



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
ESCOLA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

ADRIANO DE CARVALHO RICARDO

A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO: UM BREVE HISTÓRICO
DO SURGIMENTO ATÉ A CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988

RIO DE JANEIRO – RJ

2022



ADRIANO DE CARVALHO RICARDO

A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO: UM BREVE HISTÓRICO
DO SURGIMENTO ATÉ A CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) como requisito parcial à obtenção de grau de Bacharel em Direito.
Orientadora: Professora Dr.^a Rosalina Correa de Araújo

RIO DE JANEIRO - RJ
2022

ADRIANO DE CARVALHO RICARDO

A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO: UM BREVE HISTÓRICO
DO SURGIMENTO ATÉ A CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Escola de Ciências Jurídicas e Políticas da
Universidade Federal do Estado do Rio de
Janeiro (UNIRIO) como requisito parcial à
obtenção de grau de Bacharel em Direito.
Rio de Janeiro, 19 de agosto de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Professora Dr.^a Rosalina Correia de Araújo

Professora Dr.^a Cinthia Rodrigues Menescal Palhares

Professora Dr.^a Cláudia Tannus Gurgel do Amaral

Rio de Janeiro - 2022

Dedico este trabalho a todos aqueles que estiveram comigo durante toda a jornada de sua construção, a saber: meus pais, meus professores (as), minha orientadora e aos meus amigos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus por me ouvir e atender nos momentos mais difíceis, momentos estes que inclusive duvidei de minha capacidade em realizar este trabalho, em seguida agradeço aos meus pais por todo afeto, dedicação e suporte que sempre me deram para que eu conseguisse chegar até onde cheguei.

Agradeço imensamente ainda a cada professor e professora que dedicou parte de seu tempo e disponibilizou de seu conhecimento para me tornar um pessoa melhor e com mais instrução intelectual.

Por fim, não poderia deixar de agradecer à minha orientadora, Professora Rosalina Correa de Araújo, que aceitou gentilmente me ajudar na construção e desenvolvimento deste trabalho, compartilhando de sua sabedoria e disponibilizando de seu precioso tempo.

A menos que modifiquem a nossa maneira de pensar, não seremos capazes de resolver os problemas causados pela forma como nos acostumamos a ver o mundo” (Albert Einstein)

RESUMO

O instituto da estabilidade do servidor público é uma garantia constitucional que permite aqueles ocupantes de cargos efetivos na Administração Pública direta, autárquica e fundacional uma expectativa de permanência no serviço público, desde que atendidas algumas exigências previstas em lei. Assim, o presente trabalho tem como objetivo realizar um histórico do instituto da estabilidade do servidor público até os dias atuais. Nesse sentido fez-se necessário uma pesquisa bibliográfica a respeito do instituto da estabilidade do servidor público, passando pelas diversas constituições brasileiras até à atual Carta Magna de 1988. Assim, após fazer algumas conceituações sobre o instituto da estabilidade do servidor público dadas pelos principais doutrinadores administrativistas e constitucionalistas, além de realizar consultas em algumas jurisprudências acerca da estabilidade e análise da Proposta de Emenda à Constituição n.º 32/2020 no campo específico da estabilidade, constatou-se que o instituto da estabilidade do servidor público passou por algumas transformações ao longo dos tempos, desde a Constituição de 1934 até nossa atual Carta Constitucional, sobretudo, com as inovações trazidas pela Emenda Constitucional n.º 19/1988.

Palavras-chave: Estabilidade; Servidor Público; Histórico; Jurisprudência; Constituição

ABSTRACT

The institute of public servant stability is a constitutional guarantee that allows those occupying effective positions in the direct, autarchic and foundational Public Administration an expectation of permanence in the public service, provided that some requirements provided for by law are met. Thus, the present work aims to carry out a history of the institute of stability of the public servant until the present day. In this sense, it was necessary to carry out a bibliographical research on the institute of stability of public servants, passing through the various Brazilian constitutions until the current Constitution of 1988. Thus, after making some concepts about the institute of stability of public servants given by the main scholars administrative and constitutionalists, in addition to carrying out consultations in some jurisprudence about the stability and analysis of the Proposed Amendment to the Constitution No. over time, from the 1934 Constitution to our current Constitutional Charter, especially with the innovations brought by Constitutional Amendment n.º 19/1988.

Keywords: Stability; Public server; Historic; Jurisprudence; Constitution

SUMÁRIO

Introdução	9
Capítulo 1: A Estabilidade do Servidor Público	12
Conceitos Gerais	12
Evolução Constitucional da Estabilidade: o instituto da estabilidade antes da Constituição de 1988	15
Capítulo 2: A Estabilidade na Constituição de 1988	21
A natureza das normas constitucionais sobre estabilidade	21
O instituto da estabilidade na PEC 32/2020	29
Capítulo 3: A Jurisprudência do STF sobre a estabilidade do servidor público na Constituição Federal de 1988	32
Conclusão	38
Referências	40

Introdução

A Administração Pública para o Prof.º Hely Lopes Meirelles (2016, p. 68) “em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade”.

Para Prof.^a Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 185) a Administração Pública também pode ser entendida a partir de uma concepção formal ou material, conforme definido abaixo:

em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa.

em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente ao Poder Executivo.

Assim, não há como se falar em Administração Pública sem tratar da figura dos agentes responsáveis por executar os atos e funções administrativas no serviço público, ou seja, seus servidores públicos que podem ser categorizados basicamente em: (a) estatutários (ocupantes de cargos públicos e regidos por regime estatutário); (b) empregados públicos (ocupantes de empregos públicos e contratados sobre regime de legislação trabalhista); (c) temporários (contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme disposto no art. 37, IX, da CF/88.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a investidura em cargo ou emprego público na Administração Pública se dê através de concurso público de provas ou provas e títulos (art. 37, II), e garante somente aos ocupantes de cargo efetivo após três anos de efetivo exercício (art.41, “*caput*”) e a avaliação especial de desempenho (art. 41, § 4º) o direito à estabilidade.

O instituto da estabilidade conforme veremos adiante passou por profundas transformações até chegar à sua concepção atual, sendo, constantemente objeto de discussões e críticas por parte dos diferentes atores da sociedade, como, a mídia, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os próprios servidores públicos.

Um importante instrumento que trouxe algumas modificações relevantes sobretudo na parte destinada à Administração Pública na Constituição Federal de 1988 foi a Emenda Constitucional n.º 19, de 1998, conhecida como Reforma Administrativa.

A EC n.º 19/98 propunha uma Administração Pública mais voltada para o atingimento de eficiência no serviço público, além de trazer uma série de alterações e novos dispositivos no texto constitucional, como por exemplo, a exigência de três anos para que o servidor público ocupante de cargo efetivo possa gozar de estabilidade, dado que antes a exigência era de dois anos; acrescentou ainda outras possibilidades do servidor público estável perder sua estabilidade; incrementou como requisito para o servidor público de cargo efetivo para alcançar a estabilidade no serviço público a necessidade de uma avaliação especial de desempenho constituída por comissão destinada a essa finalidade; dentre outras mudanças.

