

INSTITUTO BRASILENSE DE DIREITO PÚBLICO
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM POLÍTICAS PÚBLICAS,
GESTÃO E CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO

JORGE LUIZ HACHEM VASCONCELOS

**SERVIDORES PÚBLICOS: ANÁLISE COMPARATIVA DE RECRUTAMENTO,
REGIME JURÍDICO E PRODUTIVIDADE**

BRASÍLIA

2020

JORGE LUIZ HACHEM VASCONCELOS

**SERVIDORES PÚBLICOS: ANÁLISE COMPARATIVA DE RECRUTAMENTO,
REGIME JURÍDICO E PRODUTIVIDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso, desenvolvido sob a orientação do Professor Doutor Rafael Ramalho Dubeux apresentado à disciplina de Introdução à redação científica como requisito parcial de conclusão do curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Políticas Públicas, Gestão e Controle da Administração.

BRASÍLIA

2020

SERVIDORES PÚBLICOS: ANÁLISE COMPARADA DE RECRUTAMENTO, REGIME JURÍDICO E PRODUTIVIDADE

Jorge Luiz Hachem Vasconcelos¹

Orientador: Rafael Ramalho Dubeux

SUMÁRIO: Introdução; 1 Contexto histórico da estabilidade nas constituições; 2 Contratação de pessoal na Constituição Federal de 1988; 3 Estabilidade no serviço público; 4 Formas de contratação no governo; 4.1 Cargos comissionados; 5 Gastos com o funcionalismo público; 6 Servidores públicos em outros países; Conclusão; Referências bibliográficas

RESUMO: Este artigo traz um panorama acerca da situação dos servidores públicos no Governo Federal, as formas de contratação vigentes e o impacto que determinadas garantias constitucionais podem acarretar na produtividade. Foi realizado levantamento histórico nas Constituições e legislações pretéritas, buscando compreender as razões que motivaram a inserção de um regime jurídico aos servidores, além de abordar como a regra é aplicada nos dias atuais. Foi apresentado também um contraponto das formas de contratação vigentes de que a Administração Pública dispõe, além de também ter sido examinado o assunto em outros países, como: forma de contratação e ingresso; estabilidade e a proteção contra ingerências do governo; peso dos gastos no orçamento, etc.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Estabilidade. Servidores. Regime Jurídico Único. Empregados públicos.

ABSTRACT: This article provides an overview of the situation of public servants in the Federal Government, the current types of contracting and the impact that certain constitutional guarantees can have on productivity. A historical research was carried out in the past Constitutions and legislation, seeking to understand the reasons that motivated the insertion of a legal regime for civil servants, in addition to addressing how the rule is applied today. A counterpoint to the current forms of contracting

¹ Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Conclusão de Curso, da Especialização em Políticas Públicas, Gestão e Controle da Administração.

available to the Public Administrations was also presented, in addition to the matter having also been examined in other countries, such as: form of hiring and admission; stability and protection against government interference; weight of budget spending, etc.

Keywords: Administrative Law. Stability. Servers. Unique legal regime. Public employees.

INTRODUÇÃO

Há muitos questionamentos em relação ao tamanho do Estado Brasileiro e o quanto do orçamento está vinculado com as despesas de caráter obrigatório, principalmente com aquelas que pagam o funcionamento do próprio Estado, tais como: despesa de pessoal, aluguel de imóvel, aquisição de materiais e/ou prestação de serviço de limpeza, carros funcionais, etc.

A regra e a forma como o ente público contrata pessoas para trabalhar no serviço público vieram expressamente determinadas na atual Constituição Federal Brasileira de 1988 – CF/88. O fundamento constitucional para essas regras se baseia nos princípios que regem a contratação, em especial o da impessoalidade, pois “a investidura em cargos ou empregos públicos depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos...”.

Assim, o legislador quis vedar qualquer tipo de favorecimento, apadrinhamento ou a contratação de alguém que não fosse unicamente por critérios meritocráticos, tema que foi reforçado através da Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal – STF, que veda o nepotismo.

Excepcionalmente, um Órgão Público poderá demandar a contratação de pessoal sem os critérios rígidos do concurso público, desde que seja por tempo determinado, e nos casos imprevisíveis ou urgentes, afora as hipóteses de cargos em comissão.

Quando a Administração Pública nomeia uma pessoa para tornar-se servidora pública, ela exercerá suas atribuições por longos anos durante sua vida funcional. Ao longo desse período, ocorrem inúmeras trocas da gestão governamental, entrando e saindo governo de situação ao atual ou de oposição.

Com o intuito de evitar um “desligamento em massa” daqueles servidores com ideologias contrárias ao novo governo, instituiu-se a estabilidade no serviço público para os servidores de carreira, excluindo-se, nesse caso, aqueles regidos pela CLT, os temporários, e os que são providos unicamente pelos cargos em comissão.

A estabilidade garante essa proteção aos servidores, que poderão ter a tranquilidade de continuar os seus trabalhos independentemente de quem será o

novo chefe de Estado, do Órgão ou, até mesmo, do departamento em que estarão lotados. O escopo da estabilidade ficará mais amplo se levarmos em consideração que ela irá protegê-lo, também, de eventuais ordens manifestamente contrárias às legislações que seus superiores possam impor.

No entanto, essa estabilidade, se não bem administrada, poderá ser usada contra o próprio serviço público, pois, como já mencionado, a mesma tranquilidade que o servidor terá, poderá causar o efeito inverso, ou seja, diminuir seu ritmo de trabalho, perdendo produtividade.

Essa acomodação pode ser explicada por inúmeros motivos, seja devido ao trabalho rotineiro, que busca atender um número diverso de pessoas sem impactar em seus ganhos mensais, em uma possível promoção na carreira ou reconhecimento por parte de seus superiores; como também por uma falta de indicadores de desempenho que o Órgão deixa de implementar no serviço.

Assim, o Estado verá a necessidade de contratar mais servidores para fazer determinadas atividades que um número reduzido de profissionais com maior produtividade poderia, em tese, atender.

Vale ressaltar, também, que, apesar de muitos desconhecerem essa possibilidade, a Constituição prevê maneiras de demitir servidores públicos estáveis. Entretanto, essas possibilidades são utilizadas com frequência baixa devido à dificuldade em apurar faltas disciplinares, ou porque não há até o momento, no âmbito federal, regulamentação legal para a demissão por insuficiência de desempenho.

O desenvolvimento da pesquisa se fez necessário devido ao número crescente de perguntas para as quais, por muitas vezes, a comunidade científica e a sociedade não dispõem de informações suficientes para uma resposta clara e precisa, uma vez que os dados se encontram dispersos em leis e estudos isolados.

Assim, o estudo foi pertinente por buscar evidências na literatura a respeito da temática, elencando as informações essenciais em torno do tema com o intuito de responder às perguntas, total ou parcialmente, e, conseqüentemente, esclarecer o meio científico e a população.

O problema central deste trabalho buscou responder a seguinte pergunta: é possível destacar alternativas para o recrutamento de servidores públicos do Brasil

que aliem estabilidade e menor sobrecarga dos gastos públicos, sem que haja prejuízos na produtividade?

Os objetivos da pesquisa foram pautados nas questões: Destacar o panorama da situação dos servidores públicos civis da União regidos pela Lei 8.112/90, e seu impacto orçamentário; comparar a situação dos servidores regidos pela Lei 8.112/90 com os contratados nos mesmos moldes, mas regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT); comparar os regimes dos servidores públicos adotados no Brasil com outros países.

Dentre as hipóteses levantadas: a inexistência de estabilidade em algumas carreiras, como os empregados públicos regidos pela CLT, por exemplo, não provoca demissões em massa quando ocorre troca de governos de orientações políticas distintas; países que adotam regimes de servidores sem estabilidade alcançam maiores índices de produtividade do que os países com regime similares ao Brasil, onde existe a estabilidade.

Foi realizada uma pesquisa bibliográfica, do tipo documental, no período de janeiro a junho de 2020. Os dados foram encontrados em artigos científicos, leis, normativas e notícias diversas acerca do tema, publicados em qualquer período de tempo, mas especialmente de publicações recentes. Após a coleta de todos os estudos pertinentes para a pesquisa, realizou-se uma análise descritiva e uma comparação dos regimes internacionais sobre o tema. A pesquisa foi dividida em categorias temáticas para uma melhor compreensão.

