



HELLEN GUEZEGOCH

**A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO E O PROJETO DE LEI
COMPLEMENTAR DO SENADO Nº 116/2017: PRINCIPAIS IMPLICAÇÕES NO
ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Pitanga-Paraná
2019

HELLEN GUEZEGOCH

**A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO E O PROJETO DE LEI
COMPLEMENTAR DO SENADO Nº 116/2017: PRINCIPAIS IMPLICAÇÕES NO
ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Projeto de Pesquisa de Curso apresentado ao Curso de Direito, Área das Ciências da Faculdade de Ensino Superior do Centro do Paraná-UCP, como requisito à obtenção de grau de Bacharel em Direito.

Professor Orientador: Ms. Tatiani M. Garcia de Almeida

Pitanga-Paraná
2019

TERMO DE APROVAÇÃO

“A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO E O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR DO SENADO Nº 116/2017: PRINCIPAIS IMPLICAÇÕES NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”

HELLEN GUEZEGOCH

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de direito das Faculdades do Centro do Paraná – UCP, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em direito considerado aprovado pela banca examinadora e avaliado como nota: ____ em sua defesa pública, pela seguinte banca examinadora:

Orientador (Presidente): Prof. Ms. Tatiani M. Garcia de Almeida
Curso de direito, Faculdade UCP

Membro: Prof. Nome do Professor
Curso de direito, Faculdade UCP

Membro: Prof. Nome do Professor
Curso de direito, Faculdade UCP

Pitanga, ____ de _____ de 2019

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pelos dons que me deu nesta existência, os quais serviram para a realização deste projeto.

Agradeço a minha mãe Maristela Soares, heroína que me deu apoio, incentivo nas horas difíceis, de desânimo e cansaço.

Ao meu pai Amilto Guezegoch (in memoriam) que apesar de não estar mais entre nós sempre me incentivou a estudar.

Obrigada ao meu esposo João Adilson Maciel, que nos momentos de minha ausência dedicados ao estudo, sempre entendeu que o futuro é feito a partir da constante dedicação no presente.

Mas o principal agradecimento vai para minha bebezinha Maria Valentina que escreveu comigo este trabalho durante os nove meses de gestação e mais quatro meses de vida, primeiramente em meu ventre, posteriormente em meu colo.

Meus agradecimentos aos amigos, companheiros de trabalhos e irmãos na amizade que fizeram parte da minha formação e que vão continuar presentes em minha vida com certeza.

Também quero agradecer minha Orientadora Ms. Tatiani M. Garcia de Almeida que com toda sua sutileza e conhecimento me orientou durante todo o processo.

Quero agradecer também a UCP- Faculdades do Centro do Paraná e o seu corpo docente que demonstrou estar comprometido com a qualidade e excelência no ensino.

GUEZEGOCH, Hellen; ALMEIDA, Tatiani M. Garcia de. **A estabilidade do servidor público e o Projeto de Lei Complementar do Senado nº 116/2017: principais implicações no âmbito da administração pública.** 2019. 52 folhas. Trabalho de Conclusão de Curso bacharelado em direito – Faculdade de Ensino Superior do Centro do Paraná, Pitanga, 2019.

RESUMO

Este trabalho partiu do anseio em discutir a temática estabilidade do servidor público e o Projeto de Lei Complementar do Senado nº 116/2017 o qual objetiva regulamentar o artigo 41, parágrafo 1º, III da Constituição Federal, para dispor sobre a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável. Há porém, no PLS 116/2017 um conflito de normas e este fator enseja o desejo em pesquisar esta temática, pois há uma discrepância entre o texto da Carta Magna e as propostas do PLS 116/2017. Tem como objetivo descrever as principais implicações no âmbito da Administração Pública no que tange as mudanças trazidas pelas alterações no instituto da Estabilidade do Servidor Público. Inicia tecendo considerações sobre o conceito de servidor público, em seguida traz reflexões sobre a origem da estabilidade e suas ponderações até os dias atuais. Posteriormente relata sobre o pensamento neoliberal e suas implicações no âmbito da administração pública e por fim elenca aspectos sobre a Emenda Constitucional 19/98 e o Projeto de Lei Complementar do Senado 116/2017. A presente pesquisa se utilizou do método dialético, sendo qualitativa, explicativa e descritiva e quanto aos procedimentos técnicos apresenta uma abordagem de cunho bibliográfico. Foi possível considerar que o Projeto de Lei Complementar do Senado 116/2017 é baseado em ideias neoliberais o qual pretende acabar com a estabilidade do servidor público. Porém, como é evitado de vícios pode sim ser questionada a sua constitucionalidade ao Supremo Tribunal Federal por ofender à princípios expressos na Constituição Federal de 1988.

Palavras – Chave: Estabilidade. Servidor Público. Políticas Neoliberais. Emenda Constitucional nº19/98. Projeto de Lei Complementar do Senado 116/2017.

GUEZEGOCH, Hellen; ALMEIDA, Tatiani M. Garcia de. **A estabilidade do servidor público e o Projeto de Lei Complementar do Senado nº 116/2017**: principais implicações no âmbito da administração pública. 2019. 52 folhas. Trabalho de Conclusão de Curso bacharelado em direito – Faculdade de Ensino Superior do Centro do Paraná, Pitanga, 2019.

ABSTRACT

This paper came from the desire to discuss the stability of the civil servant and the Senate Complementary Bill 116/2017, which aims to regulate article 41, paragraph 1, III of the Federal Constitution, to provide for the loss of public office by Stable public server performance failure. However, there is a conflict of norms in PLS 116/2017 and this factor gives rise to the desire to research this theme, as there is a discrepancy between the text of the Magna Carta and the proposals of PLS 116/2017. It aims to describe the main implications in the field of Public Administration regarding the changes brought by the changes in the Institute of Stability of the Public Servant. It begins by making considerations about the concept of public servants, then brings reflections on the origin of stability and its considerations to the present day. It then reports on neoliberal thinking and its implications for public administration and finally lists aspects of Constitutional Amendment 19/98 and the Senate Complementary Bill 116/2017. This research used the dialectical method, being qualitative, explanatory and descriptive and as for the technical procedures presents a bibliographical approach. It was possible to consider that the Senate Complementary Bill 116/2017 is based on neoliberal ideas which aims to end the stability of the public servant. However, as it is riddled with vices, its constitutionality may be questioned before the Federal Supreme Court for offending the principles expressed in the Federal Constitution of 1988.

Keywords: Stability. Public server. Neoliberal policies. Constitutional Amendment No. 19/98. Senate Complementary Bill 116/2017.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	08
1.1 JUSTIFICATIVA.....	09
1.1.1 Problema de Pesquisa.....	10
1.2 OBJETIVOS.....	10
1.2.1 Objetivo Geral.....	10
1.2.2 Objetivos Específicos	10
2 REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	11
2.1.1 Conceito de Servidor Público.....	13
2.1.1.1 Origem da Estabilidade e seus desdobramentos na atualidade.....	16
2.1.1.1.1 <i>Conceito de Estabilidade.....</i>	<i>18</i>
2.1.1.1.1.1 <i>Crerios para aquisição e perda da estabilidade.....</i>	<i>20</i>
2.2 CONCEITO DE NEOLIBERALISMO.....	25
2.2.1 Breve histoico do pensamento neoliberal.....	26
2.2.2 As implicações do neoliberalismo na sociedade e sua influência no instituto da estabilidade.....	31
2.3 A EMENDA CONSTITUCIONAL 19/98 E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	35
2.3.1 Projeto de Lei do Senado 116/2017 – Complementar (PLS 116/2017).....	37
2.3.2 Principais implicações do PLS 116/2017 na administração pública.....	42
3 MÉTODO.....	46
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	47
4 REFERÊNCIAS	49

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo descrever as principais implicações no âmbito da Administração Pública no que tange as mudanças trazidas pelas alterações no instituto da Estabilidade do Servidor Público destacando a influência do pensamento neoliberal.

Neste contexto relata sobre o instituto da estabilidade e o Princípio da Eficiência inserido na Constituição Federal a partir da Emenda Constitucional nº19/98, bem como as implicações do Projeto de Lei Complementar do Senado nº 116/2017 para a administração pública.

O primeiro capítulo aborda sobre o conceito de servidor público, suas características peculiares como a profissionalidade e a definitividade; a classificação dos servidores públicos e a diferença entre o regime jurídico trabalhista e estatutário. Também elenará sobre a origem da estabilidade desde 1915 e posteriormente reconhecida como direito fundamental na Constituição Federal de 1934.

Faz deste modo, uma retrospectiva histórica relatando os pontos cruciais do instituto da estabilidade em cada constituição promulgada ao longo dos anos até os dias atuais. Conceitua o instituto da estabilidade a partir de estudos de autores renomados diferenciando estabilidade de efetividade; estabilidade e vitaliciedade; os critérios para o servidor adquirir estabilidade e trata também sobre a perda do cargo por demissão ou exoneração.

O segundo capítulo elenca sobre as políticas neoliberais. Deste modo, traz o conceito do neoliberalismo, seu histórico e põr fim a influência e as implicações do pensamento neoliberal na administração pública.

Já o terceiro capítulo tece apontamentos sobre a Emenda Constitucional nº 19/98 e o Princípio da Eficiência bem como traz discussões sobre o PLS 116/2017 e suas principais implicações no instituto da estabilidade do servidor público.

Para dar conta deste pleito foi utilizada uma pesquisa bibliográfica, em que foram analisados a Emenda Constitucional nº 19/98, Constituição Federal de 1988, o Projeto de Lei do Senado 116/2017, autores como FILHO (2013); ROCHA (1999), entre outros aportes teóricos que fundamentaram a presente pesquisa.

1.1 JUSTIFICATIVA

Atualmente um dos temas que permeia as discussões no setor político, econômico e

social é a estabilidade do servidor público.

A estabilidade, garante aos servidores públicos que prestem o serviço de forma imparcial e ininterrupta visando garantir a qualidade e eficiência no setor público. Esse instituto é indispensável ao regime jurídico de direito público porque impossibilita condutas arbitrárias das autoridades administrativas ao direito ao servidor de permanecer no cargo público o que impede dispensas por motivos de perseguição política, bem como as dispensas rotineiras por motivos de troca de governos.

O artigo 41 da Constituição Federal ensejou diversas discussões sobre a possibilidade do servidor público ser demitido sem prévio processo disciplinar e motivação. Com as mudanças trazidas pela Emenda Constitucional nº 19/98 o princípio da eficiência foi inserido e alguns critérios foram estabelecidos para perda da estabilidade.

Já o Projeto de Lei nº 116/2017 em seu texto propõe o fim da garantia de estabilidade para o servidor público e isso implica para alguns legisladores um retrocesso no setor público, pois o instituto da estabilidade surgiu para assegurar qualidade e continuidade no serviço público. Já, sob outra vertice para outros estudiosos do Direito o PLS 116/2017 não implica na perda da estabilidade, mas sim regulamentar uma norma que já está prevista na Constituição Federal de 1988.

Muitos debates estão sendo realizados em torno deste tema e estudá-lo possibilita compreender o ordenamento jurídico sob a vertice das políticas neoliberais que predomina a atual conjuntura governamental no Brasil.

Deste modo, pode-se destacar que este tema é relevante para o estudo no Direito porque há um conflito entre as normas constitucionais e suas implicações no direito público.

Muitos servidores públicos repudiam o PLS 116/2017, pois propõe avaliações periódicas dos servidores públicos da União, estados, Distrito Federal e municípios, sugerindo a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor. Alguns estudiosos do direito alegam que o projeto é inconstitucional, uma vez que propostas dessa natureza devem ser de autoria do Poder Executivo e não de parlamentares, pois segundo a Constituição Federal de 1988, alínea “c” do Parágrafo Primeiro do Art. 61 [...] “é exclusividade do Presidente propor lei que trate sobre o Regime Jurídico Único dos servidores da União e sobre a estabilidade”.

Este conflito entre as normas enseja o desejo em pesquisar esta temática, pois há uma discrepância entre o texto da Carta Magna e as propostas do PLS 116/2017, proposta esta que está gerando polêmica no setor público.

1.1.1 Problema

Quais as principais implicações no âmbito da Administração Pública no que tange as mudanças trazidas pelas alterações no instituto da Estabilidade do Servidor Público?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Descrever as principais implicações no âmbito da Administração Pública no que tange as mudanças trazidas pelas alterações no instituto da Estabilidade do Servidor Público.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Compreender a aplicação do instituto da estabilidade na administração pública.
- Analisar as influências das políticas neoliberais no instituto da estabilidade do servidor público.
- Identificar as mudanças no instituto da estabilidade do servidor público a partir da Emenda Constitucional 19/98 e do Projeto de Lei Complementar do Senado nº 116/2017.