Nesse sentido, o presente trabalho tem por objetivo trazer um histórico do instituto da estabilidade do servidor público até os dias atuais, fazendo uma análise dos principais acontecimentos acerca da estabilidade. Sendo realizado para o alcance desse objetivo um método de pesquisa bibliográfica, baseada na leitura e interpretação de livros, artigos, legislações e jurisprudências relacionadas ao tema.

O trabalho está dividido em três capítulos, a saber: a estabilidade do servidor público; a estabilidade na Constituição Federal de 1988; e a jurisprudência do STF sobre a estabilidade do servidor público na Constituição Federal de 1988.

O primeiro capítulo aborda sobre a estabilidade do servidor público, buscando trazer algumas conceituações gerais sobre o instituto constitucional dadas pelos principais constitucionalistas e administrativistas em suas doutrinas, além de trazer uma parte destinada a abordar a evolução histórica da estabilidade ao longo dos tempos, desde de constituições pretéritas até a atual Carta Magna de 1988.

No segundo capítulo são feitas algumas considerações do instituto da estabilidade do servidor público na Constituição Federal de 1988, de maneira a trazer o entendimento da estabilidade na atual Carta Constitucional e algumas alterações trazidas pela Emenda Constitucional n.º 19/98 e as propostas de alterações que a PEC 32/2020.

Já o terceiro capítulo tece sobre as jurisprudências do Supremo Tribunal Federal sobre o instituto da estabilidade do servidor público e as considerações a respeito da PEC 32/2020. E por fim, em sua parte final, no trabalho, são apresentadas as conclusões a respeito da pesquisa realizada.

Capítulo 1: A Estabilidade do Servidor Público

Conceitos Gerais

A estabilidade do servidor público, instituto consagrado em nossa Constituição Federal de 1988, constitui uma importante garantia que permite ao ocupante de cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica ou fundacional uma expectativa de permanência no serviço público, desde que atingidas algumas determinações definidas em lei, não devendo jamais ser vista como um privilégio por parte daqueles que há possuem.

Nesse sentido, o instituto da estabilidade é definido pelo Professor Hely Lopes Meirelles (2016) como uma garantia constitucional que permite ao servidor público uma permanência funcional no serviço público, após sua nomeação para cargo de provimento efetivo, através de concurso público, desde que transcorrido o período de estágio probatório, nos termos do que dispõe o texto constitucional em seu art. 41, conforme, se lê abaixo:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade (BRASIL, 1988).

Nota-se que o instituto da estabilidade ao longo dos tempos passou por diversas mudanças, sobretudo, com a introdução da Emenda Constitucional n.º 19/98 conforme bem aponta o Prof.º Hely Lopes Meirelles (2016, p. 554):

O instituto da estabilidade sofreu profundas alterações com a EC 19, ditadas por dois objetivos básicos: atender ao princípio da eficiência e reduzir os gastos com os servidores públicos. Essas alterações não podem e não devem gerar uma volta ao passado. Com efeito, vale lembrar que, criada pela Carta de 1938, a estabilidade tinha por fim garantir o servidor público contra exonerações, de sorte a assegurar a continuidade do serviço, a propiciar um melhor exercício de suas funções e, também, a obstar aos efeitos decorrentes da mudança do Governo.

Ao abordar sobre o tema da estabilidade, cabe trazer a conceituação de alguns aspectos importantes que estão diretamente atrelados a este tema, como de servidor público e de eficiência.

Cabe então a colocação dada pela Prof.^a Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 1239) que nos traz a seguinte definição:

São servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres público.

Ainda segundo a Prof.^a Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 250)

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do 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.

Nas lições do Prof.º Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 297):

Estabilidade é o direito de não ser desligado senão em virtude de: (a) sentença judicial transitada em julgado (§ 12 , I, do mesmo artigo), (b) processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa (§ 12 , II), ou mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa (§ 12 , III)”.

Vale ressaltar que conforme aponta o Prof.º Hely Lopes Meirelles (2016) são condições primordiais para se falar em estabilidade no serviço público: (a) nomeação para cargo de provimento efetivo; (b) que esta nomeação se dê através de concurso público; (c) aprovação em estágio probatório com duração de três anos; (d) obrigatoriedade durante o estágio probatório de avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

O Prof.º Paulo Modesto (2007, p. 01) acerca do estágio probatório assim diz:

Trata-se de período de experiência, supervisionado pela Administração, destinado a verificar a real adequação de agentes públicos ocupantes de cargos de provimento efetivo ou de provimento vitalício na primeira fase da relação funcional que encetam com o Estado. Neste lapso de tempo, atualmente limitado para os agentes civis ao máximo de três anos, busca-se avaliar a retidão moral, a aptidão para a função, a disciplina, a responsabilidade, a assiduidade, a dedicação e a eficiência dos agentes empossados e em exercício, mediante observações e inspeções regulares.

O estágio probatório é encarado com um dos requisitos mais importantes para aquisição da estabilidade no serviço público, sendo constantemente objeto de discussões, e que inclusive, já teve súmulas emitidas, como a Súmula 21, do STJ, abaixo transcrita:

“Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade”.
(Súmula 21, STF)

Embora o instituto da estabilidade garantida ao servidor ocupante de cargo efetivo na Administração Pública certa garantia de permanência no serviço público, o mesmo jamais pode ser visto como um direito absoluto, ou seja, que o servidor estável jamais possa perder seu cargo. Nesse sentido, cabe mencionar que a própria carta constitucional traz em seu texto que o servidor público estável pode perder seu direito de estabilidade mediante: sentença judicial, processo administrativo disciplinar ou procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa (art. 41, § 1º, CF/88). Havendo ainda a possibilidade de perda da estabilidade pelo ocupante de cargo efetivo em caso de excesso de despesa com pessoal, nos termos do art. 169, § 1º, da CF/88.

Evolução Constitucional da Estabilidade: o instituto da estabilidade antes da Constituição de 1988

O instituto da estabilidade que é de suma importância e que ao longo dos tempos vem sendo objeto de discussões, tem sua origem muito anterior à Constituição de 1988.

A Constituição de 1934 embora não versasse expressamente a respeito do instituto, em seu art. 169, abaixo transcrito, nos traz uma ideia de algo muito próximo a estabilidade:

Art 169 - Os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em geral, depois de dez anos de efetivo exercício, só poderão ser destituídos em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, regulado por lei, e, no qual lhes será assegurada plena defesa. Parágrafo único - Os funcionários que contarem menos de dez anos de serviço efetivo não poderão ser destituídos dos seus cargos, senão por justa causa ou motivo de interesse público (BRASIL, 1934).

Assim, na vigência da Constituição de 1934, não havia a figura do servidor público e sim de funcionário público, que conforme dispõe em seu art. 169, passaria a gozar do instituto da estabilidade depois de dois anos de efetivo exercício após ter sido nomeado em concurso público de provas. Já aqueles que não tivessem entrado no serviço público por meio de concurso público, passariam a ter direito a estabilidade, logo após dez anos efetivo exercício.