1. CONTEXTO HISTÓRICO DA ESTABILIDADE NAS CONSTITUIÇÕES

Buscando compreender as razões de terem inserido no mundo jurídico um dispositivo que beneficia o servidor público após um determinado período em estágio probatório, verificamos que a estabilidade nos remonta ao início da república em nosso país.

A constituição brasileira de 1934 foi a primeira que trouxe em seu texto a garantia da estabilidade aos servidores públicos. As constituições anteriores, de 1824 e 1891, tiveram como inovação o acesso aos cargos públicos a todos os

cidadãos unicamente por critérios meritocráticos e garantiram, aos membros do Poder Judiciário, a vitaliciedade.

Na de 1824, o art. 153 previu que “Os Juizes de Direito serão perpétuos, o que todavia se não entende, que não possam ser mudados de uns para outros logares pelo tempo, e maneira, que a Lei determinar”; e na de 1891, o art. 73 trouxe que “Os cargos públicos civis ou militares são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuir, sendo, porém, vedadas acumulações remuneradas”.

Apesar de as constituições de 1824 e 1891 terem avançado no combate ao patrimonialismo, eram comuns na época as práticas por meio das quais o detentor do poder distribuía cargos, títulos e poderes em troca de apoio e favorecimentos. Já era notório que as constituições iniciavam um combate aos favorecimentos indiscriminados a quem fosse beneficiado sem qualquer critério de mérito ou impessoalidade.

Voltamos, então, a tratar da Constituição de 1934, que, além de continuar garantindo a todos os brasileiros o livre acesso aos cargos públicos, trouxe a proteção contra as despedidas arbitrárias, em seu artigo 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”.

Nas constituições posteriores à de 1934, pouca coisa mudou no que corresponde à exigência de concurso público como critério para ingresso no serviço público e à garantia da estabilidade. Na de 1937, foram mantidos no artigo 156, basicamente, os mesmos direitos e requisitos:

b) a primeira investidura nos cargos de carreira far-se-á mediante concurso público de provas ou de títulos;
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”.

A Constituição de 1946 também manteve os mesmos direitos e garantias:

Art. 186 – A primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar efetuar-se-á mediante concurso, precedendo inspeção de saúde.

Art. 188, I – São estáveis depois de dois anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados por concurso.

Art. 189, II- Os funcionários públicos perderão o cargo quando estáveis [...] mediante processo administrativo em que se lhe tenha assegurado ampla defesa.

Mesmo durante o período em que o país foi governado pelos militares (1964-85) e não houve participação popular na escolha de seus representantes políticos, as garantias permaneceram na Constituição de 1967, que disciplinou o tema de forma ainda mais restrita que nas anteriores:

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.

Por fim, a emenda constitucional de 1969, que revogou praticamente todo o texto e deu nova redação à constituição de 1967, não trouxe mudanças significativas nesse aspecto em relação à última, e manteve a exigência de concurso público e dois anos de exercício para adquirir o direito à estabilidade.

Assim, percebe-se que, já nas Constituições pretéritas, o servidor estável só poderia perder o cargo em virtude de sentença judicial ou processo administrativo em que lhe fosse assegurado amplo defesa e contraditório.

Paralela a essa realidade, e herdando os costumes patrimonialistas, havia aqueles que eram contratados diretamente pelo Poder Público sem que houvesse a necessidade de prestar concurso público, dentre os quais destacavam os extranumerários e interinos.

E, com o advento de uma nova Constituição, esses eram efetivados e equiparados a servidores concursados, com direito a estabilidade, aposentadoria, licenças, disponibilidade e férias, bastando que cumprissem algum tipo de requisito, geralmente considerava-se o tempo de serviço.

Verificamos a ocorrência desse movimento no artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição de 1946:

“os atuais funcionários interinos da União, dos Estados e Municípios, que contem, pelo menos, cinco anos de exercício, serão automaticamente efetivados na data da promulgação deste Ato; e os atuais extra numerários que exerçam função de caráter permanente há mais de cinco anos ou em virtude de concurso ou prova de habilitação serão equiparados aos funcionários [...]”

Posto isso, Di Pietro (2019) nos mostra que, na Administração Pública, existiam duas modalidades de servidores estáveis: os aprovados e nomeados em concurso e habilitados no estágio probatório, e os que adquiriram de forma excepcional, independente de concurso, o benefício concedido pelas várias Constituições.

Bandeira de Mello (2015) reforça a ideia ao constatar que “tem sido tradição constitucional brasileira conferir estabilidade a servidores admitidos irregularmente, isto é, sem concurso, os quais, bem por isto, não ingressavam em cargos”.

E, na atual Constituição, não foi diferente, pois o legislador equiparou a servidor estatutário, no art. 19 do ADCT, aqueles que tinham vínculos contratuais com o Estado, sem que houvessem prestado concursos na data da sua promulgação.

Movimentos como os vistos no decorrer da República ficaram conhecidos como “trem da alegria”. Com a promulgação de 1988 foi conferida estabilidade a 90mil servidores, conforme noticiado à época (GONÇALVES, 1988).

Assim, ficou evidente que ter um cargo no governo e não ser passível de demissão tornou-se privilégio para poucos, perante a realidade do país, prejudicando, ainda mais, a imagem da toda a categoria (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995).

Outra consequência ocasionada foi a desmotivação dos ocupantes aprovados em concurso, pois, ao verem esse movimento, acabaram por não mais valorizarem os seus cargos, o que contribuiu para o aumento da ineficiência. Também vale mencionar a reestruturação em suas carreiras, que reduziu a amplitude de progressão, e a diferença salarial inicial e final, na maioria dos casos, não ficou superior a 20% do salário (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995).

2. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Apesar dos benefícios concedidos no serviço público, a CF/88 reforçou, no artigo 37, regras e princípios para que todos os entes públicos, de todos os poderes, devessem seguir ao iniciar processos administrativos visando fortalecer a sua força de trabalho. No inciso II desse artigo, a investidura em um cargo público é condicionada à aprovação em um concurso público, trazendo como exceção as nomeações para cargos em comissão. Esses comissionados servem para nomear cidadãos sem qualquer vínculo com a Administração Pública, sendo-os de livre nomeação e exoneração:

Art. 37 (...)

II "A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma previstas em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração".

Percebe-se a preocupação do legislador ao vedar, com o regramento constitucional, futuros favorecimentos, apadrinhamentos ou vantagens indevidas para qualquer pessoa que queira ingressar na força de trabalho do Estado por caminhos alheios que não sejam os da seleção pública.

Dentre os princípios citados no referido artigo, destacam-se os da legalidade, da moralidade e da impessoalidade, por serem o cerne que pauta a atuação do Estado em sua relação com seus funcionários e com o cidadão.

Utilizando os ensinamentos da Teoria Burocrática de Max Weber, percebe-se que a Administração Pública pauta suas ações nas características da formalização, divisão do trabalho, hierarquia e impessoalidade, objetivando buscar uma atuação que combata os favorecimentos indevidos que permeiam o setor público (CHIAVENATO, 2003).

O concurso público foi adotado para acabar com as práticas patrimonialistas, existentes e comuns na época da Monarquia e nos primórdios da República brasileira, e para pautar a atuação da Administração Pública de forma que fosse vista como sendo impessoal, cumprindo os requisitos legais e morais. Assim, o procedimento seria aberto a quaisquer interessados aos

cargos públicos e não mais se permitiria qualquer tipo de restrição², prática que permanece até os dias atuais.

A sociedade atual, cada vez mais, insurge contra a prática de ações que favoreçam uma minoria em detrimento da maioria. E isso vale para qualquer ação do Poder Público, favorecendo a contratação de uma empresa por vínculo de amizade, ou nomeando alguém para cargo público sem que atenda aos critérios de mérito, ou, ainda, visando apenas laços pessoais.