I CAPÍTULO

2.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Pereira (1998) a administração pública teve sua evolução histórica baseada nos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial.

Na Administração Pública Patrimonialista atende-se aos interesses da classe que domina o poder, na pessoa do soberano. O Estado era como propriedade do rei. A Administração Pública Burocrática surgiu no século XIX, em 1936, no Brasil, baseada no princípio do mérito profissional, norteia-se pelos princípios da ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo. A Administração Pública Gerencial é voltada diretamente para o interesse público, orientada para o cidadão, parte do princípio que os políticos e os funcionários públicos merecem certo grau de confiança, visa basear-se nos resultados e não nos processos (BARBOSA, 2009, p.11-12)

A administração pública faz parte do Estado e deste modo é mister compreender o conceito de Estado que segundo Meirelles (2009, p.61) [...] “é pessoa jurídica territorial formada pelos elementos povo, componente humano do estado, território, sua base física, e governo soberano, que é o elemento condutor do Estado”. Seus poderes são de acordo com a Constituição Federal (1988) poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o legislativo, o executivo e o judiciário.

É importante destacar que a administração pública segue a organização do Estado e de acordo com Di Pietro (2007) sua expressão é utilizada no sentido objetivo, formal, material e subjetivo.

Em seu sentido objetivo, designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a administração pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente ao Poder Executivo. Quanto a seu sentido subjetivo, a Administração Pública designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparta a atividade estatal: a função administrativa (DI PIETRO, 2007, p. 45).

O objetivo da administração pública é produzir bens, serviços e utilidade para a sociedade em geral.

Administração Pública significa um conjunto de atividades do Estado que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo, que organizam a realização das finalidades públicas postas por tais instituições e produzem serviços, bens e utilidades para a população (MEDAUAR, 2009, p.62).

No entanto para que a administração pública atenda aos interesses da sociedade ela precisa ser baseada nos princípios da legalidade, publicidade, moralidade e eficiência de

acordo com o artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e segundo Mello (2009, p.53) [...] "violiar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos".

O princípio da legalidade explicita a subordinação da atividade administrativa à lei e surge como decorrência natural da indisponibilidade do interesse público, noção, esta, que, conforme foi visto, informa o caráter da relação de administração. No Brasil, o art. 5º, inciso II, da Constituição dispõe: "Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (MELLO, 2009, p. 7

Neste enfoque de acordo com os apontamentos de Mello (2009) a atividade administrativa precisa estar em consonância com a lei, não podendo se afastar ou desviar sua finalidade, pois na atividade administrativa não há liberalidade ou vontade pessoal, pois só é permitido fazer o que a lei autoriza. Mello (2009, p.76) afirma que [...] "A legalidade na administração não se resume à ausência de oposição à lei, mas na autorização dela, como condição de sua ação". Deste modo, o sistema legal deve ser o fundamento de toda ação administrativa.

O Princípio da Moralidade segundo Meirelles (2009) enfatiza que além da administração pública seguir o ordenamento jurídico ela precisa basear seus atos em padrões éticos.

O agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o Honesto do Desonesto. E ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo do injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto (MEIRELLES, 2009, pág. 90).

Já o Princípio da Publicidade nas palavras de Mello (2009) impõe ao agente público o dever de transparência nos atos administrativos e também possibilita o conhecimento pela sociedade o conhecimento da conduta interna de seus agentes. Segundo o referido autor não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder emana do povo obscuridade nos assuntos que permeiam a esfera pública.

Deveras, se os interesses públicos são indisponíveis, se são interesses de toda a coletividade, os atos emitidos a título de implementá-los não de ser exibidos em público. O princípio da publicidade impõe a transparência na atividade administrativa exatamente para que os administrados possam conferir se está sendo bem ou mal conduzida. (MELLO, 2009, p.85).

É importante destacar conforme Mello (2009, p. 115) que [...] “Na esfera administrativa o sigilo só se admite, a teor do art. 5º, XXXIII, precitado, quando "imprescindível à segurança da Sociedade e do Estado".

E por fim, o Princípio da Eficiência de acordo com os apontamentos de Moraes (2004) destaca que a atividade administrativa seja realizada com presteza, rendimento, perfeição prezando pelo serviço público de qualidade, atendendo assim os interesses da coletividade.

Princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta a seus agentes a persuasão do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primado pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social (MORAES, 2007, p.294).

Deste modo, pode-se considerar que a administração pública gere interesses da coletividade e seus atos precisam estar regulamentados em lei, respeitando os princípios expressos no texto constitucional.

2.1 Conceito de Servidor Público

Segundo Di Pietro (2007) os servidores públicos sempre existiram no governo organizado. No Brasil alguns exemplos de servidores públicos na época do descobrimento foram Pero Vaz de Caminha e os Governadores Gerais. Porém, com o passar dos anos a sociedade optou pela escolha destes servidores através de voto popular, concurso e por indicações denominados como cargos de confiança.

De acordo com Filho (2013) o servidor público forma a grande massa de agentes do Estado, desenvolvendo variadas funções. Estes por sua vez, se vinculam ao Estado por uma relação de trabalho a qual são remunerados.

Servidores públicos são todos os agentes que, exercendo com caráter de permanência uma função pública em decorrência de relação de trabalho, integram o quadro funcional das pessoas federativas, das autarquias e das fundações públicas de natureza autárquica. (FILHO, 2013, p.616)

No Brasil o serviço público segundo Lobo (2009) é consolidado em forma de lei, assegurado no artigo 39 da Constituição Federal de 1988 [...] “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes”.

Há também de acordo com Lobo (2009) a Lei Ordinária nº 9649/98 que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a Lei Ordinária nº 8112/90 que discute sobre o regime jurídico único dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais e a Lei Ordinária nº 9649/98 que dispõe sobre a organização da Presidência da República.

Ainda segundo Filho (2013) os servidores públicos possuem algumas características peculiares, tais como, a profissionalidade na qual estes exercem efetiva profissão no desempenho de suas funções públicas; também a definitividade que diz respeito a permanência no desempenho da função. Há também a relação jurídica de trabalho na qual se verificam a presença de dois sujeitos, sendo a pessoa beneficiária do exercício da função e o servidor público.

Di Pietro (2007) ressalta que os agentes públicos que atuam no Brasil são divididos em quatro grupos, sendo os agentes políticos, os servidores públicos, os militares e os particulares em colaboração com o Estados. Os agentes políticos são escolhidos por nomeação, designação ou delegação e eleição.

Eles votam, criam programas de ação pública, e executam estratégias. Dentre eles há os eleitos por meio de voto direto e universal – como o Presidente, os Prefeitos, os Governadores, os deputados – e os indicados – como os ministros, os secretários, juízes do Supremo Tribunal Federal, entre outros. (TANIGUCHI e ARTEN, p.76, 2010).

Di Pietro (2007) elenca que os servidores públicos podem ser classificados de acordo com o regime trabalhista em estatutário, empregado público e servidores temporários.

Aos servidores públicos comum incumbe a função as atividades administrativas em geral. Os servidores estatutários são:

Todos aqueles agentes contratados por meio de concursos públicos. Seus direitos e deveres são estabelecidos pela CR/88 que lhes garante um estatuto de trabalho com leis diferenciadas. A maior vantagem é que eles tem garantia de estabilidade de emprego e não podem ser demitidos a não ser que sofram um processo administrativo ou judicial (TANIGUCHI e ARTEN, p.77, 2010).

Alguns exemplos de servidores estatutários são os professores das escolas municipais, estaduais e universidades; funcionários do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, etc.

Dentre os estatutários há os servidores públicos especiais são os que executam função de renomada importância no setor, deste modo são sempre regidos pelo regime

jurídico estatutário, regulamentado por regras específicas previstas na Constituição Federal, dispondo assim de estatutos.

Há também os empregados públicos em que seu regime jurídico é regido pela Consolidação das Leis de Trabalho (CLT), geralmente prestam serviços as empresas privadas e são denominados celetistas.

Em geral são pessoas de confiança ou que tenham qualidades profissionais que os diferencie dos demais trabalhadores. Como são indicados por outros agentes públicos não precisam prestar concurso para que sejam contratados. Não tem garantia de estabilidade e podem ser demitidos a qualquer momento (TANIGUCHI e ARTEN, p.77, 2010).

Alguns exemplos destes empregados são técnicos que atuam em determinadas áreas, assessores políticos, etc.

E por fim, há os servidores temporários que conforme o artigo 37, IX, da CF, admite a sua contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

É comum a contratação destes servidores em caso de catástrofes que necessitem de um grande número de trabalhadores para normalizar a situação de forma rápida e emergencial. Não tem garantia de estabilidade, e geralmente são contratados por períodos curtos e determinados (TANIGUCHI e ARTEN, p.78, 2010).

Temos como exemplos de servidores temporários agentes de saúde em caso de epidemia; professores em regime emergencial para substituir licenças; técnicos, engenheiros caso necessite da reconstrução de uma cidade após enchente ou outro fenômeno da natureza, etc.

Segundo Filho (2013) os Civis e Militares possuem dois ramos distintos conforme regulamentado pela Constituição Federal de 1988. No novo sistema introduzido pela EC nº 18/1998, há o grupo dos militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios (art. 42 e parágrafos, CF), e o dos militares das Forças Armadas, integrantes da União Federal (art. 142, § 3º, CF).

Há duas formas de se tornar um militar, através do serviço militar obrigatório em que todos os indivíduos do sexo masculino ao completar 18 anos devem se submeter e por concurso e provas de aptidão.

Vale ressaltar, que a Emenda 18/1998 substituiu a expressão servidores públicos civis para servidores públicos e a de servidores públicos militares por Militares do Estado, Distrito Federal e Territórios.

Já os particulares em colaboração com o Estado são segundo Di Pietro (2007) são pessoas físicas que prestam serviço ao Estado sem vínculo empregatício com ou sem remuneração. Podem ser por delegação ou designação. Por delegação são os que exercem função pública em seu próprio nome, sem vínculo com o poder público como por exemplo os tradutores e leiloeiros e os por designação são os que exercem função pública relevante, sem remuneração ou vínculo empregatício, cita-se como exemplo o corpo de jurados.

2.1.1.1.1 Origem da Estabilidade e seus desdobramentos na atualidade

A estabilidade segundo Coutinho (1999) surgiu nos Estados Unidos devido a alternância do poder público, para evitar uma prática antidemocrática e ilegal na Administração Pública. Coutinho (1999, p.104) defende que [...] “A estabilidade se justifica pela indispensável neutralidade e imparcialidade no exercício das funções públicas”.

Deste modo, é perceptível que quando um grupo político assumia o comando, demitiam os servidores que eram considerados opositores ao governo para serem substituídos pelos funcionários renomados como de confiança. É notório que este procedimento causava uma interrupção tanto na qualidade como na quantidade do serviço público, importando apenas o individual e não o interesse social.

Assim, visando atender a coletividade social o instituto da estabilidade foi criado com o objetivo de dar proteção a população nas atividades consideradas essenciais do Estado.

No Brasil de acordo com os apontamentos de Coutinho (1999) a estabilidade se iniciou em 1915 com a Lei nº 2924 e foi considerada como direito fundamental na Constituição Federal de 1934, direito este que permanece até os dias atuais. Ela surgiu com a criação das Caixas de Aposentadoria dos Ferroviários, a qual amparava os funcionários que já tinham completado mais de dez anos de serviço, pois não poderiam ser demitidos sem a instauração de um processo administrativo. Assim, segundo Machado (2001) essa lei tinha como intuito a viabilidade do sistema de previdência em vigor, o qual ficaria vulnerável sem essa garantia de estabilidade.

Na Carta Magna de 1934 os servidores eram denominados de funcionários públicos e adquiriam estabilidade com 2 anos de serviços e os que não ingressassem através de concurso somente após dez anos.

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. Parágrafo único - Os funcionários que contarem menos de dez anos de serviço efetivo não poderão ser destituídos dos seus cargos, senão por justa causa ou motivo de interesse público (BRASIL, 1934).

Já a Constituição de 1937 não apresentava explicitamente o instituto da estabilidade, porém relatava em seu texto aspectos sobre a organização do Estatuto dos Servidores Públicos.

Art 156 - O Poder Legislativo organizará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo aos seguintes preceitos desde já em vigor: c) os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em todos os casos, depois de dez anos de exercício, só poderão ser exonerados em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, em que sejam ouvidos e possam defender-se; (BRASIL, 1937).