Cabendo ainda mencionar que os funcionários públicos “estáveis” somente perderiam seus cargos na condição de terem sido sentenciados judicialmente ou através de processo administrativo, em que lhes fosse assegurada a ampla defesa.

A garantia constitucional da estabilidade no serviço público também se fez presente na Constituição de 1937, quando em seu art. 156, dispõe que:

Art 156 - O Poder Legislativo organizará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo aos seguintes preceitos desde já em vigor:

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

Observa-se que em 1937 passa a vigorar a ideia que o Poder Legislativo é quem deve organizar o Estatuto dos funcionários públicos, mas as regras para se alcançar a estabilidade no serviço público continuam as mesmas da Constituição de 1934.

Já em seu art. 157, a Constituição de 1937 prevê a possibilidade do funcionário público civil ser posto em disponibilidade recebendo vencimentos proporcionais ao tempo de serviço prestado, desde que a pena de exoneração não seja aplicável ao caso, sendo necessária a constituição de uma comissão disciplinar nomeada pelo Ministro ou chefe de serviço.

Art 157 - Poderá ser posto em disponibilidade, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, desde que não caiba no caso a pena de exoneração, o funcionário civil que estiver no gozo das garantias de estabilidade, se, a juízo de uma comissão disciplinar nomeada pelo Ministro ou chefe de serviço, o seu afastamento do exercício for considerado de conveniência ou de interesse público (BRASIL, 1937).

A Constituição de 1946, por sua vez, traz em seu texto o instituto da estabilidade ao versar em seu art. 18, Parágrafo Único, que na situação específica aqueles servidores da União, dos estados e dos municípios que por acaso tenham servido as forças expedicionárias brasileiras seriam considerados estáveis.

Art 18 - Não perderão a nacionalidade os brasileiros que, na última guerra, prestaram serviço militar às Nações aliadas, embora sem licença, do Governo brasileiro, nem os menores que, nas mesmas condições, os tenham prestado a outras nações. Parágrafo único - São considerados estáveis os atuais servidores da União, dos Estados e dos Municípios que tenham participado das forças expedicionárias brasileiras (BRASIL, 1946).

Outro dispositivo da Carta de 1946 que também discorre a respeito da estabilidade no serviço público é o seu art. 188, abaixo transcrito:

Art 188 - São estáveis:

I - depois de dois anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados por concurso;

II - depois de cinco anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados sem concurso.

Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica aos cargos de confiança nem aos que a lei declare de livre nomeação e demissão (BRASIL, 1946).

Nota-se agora que embora continue valendo a regra de dois anos de efetivo exercício para que funcionário público nomeado por concurso goze da estabilidade, houve um relaxamento quanto ao tempo de exercício para os funcionários que não entraram no serviço público através de concurso para ter direito a estabilidade, que agora passa a ser de apenas cinco anos e não mais dez.

Após um longo período sem uma nova constituição brasileira, em 1967, durante a vigência do Regime Militar, passamos a ter algumas novidades trazidas pela nova Carta Constitucional a respeito do tema da estabilidade que seu art. 99, § 1º, estabelece a necessidade de aprovação em concurso público para ser efetivado no serviço público ou adquirir a estabilidade.

Art 99 - São estáveis, após dois anos, os funcionários, quando nomeados por concurso.

§ 1º - Ninguém pode ser efetivado ou adquirir estabilidade, como funcionário, se não prestar concurso público. (BRASIL, 1967).

A Constituição de 1967 ainda falava da possibilidade de disponibilidade do funcionário estável, caso seu cargo seja extinto ou declarado pelo Poder Executivo sua desnecessidade.

Art 99 - São estáveis, após dois anos, os funcionários, quando nomeados por concurso.

§ 1º - Ninguém pode ser efetivado ou adquirir estabilidade, como funcionário, se não prestar concurso público.

§ 2º - Extinto o cargo ou declarada pelo Poder Executivo a sua desnecessidade, o funcionário estável ficará em disponibilidade remunerada, com proventos proporcionais ao tempo de serviço (Redação dada pelo Ato Complementar nº 40, de 1968) (BRASIL, 1967)

Observa-se ainda a possibilidade do funcionário estável ser posto em disponibilidade, desde que seu cargo seja extinto ou declarado pelo Poder Executivo como desnecessário.

Outra situação envolvendo a estabilidade no serviço público está presente no art. 178, da CF/67 que assim diz:

Art 178 - Ao ex-combatente da Força Expedicionária Brasileira, da Força Aérea Brasileira, da Marinha de Guerra e Marinha Mercante do Brasil que tenha participado efetivamente de operações bélicas na Segunda Guerra Mundial são assegurados os seguintes direitos: (Regulamento)

a) estabilidade, se funcionário público;

No que se refere a demissão do funcionário público a Constituição de 1967 previa a necessidade de sentença judiciária no caso de ocupante de cargo vitalício e no caso de ser estável, mediante sentença judicial ou processo administrativo no qual lhe fosse assegurada a ampla defesa, conforme disposto em seu art. 103, abaixo transcrito:

Art 103 - A demissão somente será aplicada ao funcionário:

I - vitalício, em virtude de sentença judiciária;

II - estável, na hipótese do número anterior, ou mediante processo administrativo, em que se lhe tenha assegurado ampla defesa (BRASIL, 1967).

Ainda durante o Regime Militar, com a vigência do Ato Institucional n.º 5, surge a Emenda Constitucional N.º 01, 17 de outubro de 1969, que edita um novo texto da Constituição de 1967. Contudo, não se observam grandes mudanças no que concerne ao tema da estabilidade do serviço público, conforme disposto nos dispositivos abaixo transcritos:

Art. 100. Serão estáveis, após dois anos de exercício, os funcionários nomeados por concurso.

Parágrafo único. Extinto o cargo ou declarada pelo Poder Executivo a sua desnecessidade, o funcionário estável ficará em disponibilidade remunerada, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço. (BRASIL, 1969)

Art. 103. Lei complementar, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, indicará quais as exceções às regras estabelecidas, quanto ao tempo e natureza de serviço, para aposentadoria, reforma, transferência para a inatividade e disponibilidade. (BRASIL, 1969)

Art. 105. A demissão somente será aplicada ao funcionário:

I - vitalício, em virtude de sentença judiciária;

II - estável, na hipótese do número anterior ou mediante processo administrativo, em que lhe seja assegurada ampla defesa. (BRASIL, 1969)

Art. 109. Lei federal, de iniciativa exclusiva dos Presidente da República, respeitado o disposto no artigo 97 e seu § 1º e no § 2º do artigo 108, definirá:

III - as condições para aquisição de estabilidade. (BRASIL, 1969)

Após esse longo período histórico, no qual houve o surgimento de algumas constituições brasileiras que mesmo de maneira tímida trataram do instituto da estabilidade do servidor público, foi somente com a Lei nº 2.942, de 1915 que ficou estabelecida a estabilidade dos ocupantes de cargos efetivos na Administração Pública.