O “favorecer uma minoria” se restringe às regalias que contrariam princípios constitucionais e/ou legais, não estando relacionado com as questões em que o Poder Público objetive corrigir injustiças ocorridas no passado, como a lei nº 12.711/2012 que trata de cotas para as Universidades Públicas e/ou da lei nº 12.990/2014 que versa sobre cotas em concursos públicos; ou ainda a lei de prestação de benefícios para pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade, nº 8.742/1993.

O entendimento é reforçado pelos julgados do Supremo Tribunal Federal – STF, ao editar a Súmula Vinculante nº 13 proibindo as nomeações que caracterizam nepotismo:

SV 13 “A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendidos o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal”.

Di Pietro (2015), ao tratar sobre o tema em questão, afirma que “o que se objetiva é garantir que o exercício da função pública se faça em consonância com os princípios a que se submetem a Administração Pública voltados ao cumprimento da lei e do direito”.

Ao dar posse a um cidadão que fora aprovado em concurso para tornar-se servidor público, a Administração Pública tem a expectativa de que ele exerça as suas atribuições por longos anos durante a sua vida funcional. Inevitavelmente, durante esse período, ocorrerão inúmeras trocas de governo, com a permanência de partidos de situação ou entrando os de oposição.

² O STF publicou duas súmulas que evitam restrições infundadas à participação do candidato a concurso público: Súmula nº 684 e nº 686.

Seguindo essa linha de pensamento e com o intuito de evitar um “desligamento em massa” ou perseguições a servidores que, em teoria, tenham ideologias contrárias ao do novo governo, o legislador constituinte instituiu no art. 41 a estabilidade no serviço público para os servidores de carreira, excluindo, nesse caso, aqueles aprovados em concurso público regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, os temporários, e os que são nomeados para cargos em comissão.

3. ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO

O estatuto da estabilidade, nos moldes inseridos pelo constituinte originário de 1988, habilitou o servidor com direitos subjetivos. Assim, esse direito não deve ser considerado um privilégio para proteger, unicamente, a sua relação de emprego contra despedidas arbitrárias.

É necessária uma análise sob o prisma de uma garantia de permanecer no cargo para que possa desempenhar adequadamente as suas atividades, mantendo imparcialidade nas decisões, continuidade na prestação do serviço, e ação dentro da legalidade. Com isso, o servidor poderá nortear a sua atuação para atender às vontades da lei e às necessidades dos cidadãos, e não correspondendo apenas ao arbítrio do superior hierárquico, dever outorgado pelo art. 116 da lei 8.112/1990.

De Pietro (2015) afirma que o instituto da estabilidade no serviço público é a personificação da burocracia, nos moldes estudados por Max Weber, na Administração Pública, e dá a garantia necessária ao proteger o interesse público, no sentido de que as atividades administrativas devem sempre visar a observância impessoal do disposto no ordenamento jurídico, independentemente da vontade pessoal do servidor e/ou de seus superiores hierárquicos.

A Ministra do STF reforça essa tese ao abordar que o vínculo administrativo firmado entre o servidor e o ente Estatal terá como finalidade, inicialmente, garantir a qualidade de um serviço público prestado por uma burocracia estatal democrática, impessoal e permanente. Soma-se a isso que o profissionalismo deve predominar no serviço público, juntamente com a

impessoalidade, e impedir que práticas nepotistas e personalistas sejam postas no seio da Administração Pública (ROCHA, 1999).

Em termos práticos, a estabilidade propõe uma espécie de proteção aos servidores, em que poderão executar suas tarefas sem ingerências político-administrativas indevidas e com independência da vontade do chefe de Estado, do Órgão ou, até mesmo, do departamento em que estarão lotados. Mesmo que venha a ocorrer trocas nesses cargos superiores, poderão continuar atuando de forma imparcial para o bom funcionamento da instituição.

Apesar de obter a estabilidade após cumprir os requisitos do estágio probatório, o servidor poderá perder o cargo se, ao longo de sua carreira, não apresentar desempenho satisfatório no exercício de suas funções, cometa uma falta grave, ou quando houver um excesso de gastos do Governo com despesa de pessoal.

Na lei 8.112/1990, que rege a vida funcional dos servidores da União, são disciplinados os requisitos necessários para aqueles que ingressarem no setor público possam adquirir a estabilidade:

Art. 20 Ao entrar em exercício, o servidor nomeado para o cargo de provimento efetivo ficará sujeito a estágio probatório por período de 24 (vinte e quatro) meses³, durante o qual a sua aptidão e capacidade serão objeto de avaliação para o desempenho do cargo, observados os seguintes fatores: I – Assiduidade; II – Disciplina; III – Capacidade de iniciativa; IV – Produtividade; V – Responsabilidade.

Percebe-se, então, a notoriedade de que o servidor que apresentar desempenho abaixo do esperado poderá, sim, perder o seu cargo público, mediante os procedimentos legais.

4. FORMAS DE CONTRATAÇÃO NO GOVERNO

O ordenamento jurídico brasileiro permitiu, com a promulgação da CF/88, a existência de duas modalidades de contratação para o serviço público: o regime estatutário, providos por servidores públicos e o regime celetista, providos por empregados públicos.

³ “A Emenda Constitucional 19/1998, alterou o art. 41 da CF/88, e elevou para três anos o prazo para a aquisição da estabilidade no serviço público e, por interpretação lógica, o prazo do estágio probatório.” (STA 263 AgR, Pleno, rel. min. Gilmar Mendes, DJE 26/02/2010)

A doutrina do Direito Administrativo costuma usar o termo “servidores públicos” ora para designar todos aqueles que prestem serviço ao Estado (sentido amplo), ora para representar o grupo de pessoas físicas que serão regidas em sua vida funcional por um estatuto (sentido estrito).

Em sentido amplo, daquilo que consideram servidores públicos, estão inseridos os estatutários, ocupantes de um cargo público; os empregados públicos, sob o regime das leis trabalhistas – CLT; e, também, os servidores temporários.

Com o objetivo de entender as razões de haver essa forma híbrida de contratação existente no Governo Federal, e ficando restrito a ele, uma análise com as semelhanças e diferenças em cada uma dessas modalidades se faz pertinente.

Servidores públicos são aqueles investidos em cargo público após aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, e serão regidos, durante sua vida funcional, por um estatuto (Lei 8.112/90), nascendo, então, o termo “estatutário”. Esse vínculo poderá ser modificado de forma unilateral pelo Estado se modificada a legislação atual ou promulgado um novo estatuto, desde que sejam respeitados os direitos já adquiridos pelos atuais ocupantes.

Esses servidores irão atuar na Administração Direta⁴, nas Autarquias, ou nas Fundações Públicas; terão direito à estabilidade após cumprirem o estágio probatório, além de contribuir para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Mazza (2019) destaca que o regime estatutário é mais vantajoso e protetivo para o servidor público quando os compara aos empregados públicos. Como citado anteriormente, a estabilidade foi garantida aos ocupantes desses cargos públicos no exercício de suas funções, protegendo os ocupantes contra influências partidárias e pressões políticas provocadas pela constante alternância na cúpula diretiva do Estado. Tal garantia consiste na impossibilidade de perda do cargo, a não ser nas hipóteses previstas na CF/88.

⁴ A Administração Direta constitui os serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

Mesmo os empregados públicos também necessitando prestar concurso público de provas, ou provas e títulos, para ingressar na Administração Pública, eles terão os seus vínculos contratuais regidos pela CLT. Assim, além dos “estatutários”, têm-se os “celetistas”.

Para os celetistas, o autor define a forma de vínculo como menos protetiva em relação aos estatutários por não terem direito a estabilidade e nem participação no estágio probatório, sujeitando-os apenas a um período de experiência com duração de noventa dias (MAZZA, 2019).

Assim, as normas legais adotadas aos empregados públicos têm semelhança aos empregados de empresas privadas, visto que terão acesso ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); irão contribuir para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS); terão direito ao seguro desemprego; e as alterações contratuais e salariais são mais flexíveis em virtude de negociações e acordos coletivos.