Notamos neste artigo que alguns quesitos estão presentes na atual Constituição como a exoneração em virtude de sentença judiciária ou após processo administrativo.

A Constituição Federal de 1946 declarou estáveis os servidores que participassem das forças expedicionárias brasileiras. Este fato se desencadeou porque a mesma foi promulgada em um período de guerra. De acordo com o artigo 18, parágrafo único da referida constituição [...] “São considerados estáveis os atuais servidores da União, dos Estados e dos Municípios que tenham participado das forças expedicionárias brasileiras”. O artigo 188 trouxe uma definição mais clara sobre estabilidade.

Art 188 - São estáveis: I - depois de dois anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados por concurso; II - depois de cinco anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados sem concurso. Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica aos cargos de confiança nem aos que a lei declare de livre nomeação e demissão (BRASIL, 1946).

Por sua vez, a Constituição de 1967 fez menção específica ao período pós guerra, destacando que aos ex-combatentes sejam eles da Marinha, Exército ou Aeronáutica ficam assegurados entre outros fatores a estabilidade se funcionário público. O artigo 99 elencou os seguintes critérios:

Art 99 - São estáveis, após dois anos, os funcionários, quando nomeados por concurso. § 1º - Ninguém pode ser efetivado ou adquirir estabilidade, como funcionário, se não prestar concurso público. § 2º - Extinto o cargo ou declarada pelo Poder Executivo a sua desnecessidade, o funcionário estável ficará em disponibilidade remunerada, com proventos proporcionais ao tempo de serviço (Redação dada pelo Ato Complementar nº 40, de 1968) (BRASIL, 1967)

Com relação a demissão só poderia ocorrer se funcionário vitalício em virtude de sentença judiciária, e estável mediante processo administrativo assegurada a ampla defesa.

Na Constituição de 1969 o funcionário só adquiria estabilidade após 10 anos de contribuição.

Já a Constituição Federal de 1988 incluído pela Emenda Constitucional nº 19/98:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. § 1º O servidor público estável só perderá o cargo: I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. § 2º Invalidez por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço. § 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo. § 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade (BRASIL, 1988).

A Emenda Constitucional 19/98 inseriu o princípio da eficiência com o intuito de assegurar eficiência e economia nos serviços públicos com profissionais qualificados, planejamento estratégico, assegurando a continuidade nos serviços públicos.

2.1.1.1.1 Conceito de Estabilidade

Diniz (1998) elenca que a estabilidade é um atributo do cargo público que assegura a continuidade do serviço público em caráter permanente, sendo uma propriedade jurídica que estabelece um elo entre o servidor estatal e o servidor titular de cargo público de provimento efetivo.

Segundo Guimarães Filho (2004) o principal objetivo da estabilidade é isentar os servidores públicos de perseguições políticas e demissões infundadas. Na perspectiva de Machado (2001), a estabilidade dos servidores públicos, além de ser recomendada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), é também de extrema importância ao desenvolvimento da administração pública.

Estabilidade é a garantia de permanência no serviço público assegurada, após três anos de exercício, ao servidor nomeado por concurso, que somente pode perder o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa e, após a reforma administrativa de 1998, mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar que vier disciplinar a matéria,

assegurada também a ampla defesa, segundo o nosso regime jurídico estabelecido pela EC 19/98 (LOPES, 1998, p. 50).

Diniz (1998) ainda ressalta a importância de não confundir estabilidade com efetividade, pois o servidor estável é efetivo, mais nem todo servidor efetivo é estável.

A estabilidade decorre da aplicação de alguns princípios como a isonomia, a legalidade, a moralidade, a eficiência, entre outros, também a aprovação em concurso público e no estágio probatório respectivamente.

Outra distinção que não pode ser confundida é o da estabilidade e o da vitaliciedade, pois o artigo 95 da Constituição Federal de 1988, destaca entre outras garantias conferidas aos magistrados, a vitaliciedade, devido à natureza peculiar da função jurisdicional, que é própria de um dos Poderes do Estado Democrático de Direito.

A vitaliciedade do judiciário é garantida para que este seja um poder independente e que sua atuação seja livre de qualquer ingerência externa, único modo de obter-se isenção na hora de aplicar a lei de forma justa e imparcial.

No entanto, há alguns requisitos previstos na esfera federal que prevê punição, desde advertência até demissão, porém precisa ser realizado o devido processo legal administrativo, atualmente disciplinado pela Lei nº. 9.784.

Este Regime, regulamentando o parágrafo 1o do art. 41 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), prevê vinte situações que poderão configurar as penas de demissão, sendo oito delas no art. 117 e doze no art. 132, além das hipóteses tipificadas no Código Penal e na Lei nº. 8429 (BRASIL, 1992), que também prescrevem a demissão do servidor como consequência de atos não compatíveis com a sua atividade pública. (FILHO, 2013, p.12).

Pode-se considerar que a estabilidade não confirma definitivamente o vínculo, mas evita a perseguição política ou privilégios na Administração Pública.

Neste contexto, cumpre salientar que a estabilidade é um vínculo administrativo entre o ente estatal e o servidor nomeado, segundo o qual o seu desfazimento só pode ser realizado a partir dos moldes previstos em leis específicas e no texto constitucional. Fundamento este que impossibilita a discricionariedade do ente administrativo, ou seja, segundo Filho (2013, p.13) [...] “não pode exonerar ad nutum, nem demitir servidor estável sem os requisitos fundamentais do devido processo legal”.

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

Neste enfoque, notamos que o autor ao fazer tal argumento ressalta a importância do servidor que investiu em conhecimentos específicos, teóricos e práticos para exercer sua função perante o Estado, sendo um cargo impessoal e democrático.

A estabilidade é uma garantia fundamental para o bom desempenho do servidor público, para a independência do servidor, que deve agir só em função da lei, praticando os atos administrativos que lhe couberem sem o receio de, com esse ou aquele despacho, contrariar o chefe imediato e, assim, ser incluído nessas listas de exoneração por excesso de quadro (PEREIRA, 1999, p.254).

Ao analisarmos as palavras do referido autor percebemos a dimensão da estabilidade, frisando que esta não pode ser taxada como um privilégio para os servidores, mas sim como uma garantia constitucional que assegura a eficiência no serviço público.

Já de acordo com Campana (2008) a estabilidade foi instituída para isentar o bom profissional de pressões políticas e chefes mal intencionados que pudessem utilizar seus cargos de chefia para fins políticos, porém na prática este instituto acabou criando uma classe profissional marcada pela corrupção e ineficiência.

2.1.1.1.1 Critérios para aquisição e perda da estabilidade

De acordo com Rocha (1999) a estabilidade só se materializa quando há um vínculo firmado entre o Estado e o servidor em cargo efetivo, pois cargos em comissão não fazem jus a tal instituto. Segundo preceitos da Carta Magna “São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público”. Assim, é notório que ficam excluídos da estabilidade os comissionados e os contratados não nomeados.

Deste modo, para adquirir estabilidade o servidor precisa deter o título de ocupante em razão de aprovação em concurso público. Dentre os requisitos para obter a estabilidade estão: aprovação em concurso público; nomeação para cargo em provimento efetivo e aprovação em estágio probatório.

Para Coutinho (2003) o concurso público tem o objetivo de escolher candidatos, através de um processo seletivo, que melhor satisfaçam às necessidades do poder público.

É o meio técnico posto à disposição da administração pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público. O concurso também permite a mesma oportunidade a todos os interessados, além de afastar aqueles que não estão aptos ao serviço público. (MEIRELES, 2009, p. 439).

Deste modo, o concurso público é fator determinante para adquirir estabilidade.

A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público” (Art. 37, Inc. II, CF/88), ou seja, o provimento do cargo efetivo depende da aprovação em concurso prestado para cargo específico. E, nos ditames da Constituição, tem a validade de até dois anos, com a possibilidade de ser prorrogado por mais uma vez, pelo mesmo tempo de validade. O primeiro colocado tem o direito de nomeação com prioridade sobre qualquer outro, não podendo ocorrer a preferência sobre outro, obedecendo a ordem de aprovação. (BARBOSA, 2009, p.27)

Assim, o concurso público tem como objetivo selecionar indivíduos que realmente detenham conhecimento em sua função evitando assim práticas de nepotismo e apadrinhamento.

Outra exigência para aquisição da estabilidade é a nomeação para cargo de provimento efetivo. Cargo público e provimento são respectivamente:

Lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei e o provimento é o ato através do qual o titular ocupa o cargo público, podendo ser originário, que é o primeiro vínculo do servidor com o cargo, e derivado, que é considerado sempre como uma mudança na situação funcional do servidor (MEIRELES, 2009, p.422).

Assim, o servidor após ser aprovado em concurso público investe em cargo efetivo, mas só adquire estabilidade após cumpridas todas as exigências previstas em lei. Deste modo, efetividade é atributo do cargo e estabilidade é atributo pessoal do ocupante do cargo.

O terceiro requisito para aquisição da estabilidade é o estágio probatório.

O estágio probatório corresponde a outro requisito para se adquirir estabilidade e pelo qual todos aqueles servidores que foram aprovados e são admitidos por concurso público devem passar. É um instrumento que avalia as aptidões do servidor no desempenho das atividades que lhe são próprias (BARBOSA, 2009, p. 28).

Assim, sempre que o indivíduo assumir concurso público este será submetido ao estágio probatório que tem duração de três anos.

Estágio probatório é o período de exercício do servidor durante o qual é observado e apurada pela Administração a conveniência ou não de sua permanência no serviço público, mediante a verificação dos requisitos estabelecidos em lei para a aquisição da estabilidade (idoneidade moral, aptidão, disciplina, assiduidade, dedicação ao serviço, eficiência etc.) (MEIRELES, 2009, p.450).

A lei nº 8.112/90 define alguns critérios em que o servidor deve ser avaliado, tais como: assiduidade, disciplina, produtividade, responsabilidade, entre outros.

Passado o período de avaliação, o servidor poderá ser aprovado ou não no estágio probatório. Se for aprovado, e tendo atendido todos os critérios exigidos, o mesmo é considerado estável. Se reprovado, desde que comprovado que não reúne as condições mínimas para a permanência no cargo, será exonerado. Mas se era servidor público estável anteriormente, será reconduzido ao cargo de origem. (BARBOSA, 2009, p. 29).

A Emenda Constitucional nº19/98 adicionou ao § 4º, do art. 41 da CF/88, o trecho dispondo que para a aquisição da estabilidade sendo obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade. De acordo com Meirelles (2009) essa exigência advém do princípio da eficiência, ou seja, aquele servidor que não demonstrar a eficiência exigida do cargo, não alcançará a estabilidade.

Atualmente, após a Emenda Constitucional 19/98 o servidor após ser aprovado em estágio probatório se torna estável e só pode perder o cargo por demissão ou exoneração. É importante distinguir estes dois termos:

Demissão é a dispensa a título de penalidade funcional, enquanto exoneração é a dispensa a pedido ou por motivo em lei como também por conveniência administrativa (ad nutum) nos casos em que o servidor assim poderia ser dispensado. (FILHO, 2013, p.13).

A demissão de servidor estável é motivada por falta funcional, e pode resultar de sentença judicial transitada em julgado ou de ato resultante de processo administrativo disciplinar, o qual deve ser garantido ao servidor o contraditório e ampla defesa. Conforme disposto no inciso III do § 1º do art. 41 CF/88 a situação se agravou com a possibilidade de perda do cargo por avaliação periódica negativa.

De acordo com a Emenda Constitucional 19/98 há quatro possibilidades de perda do cargo pelo servidor estável, sendo sentença judicial transitada em julgado; processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, assegurada ampla defesa e excesso de despesa com pessoal, nos termos do art. 169, § 1º.

O primeiro aspecto para perda do cargo como já mencionado é a sentença transitada em julgado que diz respeito

À coisa julgada material, quando não há a possibilidade de modificar a sentença neste – ou em qualquer outro processo. Isso porque não se justificaria o servidor perder o cargo se a causa que provocou a instalação de tal processo no qual foi condenado pudesse novamente ser reexaminado e houvesse a possibilidade de o mesmo não ser condenado (COUTINHO, 2003, p.119).

Outro fator é a perda do cargo por processo administrativo disciplinar sendo um dos meios para apurar ilícitos administrativos, porém precisa ser assegurada a ampla defesa. Entre os ilícitos estão de acordo com a Lei nº 8.112/90:

Artigo 132 - Crime contra a administração pública, abandono de cargo, inassiduidade habitual, improbidade administrativa, incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição, insubordinação grave em serviço, ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem, aplicação irregular de dinheiros públicos, revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo, lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional, corrupção, acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas.