Conforme aponta (Barbosa, 2009, p. 22), por meio da Lei nº 2.942, de 1915, foram criadas as Caixas de Aposentadoria dos Ferroviários, garantindo aqueles funcionários que possuíam mais de dez anos de serviço, a então estabilidade, não podendo ser demitidos sem que houvesse um processo administrativo. Na ocasião o propósito da lei é de permitir uma viabilidade do sistema de previdência, através do instituto da estabilidade dos funcionários.

Capítulo 2: A Estabilidade na Constituição de 1988

A natureza das normas constitucionais sobre estabilidade

A estabilidade é entendida como um verdadeiro direito constitucional que garante ao servidor público ocupante de cargo efetivo na Administração Pública certa tranquilidade de permanência funcional, desde que atendidos os requisitos para tal.

Ao longo dos tempos, diversos movimentos foram realizados no sentido de tornar o instituto da estabilidade do servidor público um instrumento cada vez mais sólido, sobretudo, com a promulgação da Carta de 1988, e logo depois com o advento da Emenda Constitucional n.º 19, de 1998, conhecida como Emenda da Reforma Administrativa, por trazer uma série de mudanças no texto constitucional, sobretudo, nos tópicos relacionados à Administração Pública e seus servidores.

Na Constituição Federal de 1988, antes das inovações trazidas pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998, era considerado estável aquele servidor público aprovado em concurso público, após dois anos de efetivo serviço (art. 41, da CF).

Antes da implementação da EC n.º 19, de 1998, a nossa Carta Magna de 1988, apenas trazia duas possibilidades do servidor público estável perder o seu cargo: (a) por sentença judicial transitada em julgado; (b) mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa.

Com o advento da EC n.º 19, de 1998, passaram a surgir mais duas possibilidades do servidor público perder sua estabilidade: (a) mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa; (b) por meio de cortes de despesa com pessoal, conforme, prevê o art. 169, § 4º, da CF/88.

Outra grande inovação trazida pela EC n.º 19, de 1998, foi que a estabilidade somente pode ser adquirida após três anos de efetivo exercício (art. 41, *caput*), não sendo essa nova regra temporal válida para aqueles servidores que já se encontravam nos quadros funcionais da Administração Pública antes da nova emenda, conforme previsto no art. 28, da EC n.º 19, 1998, abaixo transcrito:

Art. 28. É assegurado o prazo de dois anos de efetivo exercício para aquisição da estabilidade aos atuais servidores em estágio probatório, sem prejuízo da avaliação a que se refere o § 4º do art. 41 da Constituição Federal. (BRASIL, 1998)

A aquisição da estabilidade passa ainda a depender de uma avaliação de desempenho, na forma de lei complementar, sendo assegurada a ampla defesa ao servidor (art. 41, § 1º, III, da CF/88).

A EC n.º 19, de 1998, também pôs fim a discussão acerca da possibilidade do servidor celetista da administração direta, autárquica ou fundacional ser beneficiário da estabilidade, vez que trouxe de maneira expressa no *caput* do artigo 41, da Constituição Federal de 1988, que somente são estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

A emenda ainda incluiu na Constituição Federal de 1988 o artigo 247, estabelecendo que “as leis previstas no inciso III do § 1º do artigo 41 e no § 7º do artigo 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado”

Com a nova redação dada ao art. 39, da CF/88 pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998, deixa de existir a obrigatoriedade do regime jurídico único de pessoal para os servidores da Administração Pública direta, autárquica e fundacional dos entes federados.

Conforme nos ensina a Prof.^a Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “constituem decorrência da estabilidade os direitos à reintegração, à disponibilidade e ao aproveitamento (art. 41, §§ 2º e 3º, da CF/88)”.

Nesse sentido a Prof.^a Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 1369, p. 1370) define:

Reintegração é o reingresso do servidor demitido, quando seja invalidada por sentença judicial a sua demissão, sendo-lhe assegurado ressarcimento das vantagens ligadas ao cargo.

A disponibilidade é a garantia de inatividade remunerada, assegurada ao servidor estável, em caso de ser extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade.

O aproveitamento é o reingresso, no serviço público, do funcionário em disponibilidade, quando haja cargo vago de natureza e vencimento compatíveis com o anteriormente ocupado. Constitui ato vinculado para a Administração Pública, tendo em vista que, ocorrendo vaga, ela é obrigada a aproveitar em outro cargo o servidor que está em disponibilidade.

Outro mecanismo legal que também merece destaque quando o assunto é estabilidade do servidor público é a Lei 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

A Lei n.º 8.112/1990, em seu artigo 21, diz que “o servidor habilitado em concurso público e empossado em cargo de provimento efetivo adquirirá estabilidade no serviço público ao completar 2 (dois) anos de efetivo exercício”. Contudo, com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 19/98 o prazo para a aquisição da estabilidade passou a ser de três anos para todos os entes da federação.

Já em seu artigo 22, a lei infraconstitucional, dispõe que “o servidor estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar no qual lhe seja assegurada ampla defesa”, tal como constava o texto da Constituição Federal de 1988, antes da EC n.º 19/98.

A Lei n.º 8.112/1990, dispõe ainda sobre os institutos decorrentes da estabilidade: (a) reintegração (art. 28); (b) recondução (art. 29); (c) disponibilidade e aproveitamento (arts. 30, 31 e 32), abaixo transcritos:

Art. 28. A reintegração é a reinvestidura do servidor estável no cargo anteriormente ocupado, ou no cargo resultante de sua transformação, quando invalidada a sua demissão por decisão administrativa ou judicial, com ressarcimento de todas as vantagens.

§ 1º Na hipótese de o cargo ter sido extinto, o servidor ficará em disponibilidade, observado o disposto nos arts. 30 e 31.

§ 2º Encontrando-se provido o cargo, o seu eventual ocupante será reconduzido ao cargo de origem, sem direito à indenização ou aproveitado em outro cargo, ou, ainda, posto em disponibilidade. (LEI, 8.112. 1990)

Art. 29. Recondução é o retorno do servidor estável ao cargo anteriormente ocupado e decorrerá de:

I - inabilitação em estágio probatório relativo a outro cargo;

II - reintegração do anterior ocupante.

Parágrafo único. Encontrando-se provido o cargo de origem, o servidor será aproveitado em outro, observado o disposto no art. 30. (LEI, 8.112. 1990)

Art. 30. O retorno à atividade de servidor em disponibilidade far-se-á mediante aproveitamento obrigatório em cargo de atribuições e vencimentos compatíveis com o anteriormente ocupado. (LEI, 8.112. 1990)

Art. 31. O órgão Central do Sistema de Pessoal Civil determinará o imediato aproveitamento de servidor em disponibilidade em vaga que vier a ocorrer nos órgãos ou entidades da Administração Pública Federal.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no § 3º do art. 37, o servidor posto em disponibilidade poderá ser mantido sob responsabilidade do órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, até o seu adequado aproveitamento em outro órgão ou entidade. (Parágrafo incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97). (LEI, 8.112. 1990)

Art. 32. Será tornado sem efeito o aproveitamento e cassada a disponibilidade se o servidor não entrar em exercício no prazo legal, salvo doença comprovada por junta médica oficial. (LEI, 8.112. 1990)

Após algumas considerações a respeito do processo de construção do instituto da estabilidade no serviço público, merece destaque um resumo realizado por (MACHADO; UMBELINO, 2001), no qual é apresentado um quadro histórico sobre a instituição da estabilidade do servidor público no Brasil até 1994, conforme se vê abaixo:

Quadro 1: Histórico sobre a instituição da estabilidade do servidor público no Brasil.