Os empregados públicos irão atuar nas Empresas Públicas ou nas Sociedades de Economia Mista. E, apesar de não terem a estabilidade, a Lei nº 9.962/2000 disciplinou as regras que possam motivar uma despedida do empregado público:

Art. 3º O contrato de trabalho por prazo indeterminado somente será rescindido por ato unilateral da Administração pública nas seguintes hipóteses:

- I – Prática de falta grave, dentre as enumeradas no art. 482 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT;
- II – Acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;
- III – Necessidade de redução de quadro de pessoal, por excesso de despesa [...];
- IV – Insuficiência de desempenho, apurada em procedimento no qual se assegurem pelo menos um recurso hierárquico [...].

Com o advento desta lei, Mazza (2019) afirma que é praticamente unânime que os doutrinadores do Direito Administrativo entendam que a demissão dos empregados públicos só será possível nos casos em que ocorra a motivação do ato e após regular processo administrativo em que seja assegurado ao empregado o contraditório e a ampla defesa.

O autor defende, ainda, a ideia de que seja um absurdo inimaginável poder admitir que o empregado público, após aprovação em concurso público, possa ser demitido sem justa causa. Eventual demissão injustificada, algo comum na iniciativa privada, não é compatível com os princípios

administrativos, principalmente os da impessoalidade, finalidade, legalidade e moralidade.

Deve-se compreender que há necessidade de distinção em relação ao tratamento dos empregados públicos, pois, embora regidos pela CLT e com semelhanças aos da iniciativa privada, eles sofrem influência dos princípios e das normas do Direito Administrativo. Com isso, logo antes de ingressar no emprego público ou sair dele, haverá pré-requisitos legais necessários que deverão ser cumpridos e que não são vistos nas empresas privadas, como o concurso público e o processo disciplinar, respectivamente.

Em julgado recente do STF, foi entendida o dever, por parte das empresas públicas e sociedades de economia mista, de motivar o ato de demissão do empregado público aprovado em concurso, independentemente da abertura de um processo disciplinar⁵.

A Constituição Federal permite, ainda, a possibilidade de que a Administração Pública contrate servidores temporários. E, diferentemente dos outros dois modelos apresentados, não haverá a necessidade de que se realize um concurso público, além de que esse tipo de contratação só deverá ser realizado para atender casos específicos estabelecidos na legislação.

A norma que veio para disciplinar este tipo de contratação foi a Lei nº 8.745/90, e estabeleceu logo em seu artigo 1º que:

“Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, os órgãos da Administração Federal direta, as autarquias e as fundações públicas poderão efetuar contratação de pessoal por tempo determinado, nas condições e prazos previstos nesta lei.”

Percebe-se, prontamente, que as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista não foram incluídas no rol de beneficiárias, e que os temporários não serão submetidos aos ditames do regime jurídico único.

A citada lei trouxe nos incisos do artigo 2º o rol de casos em que se é permitido adotar esse tipo de contratação, sempre relacionada a uma necessidade temporária da administração, dentre os quais podemos destacar: Assistência a situações de calamidade pública (I) e emergências em saúde pública (II); realização de recenseamentos e outras pesquisas de natureza estatística efetuadas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e

⁵ Recurso Extraordinário n. 589.998. Relator Ministro Ricardo Lewandowski.

Estatística - IBGE (III); admissão de professor substituto e visitante (IV); entre outros.

Dependendo de qual for o enquadramento legal, o artigo 4º disporá o tempo máximo dessa contratação, que irá variar entre seis meses a quatro anos. Apesar de ser dispensada a realização de concurso público, a lei determina, no artigo 3º, que seja adotado um processo seletivo simplificado, trazendo como ressalva os casos decorrentes de calamidade pública, emergência ambiental e emergências em saúde pública.

4.1 CARGOS COMISSIONADOS

O inciso II do artigo 37 trouxe, em sua ressalva à prestação do concurso público, a possibilidade de que a Administração nomeie para o serviço público pessoas alheias aos quadros funcionais. O decreto 9.021/2017 define que 50% dos cargos DAS – Direção e Assessoria Superior – níveis 1 a 4 e 60% dos níveis 5 e 6 sejam reservados a servidores de carreira.

A utilização desregrada e sem limitações desse tipo de cargo é fruto da época pré-republicana, servindo para apadrinhamentos políticos. As nomeações atuais para os cargos em comissão, ou cargos de confiança, foram restritas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Tais cargos não necessitam que o eventual ocupante passe por qualquer critério meritocrático, da mesma forma em que ele poderá ser exonerado sem qualquer rito administrativo, tendo como único critério elegível a “confiança” da chefia imediata ao cargo (OCDE, 2019).

Apesar de reconhecer a existência de nomeações políticas na maioria dos países, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento - OCDE (2019) demonstra preocupação com a falta de parâmetros vistos nessas indicações. Esse organismo internacional teme que a ausência de critérios qualificadores de mecanismos que promovam o mérito nas nomeações para cargos de nível estratégico possa apresentar riscos à capacidade de inovação do Governo Federal.

O pesquisador da Enap, Pinheiro (2017), citado neste relatório, afirma que “as nomeações para um grande número de cargos gerenciais ficam

completamente a critério daqueles que têm o poder de nomear”. O pensamento do autor vem para corroborar o que foi dito anteriormente.

Os critérios de indicação e nomeação não seguem determinados padrões, tampouco são baseados em normas técnicas ou de gestão; não há transparência no critério de escolha, e não valorizam determinadas habilidades ou comportamentos que poderiam ser predefinidos Cavalcante e Carvalho, (2017) *apud* OCDE (2019).

O relatório, ainda, estimula que seja feita uma reflexão sobre a utilização dessas nomeações como moeda de troca política, o que reforça a tese de ainda existirem as práticas patrimonialistas nos dias atuais, em que há claras intenções de favorecimento de determinados grupos políticos em troca de uma governabilidade, demonstrando que tais competências políticas muitas vezes prevalecem sobre as competências técnicas.

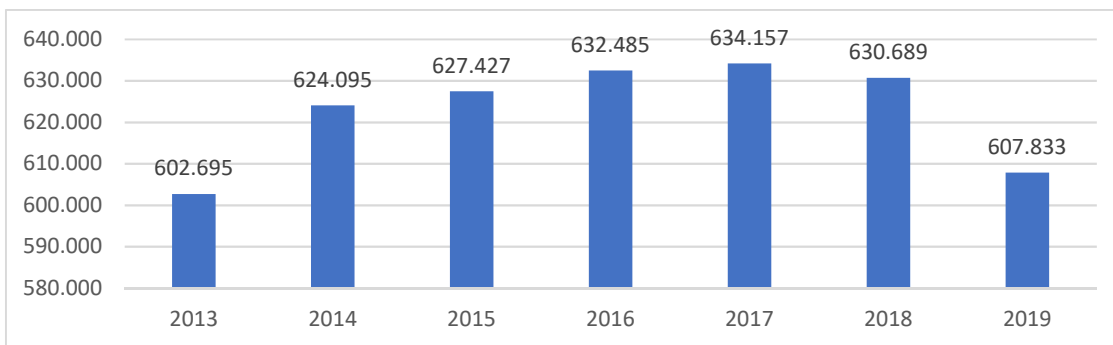
5. GASTOS COM O FUNCIONALISMO PÚBLICO

O Governo Federal finalizou o ano de 2019 com 607.833 servidores públicos na ativa, conforme dados extraídos do portal do Ministério da Economia, e representa o menor quantitativo de pessoal desde o ano de 2013, quando havia 602.695, um acréscimo de apenas 0,854%.

Apesar de pouca variação e uma impressão de que não houve saída ou reposição de pessoal no decorrer dos anos seguintes, ocorreu, na verdade, um crescimento de contratações até o ano de 2017, e só então iniciou uma redução considerável de servidores da ativa.

Conforme demonstrado no gráfico abaixo, 2017 foi o ano em que se constatou o maior número de servidores federais na ativa, com o número registrado em 634.157 servidores. Nos anos subsequentes, obteve-se uma baixa de 26.324, quando realizado um comparativo com 2019, o que representa uma perda de 4,33% no quantitativo da força de trabalho disponível para atender as demandas dos cidadãos.