Porém, é importante ressaltar que o servidor só pode ser demitido após perpassada todas as etapas do processo administrativo disciplinar. Caso a demissão seja invalidada por decisão judicial a Constituição Federal de 1988 garante que este seja reintegrado ao cargo anteriormente ocupado. Se seu cargo estiver ocupado por outro servidor, este deverá ser reconduzido ao cargo de origem, ir pra outro cargo, ou ser colocado a disposição.

A disponibilidade corresponde à inatividade remunerada do servidor estável, decorrente da extinção ou da declaração de desnecessidade do cargo que ocupa. A CF/88 estabelece, em seus §§2º. e 3º., do art. 41, que a disponibilidade apenas ocorrerá na extinção do cargo, na declaração de sua desnecessidade e na reintegração do servidor legalmente demitido (COUTINHO, 2003, p.134).

Outro critério é mediante avaliação periódica de desempenho, em forma de lei complementar assegurada a ampla defesa que de acordo com Meirelles (2009) veio como uma ferramenta para proteger o servidor contra possíveis injustiças ou perseguições políticas, no entanto esta necessita de uma lei complementar para ser regulamentada.

E por fim, a o descumprimento do limite de despesa com o pessoal que está regulamentado no artigo 169 da Constituição Federal após as alterações com a Emenda Constitucional 19/98:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (...) § 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: I – redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; II – exoneração dos servidores não estáveis. § 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

No entanto, as exonerações precisam respeitar os critérios previstos na Constituição

Federal e serem motivadas seguindo os principios da moralidade, razoabilidade e finalidade.

II CAPÍTULO

Este capítulo tem como objetivo descrever sobre o conceito e histórico do neoliberalismo bem como as implicações das políticas neoliberais no serviço público, elencando sobre a influência no instituto da estabilidade do servidor público.

2.2 CONCEITO DE NEOLIBERALISMO

Segundo Viana e Silva (2018) neoliberalismo é um movimento político-econômico heterogêneo consolidado nos países capitalistas desenvolvidos, em meados da década de 70. Defendia que o mercado deveria se expandir de maneira mais espontânea, com foco sempre na estabilidade monetária.

O neoliberalismo era tratado como um movimento embrionário que reunia políticos, jornalistas e economistas interessados em fazer uma leitura crítica dos objetivos e valores associados ao pensamento liberal norte-americano. Afirmavam eles que as respostas dos liberais tradicionais agravavam os problemas surgidos nos anos 1970, tais como: produtividade declinante, infraestrutura em decomposição, agências públicas ineficientes e irresponsáveis, forças armadas com armamentos que não funcionam e baixa adesão das classes altas em suas fileiras, proliferação de comitês de ação política voltados para o atendimento de interesses de grupos individuais, entre outros (VIANA e SILVA, 2018, p.06).

Tinha como objetivo a defesa do Estado Mínimo, ou seja era baseado em preceitos do liberalismo clássico na medida em que preconiza a mínima intervenção do Estado na economia. Surgiu com o intuito de combater o “Estado Forte”, pois segundo os neoliberais esse sistema tinha desencadeado a crise econômica de 1929. Assim, a principal característica está relacionada a participação mínima do Estado na economia reduzindo por um lado as políticas assistencialistas e expandindo as privatizações de empresas do estado.

A crítica direcionada pelo neoliberalismo a esse sistema é a de que o “Estado forte” é oneroso e limita as ações comerciais, prejudicando aquilo que chamam de “liberdade econômica”. Além disso, a elevação dos salários e o consequente fortalecimento das organizações sindicais são vistos como ameaças à economia, pois podem aumentar os custos com mão de obra e elevar os índices de inflação. Dessa forma, os neoliberais defendem a máxima desregulamentação da força de trabalho, com a diminuição da renda e a flexibilização do processo produtivo (PENA, 2019, p.01).

De acordo com Viana e Silva (2018) o termo neoliberal somente teve visibilidade nos anos 1990, quando foi atrelado há duas manifestações mais evidentes que foram a financeirização e a desregulação financeira e a globalização econômica, acelerada pelos

fluxos livres de dinheiro e pelos novos acordos de comércio internacional. Muitos países se utilizaram dos ideais neoliberais e adotaram com afinco alguns pensamentos centrais como a privatização, o empreendedorismo individual, a liberalização financeira, entre outros fatores.

As preocupações centrais dos neoliberais eram a comunidade, a democracia e a prosperidade, porém sua preocupação mais importante era o crescimento econômico. O empreendedor individual que corre riscos para criar novos empregos e melhores produtos era considerado o herói do movimento. Políticas públicas, deviam incentivar o investimento produtivo. Por outro lado, eram contra: regulações que desencorajam a competição saudável (mas a favor de regulações em questões de saúde e segurança); sindicatos que demandam aumento nos salários sem o correspondente aumento de produtividade; remuneração de executivos que incentivam o lucro no curto-prazo ao invés do crescimento no longo-prazo (mas favorável a dar ações de propriedade da empresa aos trabalhadores); estabilidade de uma burocracia governamental inchada, desleixada e presunçosa (mas favorável à meritocracia/desempenho no setor público)(VIANA E SILVA, 2018, p.07).

Assim, segundo Viana e Silva (2018) o neoliberalismo não pode ser caracterizado como apenas um movimento de restauração do liberalismo clássico ou de afirmação das elites, pois ele extrapola em alguns casos um fenômeno de alianças conservadoras e se coloca como um novo tipo de imperialismo.

Deste modo, o neoliberalismo pode ser concebido como modo de existência contemporâneo do capitalismo. O grande objetivo do neoliberalismo é a não participação do Estado em questões econômicas, pregando a expansão do livre mercado. Os ideais do neoliberalismo são Estado Mínimo, privatização, desburocratização, ou seja leis mais simples no que diz respeito as relações econômicas, livre circulação de capital internacional, entre outros fatores, sempre com o intuito da busca de maior lucratividade.

2.2.1 Breve histórico do pensamento neoliberal

O neoliberalismo surgiu em meados da década de 40 tendo como principal idealizador Friederich Hayek, o qual tinha a ideologia de que o mercado era a lei social soberana.

Porém, em 1980 o neoliberalismo se consolidou em alguns países capitalistas desenvolvidos, representando uma nova fase do capitalismo, apresentando três características, sendo a criação de renda para a classe proletária, dinâmica mais favorável da mudança tecnológica e da rentabilidade e a redução da taxa de acumulação.

De acordo com Lévy (2007, p.01) [...] “O imperialismo na era neoliberal pode se caracterizar pela hegemonia dos Estados Unidos, que drenam fluxos enormes de renda do resto do mundo.

Suas idéias ainda fundamentam as políticas dos principais organismos econômicos multilaterais (FMI, OMC, Banco Mundial) e dos governos dos países de capitalismo desenvolvidos e dos chamados “países emergentes” – estes últimos tendo suas políticas condicionadas em grande parte por estes organismos multilaterais e pela influência dos governos dos países de capitalismo avançado –, demonstrando que, por trás da sua aparente crise, o neoliberalismo ainda se mantém como o principal paradigma econômico (e político) da atualidade, o que torna necessária a contínua análise de seus efeitos econômicos e suas implicações políticas como forma de entender os desdobramentos do modo de produção capitalista neste início de século XXI (MATOS, 2008, p.193).

A ideologia neoliberal teve ênfase no período da 2ª Guerra Mundial, com a divisão do mundo entre capitalistas e socialistas. De acordo com Matos (2008) o grande marco do pensamento neoliberal foi a publicação do livro O caminho da Servidão de Friedrich Auguste Hayek, em 1944 na Grã-Bretanha que relatava sobre

Um violento ataque ao intervencionismo estatal nos mecanismos de mercado – denunciado como ameaça à liberdade individual, não somente econômica, mas também política, na medida em que levaria a consequências imprevistas (porém inevitáveis), como o crescimento da coerção administrativa arbitrária e a progressiva destruição do Estado de direito que, por sua vez, levariam à constituição de um regime totalitário (MATOS, 2008, p. 194).

Porém, nos próximos anos o pensamento neoliberal não obtiveram grande destaque. Somente em 1973 quando os países de capitalismo avançado caíram em recessão, pois houve baixas taxas de crescimento cumuladas com altas inflações ocasionando uma crise.

A proposta neoliberal para combater a crise era simples: a manutenção de um Estado forte o suficiente para romper o poder dos sindicatos e manter o controle monetário, mas diminuto nos gastos sociais e nas intervenções na economia. Além disso, propunham o abandono da meta do pleno emprego, para a criação de um exército de reserva de trabalhadores e reformas fiscais para incentivar os agentes econômicos (ou seja, reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas) (ANDERSON, 1998, p.10-11).

No entanto, de acordo com o referido a proposta neoliberal só se concretizou em 1979 na Inglaterra com a eleição de Thatcher, pois ele foi o primeiro a colocar em prática em um país capitalista avançado o programa neoliberal. Além da Inglaterra, outros países elegeram governantes neoliberais, tais como Estados Unidos, Alemanha Ocidental, Dinamarca, e praticamente todos os países do norte da Europa Ocidental, exceto Suécia e Áustria.

O governo Thatcher, foi caracterizado pela contração monetária, elevação das taxas de juros, diminuição dos impostos sobre os rendimentos altos, abolição dos controles sobre os fluxos financeiros, aumentos dos níveis de desemprego, repressão a greves (em especial o movimento mineiro), imposição de uma nova legislação anti-sindical, corte dos gastos sociais e um amplo programa de privatização (MATOS, 2008, p.196).

Já os Estados Unidos teve uma política concentrada na competição militar com a União Soviética com o intuito de romper sua economia. Segundo Matos (2008, p. 196) [...] “também reduziu impostos em favor dos ricos, elevou as taxas de juros e reprimiu a única greve séria do período (aviação civil). A corrida armamentista criou, por outro lado, um déficit público sem precedentes”.

De acordo com os apontamentos de Matos (2008) os outros países europeus colocaram em prática um neoliberalismo mais cauteloso, tendo como foco a disciplina orçamentária e as reformas fiscais. No Sul da Europa porém, houve ascensão dos governos de esquerda os quais utilizaram as propostas neoliberais visando a contenção de gastos, estabilidade monetária e abandono das políticas de pleno emprego. Já na Nova Zelândia e Austrália as políticas neoliberais foram ao seu nível extremo, pois acabaram com o Estado de bem estar de todo mundo capitalista.

Após a subida ao poder do Partido Trabalhista, em 1984, adotou-se o câmbio flutuante e o mercado foi desregulamentado, com a extinção de controles de preços, salários, taxas de juros, etc. Foram retirados subsídios à exportação e à agricultura, e a maioria das empresas estatais foi privatizada. O mercado de trabalho foi também desregulamentado, com a substituição do sistema de negociação coletiva nacional pelo contrato individual de trabalho e a meta do pleno emprego foi abandonada em favor da estabilidade de preços, com a criação, inclusive, de um Banco Central independente (GRAY, 1999, p.57/58).

De acordo com o autor acima citado os paradigmas neoliberais atingiram todos os setores, principalmente o público.

Os hospitais públicos foram convertidos em empresas comerciais e estimulados a competir com os fornecedores privados de assistência médica. A educação foi reestruturada, com a responsabilidade pelo fornecimento de serviços educacionais devolvida às diretorias das escolas locais. As escolas cobravam remuneração por seus serviços e precisavam complementar o orçamento com atividades comerciais. As habilitações para os benefícios previdenciários de toda espécie foram rigorosamente cortadas, e a população foi estratificada em categorias econômicas que determinavam níveis de subsídio para os serviços estatais. Todo serviço estatal foi mercantilizado e todas as funções previdenciárias do Estado foram reduzidas (GRAY, 1999, p.58).

Segundo Matos (2008) o neoliberalismo conseguiu na década de 80 controlar taxas de inflação e recuperar os lucros das empresas devido às derrotas impostas ao movimento sindical e ao crescimento das taxas de desempregos.

Já a América Latina foi a terceira a implementar políticas neoliberais.

A entrada destes países se deu pela renegociação das dívidas externas, que obrigaram a pôr em prática um ajuste fiscal com o objetivo de saldar essas dívidas com seus países credores. Concebeu-se uma inserção eminentemente financeira para os países dessa região. Há de se ressaltar o importante papel de chanceleres que as instituições financeiras multilaterais como FMI (Fundo Monetário Internacional) e Banco Mundial tiveram. Para auferirem empréstimos e um prazo maior para o pagamento das dívidas, os países foram obrigados a aquiescer ante as prescrições (CARINHATO, 2008, p.39).