Marco histórico	Situação	Contexto sócio-econômico	Comportamento político
Lei n. 2.942 de 1915	. Funcionário público com mais de dez anos de exercício só pode ser demitido mediante processo administrativo.	.Estruturação da administração pública, com vistas a impulsionar a modernização industrial do país.	
Constituição de 1934	. A estabilidade é garantida a todo servidor público com mais de dez anos de exercício e àqueles com dois anos, que tiverem ingressado por concurso. Obs: este preceito se mantém nas Constituições de 1937, 1946 e 1967.		
Decreto-lei n. 200 de 1967	. Expansão das empresas estatais. . Instituição da natureza jurídica fundacional e autárquica. . Maior flexibilidade nos procedimentos de contratação e demissão do servidor público – regime celetista.		

<p>Constituição de 1988</p>	<ul style="list-style-type: none"> . A estabilidade é garantida àqueles que tiverem dois anos de exercício; ingresso mediante concurso. . A estabilidade é estendida àqueles com cinco anos continuados de exercício, sem ingresso por concurso público. . Instituição do Regime Jurídico Único (RJU). . Mantido o preceito da disponibilidade do servidor público (criado pela Constituição de 1946). <p>Obs.: apesar das manifestações de intenções de votos favoráveis ao fim da estabilidade, durante o processo de votação, nenhum voto sequer foi dado para a aprovação da matéria.</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Abertura política. . Crise fiscal do Estado. .Descentralização da administração pública. .Crescimento da participação e aumento das demandas por políticas de cunho social. .Aumento do corporativismo dos servidores. 	
-----------------------------	---	--	--

Marco histórico	Situação	Contexto sócio-econômico	Comportamento político
<p>Governo Collor 1990</p>	<p>. É usado o preceito da disponibilidade do servidor público como instrumento de contenção dos gastos públicos, mas os “disponibilizados” recebem remuneração integral, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal.</p> <p>. Utilização dos instrumentos de descentralização. Ex.: SUS</p>	<p>. Agravamento da crise fiscal do Estado.</p> <p>. Desmonte da máquina pública.</p> <p>. Aumentam os pedidos de aposentadoria dos servidores.</p>	<p>. Estilo “imperialista” de governar.</p> <p>. Constrangimento do comportamento dos parlamentares em função de interesses eleitorais.</p> <p>. Fragmentação do comportamento partidário: principalistas – partidos à esquerda do espectro ideológico, clientelistas e pluralistas. Pressão dos governadores de Estado.</p>
<p>Revisão Constitucio nal 1994</p>	<p>. Do total de emendas apresentadas pela sociedade civil apenas 2% se referiam à questão da estabilidade, e das emendas apresentadas pelos parlamentares apenas 2,5%.</p> <p>. Por acordo entre o governo e os partidos políticos não foi emitido parecer do relator sobre a matéria.</p>	<p>. Agravamento da crise fiscal do Estado.</p> <p>. Internacionalização da economia.</p>	<p>. Formação de dois blocos no Congresso Nacional: um contra e outro a favor da Revisão.</p> <p>. Entre os favoráveis não havia consenso sobre o escopo dos trabalhos revisores.</p> <p>Questões relacionadas à administração pública não entraram na agenda de negociação do grupo favorável à Revisão.</p> <p>. Questões relacionadas à administração pública não entraram na agenda de negociação do grupo favorável à Revisão.</p>

<p>Governo FHC 1995 (tendências)</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Flexibilização da estabilidade. . Autonomia de gestão às estatais. . Contratação de empregados celetistas. . Descentralização da administração federal – viabiliza a transferência de quadros de pessoal, bens e instalações. . Revisão dos mecanismos de avaliação de desempenho dos servidores. . Disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço. . Estágio probatório de cinco anos. 	<ul style="list-style-type: none"> . Globalização. . Contenção dos gastos públicos. . Governo de tendência social- democrata. . Reforma do Estado. . Superação do Estado interventor e empresarial. . Equiparação dos mercados públicos e privados. 	<ul style="list-style-type: none"> . Executivo aberto às negociações com o Congresso. . Constrangimento do comportamento dos parlamentares em função de interesses eleitorais. . Fragmentação do comportamento partidário: principalistas – partidos à esquerda do espectro ideológico, clientelistas e pluralistas. . Pressão dos governadores.
--------------------------------------	---	---	--

Fonte: MACHADO, Érica Máximo; UMBELINO, Lícia Maria. A questão da estabilidade do servidor público no Brasil: perspectivas de flexibilização. Brasília: ENAP, 1995. Texto para discussão, 2. Disponível em: <<http://www.ena.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=259>>. cesso em: 06 jul. 2022.

O instituto da estabilidade na PEC 32/2020

A Administração Pública Brasileira, nas lições da Prof.^a Maria Sylvia Zanella Di Pietro em seu sentido formal, é composta por uma série de pessoas, agentes e órgãos que desempenham as funções administrativas do Estado estabelecidas em lei. Essa estrutura administrativa do nosso Estado apresenta vários dispositivos que versam a respeito de suas regras e de seu pessoal, sobretudo no texto de nossa Carta Magna.

Mas, não é de hoje que nossa Administração Pública vem sofrendo diferentes mudanças, sobretudo aquelas que envolvem seus agentes. Assim, nesse contexto de trazer inovações, é que já há algumas décadas as Reformas Administrativas vem sendo constantemente promovidas no Brasil, trazendo alterações constitucionais e infralegais com intuito de se fazer implementar um modelo de Administração Gerencial, focado no atendimento do princípio constitucional da eficiência.

Dessa maneira é que desde que passou a governar o país, o atual Governo Federal vem tentando aprovar uma série de medidas que visam trazer modificações na Administração Pública, e com isso vem tentando ver aprovada a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) N.º 32/2020, comumente conhecida como PEC da Reforma Administrativa.

A PEC 32/2020 vem sendo vendida pelo atual Governo como uma medida para trazer mais eficiência, celeridade e inovação para o serviço público brasileiro, se propondo ainda acabar com os “privilégios” dos servidores públicos, além de reduzir os gastos com a máquina pública.