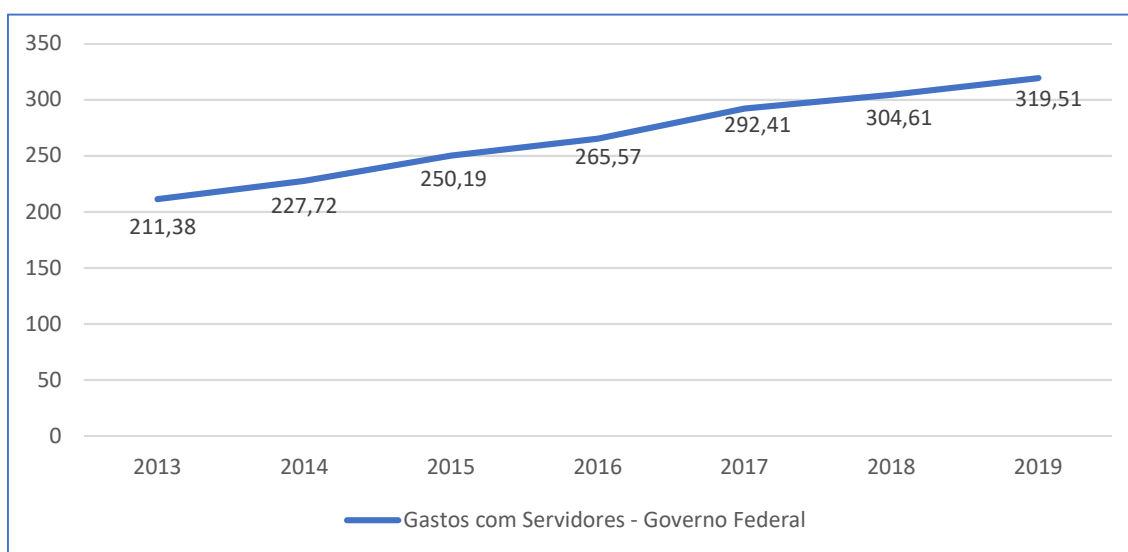
Gráfico 1 – Servidores em atividade do Governo Federal



Fonte: Ministério da Economia – Painel Estatístico de Pessoal. Elaborado pelo autor

Em compensação, ao analisar os gastos “despesa de pessoal” despendidos pelo Governo Federal, verificamos o inverso, representado por um aumento constante a cada ano, o que pode ser observado no gráfico abaixo. Cabe informar que nos gráficos 2 e 3 os valores apresentados são nominais, ou seja, sem considerar a inflação no período.

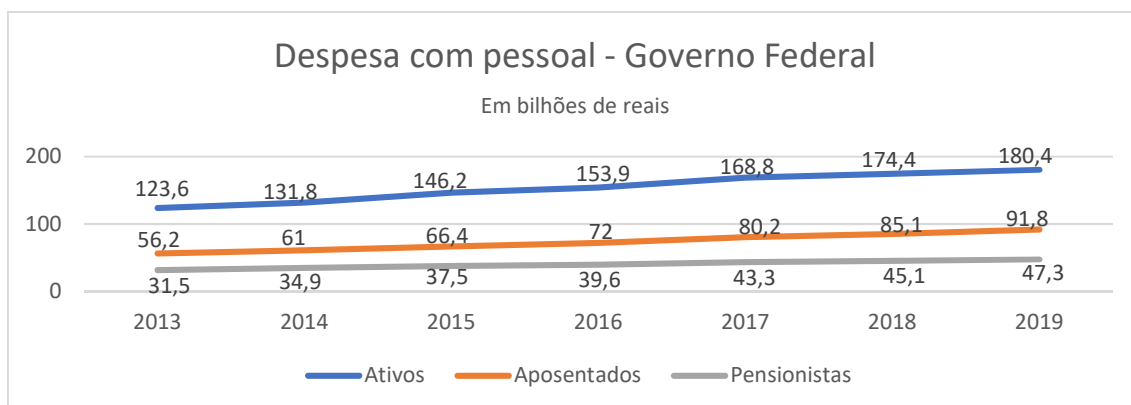
Gráfico 2 – Gastos consolidados dos servidores do Governo Federal (Em bilhões de reais)



Fonte: Ministério da Economia – Painel Estatístico de Pessoal. Elaborado pelo autor

Os números apresentados no gráfico 2 foram consolidados de forma a incluir os servidores em atividade, aposentados e pensionistas. Assim, se pode visualizar e ter uma melhor noção dos números quando as categorias são individualizadas, conforme o gráfico 3, disposto abaixo.

Gráfico 3 – Gastos individualizados de servidores ativos, aposentados e pensionistas do Governo Federal (Em bilhões de reais)



Fonte: Ministério da Economia – Painel Estatístico de Pessoal. Elaborado pelo autor

Ao observar os dados dispostos no gráfico 3, percebe-se de forma clara que, mesmo reduzindo o número de servidores na ativa, os gastos com esse grupo continuaram aumentando. Estudo recente realizado pelo Banco Mundial (2018), trazendo dados relevantes das esferas federal, estadual e municipal, aponta que a principal causa para essa alta é o resultado de uma política constante de reajustes salariais, com valores percentuais superiores aos registrados na inflação do mesmo período. Na análise do Banco Mundial e considerando apenas os dados no Governo Federal, para o período de 2008-2018, o acréscimo médio foi de 1,8% a.a.

Em termos de Produto Interno Bruto - PIB, o setor público da esfera federal gasta mais do que os seus pares na América. Comparando valores proporcionais de 2013, o Governo Federal alocou cerca de 4,3% do PIB com salários, e países como México (1,6%), Colômbia (2,3%) e Argentina (2,5%) despenderam menos recursos com a sua mão de obra, apenas considerado os respectivos governos federais.

Conforme dados extraídos do Estudo Especial nº 11, da Instituição Fiscal Independente – IFI⁶, o grupo “despesa com pessoal” no governo federal é o segundo maior gasto (4,3% do PIB), atrás apenas das despesas previdenciárias do Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS (8,5%), e a frente de gastos como Abono e Seguro Desemprego (0,8% do PIB) e Benefícios de Prestação Continuada da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social (0,8% do PIB). Foi considerado, para o caso citado, apenas as despesas

⁶ A Instituição Fiscal Independente – IFI é um órgão ligado ao Senado Federal e foi criado através da Resolução nº 42, de 2016

primárias obrigatórias de caráter vinculado, conforme entendimento da Lei Complementar nº 101/2000.

Para fins de melhor elucidar o entendimento sobre o conceito de “despesa com pessoal” traremos a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal, mostrando que o conceito é mais abrangente do que apenas o “pagamento de salário” ao servidor:

Art. 18 Para efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelos entes às entidades de previdência.

Ao falar sobre servidores públicos, em uma forma ampla, o estudo do Banco Mundial (2018) traz o panorama mostrando que há inúmeras carreiras existentes dentro do governo federal, e muitas delas possuem atribuições semelhantes. A maioria das carreiras é ligada a um órgão ou a um ministério específico, o que dificulta a adoção de medidas eficientes para suprir cargos vagos sem que haja necessidade de abrir concursos públicos:

“Existe uma alta dispersão salarial entre servidores, acentuando a desigualdade entre as carreiras, principalmente porque os reajustes não são iguais entre as distintas categorias. As diferenças persistem mesmo quando são comparados servidores de uma mesma carreira e com igual tempo de serviço”.

O Banco Mundial (2018) afirma, ainda, que o governo federal possui mais de 300 carreiras de servidores, e, como já mencionado, a maioria delas é associada a um órgão ou entidade específica, o que acaba por dificultar a mobilidade dos servidores.