No Brasil, os ideais de políticas neoliberais se iniciaram no governo de Collor, porém só se consolidaram com a eleição de Fernando Henrique Cardoso e o Plano Real.

Entretanto, o Brasil aderiu à lógica neoliberal de forma retardatária. Acerca desse “atraso”, é possível aduzir um fator de suma importância como forma de retardar o advento neoliberal em nosso país. A ampliação da frente política de oposição ao regime militar no momento final da crise desse regime – acordos para a eleição direta de Tancredo Neves e José Sarney. Tal estratégia estreitava as possibilidades de política econômica. Além deste, temos a crescente mobilização social durante os anos 70 e 80 representada no Novo Sindicalismo, no MST e posteriormente no PT, que coadunaram para que o projeto neoliberal não fosse implementado de forma cabal, como foi tanto na Argentina quando no Chile (CARINHATO, 2008, p.39).

Em 1989 Fernando Collor foi eleito presidente do Brasil tendo sua base de apoio eleitoral baseada principalmente no neoliberalismo, no grande capital, nos setores mais atrasados do capitalismo brasileiro e em amplos contingentes das camadas médias, visando a reorientação do desenvolvimento brasileiro e a redefinição do papel do Estado. Segundo Carinhato (2008, p.39) [...] “Seu discurso dizia promover a passagem de um capitalismo tutelado pelo Estado para um capitalismo moderno, baseado na eficiência e competitividade”.

Porém, sua proposta não obteve êxito e Collor ainda teve seu nome atrelado a corrupção, foi realizado um impeachment e quem assumiu a presidência foi o seu vice Itamar Franco o qual completou os dois últimos anos de mandato. Durante este período um grupo de economistas surgem comandados por Fernando Henrique Cardoso com a proposta de resgatas a ética na política e preparar o país para um novo plano de estabilização, o Plano Real, o qual o levou a vencer as eleições em 1994.

Este plano faz parte de uma série de medidas que visavam a estabilização monetária e o fim de um duradouro regime de hiperinflação. Um plano único de ajustamento das economias periféricas, chanceladas por órgãos supranacionais como FMI e Banco Mundial. Esta estratégia tinha o seguinte receituário: combate à inflação, através da dolarização da economia e valorização das moedas nacionais, associado a uma ênfase na necessidade de ajuste fiscal (CARINHATO, 2008, p.40).

Atrelado a este plano houve a proposta de reforma do estado, privatizações, reforma administrativa, desregulamentação dos mercados e liberalização comercial e financeira. No Brasil a reforma do Estado foi balisada por quatro grandes problemas.

[...] (a) um problema econômico-político – a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial – a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico administrativo - a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar (BRESSER-PEREIRA, 1998, pp. 49-50).

No governo de Collor ocorreram apenas algumas privatizações e inquietações sobre o serviço público, pois era considerado o principal responsável pelos problemas do Estado. Somente com a entrada de Fernando Henrique Cardoso que a reforma foi aceita pela sociedade e pelos políticos com a promessa de que a reforma tornaria o serviço público mais eficiente.

Segundo Carinhato (2008, p.41) [...] “buscavam criar um novo modelo econômico fundamentado no neoliberalismo, a reforma do Estado brasileiro seria, segundo seus defensores, uma alternativa capaz de liberar a economia para uma nova etapa do crescimento”.

Como muito bem elucida Carinhato (2008) em um primeiro momento houve a racionalização dos recursos fiscais, com abertura de mercados e privatizações e em segundo momento teve como meta a eficiência nos serviços públicos, a ser conquistada pela otimização dos recursos humanos e financeiros, efetividade e democratização.

Dessa forma, com o recrudescimento da carestia oriunda de décadas de desempenho pífio tanto social quanto economicamente, a orientação das políticas neoliberais tuteladas por órgãos como Mundial e FMI, no sentido de cortar os gastos públicos, agravou ainda mais o histórico problema da pobreza no Brasil. Reforçou-se a retórica da reforma como um caminho para a promoção das chamadas políticas sociais, voltando-se a atenção para o agravamento do problema do desemprego e da pobreza e para a necessidade de regular minimamente o movimento do capital (CARINHATO, 2008, p. 41).

Ainda nos apontamentos de Carinhato (2008) devido a este fator alguns projetos para erradicação da pobreza foram criados, porém sem lograr êxito. Deste modo, as políticas neoliberais foram avaliadas como insuficientes para superar a crise econômica, sendo necessárias aprimora-las. O presidente Fernando Henrique acreditava que era necessário uma reestruturação do Estado, com implementação de uma administração pública gerencial orientada pela eficiência e qualidade nos serviços.

Para justificar tal posição, o Plano Diretor da Reforma do Estado considerou a Constituição de 1988 um retrocesso burocrático sem precedentes, propondo abolir a estabilidade dos servidores, reduzir os gastos (principalmente com os chamados inativos), avaliar o desempenho e diminuir a cultura burocrática (CARINHATO, 2008, p. 41).

Com esse intuito Cardoso encaminhou um Projeto de Emenda Constitucional nº 173 que versava sobre a reforma do aparelho do Estado brasileiro com o objetivo de reduzir o custo-Brasil, solucionar a crise brasileira e viabilizar a inserção do Brasil na economia globalizada.

Segundo Gomes Silva (2001) a emenda apresentava o modelo de Estado das últimas décadas como sendo o responsável pela crise econômica mundial, devido à forte intervenção na economia e os consideráveis gastos sociais. Assim, para o governo a única forma de superar a crise era a reconstrução do Estado.

A Reforma do Aparelho do Estado voltada para a gestão e busca de resultados, inclusive com indicadores, metas e avaliação de desempenho, é um processo de mudanças da instrumentalidade da ação do Estado, dos meios da governança, no manejo ou gerenciamento de seus recursos econômicos e sociais, na busca da eficiência (BRESSER PEREIRA apud FALEIROS, 2004, p. 51).

Bresser Pereira (1998) elencava a importância de um Estado Social-Liberal capaz de preparar as empresas e o país para uma competição generalizada. Também propunham a terceirização em que o governo transfere para o setor privado através de licitações e contratos serviços públicos, tais como a limpeza, transporte e inclusive a saúde.

Deste modo, a reforma do Estado de Fernando Henrique Cardoso, era baseada no neoliberalismo e assim transferiu o serviços do setor público para o mercado, mudando assim a relação de ambos, considerando deste modo o estado como complementar ao mercado.

2.2.2 As implicações do neoliberalismo na sociedade e sua influência no instituto da estabilidade

O neoliberalismo nos últimos 20 anos causou profundas mudanças na sociedade, seja na esfera econômica, política e ideológica, alterando a ordem interna dos países e a autonomia estatal.

Quanto ao primeiro, a supressão do protecionismo, da política industrial e de outras formas de intervencionismo estatal, unida às privatizações e à abertura de fronteiras, alterou radicalmente a distribuição de ingressos, as oportunidades de progresso e a própria estratificação social. Da estratégia do crescimento interno, passou-se a postular as exportações como via de progresso, a estabilidade dos preços e orçamentos e preencheu o lugar ocupado anteriormente pelas metas de geração de

emprego; o Estado cedeu o comando ao mercado para fixar a direção e os resultados do manejo socioeconômico. No domínio da política, as mudanças foram igualmente pronunciadas: o nacionalismo é substituído por uma espécie de cosmopolitismo mal interpretado; se dissolvem as soberanias dos Estados e as entidades nacionais; o presidencialismo autoritário e o corporativismo são substituídos por um regime de divisão de poderes, jogo de partidos e sistemas eleitorais mais transparentes (DIAS, 2008, p.03).

De acordo com Dias (2008) um fator que contribuiu para a difusão do neoliberalismo foi a globalização e nos últimos anos o processo de execução do neoliberalismo e de suas concepções tem atingido de maneira exacerbada a organização do serviço público e os direitos dos servidores. Tem como foco um Estado liberal, cujo pensamento é afastar as relações de produção.

As consequências são diretas e fortes junto ao sistema público de provisão de serviços sociais: de um lado, pressões para ampliar a cobertura, dada a persistência do desemprego e da quantidade de pessoas em situação de vulnerabilidade; de outro, desindustrialização motivada pela concorrência internacional, aumentando as taxas de trabalhadores desempregados ou que trabalham em condições precárias. Isso tem levado os governos a pensar a área social como um problema, em virtude da pouca renda disponível para financiar os serviços sociais, seja através da arrecadação de impostos e contribuições, seja mediante pagamento direto por parte dos indivíduos (VIANA e SILVA, 2018, p.03).

Deste modo, a ação do Estado fica limitada à proteção da propriedade e ao controle da esfera monetária. Tanto a política neoliberal como a globalização tem modificado o conceito de Estado e Soberania, causando respectivamente reflexos no setor público, visando uma reestruturação turbulenta no direito administrativo.

No Brasil as consequências destas mudanças se revelam com as privatizações em massa, o desprezo às políticas sociais, a prevalência do capital financeiro-especulativo sobre o capital de investimento produtivo além da flexibilidade dos direitos trabalhistas. Dessa forma, o direito administrativo brasileiro é afetado pelo movimento da globalização e do neoliberalismo em relação aos seguintes aspectos: agências reguladoras, serviços e servidores públicos. Aspectos estes, vinculados à estrutura de um novo Estado, intensamente assinalado por problemas de legitimação, potencializados por movimento indicativo de preocupante apatia política (DIAS, 2008, p.03).

Segundo Dias (2008) a ideologia dos neoliberais enfatiza que para um Estado ter progresso e superar as crises é necessário garantir a livre expansão do mercado e a liberdade de atuação das empresas privadas. Estas mudanças afetam profundamente as entidades, órgãos públicos e o Estado. Ocorre com isso, um fracionamento dos interesses públicos em primários e secundários, pois não se leva em consideração a supremacia do interesse público sobre o privado.

O que se verifica na política neoliberal são premissas equivocadas no âmbito econômico que refletem em várias áreas do serviço público. Assim, essas ações refletem na nova caracterização de serviço público, que antes era considerado como próprio deste ser prestado pelo Estado, objetivando a satisfação de necessidades coletivas, exercido sob um regime de direito público. Nesse sentido, conclui-se que o triunfo das políticas neoliberais e globalizadas deprecia a imagem do Estado. Entende-se que se origina uma nova forma de “direito administrativo”, onde os princípios e conceitos tendem para as agências reguladoras que detêm laços pouco significativos com a administração pública (DIAS, 2008, p.05).

Segundo os apontamentos de Tiburi (2017) o neoliberalismo faz retornar a luta de todos contra todos em prol do capital, ou seja é a luta de classes do proletariado contra a burguesia. O plano do neoliberalismo é privatizar e desregular a economia para entregá-la para o setor privado, ou seja minimizar o papel do Estado para a classe trabalhadora e reservá-lo para a elite.

Tiburi (2017) ainda tece uma crítica a este pensamento afirmando que:

Pensando no que seremos no futuro, se hoje vivemos sem direitos fundamentais assegurados, saúde e moradia, educação e trabalho, a tendência projetada pelo neoliberalismo é que as hordas de alienados, que hoje aplaudem aquilo mesmo que os destrói, estarão de tal modo infelizes que aprofundaremos a barbárie entre nós em todos os níveis. Em uma sociedade para poucos, com o acirramento da desigualdade, a violência se intensificará até a barbárie. Como o neoliberalismo é a vida reduzida ao mercado, ele mesmo providenciará as armas e lucrará com isso (TIBURI, 2017, p.01).

Como o neoliberalismo pretende acabar com direitos previstos na Constituição Federal de 1988, uma das consequências das propostas dos governos neoliberais na contemporaneidade é a possibilidade de perda da estabilidade dos servidores públicos através do Projeto de Lei 116/2017.

O projeto de lei do Senado (PLS) 116/2017 é uma das novas preocupações das entidades representativas dos servidores públicos brasileiros. De autoria da senadora Maria do Carmo Alves (DEM-SE), o PLS objetiva a demissão de servidores públicos que tenham seu desempenho avaliado negativamente, acabando, assim, com a estabilidade desses profissionais. Para organizações sindicais, a medida estaria sintonizada com as tentativas recentes de deterioração do serviço público, com vistas ao fortalecimento da ideia de Estado mínimo (SAMPAIO, 2017, p.01)

Segundo Sampaio (2017) o projeto propõe que a cada seis meses a administração pública realize uma avaliação de desempenho dos servidores, e caso durante quatro avaliações consecutivas a nota seja inferior a 30% da pontuação máxima ou desempenho abaixo de 50% em cinco avaliações poderão ser demitidos.

