



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS

Curso de Bacharelado em Direito / Curso de Bacharelado em Relações Internacionais

CAROLINA VIANA GUIMARÃES

**REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL: UMA ANÁLISE CRÍTICA À
ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO NA PEC 32/2020**

**BRASÍLIA
2022**

CAROLINA VIANA GUIMARÃES

**REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL: UMA ANÁLISE CRÍTICA À
ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO NA PEC 32/2020**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito/Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Prof. Me. Carlos Orlando Pinto

**BRASÍLIA
2022**

CAROLINA VIANA GUIMARÃES

**REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL: UMA ANÁLISE CRÍTICA À
ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO NA PEC 32/2020**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito/Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Prof. Me. Carlos Orlando Pinto

Brasília/DF, ____ de _____ de 2022.

BANCA AVALIADORA

Professor(a) Orientador(a)

Professor(a) Avaliador(a)

REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL: UMA ANÁLISE CRÍTICA À ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO NA PEC 32/2020

Autor: Carolina Viana Guimarães

Resumo O objetivo geral deste artigo é analisar qualitativamente a PEC 32/2020, apontando os principais aspectos de formulação e tomada de decisão. Especificamente, visa analisar as propostas implementadas pela PEC para reformular o sistema de estabilidade do funcionalismo público efetivo. Isto porque, a proposta de limitação do direito de estabilidade apenas aos cargos típicos de Estado, torna-a problemática diante do modelo de Estado adotado pela CF/88 em que os servidores públicos estáveis são os protagonistas na consecução dos fins previstos na Constituição Federal. Além disso, é importante destacar que a estabilidade inclui o direito de conferir ao servidor o efetivo cumprimento de determinadas condições e requisitos, o que impede sua demissão arbitrária, protege seu desempenho pessoal e inibe interrupções ineficientes no serviço público. Desta forma, para alcançar tal objetivo utilizar-se-á método de pesquisa hipotético dedutivo com pesquisas, em legislações, doutrinas e artigos especializados. Por fim, reitera-se a relevância e pertinência de se discutir padrões de concorrência, estabilidade dos servidores, cargos comissionados e desempenho funcional, desde que condizente com o entendimento constitucional do Estado democrático de Direito.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma administrativa. PEC 32/2020. Servidores públicos. Estabilidade.

SUMÁRIO: Introdução. 1 Administração Pública: Conceito E Seus Agentes. - 1.1 Poderes do Estado e Atuação Administrativa. - 1.2 Funções da Administração Pública. - 1.3 Princípios da Administração Pública. - 2 Histórico Das Reformas Da Administração Pública No Brasil. - 3 Estabilidade Dos Servidores Públicos Na Atualidade. - 3.1 Estabilidade Dos Servidores Públicos Proposta Pela PEC. - 3.2 Estabilidade diante do Direito Adquirido e da Segurança Jurídica, garantidos pela Constituição De 1988. Considerações Finais. Referências.

INTRODUÇÃO

As reformas administrativas vêm ocorrendo no Brasil e no mundo ao longo do tempo, mas poucas alcançaram o sucesso esperado, seja porque não foram feitas de forma técnica, seja pela complexidade do assunto, ou porque são planejamentos amplos e de longo prazo para crises que precisam ser tratadas, em que os direitos dos funcionários são garantidos e aumentados ou perdidos e suprimidos, dependendo das circunstâncias do momento.

O presente trabalho objetivo analisar a proposta original de Emenda Constitucional nº 32/2020, que se aprovada causará impacto direto aos servidores públicos, no que tange a estabilidade, e se estes impactos seriam negativos ou positivos sob a luz da Constituição Federal de 1988.

Não obstante, entende-se por servidores públicos aqueles aprovados em concurso público nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal e são regidos por estatutos que descrevam seus direitos e deveres.

Nesta senda, embora o foco da PEC 32/2020 seja a reorganização dos serviços públicos, a realização da pesquisa é relevante e atinge a sociedade como um todo. Assim, tendo em visto a amplitude do tema e suas múltiplas abordagens, o estudo tem como foco central a análise das mudanças em relação à estabilidade dos servidores público trazidas pela proposta de emenda à Constituição.

Assim, para elucidar de que forma os servidores públicos são afetados pela PEC 32/2020 nos regimes estatutário e celetista (Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)), será necessário estudar a administração pública, a organização administrativa dos poderes e as funções do Estado, bem como os princípios inerentes à administração pública.

Posteriormente será estudado o histórico das reformas administrativas no Brasil, bem como a posposta de Emenda à Constituição nº 32/2020, com foco na estabilidade do servidor público.

Não obstante, quanto à reforma administrativa, Uadi (1998) a define como uma reforma que altera significativamente o sistema administrativo, regras e princípios, controle de custos e formas de financiamento, com profundo impacto na vida dos agentes públicos.

Portanto, após os esclarecimentos necessários da pesquisa, partimos da hipótese de que a PEC 32/2020 fragiliza os serviços públicos ao limitar a estabilidade do servidor público, permitindo assim maior interferência política.

Além disso, se busca entender quais são os fatores que mais impactam os servidores na PEC 32/2020 e verificar se as mudanças propostas no projeto de emenda são realmente efetivas ao Estado.

Para isto, utilizar-se-á revisão bibliográfica como forma de permitir o aprofundamento e a reflexão, com base em análises existentes na literatura profissional. Como técnica de pesquisa, com base em reflexões na literatura e na construção do próprio amadurecimento, buscou-se entender o impacto que a aprovação da PEC 32/2020 causaria aos servidores e à sociedade, além de sistematizar as relações de causa e efeitos.

Quanto ao processo de busca do conhecimento, a pesquisa será exploratória devido à novidade do tema e ao fato de que os resultados científicos existentes, embora crescentes, ainda precisam ser aprofundados para tornar os aspectos do conhecimento científico concretos. O processo analítico da pesquisa no seu aspecto qualitativa, buscará o conhecimento com base na literatura especializada sobre o assunto por meio das informações coletadas.

Como método procedimental, serão utilizados métodos descritivos para buscar explicações de fenômenos sociais a partir de contradições, analisando assim os diferentes fatores que produzem determinado resultado, revelando a complexidade dos fatores sociais no processo.

Por fim, conclui-se que as diversas mudanças sistemáticas apresentadas pela PEC32/2020 afetam diretamente a atividade dos servidores públicos, principalmente as sobre o aspecto da estabilidade, pela importância e determinação legal aos cargos exercidos por eles.

1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITO E SEUS AGENTES

A administração pública pode ser compreendida por mais de uma forma, a depender do sentido que é analisada. Normalmente, usa-se dois sentidos para identifica-la: o sentido objetivo e o sentido subjetivo.

Como preceituam Fernando Ferreira Baltar Neto e Ronny Charles Lopes de Torres (2018, p. 31) a Administração Pública é a faceta organizacional do Estado voltada para o atendimento das necessidades coletivas no desempenho da função administrativa.

Assim, para o devido entendimento das necessidades coletivas, a função exercida pela Administração Pública pode ser interpretada em dois sentidos, pelo sentido objetivo (administração pública) e pelo subjetivo (Administração Pública).

Sucintamente, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 185) assim os identifica:

- a) No sentido subjetivo, formal ou orgânico, designa a entidade que exerce atividades administrativas, incluindo pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos, responsáveis pelo exercício de uma das funções tripartites das atividades do Estado: a função administrativa;
- b) No sentido objetivo, material ou funcional, especifica a natureza das atividades exercidas pela entidade referida; neste sentido, a administração pública é a função administrativa pela qual o poder executivo é o principal responsável.