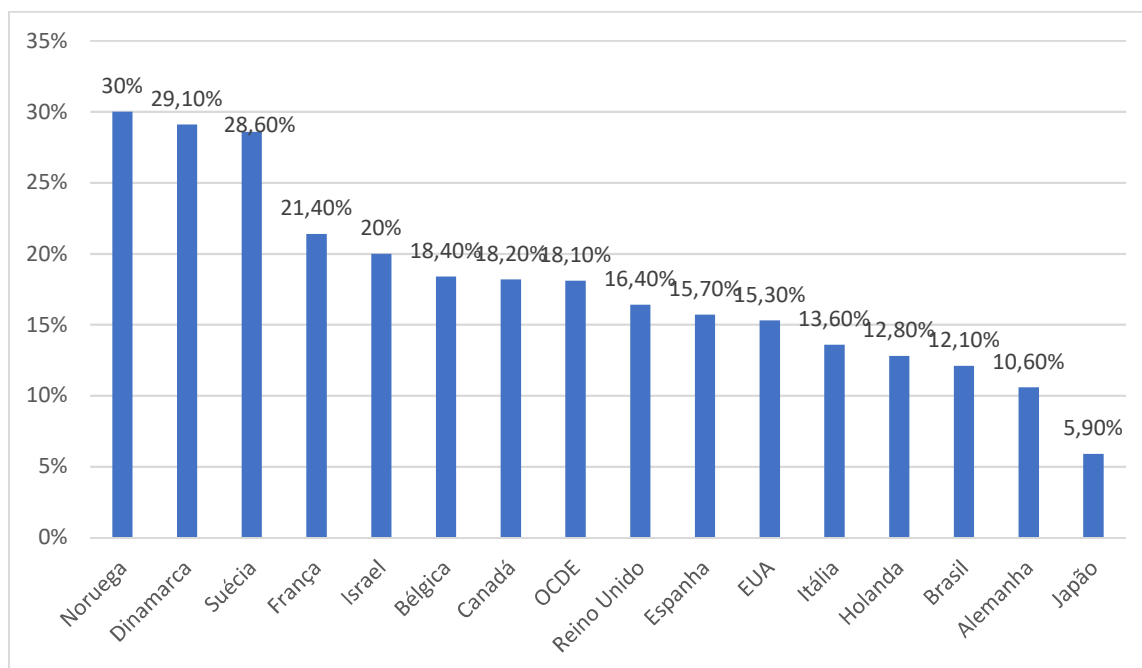
Assim, o Banco Mundial sugere que, para enfrentar esse engessamento na estrutura, uma possível solução seria a de flexibilizar a mobilidade de servidores entre os órgãos e a realizar a necessária reestruturação e diminuição na quantidade de carreiras. Com isso, diminuiria a necessidade de novos concursos, padronizaria os Planos de Cargos e Carreiras, e ainda evitaria gastos desnecessários com demissão de servidores estáveis quando ultrapassasse os limites estabelecidos no art. 169 da CF/88.

6. SERVIDORES PÚBLICOS EM OUTROS PAÍSES

Baseado no levantamento realizado pelo IPEA⁷, ao comparar o Brasil, em todas as esferas, com os países que compõem a OCDE, não há um inchaço da máquina pública estatal brasileira, ou seja, não está grande demais para suprir as necessidades dos cidadãos, não havendo elevado número de servidores públicos.

No gráfico 4, exposto abaixo, estão descritos os dados comparativos, em percentual, da população de servidores de cada país em relação à força de trabalho total:

Gráfico 4 – Funcionários públicos comparada à força de trabalho empregada.



Fonte: IPEA. Elaborado pelo autor

Alguns fatos do gráfico 4 merecem um destaque especial, tais como: os países nórdicos e europeus com percentuais que ultrapassam 15% da população empregada no serviço público; e os Estados Unidos, com a economia mais importante do mundo e um país extremamente voltado ao “livre mercado”, com números, também, acima dos 15%. A justificativa encontrada

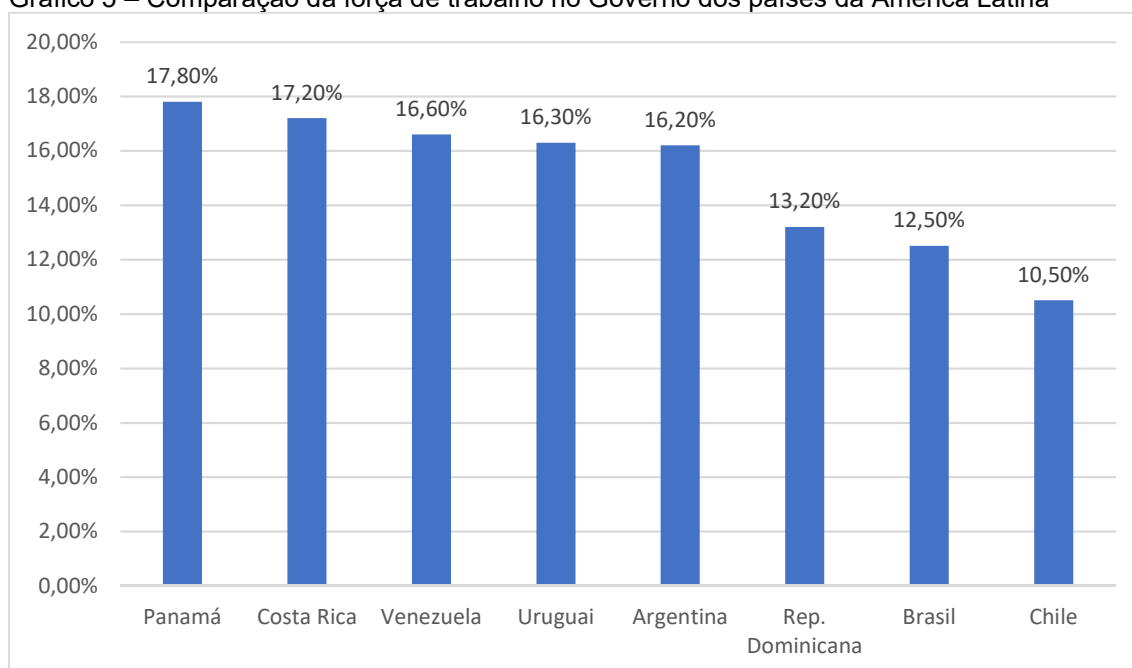
⁷ Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada é uma fundação Pública Federal, vinculada ao Ministério da Economia.

deve-se, em grande parte, ao processo de formação do “bem-estar social” que os países proporcionaram aos seus cidadãos em um ambiente pós-guerra (MATTOS, 2011).

Nos países desenvolvidos, além de haver uma maior participação da população nos cargos públicos, os gastos com os salários, também, são superiores ao observar o total de gastos públicos. O Brasil, país em desenvolvimento, aparece com um percentual um pouco acima de 12%.

Através do gráfico 5, se dispõe a força de trabalho dos países na América Latina. Quando se compara o Brasil com os seus pares, percebe-se que também não há discrepância na comparação regional do número total de servidores.

Gráfico 5 – Comparação da força de trabalho no Governo dos países da América Latina



Fonte: IPEA. Elaborado pelo autor

Apesar desses dados, na avaliação do Banco Mundial, a média de salários e vencimentos pagos aos servidores públicos é alta para um número relativamente baixo. No relatório do Banco, o Brasil poderia buscar realizar reformas administrativas no funcionalismo público, que flexionasse as regras rígidas de entrada e demissão, na busca de melhorar a eficiência e eficácia.

Como exemplo de uma dessas reformas, o relatório do Banco Mundial (2018) cita a realizada pelo governo canadense, que revisou a política de

remuneração dos servidores federais e obteve como objetivo “dar aos ministros, altos funcionários, bem como a outras partes interessadas, uma apresentação acessível, integrada e coerente do sistema de remuneração do setor público em toda sua complexidade”, ou seja, separou grupos de servidores e os comparou aos semelhantes no setor privado.

Outro modelo citado foi o de Portugal, que implementou uma reforma administrativa em que eliminou mais de mil carreiras existentes e que desempenhavam atividades semelhantes, transformando em 3 carreiras gerais e algumas carreiras especiais.

A reforma portuguesa estabeleceu uma taxa de reposição, em que duas aposentadorias seriam necessárias para uma reposição; o fim de progressões automáticas na carreira por tempo de serviço; e uma possibilidade de entrada lateral, ou seja, posições em níveis elevados seriam disputadas por servidores e por pessoas de fora do serviço público, sem que tivessem previamente qualquer vínculo.

A “entrada lateral” também é adotada no Reino Unido. O argumento para esse sistema é que o Governo poderá ter a possibilidade de atrair e recrutar profissionais mais bem qualificados do setor privado, que podem trazer inovações e novas perspectivas.