De acordo com Rosilene Correa in apud Sampaio (2017) o PLS penaliza o servidor público.

“Muitas vezes você passa num concurso e não tem uma gestão que faz um acompanhamento do servidor, o que pode acabar gerando um serviço que deixa a desejar, mas não necessariamente isso é uma responsabilidade única do servidor. É preciso ter gestão. Achar que só o servidor tem responsabilidade é começar já condenando ele” (CORREA, in apud SAMPAIO, 2017, p.02).

Segundo Correa in apud Sampaio (2017) o PLS pode gerar de vez a deterioração do serviço público, pois o objetivo é reduzir o papel do Estado, ou seja além da perda da estabilidade tem-se a ideia de ficar sem concurso público, para ir diminuindo o número de servidores e com isso se concretizar uma das propostas do governo neoliberal que é a privatização e a terceirização.

Só quem ganha com isso é a iniciativa privada, pois quando um servidor é demitido, um terceirizado, com menor qualificação é contratado, privilegiando dessa forma o setor empresarial, que paga menos e precariza as condições de trabalho. No fim, o Estado vai gastar mais contratando empresas terceirizadas e, como sempre neste governo, a medida vai beneficiar empresários, nunca os trabalhadores (ACCARINI, 2019, p.01)

Assim, pode-se considerar que o neoliberalismo afeta todos os setores da sociedade e pode gerar possíveis consequências para o país, como salários mais baixos, desemprego, dependência internacional e diferenças sociais alarmantes.

E com relação aos servidores públicos corre-se um grande risco do PLS 116/2017 ser aprovado, já que as ações do governo são voltadas para as propostas neoliberais. Se for aprovado muitos indivíduos perderão a estabilidade e em um futuro não muito distante esses serviços públicos desempenhados na área da saúde, educação, esporte, entre outros serão todos privatizados e terceirizados. Tem-se aí neste aspecto a concretização de um governo no Brasil com uma política neoliberal, em que prioriza o Estado Mínimo e não o Estado Forte.

III CAPÍTULO

O terceiro capítulo traz reflexões sobre a Emenda Constitucional 19/98 e sobre o Projeto de Lei Complementar 116/2017 elencando as principais implicações no serviço público. Destaca a influência das políticas neoliberais no instituto da estabilidade.

2.3 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº19/98 E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Após as alterações ocorridas na Constituição Federal, a Emenda Constitucional 19/98 inseriu o Princípio da Eficiência em seu artigo 37, a saber [...] “A administração pública direta ou indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Assim, o princípio da Eficiência é o mais moderno da história da Administração Pública com o objetivo de garantir os melhores resultados no setor público.

Conhecido entre os italianos como “dever de boa administração” o princípio da eficiência impõe a Administração Pública direta ou indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento. Pela EC nº 19/98, que o acrescentou ao rol dos consignados art.37, esse princípio ganhou status constitucional (GASPARINI, 2004, p.20).

Mazza (2015) traz a necessidade de não confundir os conceitos de eficiência com eficácia e efetividade. Ressalta em suas discussões que a eficiência é o modo pelo qual se exerce a função administrativa, a eficácia diz respeito aos meios e instrumentos empregados pelo agente e a efetividade se refere aos resultados de sua atuação.

Conforme o autor supra citado o servidor deve desempenhar suas funções de forma rápida a fim de satisfazer as demandas existentes na administração pública.

O Princípio da Eficiência da Administração Pública tem em seu objeto o dever do agente público de executar suas tarefas da maneira mais rápida e com o menor desperdício possível, sempre objetivando atender ao que espera a sociedade em geral. Ao assumir uma função pública deve o agente estar ciente de que estará assumindo um compromisso com a coletividade de trabalhar para fazer com que se obtenha o melhor resultado possível com os recursos e material humano disponível (MACHADO, 2009, p.02).

Medauar (2009) também destaca essa questão citando:

O vocábulo liga-se à idéia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso. Associado à Administração Pública, o princípio da eficiência determina que

a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população (MEDAUAR, 2009, p. 127).

De acordo com os apontamentos de Moraes (2007) o Princípio da Eficiência vincula os setores da administração priorizando sempre o bem comum da coletividade, sempre otimizando os recursos da máquina pública.

O princípio da eficiência é aquele que impõe à administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir maior rentabilidade social (MOARES, 2007, p. 90- 91).

Como bem evidencia Mileski (2003) a eficiência deve estar presente em todas as profissões.

Do mesmo modo, essa eficiência é a que se espera do advogado, do médico, do engenheiro, do electricista, do pedreiro, enfim de todo o profissional contratado ou designado para uma tarefa. Sendo este – a espera da eficiência – um sentimento de exigência para qualquer campo de atividade, com muito mais razão ele se sobrepõe quando se trata da administração Pública (MILESKI, 2003, p. 41).

Como já mencionado a Emenda Constitucional inseriu o Princípio da Eficiência, visando garantir a qualidade no serviço público, o qual pode ser analisado sobre dois aspectos:

Pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público (DI PIETRO, 2012, p.84).

No entanto, alguns autores como Odete Medauar (2009) destacam a importância de não sacrificar o princípio da legalidade em relação ao da eficiência, pois ambos precisam se complementar para que ocorra a eficiência dentro dos moldes da legalidade. Medauar (2009, p. 132) define que [...]” os dois princípios constitucionais da administração devem conciliar-se, buscando esta atuar com eficiência, dentro da legalidade”.

O Princípio da Legalidade significa que o agente público está envolvido em suas atividades diretamente com o que determina a lei, ou seja, todas as ações da Administração Pública não podem ser executadas em desacordo com as normas vigentes. Se os atos da Administração pública foram cometidos fora da legalidade, são atos que devem ser invalidados e o agente público responsabilizado (MEIRELLES, 2009, p. 87).

Bastos (2002) ressalta que a Emenda Constitucional 19/98 veio somente para regulamentar este princípio, pois ele já estava inserido nas entrelinhas dos demais princípios da administração pública, pois o agente público sempre deve agir com eficácia em seus atos.

O princípio da eficiência, certamente, é um daqueles que já, antes da Emenda Constitucional n. 19/98, poderia ser extraído do sistema de princípios que regem a Administração Pública. Isso mostra-se um tanto óbvio, pois não seria razoável pensar em atividades da Administração Pública desempenhadas com ineficiência e sem o atingimento dos resultados dentro do seu objetivo maior, qual seja, a realização do bem comum (BASTOS, 2002, p. 79).

Deste modo, segundo o referido autor o Princípio da Eficiência faz parte do rol de princípios da administração, não podendo ser analisado de modo isolado dos demais.

O princípio da eficiência está diretamente relacionado ao artigo 70 da Constituição Federal, que trata do controle exercido pelo Tribunal de contas. E sendo assim, como este controle também é diretamente ligado ao princípio da legalidade, é natural que ao se controlar os gastos públicos, haja então o controle feito para se evitar desperdícios e se exigir que o agente público efetue suas tarefas da forma mais eficiente possível (MACHADO, 2011, p.08).

O objetivo do princípio ao ser inserido pela Emenda Constitucional 19/98 segundo Filho (2013) é a produtividade e economicidade, assegurando o interesse público, ou seja, garantir a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional.

Os serviços devem ser de boa qualidade e eficientes. Os equipamentos e máquinas envolvidos diretamente na prestação do serviço precisam estar em perfeitas condições de uso e em bom estado de segurança. As pessoas direta ou indiretamente encarregadas devem ser treinadas e preparadas para desempenhar com presteza e eficiência suas funções (FARIA, 2007, p.436).

Neste enfoque se o servidor não desempenhar suas atribuições com presteza e eficácia poderá ser exonerado de seu cargo após Processo Administrativo Disciplinar.

De acordo com o Artigo 41, § 1º da Emenda Constitucional o servidor público estável só perderá o cargo conforme já mencionado:

I- em virtude de sentença judicial transitada em julgado; II- mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; III- mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa (BRASIL, 1998).

Deste modo, pode-se considerar que para adquirir o status de servidor estável é preciso vencer o período aquisitivo e ter aprovação positiva de sua atuação concreta.

2.3.1 Projeto de Lei do Senado 116/2017 – Complementar (PLS 116/2017)

O PLS 116/2017 é um Projeto de Lei Complementar do Senado proposta pela senadora Maria do Carmo Alves que tem como objetivo regulamentar o artigo 41, parágrafo 1º, III da Constituição Federal, para dispor sobre a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável que traz a seguinte lide:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. § 1º O servidor público estável só perderá o cargo: III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa (BRASIL, 1988, p. 43).

Segundo Almeida (2019) o projeto pretende regulamentar uma norma que está inserida na Constituição. O projeto abrange 27 artigos, elencados em 7 capítulos. O primeiro capítulo trata da abrangência, ou seja as normas do PLS preveem sua aplicação em todos os entes da federação, ou seja União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

De acordo com o PLS 116/2017 em seu artigo primeiro, parágrafo único [...] “Subordinam-se ao regime desta Lei Complementar todos os órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Art. 2º O desempenho profissional dos servidores públicos estáveis deverá ser avaliado periodicamente pelos órgãos e entidades da Administração Pública, assegurado o contraditório e a ampla defesa, nos termos desta Lei Complementar. Parágrafo único. A avaliação de que trata esta Lei Complementar não substitui a avaliação de desempenho para fins de estágio probatório (BRASIL, 2017, p.01/02).

O artigo 3º do PLS 116/2017 elenca considera avaliado o servidor público estável que tenha exercido sua função ou cargo em período igual ou superior a 25% do período avaliativo, porém não serão computadas as ausências no serviço, seja por férias, licenças, etc. Já o avaliador deve ser um servidor público estável que exerça chefia imediata.

O segundo capítulo do projeto trata sobre o procedimento de avaliação que contemplará conforme fundamentado no artigo 4º do PLS 116/2017 o planejamento da avaliação; acompanhamento das atividades durante a fase avaliativa; a avaliação de desempenho do servidor e o feedback ao servidor sobre os pontos que precisam ser melhorados.

De acordo com Almeida (2019) a avaliação será realizada por comissão composta por três membros, sendo um servidor estável designada pelo setor de recursos humanos, um

chefe imediato do servidor e um estável o qual será escolhido por sorteio entre os servidores da mesma lotação.

A avaliação será anual, considerando diversos fatores. Estes serão divididos em dois grupos: fatores fixos, que são a qualidade e a produtividade – cada um valendo 25% da pontuação final; fatores variáveis, em número de cinco, cada um valendo 10% da avaliação final. Os fatores variáveis serão escolhidos na fase de planejamento, mediante a seleção entre doze fatores disponíveis. Ao final serão atribuídas notas, obtidas pela média da avaliação de cada um dos membros da comissão (ALMEIDA, 2019, p.03).

Segundo o PLS 116/2017 os fatores fixos conforme já mencionado envolvem a qualidade e a produtividade. No quesito qualidade será analisado se o servidor realiza os trabalhos de forma adequada à finalidade de sua função, respeitando as normas e procedimentos do órgão e utiliza as providências necessárias para evitar reincidência de erros. E na produtividade o servidor será avaliado se presta o serviço com tempestividade, eficiência e eficácia.

Já os fatores variáveis conforme disposto no PLS 116/2017 são relacionamento profissional, em que é analisado se mantém vínculos construtivos e cooperativos com os demais; foco no usuário/cidadão, ou seja se atende as necessidades dos indivíduos com presteza e confiabilidade; inovação, se propõe ideias inovadoras; capacidade de iniciativa, propõe soluções e age antecipadamente; responsabilidade, em que é analisado se o servidor compromete-se com seus deveres, normas e busca o alcance das metas; solução de problemas; tomada de decisão; aplicação do conhecimento visando um melhor desempenho do setor; compartilha conhecimento; possui compromisso com os objetivos institucionais; se tem autodesenvolvimento e se o servidor utiliza feedback recebido para aprimorar o seu desenvolvimento profissional e pessoal.