Assim, entende-se como Administração Pública no sentido subjetivo, orgânico ou formal todos os agentes, pessoas jurídicas e órgãos que cumprem a atividade administrativa pública. Enquanto, no sentido objetivo, material, operacional ou funcional, a administração pública é entendida pela atividade empreendida por esses agentes que resguardam o interesse público por intermédio da função administrativa que lhe é atribuída, exercida, principalmente, pelo Poder Executivo. (MELLO, 2021, p.32).

Carvalho (2020, p. 36) leciona que a administração pública é baseada em critérios materiais ou objetivos e se confunde com funções administrativas e que, portanto, são entendidas pelas atividades administrativas exercidas pelo Estado, em razão da efetiva manutenção do interesse público.

No entanto, as funções administrativas não podem ser confundidas com as funções políticas do Estado, visto que o Poder Executivo possui os poderes executivo e decisório apenas dentro de seu mandato, sendo incapaz de tomar escolhas de natureza política. (Carvalho, 2020, p. 36).

Como visto, a administração pública no sentido objetivo é aquela atividade exercida pelos órgãos e entes do Estado que não pode ser confundida com a função política de Estado. Assim Di Pietro (2020, p. 188-189), distingue a função política com a função administrativa no sentido objetivo:

Basicamente, as funções políticas incluem atividades legislativas e diretivas comuns; as funções executivas incluem serviço público, intervenção, fomento e polícia. Não há distinção precisa entre essas duas funções. Do ponto de vista do conteúdo (material), não há diferença, pois leis específicas se aplicam em ambos os casos. No entanto, algumas características parecem estar presentes na função política: ela contém atributos diretamente derivados e regulados pela constituição; preocupam-se com a Polis, a sociedade, a nação, e não com os interesses individuais. (DI PIETRO, 2020, pp. 188-189).

Ressalta-se que a função política é exercida de modo objetivo e subjetivo, no sentido amplo de administração pública, em que a função é estritamente relacionada ao governo, ao contrário do conceito de administração pública em sentido estrito, que visa retratar a atividade administrativa realizada por órgãos, entidades e agentes (subjetivo, formal ou orgânico) ou pela própria atividade administrativa do Estado (objetivo, material ou funcional). Neste sentido:

A administração pública em sentido amplo inclui órgãos de governo – e as funções políticas que desempenham – bem como instituições e pessoas

jurídicas que desempenham funções puramente administrativas. Nesse contexto, as funções políticas devem ser entendidas como a definição de diretrizes e planos de ação governamentais, planos de atuação estatais e determinação das chamadas políticas públicas. As funções administrativas, por outro lado, resumem-se à simples execução de políticas públicas formuladas na atividade política de forma profissional, técnica e neutra. (ALEXANDRINO; PAULO, 2021, p. 18-19).

Assim, pode-se compreender:

[...] administração pública em sentido amplo, incluindo os órgãos governamentais (Governo) no sentido subjetivo e os órgãos administrativos (administração pública no sentido estrito e próprio), bem como as funções políticas no sentido objetivo e administração. (DI PIETRO, 2020, p. 193).

Nesta senda, o conceito estrito de administração pública, em seu sentido subjetivo, é aquele que tem a presença de órgãos, entidades e agentes que executam a atividade administrativa. Em outras palavras, compreende-se como Administração Pública, todos os entes que realizam as atividades administrativas.

Não obstante, o Brasil adota padrões formais para a administração pública. Assim, de acordo com nosso ordenamento jurídico, a administração pública é totalmente integrada por: (i) aqueles que fazem parte da chamada administração direta (estes constituem a estrutura de figuras políticas que exercem funções administrativas); (ii) e pelas entidades de gestão indireta. (ALEXANDRINO; PAULO, 2021, p. 19).

Em que se pese o sentido subjetivo de Administração Pública, adotado pelo Brasil, utiliza-se de duas formas para melhor compreensão da prática das atividades públicas realizadas e outros aspectos. Assim refere Licinia Rossi (2020, p. 47):

- a) Administração pública direta: composta pelos membros federais e suas respectivas instituições: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
- b) Administração pública indireta: definida como o conjunto de pessoas jurídicas, de direito público ou privado, criadas ou constituídas por lei específica, que atuam em conjunto com a administração direta na prestação de serviços públicos ou na condução de atividades econômicas. (ROSSI, 2020, p. 47).

O Decreto-Lei nº 200 de 1967 que dispõe sobre a organização da Administração Federal, inclusive aponta a divisão da Administração Direta e Indireta, indicando entidades que fazem parte desta:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) Fundações públicas.

Dessa forma, complementa Oliveira (2021, p. 161) a Administração Pública Indireta é composta por entidades administrativas, elaboradas por descentralização legal e associadas ao respectivo Ente federado, das quais fazem parte as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas (estatais), podendo ser incluídas, ainda, as subsidiárias das empresas estatais e as empresas privadas controladas pelo Estado.

Não obstante, as empresas públicas e sociedades de economia mista apesar de estarem no rol da Administração Pública, também as atividades econômicas indicadas no art. 173 da Constituição Federal de 1988.

Assim, mesmo sendo possível que certas entidades que não fazem parte da administração pública exerçam atividades de função administrativa, no Brasil, essas entidades não correspondem à administração pública, visto que o país adota o conceito subjetivo, conforme suscitam Marcelo Alexandrino e Vidente de Paulo (2021, p. 20):

Por outro lado, as entidades privadas que não fazem parte da administração pública formal exercem atividades identificadas como funções administrativas, como concessionárias de serviços públicos (atuando em regime de delegação) e organizações sociais (realizando atividades de utilidade pública, sob gestão contratos com o governo, mas que não são a administração pública formal). Apesar dessas atividades, vale reiterar que essas entidades privadas não fazem parte da administração pública brasileira, justamente porque o Brasil adotou padrões formais. (ALEXANDRINO; PAULO, 2021, p. 20).

Neste sentido, a Administração Pública Direta é composta pelos entes federativos e os órgãos que fazem parte e a Administração Pública Indireta é aquela composta por entidades administrativas para a prestação de serviços públicos ou atividades econômicas.

No próximo tópico serão retratadas as funções realizadas pela administração pública no sentido objetivo, material ou funcional. Sob esse aspecto, são compreendidas pelas atividades próprias exercidas pela administração pública, atividades que remetem à função administrativa.

Ademais, a administração pública é um órgão do Estado organizado para realizar seus serviços e atender às necessidades coletivas. Para Meirelles (2016, p. 55), um estudo geral da administração pública, "incluindo sua estrutura e atividades, deve partir do conceito de Estado sobre o qual repousa todo o conceito moderno de organização e funcionamento do serviço público a ser prestado aos administrados.

Junquillo (2010, p. 16) destaca que “não é fácil definir o conceito de administração pública dada a sua amplitude e complexidade”. Isso permite que o conceito se expanda (incluindo a ortografia) para cobrir a amplitude de sua expressão, de modo que várias referências são consideradas.

Em linhas gerais, refere-se ao conjunto de órgãos governamentais com funções políticas e órgãos administrativos com funções administrativas. A rigor, a administração pública é definida como um conjunto de órgãos, entidades e agentes públicos que exercem as funções administrativas do Estado.

Segundo Paludo (2012), governo em sentido amplo inclui tanto o governo responsável pela tomada de decisões políticas e a estrutura administrativa, quanto o poder executivo que implementa essas decisões. Por outro lado, as funções administrativas em sentido estrito incluem apenas aquelas relacionadas à execução de programas governamentais, prestação de serviços e outras atividades.