A Proposta de Emenda Constitucional trata-se de uma ação do Governo Federal que visa trazer uma Reforma Administrativa na Administração Pública, mas que traz uma série de medidas que alteram disposições importantes na Constituição, sobretudo, aquelas contidas em seu Capítulo VII (DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA), que versam entre outros assuntos sobre as formas de investidura dos cargos, empregos e funções na Administração Pública Direta e Indireta, os vencimentos dos servidores públicos em geral, as vedações de acúmulos de cargos e funções públicas, alguns direitos dos servidores públicos, a estabilidade no serviço público, etc.

Uma alteração considerável que a PEC busca é na forma de ingresso no serviço público, que embora ainda continuaria sendo através de concurso público de provas ou de provas e títulos, ela não prevê a possibilidade de prorrogação no prazo de validade dos concursos, além de fazer uma divisão na forma e requisitos de ingressos no serviço público entre cargos com vínculo e cargos típicos de Estado.

Assim, a investidura em cargos com vínculo por prazo indeterminado passaria a depender de aprovação em concurso público de provas ou provas e títulos, exigência de um período no mínimo de um ano de experiência com desempenho satisfatório, além de classificação final dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público, entre aqueles mais bem avaliados ao final do período exigido de um ano de vínculo de experiência.

Já para os cargos típicos de Estado a investida passaria a depender além da aprovação em concurso de provas ou provas e títulos, de cumprimento de período de no mínimo de dois anos de vínculo de experiência com desempenho satisfatório e ficar classificado dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público, entre os mais bem avaliados ao final do período do vínculo de experiência.

Dessa forma, o instituto da estabilidade no serviço público deixaria de existir para aqueles que não exerçam cargos típicos de Estado, conseqüentemente os servidores públicos que ocuparem os cargos com vínculo passam a ficar mais vulneráveis às pressões impostas por seus superiores, uma vez que a estabilidade que visa em primeiro lugar garantir que os ocupantes de cargos públicos possam exercer suas atividades em prol do interesse público e não de possíveis interesses privados de seus superiores sem medo de sofrer represálias de serem demitidos ou exonerados injustamente.

Capítulo 3: A Jurisprudência do STF sobre a estabilidade do servidor público na Constituição Federal de 1988

O instituto da estabilidade ao longo dos tempos vem sendo objeto de muitas discussões e questionamentos seja por parte da mídia, dos diferentes atores políticos dos Poderes Legislativo e Executivo, agentes públicos e da própria sociedade brasileira. Nesse sentido, a Corte Suprema do Poder Judiciário algumas vezes é acionada para por fim em certos conflitos existentes relacionados ao tema da estabilidade do servidor público.

Assim, vejamos alguns casos nos quais o Supremo Tribunal Federal - STF teve que se manifestar a respeito de ações envolvendo a estabilidade do servidor público prevista na Constituição Federal de 1988.

Recentemente o STF teve que se manifestar na Ação Rescisória 2.553 do Distrito Federal envolvendo a não observância do art. 28 da Emenda Constitucional N.º 19/1998, conforme descrito abaixo:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO RESCISÓRIA. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/1998. INOBSERVÂNCIA DO ART. 28, QUE ESTABELECE REGRA DE TRANSIÇÃO RELATIVA AO PRAZO DE AQUISIÇÃO DE ESTABILIDADE POR SERVIDORES PÚBLICOS.

1. Ação rescisória ajuizada com fulcro no art. 966, V, do CPC/2015 contra acórdão que denegou a ordem postulada pelo sindicato autor.

2. O tribunal de origem consignou que os servidores “ingressaram no serviço público no final de 1997 e início de 1998, poucos meses antes do advento da Emenda Constitucional nº 19, o curso do prazo do estágio e estabilidade estava em andamento” e, ao final, entendeu que eles estavam submetidos ao prazo de 3 (três) anos para a aquisição da estabilidade no serviço público. Decisão mantida pelo STF no acórdão recorrido.

3. Há que se reconhecer a violação ao art. 28 da Emenda Constitucional nº 19/1998, que fixou regra de transição para os servidores que se encontravam com o prazo de estágio probatório em curso no momento da sua entrada em vigor, assegurando-lhes o prazo de dois anos para a aquisição da estabilidade (“Art. 28. É assegurado o prazo de dois anos de efetivo exercício para aquisição da estabilidade aos atuais servidores em estágio probatório, sem prejuízo da avaliação a que se refere o § 4º do art. 41 da Constituição Federal.”).

4. Ação rescisória cujo pedido se julga procedente.

(STF - AR: 2553 DF, Relator: ROBERTO BARROSO,
Data de Julgamento: 23/08/2021, Tribunal Pleno, Data
de Publicação: 08/09/2021)

A Ação Rescisória 2.553 do Distrito Federal foi ajuizada pelo Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil – SINDIRECEITA, em face da União, e buscava o afastamento de uma decisão monocrática dada pela Ministra Rosa Weber, nos autos do Recurso Extraordinário nº 783.030.

O objeto de discussão na ação em questão é a não observância do art. 28, da Emenda Constitucional n.º 19/1988, que em linhas gerais estabelece uma regra de transição no que diz respeito ao período necessário para se alcançar a estabilidade no serviço público daqueles ocupantes de cargos efetivos quando na entrada em vigor no novo prazo de três anos imposto pela mesma emenda em seu art. 6º que traz modificações no texto constitucional em seu art. 41.

Art. 6º O art. 41 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

- I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;
- II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;
- III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

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

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

Assim, o STF na Ação Rescisória 2.553 do Distrito Federal deu razão ao Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil – SINDIRECEITA, se manifestando no sentido de garantir aqueles ocupantes de cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica ou fundacional que já se encontravam em situação de estágio probatório o prazo de dois anos para aquisição da estabilidade, sendo válida a nova regra de três anos imposta pelo EC n.º 19/1998 somente para os novos servidores.

Outro exemplo muito comum são as ações que dizem respeito a reprovação de servidor em estágio probatório, como o descrito a seguir, nos Agravos Regimentais no Recurso Extraordinário 805941:

Agravos regimentais no recurso extraordinário. Administrativo. Reprovação de servidor em estágio probatório. Exoneração posterior. Possibilidade. Ato meramente declaratório. Precedentes. Honorários advocatícios. Valor mantido.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que o ato de exoneração do servidor é meramente declaratório, podendo ocorrer após o prazo de 3 anos fixados para o estágio probatório, desde que as avaliações de desempenho sejam efetuadas dentro do prazo constitucional.

2. Os honorários advocatícios foram fixados em conformidade com o que estabelece o art. 20, §§ 3º e 4º, do Código de Processo Civil.

3. Agravos regimentais não providos.

(STF - AgR RE: 805491 SP - SÃO PAULO, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 23/02/2016, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-083 29-04-2016)

O caso em tela é de suma importância dado que trata da questão do período de estágio probatório e da necessidade de avaliação especial de desempenho para que o ocupante do cargo efetivo dentro da Administração direta, autárquica ou fundacional tenha direito à estabilidade no serviço público.