Art. 11. O avaliador atribuirá a cada fator avaliativo uma nota correspondente ao seu grau de atendimento, em escala de 0 a 10 pontos. Parágrafo único. As notas serão atribuídas conforme os seguintes critérios: I – igual ou superior a 9 pontos: o avaliado superou de forma excepcional o esperado para o fator avaliativo; II – igual ou superior a 7 e inferior a 9 pontos: o avaliado superou o esperado para o fator avaliativo; III – igual ou superior a 5 e inferior a 7 pontos: o avaliado atendeu o esperado para o fator avaliativo, ainda que com pequenas necessidades de ajustes; IV – igual ou superior a 3 e inferior a 5 pontos: o avaliado atendeu apenas parcialmente o esperado para o fator avaliativo, com necessidade de acompanhamento e ajustes; e V – inferior a 3 pontos: o avaliado não atendeu o esperado para o fator avaliativo (BRASIL, 2017, p.06).

O artigo 13 do PLS 116/2017 elenca sobre os conceitos de desempenho profissional, os quais são os seguintes:

I – superação (“S”): a média ponderada das notas atribuídas aos fatores avaliativos é igual ou superior a 80 pontos percentuais; II – atendimento (“A”): a média ponderada das notas atribuídas aos fatores avaliativos é igual ou superior a 50 pontos percentuais e inferior a 80 pontos percentuais; III – atendimento parcial (“P”): a média ponderada das notas atribuídas aos fatores avaliativos é igual ou superior a 30 pontos percentuais e inferior a 50 pontos percentuais; e IV – não atendimento (“N”): a média ponderada das notas atribuídas aos fatores avaliativos foi inferior 30 pontos percentuais (BRASIL, 2017, p. 07).

De acordo com o PLS 116/2017 o período avaliativo será de um semestre entre 1º de abril e 30 de setembro e entre 1º de outubro e 31 de março e a determinação dos fatores variáveis deve ocorrer entre o 1º e 15º dia útil do mês imediatamente anterior ao processo avaliativo.

Art. 7º A avaliação deverá ser concluída no mês imediatamente subsequente ao término do período avaliativo. § 1º A atribuição dos conceitos de desempenho pelos avaliadores aos avaliados deverá ocorrer entre o 1º e o 8º dia útil do mês subsequente ao término do período avaliativo. § 2º Os conceitos de desempenho atribuídos pelos avaliadores serão submetidos à chefia imediata do avaliador, se houver, que deverá homologá-los ou alterá-los entre o 9º e 15º dia útil do mês subsequente ao término do período avaliativo (BRASIL, 2017, p. 03).

É importante destacar de acordo com o PLS 116/2017 que o servidor será avaliador na unidade em que tiver permanecido mais tempo durante o período avaliado, porém se houver igualdade no período de permanência em unidade, este será avaliado na última em que foi lotado.

O acompanhamento das atividades desenvolvidas ao longo do período avaliativo é de responsabilidade do avaliador, o qual deverá fazer um registro formal deste acompanhamento. No que diz respeito a avaliação do avaliador de acordo com o artigo 18 da PLS 116/2017 [...] “Ao fim de cada período avaliativo, todos os avaliados da unidade avaliadora deverão receber formulário contendo questionamento quanto aos critérios escolhidos para avaliação e à isenção no procedimento”. É importante mencionar que os avaliados não serão identificados nos formulários, porém as respostas serão abertas a todos, as quais poderão ser utilizadas para eventual recurso pelo avaliado.

Este capítulo destaca também em seu artigo 16 sobre o planejamento das atividades, as quais deverão ser acordadas entre avaliador e avaliado, devendo ser flexível para possíveis mudanças sempre que necessário. O avaliador deverá realizar o registro formal de todas as atividades em sistema informatizado, pois será de responsabilidade do avaliado o acompanhamento dos trabalhos a ele atribuídos. De acordo com o referido artigo em seu § 4º [...] “O planejamento das atividades registrado formalmente poderá ser utilizado, tanto pelo

avaliador quanto pelo avaliado, entre outras situações, para subsidiar a análise realizada quando da discordância com os conceitos de desempenho atribuídos”.

§ 5º É obrigatório o registro formal das atividades a serem realizadas pelo avaliado nas seguintes situações: I – servidores públicos com conceito final “P” ou “N” no período avaliativo anterior, conforme o art. 13 desta Lei Complementar; II – servidores públicos que tenham apresentado no período avaliativo anterior ou apresentem, no período avaliativo em curso, dificuldade na realização de suas tarefas, identificada pelo próprio avaliado ou pelo avaliador; ou III – servidores públicos que manifestem formalmente necessidade de clareza quanto às suas atividades e metas de desempenho (BRASIL, 2017, p.08).

O terceiro capítulo aborda sobre a fase recursal, a qual está prevista nos artigos 19, 20 e 21 do PLS 116/2017. Elencam que se houver lançamento incorreto da avaliação o requerimento de revisão deverá ser encaminhado ao órgão máximo do setor de recursos humanos, no prazo de dez dias após publicação dos conceitos. Também caso o avaliado não concordar com sua avaliação, pode pedir reanálise devidamente justificada no prazo de 15 dias após o lançamento da avaliação.

§ 1º Acolhido o pedido de reconsideração, o avaliador deverá solicitar ao órgão de gestão de recursos humanos em que se insere a unidade avaliadora a alteração dos conceitos inicialmente atribuídos. § 2º Subsistindo a discordância, o pedido de reconsideração deve ser contra-arrazoado pelo avaliador, no prazo de quinze dias, contados da data de recebimento do pedido de reconsideração, dando-se ciência ao avaliado (BRASIL, 2017, p.09/10).

Se houver indeferimento do pedido de reconsideração o avaliado poderá pleitear recurso ao órgão máximo do setor de recursos humanos no prazo de 15 dias. Em seguida, serão ouvidas avaliador e avaliado e após decidido sobre o recurso também no prazo de 15 dias, dando na sequência ciência ao avaliado e avaliador sobre o resultado.

O quarto trata sobre o acompanhamento do setor de recurso humano no desempenho do servidor ao qual incumbira identificar os servidores que obtiveram conceito (P) atendimento parcial baixo e (N) não atendimento. O setor definirá em conjunto com o avaliador ações destinadas a melhoria do desempenho.

O quinto relata sobre o procedimento de desligamento do servidor público cuja avaliação tenha sido insatisfatória. De acordo com o PLS116/2017 em seu artigo 23 [...] será exonerado o servidor estável que receber: I – quatro conceitos sucessivos “N”; ou II – cinco conceitos interpolados “N” ou “P” nas últimas dez avaliações. Vale ressaltar que mesmo que o servidor possua problemas de saúde ou psicossociais caso não cumpra com as melhorias elencadas pelo órgão responsável poderá ser exonerado e quanto ao servidor que possua doença incapacitante será aposentado por invalidez.

O capítulo sexto traz apontamentos sobre o desligamento dos servidores que prestam serviço exclusivo para o Estado, que são os policiais, procuradores, defensores públicos e auditores fiscais, cujo processo será mais complexo.

Art. 25. Os policiais, os procuradores dos órgãos de representação judicial da União, dos estados e do Distrito Federal, os defensores públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal e os auditores tributários poderão recorrer contra a decisão de que trata o art. 23 à autoridade máxima do órgão ou entidade ao qual se vincula a unidade avaliadora, no prazo de quinze dias contados da data da ciência do indeferimento, total ou parcial do recurso (BRASIL, 2017, p.11).

Estes recursos no entanto não serão analisados caso sejam apresentados fora do prazo; não indicar o fator que está recorrendo e não apresentar justificativa. Porém diferente dos demais servidores a exoneração dependerá de processo administrativo disciplinar específico assegurado o contraditório e ampla defesa.

O sétimo elenca sobre as disposições transitórias ressaltando que o avaliador que não cumprir com os prazos estabelecidos terá instaurado contra si processo disciplinar para apurar descumprimento funcional, o qual poderá justificar os fatos. Já o ato de exoneração será publicado no órgão oficial, indicando a matrícula, cargo e lotação do servidor.

2.3.2 Principais implicações do PLS 116/2017 na administração pública.

Dentre os projetos que estão em tramitação para votação o Projeto de Lei 116/2017 conforme já mencionado propõe regulamentar o artigo 41, parágrafo 1º, III da Constituição Federal.

No dia 10 de julho de 2019 foi aprovado parecer na Comissão de Assuntos Sociais e encontra-se desde 07 de agosto de 2019 no Plenário do Senado Federal. Se for aprovado, este será encaminhado para Câmara. Se for aprovado pela Câmara sem alterações será enviado ao presidente para sanção, promulgação ou veto.

Mas a indagação principal é em que este projeto afetará a vida servidores públicos estáveis. Há ainda muitas controvérsias e especulações sobre o projeto. No entanto o que se percebe é que é um projeto de cunho neoliberal que nas entrelinhas pretende acabar com a estabilidade do servidor público, servidor este que estudou, se preparou e passou em um concurso se vê hoje de mãos atadas frente as mazelas do governo.

No texto a senadora justifica que embora a Emenda Constitucional 19/98 já tenha sido promulgada, até hoje o Brasil não possui uma lei que regule o desempenho dos servidores públicos. Afirma a senadora no PLS 116/2017 que a Administração Pública

protege servidores irresponsáveis, portanto se faz mister a aprovação deste projeto. O presidente da Unacon Sindical Marques (2019, p.01) faz uma crítica ao projeto relatando que [...] “esse PLS tem falhas insanáveis. Depois de dois anos de debates, sequer foram apresentados estudos acadêmicos e científicos que tivessem fundamentado a proposta.”

De acordo com os apontamentos de Marques (2019) o projeto tem muitas falhas, pois está a duas décadas atrás, pois não é um processo democrático, visto que não possibilita a participação da sociedade.

Temos que acabar com essa visão estereotipada de servidor público, uma visão tão equivocada quanto esse projeto, que traz práticas medievais de ameaça e punição. Podemos e precisamos ser avaliados. Mas esse projeto está na contramão da história. Trata-se de um projeto analógico, enquanto vivemos numa era digital (MARQUES, 2019, p.01).

Ao analisarmos os anseios de Marques (2019) remontamos a época em que não havia o instituto da estabilidade, período em que os servidores públicos poderiam ser exonerados a qualquer momento, ou seja mudava o grupo político eles colocavam quem bem entendessem para desempenhar as funções da administração pública.

Deste modo, percebe-se que o PLS 116/2017 tem cunho totalmente neoliberal, pois ao analisarmos as propostas do governo percebemos que é mais uma das medidas para privatizar o serviço público, pois como há proposta de congelamento de concurso público por vinte anos e pretendem aprovar o projeto para o fim da estabilidade, qual será a solução para substituição de tais servidores? A contratação de empresas terceirizadas, a privatização do serviço público. Com isso, o governo, os gestores poderão escolher quem irá prestar o serviço.

Semelhante proposta legislativa traduz o momento político vivenciado pelo País, no qual o pensamento neoliberal vem ganhando força e promovendo toda sorte de reformas legislativas voltadas a reduzir o aparelho de Estado (sobretudo nas áreas de interesse social), privatizando serviços públicos e retirando direitos dos trabalhadores de maneira geral (dentre os quais os servidores), tudo com a finalidade de favorecer ainda mais os interesses dos grandes grupos financeiros que dominam a economia do Brasil e do mundo (SILVA, 2017, p.01).

Se o PLS 116/2017 for aprovado tudo voltará aos tempos remotos, época em que não havia o instituto da estabilidade conforme já mencionado neste estudo. Quando um grupo político assumia o comando, demitiam os servidores que eram considerados opositores ao governo para serem substituídos pelos funcionários renomados como de confiança.

Também há um discurso do governo que segundo Marques (2019) a máquina estatal está inchada, porém a União tem nos dias atuais cerca de 630 mil servidores públicos civis,

exatamente a mesma quantidade do ano de 1991. Assim, não há como justificar que a administração pública está com excesso de servidores, pois sabemos que muitos setores a falta de funcionários.

Também é importante destacar que este projeto é inconstitucional, pois conforme prevê o artigo 61, parágrafo 1º, II, “c” da Constituição Federal:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: II - disponham sobre: c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (BRASIL, 1988, p. 53).

Neste contexto nas palavras de Silva (2017) é prerrogativa do Presidente da República propor leis sobre assuntos relacionados aos servidores públicos da União e Território, como aposentadoria, provimento de cargos, regime jurídico e a estabilidade. Assim, se a competência é do Presidente apresentar proposta sobre tais matérias, não há possibilidade de nenhum parlamentar apresentar qualquer projeto sobre os assuntos acima mencionados, pois há um vício de iniciativa, uma inconstitucionalidade formal, a qual invalida o projeto de lei 116/2017.

Uchoa (2019) também tece alguns apontamentos sobre o PLS 116/2017 afirmando que o mesmo não estabelece as garantias constitucionais às carreiras do Estado conforme fundamentado no artigo 247 da Constituição federal o qual foi incluído pela Emenda Constitucional 19/98.