Ainda, pode ser visto como um conjunto de órgãos, serviços e agentes estatais que buscam atender às necessidades da sociedade. Portanto, é a administração do interesse público pela prestação de serviços públicos, dividida em administração direta (União, Estados, Distritos Federais e Municípios) e administração indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e, outras descentralizações administrativas).

Desta forma, o agente público é qualquer pessoa que preste qualquer tipo de serviço ou função pública para o Estado, que no sentido mais amplo da expressão significa qualquer atividade pública.

Não obstante, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) define agente público como "aquele que por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de nomeação ou vínculo, mandato, cargo, emprego exerça função nas entidades mencionadas anteriormente”.

Portanto, trata-se de um gênero em que são espécies os funcionários públicos, os servidores públicos, e os terceirizados e contratados por um determinado período de tempo.

Nessa via, os servidores públicos são titulares de cargos validamente ofertados ou cargos de comissão, regidos pela Lei 8.112/90 e sujeitos a responsabilidades administrativas

determinadas por meio de processos administrativos disciplinares ou sindicância de rito punitivo.

Ao passo que, o funcionário público pode ter dois significados. O primeiro entendo como funcionário público de gestão direta, autarquias e fundações empregado nos termos da Lei 9.962/2000 e da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A rescisão desses contratos em ato unilateral do poder executivo deve ser precedida de processo administrativo que garanta a participação do empregado na produção de provas, defesa adequada e julgamento objetivo.

O segundo é o emprego público na administração pública indireta, nas empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado. Eles também são empregados no sistema CLT.

E por fim, são os agentes públicos contratados por tempo determinado que exercem funções públicas não relacionadas a cargos ou empregos públicos de forma precária e temporária, como aqueles contratados por tempo determinado para atender a necessidades temporárias de interesse público, estão desobrigados de concursos públicos. Regulamentados pela Lei nº 8.745, de 09/12/93 e não estão sujeitos às disposições da Lei nº 8.112/90 (CGU, 2016).

1.1 Poderes do Estado e Atuação Administrativa

O Estado brasileiro, adotou a tripartição de poderes para estruturar o seu funcionamento, dividindo os poderes em Judiciário, Poder Executivo e Poder Legislativo. Assim, sobre o tema, Mazza explica:

O Poder Executivo é um complexo de instituições estatais estruturadas verticalmente sob a liderança superior do "Chefe Executivo" (Presidente da República, Governador ou Prefeito, dependendo da esfera federativa em análise). O poder executivo, juntamente com os poderes legislativo e judiciário, constitui uma autoridade estatal tripartida. (MAZZA, 2021, p. 98).

O artigo 2º da Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são poderes independentes e harmoniosos entre si. Sobre esta divisão Matheus Carvalho (2020, p. 34) descreve:

O Brasil adota a teoria tripartida de funções e organização do Estado de Montesquieu, onde essas funções são distribuídas entre os poderes da organização apropriada. [...] Esses são os poderes estruturais e

organizacionais do Estado que não devem ser confundidos com o poder administrativo – o instrumento que é delegado à administração pública para atingir seus interesses, divididos em normativos, hierárquicos, disciplinares e poder de polícia. (CARVALHO, 2020, p. 34).

Dessa forma, organização do Brasil foi pautada na tripartição de poderes realizada por Montesquieu, sendo um dos preceitos fundamentais da Constituição Federal brasileira que, além de estabelecer os poderes legislativo, executivo e judiciário, também leciona que estes seriam independentes, mas harmônicos entre si.

Assim foram atribuídas funções a cada um dos Poderes de Estado. Ao Poder Legislativo foi exercida a função normativa ou legislativa; ao Poder Executivo, a função administrativa; e, ao Poder Judiciário, a função jurisdicional, conforme conceitua José dos Santos Carvalho Filho (2020, p. 73).

Tais funções atribuídas aos poderes correspondem a funções típicas e atípicas, as quais poderão ser realizadas pelos demais em momentos específicos e pertinentes, mas não de forma regular.

Além das funções típicas de cada poder, cada um exerce também uma função dita atípica com caráter especial, como forma de garantir a harmonia constitucional entre eles. Nesse sentido, o legislador exercerá de forma atípica uma função executiva na condução do processo licitatório para contratação dos serviços requeridos pelo órgão. Da mesma forma, o Poder Executivo poderá expedir medidas cautelares na forma permitida pela Constituição Federal e, nestes casos, atuar de forma atípica na função legislativa. (CARVALHO, 2020, p. 35).

Tratando-se de funções típicas, o Poder Judiciário tem a incumbência de julgar os atos ou direitos quando se encontram sob ameaça ou lesão. Já o Poder Legislativo é aquele que tem como atividade principal a criação das leis. Por sua vez, o Poder Executivo visa administrar o Estado. Neste sentido leciona Carvalho Filho (2020, p. 73-74):

Por isso, os poderes do Estado, embora tenham suas funções normais (funções típicas), também exercem funções que são essencialmente poderes diferentes (funções atípicas), e obviamente sempre são habilitadas pela constituição. Por exemplo, além de suas funções normativas, o Legislativo exerce competência quando o Senado processa e julga o Presidente da República (artigo 52, I, CF) ou ministros do Supremo Tribunal Federal por crimes de responsabilidade. (artigo 52, II, CF). Desempenha também funções administrativas enquanto estiver na organização (artigo 51 IV e artigo 52 XIII, CF). Por fim, o poder executivo, principal responsável pelas funções administrativas, também exerce funções normativas atípicas, por exemplo, ao estabelecer normas gerais e abstratas por meio de seus poderes de fiscalização (artigo 62.º do CF). Quanto a função judiciária típica, assim

considerada a função de resolver conflitos de interesse por meio do cunho da certeza (*res iudicata*), é na verdade monopolizada pelo judiciário, e é exercida pelo legislativo apenas em casos excepcionais expressamente mencionados na constituição. (CARVALHO FILHO, 2020, pp. 73-74).

Denota-se que além das funções típicas de cada um dos três poderes relativas a legislar, julgar e executar, é possível que estes realizem atividades distintas que, em regra, seriam de incumbência dos demais poderes, mas que, em determinadas situações, são possíveis de serem realizadas.

A separação dos poderes da União pode ser entendida como uma distribuição de funções entre os poderes e não uma simples divisão entre elas, sendo capaz de manter a unidade do poder estatal:

Mencionamos a função principal de cada poder estatal porque, embora idealmente toda função de cada poder seja privada, na prática isso não acontece porque todos os poderes precisam realizar atos administrativos, ainda que limitados a organização e seu funcionamento, e no especial reconhecido pela Constituição, para exercer as funções e praticar os atos; a rigor, pertencentes a outro poder. Portanto, o que existe não é a separação de poderes com absoluta separação de poderes, mas a distribuição das três principais funções estatais entre instituições independentes, mas uma coordenação harmoniosa em seu funcionamento, até porque os poderes estatais são unos e indivisíveis. (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 64).

Nesse diapasão, o Estado brasileiro adotou a administração pública como método para organizar, executar e gerir as atividades estatais. Através dela a organização do Estado é realizada por intermédio de órgãos e agentes estatais que exercem a função administrativa, não havendo a obrigatoriedade de serem, especificamente, do Poder Executivo.

A Administração Pública (com letras maiúsculas) é um conceito inconsistente com o poder executivo. Atualmente, o referido termo trata-se de um conjunto de órgãos e agentes do Estado que exercem funções executivas, sejam eles do Executivo, Legislativo, Judiciário ou qualquer outro órgão do Estado (como o Ministério público e a Defensoria Pública).