Dentre os que apoiam essa metodologia, a OCDE (2019) aconselha que a preocupação deverá ser no critério de seleção e no plano de trabalho desenvolvido para esses profissionais. O Organismo afirma que “os dirigentes nomeados com origem no setor privado podem trazer com eles as práticas inovadoras e alterar alguma rotina ineficiente”. Porém, alerta que o recrutamento não poderá ser operacionalizado sem um objetivo definido, “o recrutamento de especialistas não garante um aumento das competências de inovação, a menos que as lacunas nas competências sejam identificadas e orientadas dentro dos critérios de recrutamento como parte de um perfil de trabalho definido”.

Movimentos embrionários, semelhantes à “entrada lateral”, surgem em casos pontuais nas Autarquias da Administração Federal, ao abrirem um processo seletivo para ocupar determinado cargo em comissão, e dar

oportunidade igualitária de concorrência aos servidores estatutários e profissionais da iniciativa privada. Porém, diferentemente do modelo já consolidado nos países europeus citados, aqui, essa oferta ocorre para cargos de nível operacional (CADE, 2019).

Estudo detalhado elaborado pela Consultoria Legislativa, órgão técnico da Câmara dos Deputados brasileira, trouxe um histórico do início do serviço público nos Estados Unidos da América. E, nesse início, houveram suas semelhanças ao que tivemos no Brasil no início da monarquia, ou seja, o funcionalismo era caracterizado pelo empreguismo e favoritismo político, e o próprio governante ditava as regras de quem poderia ou não ocupar um cargo no serviço público americano. Com isso, ao citar as palavras dos autores Mosher e Kingsley (1941), o relatório traz que:

“Os fins do governo se misturavam aos fins do partido e transformavam-se em benefícios pessoais para a liderança política. Na época, serviço público significava o mesmo que serviço ao partido. Com cada mudança no controle da máquina partidária, mudava-se também todos os ocupantes de cargo público”.

Durante transcurso do tempo entre os presidentes, houve inúmeras reformas administrativas, chegando a mais importante com Jimmy Carter, na chamada Lei de Reforma do Serviço Público de 1978 (*Civil Service Reform Act*). Tal reforma regulamentou os servidores de carreira, em que o ingresso se daria por intermédio de um sistema que privilegia a meritocracia, e o pessoal indicado para preencher cargos de confiança⁸.

Com a vigência da nova lei, instaurou-se um regime de recrutamento, promoção e carreira baseada em mérito; e abriu oportunidade para que todos concorressem, na busca de consolidar uma administração pública menos politizada e mais comprometida com a continuidade dos programas e ações que pretendessem o contentamento de demandas da população.

A Legislação Federal Americana foi concebida com o intuito de garantir que o recrutamento, a promoção, a remoção, ou a demissão, aconteçam com base no desempenho e habilidade de cada indivíduo e não por motivos políticos.

⁸ Cabe ressaltar que a *Civil Service Act* exclui do rol os integrantes das formas armadas e os ocupantes de cargos eletivos

O sistema de “concurso” que se conhece no Brasil é um pouco diferente daquele adotado nos Estados Unidos, uma vez que lá as provas têm a função apenas de habilitar o candidato a ter o seu nome inscrito em um registro de candidatos habilitados. Assim, nos EUA, quando há uma vaga a preencher, a repartição solicita ao Escritório de Gerência de Pessoal a indicação de candidatos habilitados. Os primeiros colocados na lista são indicados e a autoridade solicitante faz a nomeação dentre os nomes enviados.

Tem-se, nessa forma de recrutamento, a oportunidade de oferecer à autoridade que está nomeando o candidato a chance de escolher de acordo com fatores intangíveis e que possam influenciar a sua decisão, tais como traços de personalidade.

Essas provas de concurso podem ser realizadas de forma escritas ou práticas; podem, também, ser uma avaliação do treinamento acadêmico e da experiência do candidato; ou ainda ser uma combinação desses tipos de avaliação. Verifica-se que, aos moldes do que se adota no Brasil, é uma espécie de mistura entre concurso público e processo seletivo.

Dentre outras possibilidades de ingresso no serviço público americano, há aquela sem a necessidade de concurso para os casos de trabalho temporário, quando não há candidatos habilitados que possam preencher as vagas disponíveis.

Na legislação americana, não existe, de acordo com o que se adota no Brasil, o dispositivo da estabilidade. Há o direito de uma manutenção no emprego de uma forma mais flexível, ou seja, é permitido ao Governo Federal dispensar funcionários por razões disciplinares ou não-disciplinares, como em casos de cortes no orçamento e reestruturação de órgãos.

A estabilidade, como já mencionado, sequer existe nas leis americanas, em que se considera, como “funcionário efetivo”, aquele que cumpre com êxito seu período de estágio probatório de 1 ano. Após efetivado, o servidor não irá gozar de uma proteção contra a demissão, principalmente se ele apresentar um desempenho fraco e abaixo das expectativas e dos padrões do sistema. Com base em razões disciplinares, o Governo terá o amparo legal para exonerar sob a justificativa de “promover a eficiência no serviço”.

Dessa forma, o estudo traz que o sistema de pessoal norte-americano explica que “nenhum servidor federal tem o direito de propriedade sobre o cargo que ocupa, porém seria um péssimo negócio dispensar funcionários competentes e com experiência por motivos triviais” (RODRIGUES, 1995).

Mesmo sem a garantia da estabilidade, críticos do sistema consideram praticamente impossível a demissão de servidores públicos. Dentre os que corroboram a essa ideia está o estudioso em Administração Pública Norte-americana, James Q. Wilson (1986), ao afirmar que “ninguém é demitido a não ser que seu superior imediato esteja preparado para investir tempo e esforço na tentativa”.

Dentre os direitos garantidos ao servidor demitido, conforme o estudo, são: mínimo de 30 dias de aviso prévio, por escrito, com as razões da demissão; contraditório, verbal e por escrito, dentro de 7 dias, com comprovação documental; direito a um advogado; direito de apelação ao Conselho de Proteção do Sistema de Mérito, que concederá audiência; e, ainda, direito de apelar contra a decisão desse Conselho no Tribunal de Recursos dos Estados Unidos.

Além disso, o servidor americano poderá, também, ser dispensado por razões de redução dos quadros de funcionários ou da extinção do cargo ou do Órgão. O servidor demitido terá direito ao seguro-desemprego. Além de indenizações garantidas em lei.

Como forma de mensurar o desempenho do servidor, a lei americana estabelece que cada repartição federal será obrigada a elaborar e implementar planos de avaliação, seguindo padrões previamente definidos.

O resultado dessas avaliações de desempenho forma a base para a tomada de decisão sobre concessão de prêmios e outros estímulos àqueles que atinjam as metas. Segundo James Perry (1992), “tais dispositivos representaram uma ruptura com a longa tradição de aumentos salariais automáticos apenas no tempo de serviço”.

A lei americana define, também, premiação especial em dinheiro para aqueles funcionários que venham, com suas informações, inibir fraude, prejuízos, gastos desnecessários ou mal gerenciamento da “coisa pública”, e cuja ação contribua para a economia significativa de despesas. É previsto,

ainda, a bonificação a determinados grupos de funcionários, em vez de prêmios individuais, permitindo o desenvolvimento ao trabalho em equipe (RODRIGUES, 1995).

Assim, ao terem inseridos em suas culturas a importância e os benefícios da avaliação de desempenho, fidedigna com a realidade, sem injustiças ou perseguições e interferências políticas e o trato imparcial no avaliador, se torna peça fundamental para assegurar o bom desempenho dos servidores, e o alcance na implementação das políticas públicas, sem que fosse necessite instituir a estabilidade.

CONCLUSÃO

Verificou-se, durante o decorrer deste estudo, não ser de hoje que o desprestígio paira sobre os servidores públicos. E o desafio do Governo continua sendo, além de buscar meios de recrutar os melhores sem perder o caráter meritocrático e isonômico, o de descobrir como deixa os atuais ocupantes motivados durante os seus longos anos na Administração Pública.