Nas lições do Prof.º Hely Lopes Meirelles (2016, p. 555), “o estágio probatório é o período de exercício do servidor durante o qual é observado e apurada pela Administração a conveniência ou não de sua permanência no serviço público, mediante a verificação dos requisitos estabelecidos em lei para a aquisição da estabilidade (idoneidade moral, aptidão, disciplina, assiduidade, dedicação ao serviço, eficiência etc.)”.

Vale ressaltar que a avaliação especial de desempenho foi uma novidade trazida pela Emenda Constitucional n.º 19/1998 e que deve ocorrer durante o período de estágio probatório do servidor público que é de três anos. Assim, o servidor público pode ou não ser aprovado no estágio probatório, e somente após ocorrida a avaliação e aprovação do estágio probatório que o mesmo pode ser considerado estável no serviço público.

A Corte Suprema também já se manifestou algumas vezes no sentido de firmar-se contra a ampliação do direito de estabilidade para agentes públicos de empresas públicas e sociedades de economia, conforme se nota no caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.546 do estado do Maranhão.

SERVIDOR PÚBLICO – ESTABILIDADE. Os servidores públicos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tal como os da União, ficaram sob a regência do artigo 19 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988. Conflita com o preceito norma de Constituição estadual a ampliar o previsto, a ponto de serem alcançados prestadores de serviços de sociedades de economia mista e empresas públicas. (STF - ADI 3546 - MARANHÃO, Órgão julgador: Tribunal Pleno Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Julgamento: 13/10/2020, Publicação: 25/11/2020)

A Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.546 do estado do Maranhão foi ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil no sentido de ver afastado o disposto no art. 5º, “caput”, e seu parágrafo único, do Ato das Disposições Transitórias da Carta do Estado do Maranhão, por entender que o mesmo não obedece ao disposto no texto da Constituição Federal de 1988.

Art. 5º – Os servidores públicos do Estado, da administração direta, indireta e das fundações públicas, em exercício na data da publicação da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos professores de nível superior nem aos ocupantes de cargos, funções ou empregos de confiança ou em comissão, nem aos que a lei declare de livre nomeação. (MARANHÃO, ADCT)

‘ Ao estabelecer em seu ADCT que o instituto da estabilidade estaria garantido aos servidores do Estado, da administração direta, indireta e das fundações públicas, a Carta do Estado do Maranhão acabou extrapolando nas possibilidades de aquisição da estabilidade dos seus servidores públicos, de maneira a contrariar ao disposto no texto constitucional da Carta Magna de 1988 e o entendimento do Supremo Tribunal Federal no tocante ao tema ao serem categóricos em dizer que só que só há de se falar em estabilidade de servidor público ocupante de cargo de provimento efetivo pertencente à Administração direta, autárquica ou fundacional, não sendo possível que empregados públicos gozem de tal direito.

A Corte Suprema também já se manifestou a respeito de questão envolvendo uma extensão do instituto da estabilidade aos empregados públicos, no Agravo Regimental 631485, como se nota abaixo:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRABALHISTA. FUNCIONÁRIO DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. REGIME CELETISTA. ESTABILIDADE. DISPENSA IMOTIVADA. A estabilidade dos servidores públicos não se aplica aos funcionários de sociedade de economia mista. Estes são regidos por legislação específica [Consolidação das Leis Trabalhistas], que contém normas de proteção ao trabalhador no caso de dispensa imotivada. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - AI 631485 AgR - PARAÍBA, Órgão julgador: Segunda Turma, Relator(a): Min. EROS GRAU, Julgamento: 17/04/2007, Publicação: 11/05/2007)

No caso em tela o Supremo Tribunal Federal mais uma vez firmou entendimento que o instituto da estabilidade assegurado pela Constituição Federal somente cabe aos servidores públicos ocupantes de cargos de provimento efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, não havendo que se falar na possibilidade de empregado público seja de empresa pública ou sociedade de economia mista gozar de tal direito, vez que o mesmo embora atue na Administração Pública, não é regido por estatuto próprio e sim pela Legislação Trabalhista, a saber: Consolidação das Leis Trabalhista - CLT.

O Supremo Tribunal Federal (STF) também vem se manifestando a respeito do instituto da estabilidade do servidor público presente na Constituição Federal de 1988 por meio de suas Súmulas, como as abaixo transcritas:

Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade. (Súmula 21, STF)

É necessário processo administrativo com ampla defesa, para demissão de funcionário admitido por concurso. (Súmula 20, STF)

É inadmissível segunda punição de servidor público, baseada no mesmo processo em que se fundou a primeira. (Súmula 19, STF)

O Tribunal Superior do Trabalho também já se manifestou acerca da impossibilidade de empregado público ter direito à estabilidade no serviço público através da Súmula 390, abaixo transcrita:

ESTABILIDADE. ART. 41 DA CF/1988. CELETISTA. ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA OU FUNDACIONAL. APLICABILIDADE. EMPREGADO DE EMPRESA PÚBLICA E SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. INAPLICÁVEL (conversão das Orientações Jurisprudenciais nºs 229 e 265 da SBDI-1 e da Orientação Jurisprudencial nº 22 da SBDI-2) - Res. 129/2005, DJ 20, 22 e 25.04.2005

I - O servidor público celetista da administração direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988. (ex-OJs nºs 265 da SBDI-1 - inserida em 27.09.2002 - e 22 da SBDI-2 - inserida em 20.09.2000)

II - Ao empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, ainda que admitido mediante aprovação em concurso público, não é garantida a estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988. (ex-OJ nº 229 da SBDI-1 - inserida em 20.06.2001)

No que se refere a PEC 32/2020 cabe mencionar não haver quaisquer manifestações por parte do Supremo Tribunal Federal, contudo, fazendo uma análise no texto da emenda nos dispositivos referentes ao instituto da estabilidade há que notar que a estabilidade que vem sendo há anos defendida por parte de nossa Corte Suprema se encontra ameaçada, pois em seu texto original a proposta do atual Governo é de uma limitação da estabilidade somente aos cargos típicos de Estados.

Mas, cabe ressaltar que embora a PEC 32/2020 em seu texto original defenda a ideia de uma estabilidade somente para aqueles servidores que ocupem cargos típicos de Estado, não existe lei que define categoricamente quais são as carreiras típicas de Estado na Administração Pública Brasileira.

Conclusão

O instituto da estabilidade do servidor público ocupante de cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional tem suas origens muito antes da Constituição Federal de 1988, como demonstrado no trabalho já se falava mesmo que de maneira ainda muito incipiente e tímida da estabilidade nas Constituições pretéritas de 1934, 1937 e 1946.

As Cartas Constitucionais de 1934 e 1937 estabeleciam que o servidor público (na época denominado de funcionário público) que tivesse ingresso no serviço público por meio de concurso ou ainda que não tivesse ingressado através de concurso mas que já contasse mais de dez anos de efetivo exercício só poderia ser destituído de seu cargo por meio de sentença judicial ou mediante processo administrativo, regulado por lei, e, no qual lhe fosse assegurada plena defesa. Ou seja, embora estas Constituições não mencionassem de maneira tão direta, pode-se inferir que à época, já existia uma certa estabilidade do servidor público.