Dessa forma, quando por exemplo o Supremo Tribunal Federal cria uma comissão de licitação para contratar determinado prestador de serviço, a comissão e seus agentes pertencem à administração pública porque exercem essa função administrativa. (MAZZA, 2021, pp. 98-99).

Nesse contexto, Carvalho (2020 p. 35) destaca que embora a função executiva seja típica do Poder Executivo, o conceito de administração pública não lhe corresponde, havendo uma possibilidade dos demais Poderes exercerem tal função mesmo que atipicamente.

Deste modo, percebe-se que a atuação administrativa poderá ser realizada por quaisquer dos poderes da União, indicados no art. 2º da CF/88, não se sujeitando somente ao Poder Executivo, mas também ao Poder Judiciário e Legislativo, mesmo que de forma atípica.

Posto isso, o próximo tópico tem como enfoque retratar acerca da administração pública em si, delimitando seu conceito e evidenciando os sentidos que o termo é apresentado no ordenamento jurídico brasileiro.

1.2 Funções da Administração Pública

Apesar das funções da administração pública estarem indicadas no sentido objetivo do conceito, as atividades foram sendo acrescentadas no decorrer dos anos, passando a ser identificadas como as quatro funções precípua da administração pública. Essas tarefas foram atribuídas ao Poder Público durante os séculos XIX e XX, refere Mazza (2021, p. 104):

- 1) O exercício do poder de polícia: Esta foi a primeira tarefa fundamental atribuída ao governo, ainda no século XIX, durante o chamado "Estado-polícia" ou "Estado-Gendarme". O poder de polícia consiste em o Estado restringir e regular a liberdade e a propriedade privada no interesse público;
- 2) Prestação de serviços públicos: Na primeira metade do século XX, especialmente após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), as chamadas constituições sociais (México em 1917 e Alemanha ou Weimar em 1919) começaram a atribuir ao Estado na prestação de serviços públicos como por exemplo, ao fornecimento de transporte público, água encanada e energia elétrica;
- 3) O desenvolvimento de atividades de fomento: Na segunda metade do século XX, a administração pública também passou a estimular setores sociais específicos para promover o desenvolvimento da ordem social e econômica. (MAZZA, 2021, p. 104).

Além das atividades de poder de polícia, prestação de serviços públicos e da realização de atividades de fomento, também pode ser citada a intervenção que busca atuar na atividade econômica de forma direta ou indireta. Sobre o tema assim Mazza leciona (2021, p. 105):

Na ausência de fundamentos teóricos relevantes, os concursos públicos passam a envolver a quarta tarefa fundamental da administração moderna: as atividades de intervenção, subdivididas nas seguintes categorias:

- a) Intervenção na propriedade privada: compreende todas as ações do Estado de limitação da propriedade em favor do interesse público, visando o cumprimento do princípio da “função social da propriedade” (art. 5º, XXIII, da CF);
- b) Intervenção do domínio econômico (regulação): incluindo a disciplina estatal, normatização e fiscalização dos agentes econômicos;
- c) Intervenção na esfera social: É a ação do Estado que visa apoiar grupos economicamente desfavorecidos com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais. (MAZZA, 2021, p. 105).

Nesse sentido, o poder de polícia pode ser compreendido através da prática de certas atividades como as de fiscalização, delimitando as liberdades de modo a adequar-se ao interesse público. Já os serviços públicos, são práticas realizadas pela administração pública na forma de comodidades ou utilidades para a população.

Não obstante, a atividade de fomento busca incentivar a iniciativa privada a fim de que atividades de interesse coletivo sejam desenvolvidas. Enquanto a atividade de intervenção busca garantir que ocorra o devido uso da propriedade, cumprindo sua função social, no domínio econômico para regular as atividades ou de domínio social, visando a redução das desigualdades sociais, por exemplo.

Na perspectiva de Alexandrino e Paulo (2021, p. 21) as funções são assim compreendidas:

- 1) serviço público (prestações concretas que representem, em si mesmas, diretamente, utilidades ou comodidades materiais para a população em geral, oferecidas pela administração pública formal ou por particulares delegatários, sob regime jurídico de direito público);
- 2) polícia administrativa (restrições ou condicionamentos impostos ao exercício de atividades privadas em benefício do interesse público; exemplo típico são as atividades de fiscalização);
- 3) fomento (incentivo à iniciativa privada de utilidade pública, por exemplo, mediante a concessão de subvenções e benefícios fiscais);
- 4) intervenção (abrangendo toda intervenção do Estado no setor privado, exceto a sua atuação direta como agente econômico; estão incluídas a intervenção na propriedade privada, a exemplo da desapropriação e do tombamento, e a intervenção no domínio econômico como agente normativo e regulador, por exemplo, mediante a atuação das agências reguladoras, a adoção de medidas de repressão a práticas tendentes à eliminação da concorrência, a formação de estoques reguladores etc.).

As atividades acima suscitadas correspondem a função administrativa realizada pela administração pública para garantir que o interesse público seja resguardado. Então, a partir do poder de polícia, da atividade de fomento, dos serviços públicos e da intervenção, seja ela

no domínio econômico, social ou na propriedade privada, a administração assegura o interesse público.

Posto isso, o próximo ponto visa elucidar sobre os princípios que a administração pública deve se pautar a fim de que os interesses de toda a coletividade sejam satisfeitos.

1.3 Princípios da Administração Pública

A administração pública tem como intuito o resguardo do interesse de toda a coletividade a partir de práticas como as suscitadas anteriormente ou através de formas que tais atos sejam, de fato, satisfeitos.

Assim como menciona Carvalho (2020, p. 68), os princípios são relevantes para a definição da atuação estatal como normas orientadoras das condutas do agente público, de forma a buscar a satisfação dos interesses da coletividade.

Dessa forma, os princípios básicos da administração pública estão sintetizados em doze regras de cumprimento permanente e obrigatória para o bom administrador e na interpretação do Direito Administrativo: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público, conforme listam Meirelles e Burle Filho (2016, p. 91-92).

Como o direito administrativo não possui um código específico como a maioria das disciplinas do direito, é fundamental que existam parâmetros a serem seguidos pelas leis que retratam sobre os mais diversos temas de direito administrativo.

Visto que o direito administrativo brasileiro não é codificado, as funções do direito - que em outros campos são desempenhados pelo código - pertencem aos princípios, que sistematizam e unificam o direito administrativo.

Em outras palavras, os princípios são regras gerais que as doutrinas identificam como os valores básicos de um sistema coeso. (MAZZA, 2021, p. 189). Do mesmo modo Di Pietro (2020, p. 219) ressalta a importância dos princípios para o direito administrativo:

Sendo a origem do direito administrativo uma formulação pretoriana e não codificada, estes princípios sempre desempenharam um papel importante neste ramo do direito, permitindo que o executivo e o judiciário estabeleçam o necessário equilíbrio entre os direitos dos regulados e as prerrogativas do poder executivo. (DI PIETRO, 2020, p. 219).

Nesse contexto, é fundamental e necessário que alguns preceitos sejam respeitados a fim de que a função administrativa seja executada com qualidade. O art. 37 da CF/88 assim prevê:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...].

Assim, a Constituição Federal de 1988 explicita que os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência devem ser obedecidos pela administração pública seja ela direta ou indireta.

Tem tidos como mais relevantes para a administração pública, os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público sob o interesse privado. Esses princípios fundamentais decorrem das aparentes polaridades do direito administrativo – liberdade individual e autoridade administrativa – e por isso, não são específicos do direito administrativo, pois informam todos os ramos do direito público.

