralidade nas relações de trabalho. **Revista Húmus**, v. 11, n. 31, 2021.

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

SIMÕES, André Pinho et al. Es (ins) tabilidade dos servidores públicos: da gênese à crise do instituto. 2021.