A Constituição Federal de 1946, por sua vez também trazia em seu texto a regra do servidor público que houvesse entrado no serviço público por meio de concurso e contasse com mais de dois anos de efetivo exercício só poderia ser desligado do serviço público meio de sentença judicial ou mediante processo administrativo, regulado por lei, e, no qual lhe fosse assegurada plena defesa. Já para aqueles que embora não tivessem ingresso no serviço público através de concurso, mas que já contavam com mais de cinco anos de efetivo exercício também surgia a garantia de uma certa estabilidade, uma vez que só meio de sentença judicial ou mediante processo administrativo, regulado por lei, e, no qual lhe fosse assegurada plena defesa que poderiam ser desligados de seus cargos.

Ainda no período nebuloso pelo qual passou o Estado Brasileiro durante o regime militar, o instituto da estabilidade do servidor público se fez presente nas Cartas de 1967 e 1969 , quando houve a necessidade de concurso público para ser efetivado ou adquirir a estabilidade no serviço público.

Na época também estas Constituições estabeleciam expressamente que os servidores após dois anos passariam a gozar da estabilidade no serviço público, além de versarem sobre a possibilidade do servidor público ficar em disponibilidade remunerada caso seu cargo fosse declarado desnecessário pelo Poder executivo.

A Carta Constitucional de 1967 e a Emenda Constitucional N.º 01 de 1969 também mantiveram a regra de que o servidor público estável só perderia seu cargo em virtude de sentença judicial ou mediante processo administrativo em que lhe fosse assegurada ampla defesa.

Por fim, com a chegada da Constituição Federal de 1988, o instituto da estabilidade passa a ganhar cada vez mais relevância na sociedade brasileira, sobretudo com o advento da Emenda Constitucional n.º 19/1998 conhecida como Reforma Administrativa, uma vez que ela trouxe uma série de modificações no texto constitucional, sobretudo, na parte que envolve o servidor público.

Uma das inovações significativas trazida pela EC n.º 19, de 1998, foi o surgimento de mais duas possibilidades do servidor público perder sua estabilidade: (a) mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa; (b) por meio de cortes de despesa com pessoal, conforme, prevê o art. 169, § 4º, da CF/88.

Outra novidade trazida pela referida emenda constitucional foi o aumento de dois para três anos de efetivo exercício para que o ocupante de cargo efetivo dentro da Administração Pública direta, autárquica e fundacional possa gozar do direito à estabilidade.

Por fim, cabe mencionar que a estabilidade vem ao longo dos tempos, desde do seu surgimento até os dias atuais passando muitos questionamentos e críticas por parte dos diferentes atores da sociedade brasileira, sendo inclusive algumas vezes ameaçada sua existência no serviço público, como por exemplo, por meio da Proposta de Emenda Constitucional 32, de 2020, proposta pelo Governo Federal que em seu texto original pretendia uma espécie de limitação do instituto da estabilidade, de maneira que somente os ocupantes de cargos ditos típicos de estado poderiam gozar dessa garantia constitucional.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional N.º 01, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 21 jun. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 27 jun. 2022.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 21 jun. 2022.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 21 jun. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional N.º 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>.

Acesso em: 07 jul. 2022.

BRASIL. Lei N.º 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 08 jul. 2022.

BRASIL. Lei N.º 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9962.htm>. Acesso em: 05 jul. 2022.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição N.º 32/2020, de 03 de setembro de 2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula n.º 21. Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade. Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p. 39.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula n.º 20. É necessário processo administrativo com ampla defesa, para demissão de funcionário admitido por concurso. Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p. 39.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula n.º 19. É inadmissível segunda punição de servidor público, baseada no mesmo processo em que se fundou a primeira. Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p. 39.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula n.º 390. ESTABILIDADE. ART. 41 DA CF/1988. CELETISTA. ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA OU FUNDACIONAL. APLICABILIDADE. EMPREGADO DE EMPRESA PÚBLICA E SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. INAPLICÁVEL (conversão das Orientações Jurisprudenciais n.ºs 229 e 265 da SBDI-1 e da Orientação Jurisprudencial n.º 22 da

SBDI-2) - Res. 129/2005, DJ 20, 22 e 25.04.2005; I - O servidor público celetista da administração direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988. (ex-OJs nºs 265 da SBDI-1 - inserida em 27.09.2002 - e 22 da SBDI-2 - inserida em 20.09.2000); II - Ao empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, ainda que admitido mediante aprovação em concurso público, não é garantida a estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988. ex-OJ nº 229 da SBDI. Inserida em 20.06.2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Rescisória 2.553/DF. Autor: Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil (SINDIRECEITA). Réu: União. Relator: Min. Roberto Barroso. Distrito Federal. Julgamento: 23 de agosto de 2021. Publicação: 08 de setembro de 2021. Disponível em:<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757148300>>. Acesso em: 15 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravos Regimentais no Recurso Extraordinário 805941. Agravantes: Maria Lúcia Aparecida Guimarães Martins; Município de São José dos Campos. Relator: Min. Dias Toffoli. São Paulo. Julgamento: 23 de fevereiro de 2016. Publicação: 29 de abril de 2016. Disponível em:<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10823941>>. Acesso em: 15 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.546. Requerente: Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. Relator: Min. Marco Aurélio. Maranhão. Julgamento: 13 de outubro de 2020. Publicação: 25 de novembro de 2020. Disponível em:<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754470240>>. Acesso em 10 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental 631485. Agravante: José Augusto de Mendonça. Agravado: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Relator: Min. Eros Grau. Paraíba. Julgamento: 17 de abril de 2007. Publicação: 11 de maio de 2007. Disponível em: <

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=453876>>.

Acesso em: 09 jul. 2022.

BRASIL. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Biblioteca Central. Divisão de Atendimento ao Usuário. **Manual para elaboração e normatização de trabalho de conclusão de curso**. Rio de Janeiro: UNIRIO, 2020. Disponível em: <<http://www.unirio.br/ccjp/arquivos/manual-de-tcc>>. Acesso em: 01 jul. 2022

BARBOSA, Maria Antônia. **A estabilidade do servidor público e o princípio da eficiência**. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação *latu sensu* em Administração Legislativa) - Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS, Brasília, 2009.

DI PIETRO, Maria. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

GIL, Antônio. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LOPES, Juliano Freitas. **Histórico da estabilidade dos servidores públicos no Brasil: análise da importância da estabilidade à luz do princípio da eficiência e da EC 19/98**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC, Criciúma, 2014.

MEIRELLES, Hely. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MACHADO, E. M.; UMBELINO, L. M. A questão da estabilidade do servidor público no Brasil: perspectivas de flexibilização. Brasília: ENAP, 1995. Texto para discussão, 2. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=259>>. Acesso em: 25 jun. 2022.

MELLO, Celso. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MODESTO, Paulo. Estágio Probatório: questões controversas. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura (RDAI)**. Salvador, jul./set. 2019. Disponível em: <<https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/250/231>>. Acesso em: 15 jul. 2022.