Por isso, os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público sob o interesse privado são essenciais porque todo o resto é construído a partir deles. (DI PIETRO, 2020, p. 219).

Em contrapartida, para Rossi (2020, p. 64) são os princípios da indisponibilidade do interesse público e da supremacia do interesse público sob o interesse privado os mais relevantes do direito administrativo.

Como visto, os princípios servem para que o papel realizado pelo administrador seja bem empregado, sem deixar que o interesse público seja esquecido. Apesar da discordância quanto aos princípios fundamentais, constatou-se que os indicados na Constituição Federal são elementos essenciais que a administração pública deve obedecer.

Conclui-se, portanto, que todos os princípios referidos são fundamentais para garantir que o interesse público seja efetivado, e menosprezá-los é esquivar-se do zelo pela sociedade, além de distorcer a gestão dos negócios públicos.

2 HISTÓRICO DAS REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

As primeiras reformas administrativas no Brasil moderno ocorreram na década de 1930, lideradas pelo governo de Getúlio Vargas. Durante sua gestão, foi criado o Departamento de Administração do Serviço Público para a realização de concursos públicos e

capacitação de servidores públicos, a chamada reforma da burocracia estatal (Ribeiro et al., 2013).

Naquela época, um modelo de burocracia estatal inspirado em Max Weber foi implantado no Brasil, e a administração pública começou a se racionalizar, buscando eficiência por meio da especialização, formalismo, personificação e hierarquias funcionais.

A segunda grande reforma administrativa foi realizada durante o governo militar (1964-1985). Além de descentralizar as atividades do setor público através da criação de órgãos indiretos, o Estado buscou ampliar o alcance de sua intervenção no sistema econômico e na vida social.

Esta reforma administrativa foi realizada através do Decreto-Lei nº 200/1967. Ainda durante o governo militar, foi desenvolvido o Programa Nacional de Desburocratização (1979) com o objetivo de eliminar a burocracia desnecessária que dificulta o acesso dos cidadãos aos serviços públicos.

A terceira reforma administrativa veio com a promulgação da Constituição de 1988, que visava coibir a prática do sistema patrimonialista e implementar ferramentas para fortalecer a descentralização da ação governamental (ibid., p. 5).

No entanto, a especialização constitucional do serviço público foi acompanhada por corporativismo estatal excessivo. Como resultado, “foram criadas falsas equações como combinações absurdas de bônus e benefícios; o modelo previdenciário estabelecido era inviável do ponto de vista atuarial e injusto do ponto de vista social” (Ribeiro et al., 2013, p. 5). A sensação de pouco enfraquecimento do sistema patrimonialista na administração pública, aliada à necessidade de responder às críticas neoliberais ao estado de bem-estar social, levou à quarta reforma administrativa, a reforma da gestão do Estado brasileiro iniciada em 1995 (Bresser-Pereira, 2017, p.151-152).

O objetivo da reforma gerencial de 1995 não era criar um Estado mínimo ou enfraquecer a burocracia pública, mas profissionalizar a administração pública, estabelecendo metas e delegando a execução de políticas a gestores públicos competentes (ibid., p.152) implementado em 1995 com a criação do Ministério Federal da Administração e Reforma Nacional (MARE) sob o comando de Luiz Carlos Bresser-Pereira.

As reformas gerenciais no estado brasileiro foram inspiradas nos princípios da NPM (New Public Management) (Matias-Pereira, 2008, p. 75). Assim, em 1995, o MARE elaborou o Plano Diretor de Reforma das Instituições Nacionais (PDRAE), que estabeleceu quatro setores no estado brasileiro, a saber: Núcleo Estratégico, Atividades Exclusivas, Serviços Não Exclusivos e Produção de Bens e serviços para o mercado.

O cerne da reforma administrativa discutida na proposta do MARE envolveu o desenho institucional estatal em busca da qualidade e eficiência do serviço público. O Estado deve transferir para o setor privado o que pode realizar sob seu controle; ao mesmo tempo, deve descentralizar serviços que não envolvam o exercício do poder estatal no setor.

O MARE foi extinto em 1999 e suas funções foram absorvidas pela Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). O efeito da mudança de funções do MARE para a SEGES é focar a atenção do governo no ajuste fiscal – especialmente a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal – e não no necessário redesenho institucional do Estado brasileiro.

Nos anos 2000, procurou-se democratizar a administração pública com a introdução de reformas sociais na administração pública, entendidas como integração administração e política por meio da participação pública nos processos de administração pública (Ribeiro et al., 2013, p. 9). Tal proposta de reforma administrativa é apoiada pela nova governança pública.

A julgar pela série de reformas administrativas do governo brasileiro, não há dúvida de que o Brasil avançou muito no estabelecimento de uma burocracia pública unificada, mas, como destaca Matias-Pereira (2008, p. 76), o sistema patrimonialista ainda existe no Brasil e se manifesta na dependência e no corporativismo.

Conclui-se que todas essas reformas provaram não resolver totalmente a crise na burocracia brasileira, e que mesmo com tais iniciativas, ainda permanecem diversas as disfuncionalidades.

3. A REFORMA ADMINISTRATIVA APRESENTADA (PEC 32/2020)

Em 2020, o governo apresentou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC 32/2020), como a peça central para uma reforma administrativa em fases, cujos principais elementos serão apresentados e analisados nesta seção.

Em breve comentário, válido notar que a avaliação periódica de desempenho é uma referência de repetição de disposição da Emenda Constitucional nº 19/98 (artigo 41 §4º, III) além de outros pontos da PEC, como limites salariais e pagamentos além dos limites constitucionais, que poderiam ser legislados de forma infraconstitucional.

Ademais, no que diz respeito à nomeação de funcionários públicos, a nova redação dada pela PEC no artigo 37, em seus incisos II-A e II-B, distingue a investidura entre cargos com vínculo por prazo indeterminado e os cargos típicos de Estado.

Assim, além das provas ou provas e títulos, acrescenta-se as seguintes etapas para a investidura desses servidores: conclusão de um ou dois anos de experiência profissional e desempenho satisfatório para cada cargo respectivamente; além da classificação final dentro do valor previsto no edital do concurso público, ao fim do período de experiência.

Nesse ponto, o texto da proposta divide o funcionalismo em duas camadas, criando uma espécie de servidor de segunda classe. Noutra eixo, as ocupações típicas de Estado e as carreiras por prazo indeterminado seriam regulamentadas por lei no futuro, o que torna a aprovação da redação da PEC uma espécie de salvo-conduto, que poderia facilitar em certa medida, algumas decisões essenciais posteriormente.

Ainda, as mudanças nas oportunidades de cargos públicos são igualmente prejudiciais e seriam regulamentadas após a PEC. Isso porque, em ambos os casos previstos nas novas redações dos incisos II-A e II-B do art.37 da CF, o servidor que não atingir, durante o vínculo de experiência, um desempenho satisfatório poderá perder o cargo, por diferenças de subjetividade, consistência ideológica e rigor das avaliações das chefias. Importante salientar que o significado de desempenho satisfatório seria definido em lei ordinária, ainda a ser editada.

Além disso, não se faz razoável a situação do servidor em experiência, pois este ainda não ocupou o cargo e teoricamente está impossibilitado de exercer as atividades legalmente atribuídas ao cargo. Percebe-se que não há critérios de avaliação, além disso, por terem feito apenas parte, esses pretensos servidores públicos terão espaço para pressão, aumentando a probabilidade de corrupção e desvio do interesse público.

O texto da PEC 32/2020 ainda modifica o inciso V do art. 37 da CF e transformam os cargos em comissão e funções de confiança na unidade dos cargos de liderança destinados às atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas.