Ao contemplar inúmeros temporários com os mesmos direitos dos estatutários, o advento da CF/88 acabou por elevar significativamente os gastos com pessoal, sem que a Administração nada pudesse fazer em relação à demissão dos novos, e agora, estáveis, servidores.

Assim, fica fácil perceber as consequências que a concessão de garantias estatutárias gerou e ainda reflete nos atuais servidores; trazendo amarras legais que impeçam aos gestores públicos buscar outros meios de motivar a sua equipe sem que necessite recorrer aos cargos ou funções gratificadas, e que dificultam o desligamento do servidor público com baixa produtividade.

De fato, uma grande reforma administrativa se faz necessária, tendo em vista o modelo gerencial que se deseja alcançar na Administração Pública, podendo ser espelhada nos países adeptos de boas práticas na área, como nos exemplos citados, Portugal e no Reino Unido.

Inicialmente, seria viável reorganizar e diminuir as centenas de carreiras existentes, reduzindo para algumas poucas dezenas. O resultado apareceria

no longo prazo com a entrada de novos servidores nessas carreiras e extinguindo as antigas quando seus ocupantes se aposentassem. Tentar aplicar essas sistemáticas nos atuais ocupantes poderia ocasionar equiparações de salários e benefícios, o que elevaria, ainda mais, os custos com pessoal.

Sabemos que não há uma prescrição milagrosa, tampouco um método que trará uma solução pronta, e que, no Brasil com dimensões continentais e com uma gama de peculiaridades locais, não seria viável aplicar um modelo único e rígido, que tenha gerado êxito em outro país, sem os devidos ajustes à cultura local. Não se vislumbram alternativas fáceis aos modelos adotados atualmente de recrutamento e de estabilidade sem que haja uma evolução na cultura e no modo de gerir o trabalho dos servidores públicos, sendo ainda uma importante garantia de atuação imparcial.

Acredita-se que uma eventual reforma administrativa não surtirá os efeitos desejáveis caso não sejam elaborados os critérios objetivos de avaliação periódica de desempenho, com ferramentas de avaliação de gestão, mecanismos de controle, procedimentos de verificação na qualidade do serviço prestado e desenvolvimento contínuo do servidor.

Na busca por melhor produtividade, notou-se, de forma satisfatória, a possibilidade de haver maior flexibilização nas nomeações de determinados cargos do alto escalão da Administração, em que determinados cargos públicos pudessem ser concorridos de forma isonômica tanto por servidores de carreira, como por profissionais bem qualificados do setor privado. Prática bem vista por organismos internacionais, que geram benefícios interessantes para o próprio Estado, como: o servidor ficaria motivado e tenderia a melhorar a sua eficiência, se especializando na área de atuação ao vislumbrar a possibilidade de concorrer ao cargo de forma igualitária com algum profissional *expert* da área, pois haveria critérios bem definidos e sem os “jogos políticos”.

O servidor, também, veria a chance de crescer na carreira, sem levar em consideração apenas as promoções que teriam no cargo; além de que um profissional externo à Administração Pública traria ideias, visões e modelos de trabalho adotados na iniciativa privada que poderiam enriquecer o trabalho nos Órgãos Públicos.

Refletindo acerca das possibilidades de implementar a “entrada lateral” em cargos estratégicos, chega-se à conclusão de que os cargos comissionados poderiam fazer essa função de maneira satisfatória. Porém, como já mencionado, por não haver qualquer tipo de estabilidade em seus ocupantes e serem de livre nomeação e exoneração, são usados, na maioria das vezes, como moeda de troca política e sem que haja qualquer critério de avaliação de mérito do nomeado ou critérios que embasem a indicação, nem posterior avaliação de desempenho do ocupante.

Neste trabalho, procuramos demonstrar que existem alternativas ao modelo amplo de estabilidade que é adotado atualmente no Brasil, sem prejuízos relevantes à independência do servidor e com ganhos de produtividade. Isso já ocorre nos trabalhadores vinculados à CLT e em experiências internacionais que apresentamos neste trabalho. Embora não revelem mudanças radicais no formato de estabilidade, com elas já seria possível algum ganho de produtividade no serviço público, sem perda relevante da independência técnica na atuação dos servidores públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL. **Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro. O que os dados dizem?**. Estados Unidos, 2018. Disponível em <http://documents1.worldbank.org/curated/en/449951570645821631/pdf/Gest%3a3o-de-Pessoas-e-Folha-de-Pagamentos-no-Sector-P%3%bablico-Brasileiro-o-Que-Os-Dados-Dizem.pdf>. acessado em 19 mai.2020

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

BRASIL. Constituição (1824) **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm acessado em 10 abr.2020

_____. Constituição (1891) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm acessado em 10 abr.2020

_____. Constituição (1934) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm acessado em 13 abr.2020

_____. Constituição (1937) **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm acessado em 18 abr.2020

_____. Constituição (1946) **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm acessado em 20 abr.2020

_____. Constituição (1967) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm acessado em 13 abr.2020

_____. Constituição (1967) **Emenda Constitucional nº 1**, de 24 jan.69. Brasília, 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm acessado em 22 abr.2020

_____. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm acessado em 10 abr.2020

_____. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Brasília, 1998, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm acesso em 03 jun.2020 acessado em 25 abr.2020

_____. **Decreto-Lei 200** de 25 fev.67. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm acessado em 03 mai.2020

_____. **Decreto-Lei nº 5.452** de 1º mai. 43. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm acessado em 28 jun.2020

_____. **Decreto nº 5.497** de 21 jul.05. Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2005/Decreto/D5497.htm acessado em 01 jul.2020

_____. **Decreto nº 9.021** de 31 mar.17. Altera o Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2017/Decreto/D9021.htm acessado em 23 mai.2020

_____. **Lei Complementar nº 101** de 04 mai.00. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm acessado em 23 jun.2020

_____. **Lei nº 8.112** de 11 dez. 90. 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_03/leis/l8112cons.htm acessado em 13 jun.2020

_____. **Lei nº 8.742** de 07 dez.93. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm acessado em 3 jul.2020

_____. **Lei nº 8.745** de 9 dez.93. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8745compilada.htm acessado em 01 jul.2020

_____. **Lei nº 9.962** de 22 fev. 00. Disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9962.htm acessado em 13 mar.2020

_____. **Lei nº 12.711** de 29 ago.12. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm acessado em 05 jun.2020

_____. **Lei nº 12.990** de 9 jun.14. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos [...]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm acessado em 26 mai.2020

_____. **Painel estatístico de pessoal.** Disponível em <http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true> acessado em 15 mai.2020

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante 13.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1227> acessado em 05 jun.2020

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 589.998. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioTese.asp?tipo=TRG&tese=3800>. acessado em: 15 jul.2020

CADE. **Cade recruta – Chefe de serviço de atendimento e administração predial DAS 101.1**. Brasil, 2019. Disponível em <http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/concursos-e-selecoes/das-vagas-concluidas/cade-abre-vaga-para-chefe-de-servico-de-atendimento-e-administracao-predial/AtendimentoeAdministracaoPredialAtualizado.pdf>. acessado em 13 jun.2020

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

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

GONÇALVES, Josemar. “Trem da alegria” dá estabilidade a 90mil servidores. **Jornal de Brasília**, Brasília, 30 jun.1988. Política, p.3. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/121414>. Acesso em 15 jun.2020

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. Estudo Especial nº 11 – Retrato das despesas de pessoal no serviço público federal civil Parte 1. Brasil, 2019. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/566654/EE11.pdf>. Acessado em 06 jul.2020

MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. **Emprego público nos países desenvolvidos: evolução histórica e diferença nos perfis**. IPEA. 2011. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1302/1/TD_1578.pdf. Acessado em 28 jun.2020

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

OCDE. **Revisão das competências de inovação e liderança na alta administração pública do Brasil**. Paris, 2019. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3634/1/1b.%20Review%20OCDE%20Skills%20%28Portugu%c3%aas%29.pdf>. acessado em 23 mai.2020

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

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

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. **Regime Jurídico do servidor Público nos Estados Unidos**. Câmara dos Deputados, 1995. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/arquivos-pdf/pdf/510256.pdf>. acessado em 05 mai.2020