Assim, propõe retirar a distinção das funções comissionadas do Poder Executivo e Direção e Assessoramento de Superiores (DAS) sendo que a primeira seria realizada por funcionários efetivos, enquanto os segundos seriam exercidos por funcionários efetivos pelo menos em percentuais mínimos previstos em lei. Isso, embora vago, indica que não haveria cotas de trabalho apenas para funcionários públicos, nem haveria limites mínimos de DAS para funcionários. Assim, seria feita simples transição para “posições de liderança” ao indivíduo - regulamentado posteriormente - aprovado em processo.

Proposta consistente com as tentativas anteriores de profissionalizar o serviço público, remover o componente político do processo de indicação ou seleção tendenciosa e incentivar os próprios servidores a se qualificarem e participarem de cargos estratégicos de

gestão, e não apenas a cada governo. Uma vez que a maior discricionariedade na contratação de pessoal no serviço público está ligada a maiores conexões políticas e, logo, a menor qualificação dos escolhidos (COLONNELLI, 2020).

Cabe destacar que segundo o Ministério da Economia (2020), no Brasil há mais de 31.900 pessoas no Poder Executivo (entre cargos e funções) que ocupam cargos delegados, das quais pelo menos 3.500 estão sob a direção do executivo-chefe e podem ser preenchidos por profissionais sem concurso público. Enquanto isso, nos Estados Unidos, o número de nomeados livremente é cerca da metade do Brasil, com 1.714 cargos. (USG, 2016).

Vale destacar também que desde o ano de 2017, houve um movimento de redução de cargos de menor porte, por exemplo, DAS 1 e 2 e expansão de posições superiores, como DAS 4 e 5). Usado como estratégia para reduzir o número de ocupações, o que aparenta ser benéfico para a Funcionalidade geral e para o público, na prática não tem implicações fiscais. Além disso, como funções menores são frequentemente ocupadas por funcionários públicos, eles estão perdendo posições para profissionais do setor privado mais bem pagos.

Ato contínuo, o texto proposto pela PEC 32/2020, inclui o inciso XVI-B do art. 37 da CF e autoriza a acumulação remunerada de cargos públicos para servidores públicos que não ocupam cargos típicos do Estado. Essa inserção deve estar relacionada a outras PECs (como redução da jornada de trabalho e salários mais baixos, ou mesmo a ideia de redução no médio prazo do governo nos salários dos servidores públicos) como forma de compensação, havendo assim uma perda de salário.

Portanto, mais coerente seria limitar a possibilidade de acumulação, principalmente nas atividades do setor privado, que poderiam gerar conflitos de interesse. No entanto, o texto não estabelece regras de transição para aqueles que exercem determinadas atividades no setor privado. Assim os atuais titulares de cargos estatais típicos optariam entre atividades privadas ou cargos públicos em caso de efetiva aprovação da PEC 32.

Quanto às vedações, o texto apresentado na proposta de emenda, acrescenta o inciso XXIII ao artigo 37 da CF, suprimindo uma série de benefícios conferidos pelos servidores públicos, tais como: "a) licença, inclusive recessos, em período superior a trinta dias pelo período aquisitivo de um ano; e) redução de horas trabalhadas sem a correspondente redução de remuneração, exceto se decorrente de limitação de saúde, conforme previsto em lei; h) promoções ou progressões baseadas exclusivamente em anos de serviço j) a incorporação, total ou parcial, da remuneração de cargo em comissão, função de confiança ou cargo de liderança e assessoramento ao cargo efetivo ou emprego permanente", dentre outros. Destaca-

se a alínea e), mas não seria vedada a redução de jornada com a correspondente redução de remuneração.

Frisa-se que tais vedações não alcançam os membros dos Poderes Legislativo e Judiciário, compostos por deputados, senadores e magistrados, tendo em vista que o legislador se utiliza da expressão “servidor ou empregado” na redação do artigo.

Ainda no rol das vedações abre nota à proposta ao § 8º artigo 37 da CF, que amplia as atividades das entidades qualificadas em Agências Executivas, possibilitando a contratação sem concurso e com vínculo determinado.

Nesse sentido, a nova redação encara e a gestão das despesas menos transparente ao recrutar por meio de um processo seletivo simplificado, considerando o custeio. Não se influi em quanto esse processo simplificado afetaria positivamente a contabilidade pública.

O texto proposto remove a Seção II – DOS SERVIDORES PÚBLICOS e altera o texto do artigo 39 da CF, ainda impõe Lei complementar federal que disporá sobre normas gerais para os servidores de todos os níveis da federação, quais sejam: I - gestão de pessoas; II - política remuneratória e de benefícios; III - ocupação de cargos de liderança e assessoramento; IV - organização da força de trabalho no serviço público; V - progressão e promoção funcionais; VI - desenvolvimento e capacitação de servidores; e VII - duração máxima da jornada para fins de acumulação de atividades remuneradas nos termos do art. 37, caput, incisos XVI-A e XVI-B, onde a política original de gestão de pessoal e remuneração era composta por funcionários nomeados pelos respectivos poderes, e estipulava uma certa relação entre os salários máximos e mínimos dos funcionários públicos.

O texto ainda abole o Regime Jurídico único, possibilitando novas formas de ingresso no setor público, mas com regras diferentes. Assim, haveria uma lei geral para os servidores de todos os níveis da Federação através de uma Lei complementar Federal.

Quanto à estabilidade, o texto apresentado na proposta de emenda, altera o artigo 41 da CF, que garante a estabilidade do servidor somente após três anos de treinamento e desempenho satisfatório. Ainda, destaca-se a estabilidade para cargos típicos do Estado; e o fato de que um servidor pode perder sua posição por decisão de um colegiado judiciário, não apenas após transito em julgado.

Weber (1920 [2014]) enfatizou que os estados modernos estão nas mãos do funcionalismo, mas devem ser separados por um alto grau de impessoalidade. Para que a lei se aplique a todos e para que os funcionários públicos desempenhem suas funções com independência, é preciso haver estabilidade - e permitir a condenação de atos fora da lei.

Apenas nesses moldes serão os funcionários públicos do Estado, e não os funcionários públicos políticos. Ademais, já existe a possibilidade de se beneficiar da experiência e inovação de nomeados do setor privado, que são conhecidos como cargos de confiança – por nomeação – além da possibilidade de contratação de assessores privados.

Com essa diversidade, existe um sistema que equilibra um serviço público profissional, técnico e mais restrito com um sistema que propõe mudanças e inovações incrementais, para que não haja rupturas e grandes mudanças entre os governos, o que se traduz em um serviço público estável. Portanto, propostas como a do relaxamento da estabilidade poderiam nos trazer de volta ao século 19, quando o "Patronage System" ainda predominava na política americana.

Destarte, o texto proposto remove a Seção II - DAS ATRIBUIÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL e altera o texto do artigo 48 da CF, revogando a atribuição do Congresso Nacional sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública. Além disso, modifica o inciso X do artigo 48 da CF para conceber ao Presidente da República maiores poderes para definir seus ministérios, outros órgãos, cargos, e outros - exceto as ocupações típicas do Estado. Pode-se levar em conta que essas agências fazem parte da equipe de trabalho do Presidente e que podem ser moldadas de forma mais flexível para se adequarem a cada situação.

No entanto, isso entra em conflito com a ideia de continuidade nacional. Ou seja, cada ministério ou agência adquire conhecimento maduro e tácito ao longo do tempo, bem como inovações incrementais que aumentam e melhoram as atividades nacionais. Como tal, essas instituições não pertencem ao governo e sim ao Estado, e não devem ser modificadas com tanta frequência que possam levar a interrupções nos serviços, estatísticas relacionadas, programas e políticas públicas essenciais.

Em resumo, a PEC 32 pretende fazer as seguintes mudanças: (i) Criar novos vínculos e formas de acesso aos serviços públicos; (ii) Promover o pessoal do setor privado em cargos de liderança; (iii) Eliminar os direitos constitucionais dos servidores públicos; (iv) modificar a gestão de pessoal, carreiras, política remuneratória; (v) flexibilizar ou eliminar a estabilidade dos servidores públicos; (vi) aumentar o poder do Presidente da República na determinação da organização dos cargos públicos e seus mandatos; e (vii) Reduzir as determinações do legislador em prerrogativas de todos os aspectos da administração pública.

3.1 Estabilidade Dos Servidores Públicos na atualidade

A estabilidade é uma questão tratada no âmbito do Regime Jurídico único, com processo legislativo próprio encaminhado à Assembleia Nacional (CF/88 artigo 61, § 1º, II, “c”), e pode apresentar inconstitucionalidade quando tratada de forma inadequada e sem consonância com as regras do processo legislativo constante na Constituição Federal.

O artigo 18 do ADCT afirma claramente que estabilidade é garantia para o servidor investido em cargo por meio de concurso público, e afirma:

Art. 18. Ficam extintos os efeitos jurídicos de qualquer ato legislativo ou administrativo, lavrado a partir da instalação da Assembleia Nacional Constituinte, que tenha por objeto a concessão de estabilidade a servidor admitido sem concurso público, da administração direta ou indireta, inclusive das fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

A fim de proteger os direitos dos funcionários públicos que ingressaram em cargos públicos mais de cinco anos antes da instalação da Assembleia Constituinte, o artigo 19 das Disposições Gerais da Lei Civil dispõe:

Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.

Não obstante, para assegurar a inviolabilidade do direito à estabilidade que representa a moralidade do serviço público e impedir a perseguição política, a Assembleia Constituinte estabeleceu, nos termos do artigo 1º do ADCT:

Art. 1º. O Presidente da República, o Presidente do Supremo Tribunal Federal e os membros do Congresso Nacional prestarão o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, no ato e na data de sua promulgação.

Ademais, quando o Presidente da República descumpre as promessas feitas pelas autoridades que representam o chefe do Poder Executivo, viola os princípios da legitimidade e da moral pública. Neste sentido, o artigo 41 da atual Constituição Federal também garante a estabilidade.

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

Dessa forma, aplica-se o artigo 41 quando o servidor atinge a estabilidade após o período teste de 3 anos de estágio probatório. A estabilidade é a garantia para que os funcionários públicos exerçam livremente seus poderes sem que hajam pressões hierárquicas, o que cria a credibilidade dos funcionários públicos no exercício de seus poderes. No mesmo seguimento, o artigo 247 da CF/88 dispõe que:

As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 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.

A lei prevista no artigo 41, § 1º, III, é lei complementar, que determinará os critérios de avaliação periódica. Enquanto a lei a que se refere o artigo 247 determina a redução percentual das despesas que podem ser reduzidas quando o orçamento é insuficiente para prever as despesas de folha de pagamento, caso em que o número de pessoal ocupado pode reduzir cargos de comissão, cargos de investimento de confiança e os não estáveis. (CF/88, artigo 169, §§ 3º, 4º, 7º).

Nessa via, a segurança de estabilidade está bem esquematizada na Constituição Federal e refere-se à legislação infraconstitucional, ou seja, ao disposto nas cláusulas “específicas” ali estabelecidas.

3.2 Estabilidade Dos Servidores Públicos Proposta Pela PEC

A PEC nº 32/2020 propõe grandes reformas à administração pública, afetando principalmente o desenho do ordenamento jurídico da estabilidade do servidor público, flexibilizando e alterando prazos e métodos de aquisição, aplicáveis apenas aos servidores públicos em ocupações típicas do Estado, regidos por futuras leis e regulamentos.

A alteração proposta para o caput do artigo 41 da CF/88 é de que os servidores deverão permanecer por mais um ano em cargo típico de Estado após o término do vínculo de experiência para então adquirirem a estabilidade.

Em síntese, a PEC nº 32/2020 prevê novos vínculos de contratação do servidor público inseridos da redação inédita do art. 39-A que apresente os Cargos típicos do Estado “com garantias, privilégios e deveres diferenciados, limitam-se aos servidores públicos, cujas atribuições são realizar atividades próprias do Estado, sensíveis, estratégicas e que representam, em grande medida, os poderes externos do Estado”, sendo esse é o único vínculo inserido no novo regime jurídico que permite a estabilidade

Em paralelo, prevê ainda os Cargos com vínculos por prazo indeterminado “para o exercício de atividades contínuas não típicas do Estado, abrangendo atividades técnicas, administrativas ou profissionais e envolvendo um maior número de pessoas (Brasil, 2020).

Nesses termos, Assunção (2021) ressalta que essa relativização da estabilidade é sustentada por discursos que a apontam como fator causal a ineficiência, acomodação e qualidade dos serviços públicos. Justamente nesse ponto que PEC n.32/2020 se sustenta, alegar visar combater estas práticas, com pouca ou nenhuma preocupação com a preservação das vantagens e garantias que o Instituto proporciona à comunidade.

Segundo Bortolini (2020), a ideia principal da proposta de reforma do sistema de estabilidade se baseia na falsa premissa de que é impossível demitir ou exonerar servidores públicos que não cumprem suas funções. Em contrapartida, os autores ressaltam que a demissão ou a exoneração por impossibilitada pela estabilidade é arbitrária, mas devidamente autorizada pelo ordenamento jurídico nacional, em especial o artigo 41§ 1º, da Constituição respeitado o devido processo legal.

Por sua vez, Motta (2019) apresenta e refuta dois argumentos utilizados para abraçar a flexibilização apresentada pela Proposta de emenda constitucional. O primeiro argumento é fundado pela suposta dificuldade trazida pela estabilidade quanto ao volume de gastos prejudiciais aos saldos das contas públicas.

Assim, o autor refuta esse argumento propondo o artigo 169 §4º da CF/88, que estabelece que os servidores efetivos podem perder o cargo, em razão de excesso de gasto do respectivo ente, desde que (i) sejam reduzidos em pelo menos 20% cargos de comissão e função de confiança e (ii) Servidores não estáveis sejam dispensados.

Após esse processo, se as medidas não forem suficientes para assegurar o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, o servidor permanente poderá perder o cargo, desde que regulados os atos de designação da atividade funcional, órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

O segundo argumento endossado é que a estabilidade concretiza cargos e ocupações, impedindo os ajustes necessários à evolução das necessidades públicas por mudanças nos processos tecnológicos ou outros motivos relacionados.

Nesse sentido, o autor propõe o artigo 41 §3º do texto constitucional, que prevê a possibilidade de eliminação dos postos de trabalho nos casos em que os servidores estáveis podem ser utilizados com remuneração proporcional às horas de serviço até serem integralmente utilizados noutra cargo.

Não obstante, se entendidos como fatores que levem a ineficiência, acomodação, mau desempenho, má qualidade dos serviços públicos, etc., a solução não é uma saída parcial do instituto, como sugere a Proposta de Emenda Constitucional 32/2020, mas sim melhorar os sistemas jurídicos, estruturas e controles para lidar com essas questões.

Assim, com base na pesquisa bibliográfica apresentada, conclui-se que a estabilidade protege a atuação com probidade, objetividade e neutralidade dos servidores ante a interferência inapropriada e arbitrária daqueles com poder de liderança ou controle de servidores. Protege ainda a sociedade, já que visa a proteção dos serviços públicos exerce sua função contra interesses econômicos e políticos partidários ilegais ou obscuros.

3.3. Estabilidade diante do Direito Adquirido e da Segurança Jurídica, garantidos pela Constituição Federal de 1988

Os direitos adquiridos estão diretamente relacionados ao princípio da segurança jurídica, que visa proteger e garantir aos servidores atuais a incorporação desses direitos ao seu âmbito de trabalho.

Nessa via, a estabilidade – afetada pela PEC 32/2020 - garante que o servidor não será exonerado sem a devida defesa, valendo-se inclusive para aqueles estão em estágio probatório conforme texto da Súmula 21 do STF.

Tal proteção é constitucional nos termos do Art. 5º, inciso XXXVI e garante que é superior a normas infraconstitucionais, visto que “a lei não prejudicará direitos adquiridos, atos jurídicos perfeitos e coisa julgada”.

Segundo Oliveira (2019) em vista da estabilidade, essa proteção tem caráter dúplice aos servidores públicos. Isso porque, garante que as mudanças legislativas não afetarão o que já foi implementado, e evita que os servidores públicos sejam pressionados e perseguidos a agir de forma ilegal, permitindo que exerçam suas atividades de forma independente e intervenham menos no âmbito política.

No entanto, o texto apresentado pela PEC 32/2020 permite maior interferência política e menor independência funcional e ataca diretamente os direitos adquiridos de novos servidores. Ainda desrespeita a segurança jurídica, ao desconsiderar que os servidores públicos não são detentores daquele direito, fragilizando as garantias jurídicas dos servidores em termos de direitos e garantias adquiridos.

Assim, como um dos fundamentos do Estado de Direito, a segurança jurídica garante a estabilidade visada pela sociedade. A justiça é o ideal perseguido pelo direito, e o bem-estar

social é fruto do respeito a esse ideal, não se configurando sem um mínimo de segurança (Mello, 2021, p. 133).

A Proposta de emenda Constitucional abarca a insegurança jurídica, quando sugere que as regras de transição sejam ajustadas conforme necessário, o que permite uma gama de poderes discricionários do poder público sem garantias de direitos adquiridos pela manutenção de servidores, e questões que afetem a remuneração, organizações administrativas. Inclusive é possível que o Presidente da República elimine cargos públicos vagos por meio de ações próprias, o que agora é feito com a aprovação do Congresso.

Outro revés é que, entre os aprovados no concurso, será feita a melhor avaliação, o que permite a interferência de preferências e contraria o princípio da impessoalidade, já que não há critérios objetivos nessa avaliação.

Por fim, não há garantias de que as mudanças preconizadas pela PEC nº 32/2020, que atribuem estabilidade apenas aos titulares de cargos típicos do Estado atinjam o objetivo de promover a eficiência na administração pública como estampado em sua justificativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações deste estudo são baseadas no texto original da Proposta de Emenda Constitucional de nº 32/2020, que se apresenta com um perfil ideológico facilmente reconhecível independentemente de como sua redação final seja apresentada. Ainda, tendo em vista que o projeto ainda é objeto de discussões passíveis de mudanças e alternativas - evento típico do processo legislativo - não houve o enfoque nesse aspecto.

A estruturação lógica da PEC 32/2020 estabelece uma interpretação simplista da realidade, ao utilizar a inovação como princípio consonante ao Poder público ou ainda como "símbolo de uma nova era do Estado brasileiro".

Contudo, tal movimento se reduz a proclamações grandiloquentes e vazias de conteúdo, que desconsideram a complexidade da máquina administrativa e ignoram os critérios de distribuição de cargos nas esferas municipal, estadual e federal.

Ademais, com a proposta os servidores públicos enfrentariam um regime de poderes diminuídos e um risco crescente de pressão política em suas áreas de atuação. O desaparecimento da estabilidade - exceto para os cargos típicos de Estado - juntamente com o fim do regime jurídico único, dos planos de carreira e outras garantias de desempenho público em nada ajudarão com a transformação que o país precisa.

Assim, apesar do desejo oficial em aumentar a eficácia do desempenho funcional, sob o discurso de que a estabilidade da função pública conduz a ineficiência administrativa e, portanto, à má qualidade dos serviços prestados pelo Estado, a proposta de reforma administrativa formalizada na PEC n. 32/2020, promove excessiva flexibilização das garantias constitucionais ao sugerir estabilidade aos servidores que ocupam apenas cargos típicos de Estado.

Conclui-se, portanto, que, se aprovada a Proposta de Emenda Constitucional de nº32/2020 deixará grande parte dos servidores públicos de longo prazo desprotegidos das garantias de estabilidade (funcionários conhecidos pelos vínculos indeterminados), transformando a administração pública em um espaço de individualismo, dependência e notarialismo, resultando no risco de descontinuidade de políticas públicas e interrupções no serviço público.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 29 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
- BALTAR NETO, Fernando Ferreira; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Direito administrativo**. 8 ed. Salvador: Juspodivm, 2018.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 de setembro de 2022.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Managerial reform and legitimation of the Social State**. Revista de Administração Pública, 51(1), 2017.
- BRIERLEY, S. (2020) “**Unprincipled principals: co-opted bureaucrats and corruption in Ghana**”. American Journal of Political Science, 64(2): 209-222.
- BUSHEE, Brian. **The influence of institutional investors on myopic R&D investment behavior**. The Accounting Review, vol. 73, no. 3, 1998.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34 ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 7 ed. Salvador: Juspodivm, 2020.
- COLONNELLI, Emanuele; Prem, Mounu.; Teso, Eduardo. **Patronage and selection in public sector organizations**. American Economic Review, 110 (10): 3071-99, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números** - 2020. Brasília, Departamento de Pesquisas Judiciárias.

DA ROS, Luciano. **O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória**. Newsletter Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil, Curitiba, v. 2, 2015, n.9.

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

JUNQUILHO, G. S. **Teorias da administração pública**. Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB. 182p. Florianópolis, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração Pública Comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia**. Revista de Administração Pública, 42(1), 2008.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 11 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. Imprensa: Salvador, JusPODIVM, São Paulo, Malheiros, 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Painel Estatístico De Pessoal (PEP), 2020**. Disponível em: <<https://www.painel.pep.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 26 de setembro de 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Engaging public employees for a high-performing civil service**. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Education at a glance 2020**. OECD Indicators, 2020.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública para Auditor Fiscal da Receita Federal e Auditor Fiscal do Trabalho**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2012.

RANDMA-LIIV, Tiina.; KICKERT, Wolfgang. **the impact of the fiscal crisis on public administration: Comparison of 14 European Countries**. Journal of Comparative Policy Analysis, 19(2): 1-18, 2016.

RIBEIRO, Livia Maria de Pádua; PEREIRA, José Roberto; BENEDICTO, Gildeon Carvalho. **As Reformas da Administração Pública Brasileira: uma contextualização do seu**

cenário, dos entraves e das novas perspectivas. Anais do XXXVII Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, 2013..

ROSSI, Licínia. **Manual de direito administrativo.** 6 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Lei de Licitações Públicas comentadas.** 12 ed. São Paulo: Juspodivm, 2021.

UNITED STATES GOVERNMENT (USG). **Policy and Supporting Positions. United States Senate, Committee on Homeland Security and Governmental Affairs.** 2016.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** 4. ed. Brasília, DF: Editora UnB. 2014