Art. 247. 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. Parágrafo único. Na hipótese de insuficiência de desempenho, a perda do cargo somente ocorrerá mediante processo administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa (BRASIL, 1998, p.137).

Uchoa (2019) enfatiza que não há como avaliar os servidores se sequer possuem condições dignas para desempenhar suas funções.

Temos policiais que trabalham em delegacias que nem sequer têm banheiro ou teto. Como avaliar esse servidor, se ele não tem meios para exercer suas atribuições? E as carreiras de Estado que estão mais sujeitas a retaliações e perseguições? Na Polícia

Federal temos um clima organizacional muito difícil. Qual é o parâmetro objetivo dessa avaliação? (UCHOA, 2019, p. 03)

Para Uchoa (2019) o governo precisa pensar em meios para qualificação dos servidores públicos, para após pensar em avaliação, pois se o Estado quer cobrar qualidade na prestação dos serviços públicos ele precisa oferecer subsídios para os servidores. É não é acabando com a estabilidade que será garantido qualidade, eficiência e eficácia na administração pública, afinal rotatividade de servidores não garante bom desempenho na função. É melhor investir nos servidores de carreira que já estão há anos e conhecem o funcionamento da máquina pública, do que ficar substituindo os mesmos.

O PLS 116/2017 também é inconstitucional, pois pretende regulamentar a demissão por insuficiência de desempenho não só dos servidores públicos federais, mas também dos servidores públicos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, fato este que ofende o princípio da autonomia dos entes federados, fundamentada no artigo 39 da CF.

Silva (2017) critica também que o projeto ofende o princípio da impessoalidade previsto no artigo 37 da Constituição Federal na medida em que a Lei possibilita um grau de subjetividade na avaliação de desempenho do servidor.

João Domingos Gomes dos Santos (2019), presidente da Confederação dos Servidores Públicos do Brasil ressaltou que nos países desenvolvidos exceto nos Estados Unidos há uma relação direta entre o instituto da estabilidade e a democracia, afirmou que é importante a avaliação de desempenho dos servidores, mas não de acordo com o proposto no PLS 116/2017.

Deste modo, pode-se considerar que o PLS 116/2017 é um projeto baseado em ideias neoliberais que pretende acabar com a estabilidade do servidor público. Porém, como é eivado de vícios pode sim ser questionada a sua constitucionalidade ao Supremo Tribunal Federal por ofender a princípios expressos na Constituição Federal de 1988.

3 MÉTODO

A presente pesquisa utilizar-se-á do método dialético, o qual, segundo Souza (2017), é empregado na pesquisa qualitativa, a qual considera que os fatos não podem ser considerados fora de um contexto social e as contradições se transcendem dando origem a novas contradições que requerem soluções.

A pesquisa será de cunho qualitativo que considera de acordo com Souza (2017) uma dinâmica entre o mundo real e o sujeito, ou seja um vínculo uno entre o mundo objetivo e subjetivo do indivíduo, tendo como intuito a interpretação dos fenômenos e atribuição de significados. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. Se utiliza como fonte direta para coleta de dados o ambiente natural. É descritiva e os principais focos de abordagem são o processo e seu significado.

Souza (2017) ressalta que a pesquisa descritiva tem o objetivo de descrever as características de determinado fenômeno ou população. Abrange o uso de técnicas padronizadas para a coleta de dados como observação sistemática.

Também será uma pesquisa explicativa que nas palavras de Souza (2017, p. 63) [...] “Visa identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos, aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o "porquê" das coisas”.

Quanto aos procedimentos técnicos terá uma abordagem bibliográfica na qual de acordo com os apontamentos de Souza (2017) é elaborada a partir de livros, periódicos, artigos e materiais disponíveis na internet.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após o estudo pode se considerar que o instituto da estabilidade surgiu com o intuito de acabar com as perseguições políticas ao servidor público, pois quando um novo partido passava a comandar a Administração Pública muitos servidores públicos eram exonerados, pois não faziam parte do mesmo grupo político.

Em face a tais acontecimentos houve a necessidade de criar um mecanismo que garantisse a continuidade na prestação do serviço público quando novos entes políticos assumissem o poder. Deste modo, criou-se então o instituto da estabilidade e o servidor passou a ter liberdade de expressão e a administração pública assegurou a qualidade na prestação do serviço, pois um servidor de carreira tende a desempenhar cada vez melhor seu trabalho, fazendo jus aos institutos da definitividade e profissionalidade. Deste modo, em 1934 a estabilidade foi reconhecida como direito fundamental na Constituição Federal do referido ano. Após este período, todas as constituições fizeram menção ao instituto da estabilidade, porém cada uma com as suas peculiaridades, correspondendo aos anseios daquele período histórico.

Com relação aos servidores públicos foi possível considerar que estes formam a grande massa do Estado e precisam desenvolver suas funções com a máxima eficiência. Tais servidores para obter a estabilidade e se tornarem efetivos precisam ser aprovados em concurso público e concluir o estágio probatório de três anos. E só podem ser exonerados em caso de falta grave após devido processo legal que se dá pelo Processo Administrativo Disciplinar em que se garante ao servidor o contraditório e a ampla defesa.

Porém a Emenda Constitucional nº 19/98 trouxe profundas mudanças inserindo o Princípio da Eficiência como um dos princípios da Administração Pública que visa assegurar a prestação do serviço público com agilidade, presteza e qualidade. A Emenda Constitucional estabeleceu que servidores públicos estáveis podem perder o cargo mediante procedimento de avaliação de desempenho desde que respeitados os princípios do contraditório e a ampla defesa.

No que diz respeito ao PLS 116/2017 pode-se considerar que é um projeto baseado em ideais neoliberais e pretende acabar com a estabilidade do servidor público. Esse projeto implica um retrocesso para o funcionalismo público, pois como já mencionado o instituto da estabilidade surgiu como uma garantia em face as perseguições políticas. Se for aprovado, muitos servidores serão demitidos apenas por não fazer parte de determinado grupo político.

O que se observa é que a proposta da Senadora não é pensando na qualidade do serviço público, mas sim em dar aos governantes o poder de colocar quem eles querem para determinada função.

Vale ressaltar, que vivemos em um estado democrático de direito e que este projeto além de ser inconstitucional, pois fere o artigo 61 da Constituição Federal o qual fundamenta que é prerrogativa do Presidente da República propor leis sobre assuntos relacionados aos servidores públicos, inclusive sobre a estabilidade também não possibilita a participação da sociedade, bem como não estabelece as garantias constitucionais dos servidores de carreiras, ou seja sua proposta é somente avaliar o trabalho, mas não propõe condições dignas para o desempenho das funções.

O PLS 116/2017 também ofende o princípio da autonomia dos entes federados previsto no artigo 39 da Constituição Federal, pois pretende regulamentar a demissão por insuficiência de desempenho não só dos servidores públicos federais, mas também dos servidores públicos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Ofende também ao princípio da impessoalidade previsto no artigo 37 da Constituição Federal na medida em que a Lei possibilita um grau de subjetividade na avaliação de desempenho do servidor.

Neste contexto, pode-se concluir que o PLS 116/2017 é baseado em políticas neoliberais e que se for aprovado muitos servidores públicos serão demitidos, dificilmente haverá concurso público e com isso o ente estatal será cada vez mais composto por cargos de confiança do chefe do poder e pela contratação de empresas terceirizadas, ocorrendo assim a privatização do serviço público.

Assim, esse projeto reflete o atual momento político vivenciado no Brasil, no qual o pensamento neoliberal vem se ganhando força e promovendo extremas mudanças na máquina estatal, principalmente nas áreas de interesse da sociedade, como é o caso do instituto da estabilidade, ou seja privatizando os serviços públicos e retirando os direitos dos servidores públicos estáveis que foram conquistados ao longo de muitos anos tendo como principal objetivo favorecer ainda mais os interesses da burguesia, dos grupos que comandam a economia do país.

Porém, é importante ressaltar que como o PLS 116/2017 possui muitos vícios, caso seja aprovado poderá ser questionado a sua constitucionalidade ao Supremo Tribunal Federal, por ofender à princípios expressos na Constituição Federal.

5 REFERÊNCIAS

ACCARINI, André. **Com Bolsonaro, servidores públicos podem perder estabilidade.** Disponível em: <https://jornalggn.com.br/trabalho/com-bolsonaro-servidores-publicos-podem-perder-estabilidade/>. Acesso em 26 set. 2019.

ALMEIDA, Herbert. **Será o fim da estabilidade?** Entenda o PLS 116. Disponível em <https://www.estrategiaconcursos.com.br/blog/sera-o-fim-da-estabilidade-entenda-o-pls-116/>. Acesso em 31 out. 2019.

ANDERSON, Perry. **Balanco do neoliberalismo.** In: SADER, E., GENTILI, P., **Pósneoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

BARBOSA, Maria Antônia. **A estabilidade do servidor público e o Princípio da Eficiência.** 2009. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496524/AL%20MARIA%20ANT%C3%94NIA%20BARBOSA%202008.pdf?sequence=1>. Acesso em 30 mai. 2019.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo.** São Paulo: Celso Bastos, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 01 out. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 02 out. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 02 out. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 03 out. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 01 out. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19 de 4 de junho de 1998.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 01 out. 2018.

BRASIL. **Lei Nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 01 jun. 2019.

BRASIL, **Projeto de Lei do Senado nº 116, 2017 (Complementar).** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128876>. Acesso em: 15 out. 2019.

BRESSER PEREIRA, Luís C. **A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e mecanismos de controle.** Rev. Lua Nova, nº 45, p. 45 – 95, 1998.

CAMPANA, Fabio. **A deterioração do funcionalismo público.** 10 de novembro de 2008. Disponível em <https://www.fabiocampana.com.br/2008/11/pesquisa-mostra-o-quadro-deteriorado-do-funcionalismo-publico/>. Acesso em: 01 mar. 2019.

CARINHATO, Pedro Henrique. **Neoliberalismo, Reforma do Estado e Políticas Sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil.** Disponível em: https://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/aurora_n3_misclanea_01.pdf. Acesso em 20 set. 2019.

CORREIA, Rosilene in apud SAMPAIO, Cristiane. **PL propõe fim da estabilidade de servidores públicos em caso de avaliações negativas.** Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/05/15/pl-propoe-fim-da-estabilidade-de-servidores-publicos-em-caso-de-mau-desempenho/>. Acesso em 26 set. 2019.

COUTINHO, Ana Luísa Cellino. **A Estabilidade do Servidor Público na Reforma Administrativa.** Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado de Pernambuco – ESMape. Recife. v.4. nº 9. Jan/Jun 1999.

COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor público: reforma administrativa, estabilidade, empregado público, direito adquirido.** Curitiba: Juruá, 2003.

DIAS, Hellen. **Os serviços públicos sob a influência do modelo neoliberal e a globalização.** Disponível em: <https://www.recantodasletras.com.br/ensaios/996532>. Acesso em 25 set. 2019.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. **Tudo Sobre a Reforma Administrativa e as Mudanças Constitucionais.** Coletânea Administrativa Pública. Brasília: Brasília Jurídica, v.4, 1998.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito administrativo.** 25 edição. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito administrativo.** 20 edição. São Paulo: Atlas, 2007.

FALEIROS, V. P. **A Reforma do Estado no período FHC e as propostas do governo Lula.** INESC, p. 35 – 55, 2004.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. 6 edição ver. Belo Horizonte: del Rey, 2007.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. 26 edição. São Paulo: Atlas, 2013.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 9 edição. São Paulo: Saraiva, 2004.

GRAY, John. **Falso Amanhecer: os equívocos do capitalismo global**. Rio de Janeiro: Record, 1999

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

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 7 edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

LÉVY, Dominique. **Neoliberalismo – Neo – Imperialismo**. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642824>. Acesso em 05 out. 2019.

LOBO, Sonia Maria Pimentel. **A evolução do conceito de servidor público**. Disponível em <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/4860/A-evolucao-do-conceito-de-servico-publico>. Acesso em 24 mai. 2019.

MARQUES, Rudinei. **No Senado Marques critica PLS 116/2017: “não tem base científica”**. Disponível em: <https://unacon.org.br/2019/07/03/no-senado-marques-critica-pls-116-2017-nao-tem-base-cientifica/>. Acesso em 31 out. 2019.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MACHADO, Marcelo Couto. **Princípio da Eficiência da Administração Pública**. Amicus Curie, V.6. N.6. 2011.

MATOS, Sidney Tanaka S. **Conceitos primeiros de Neoliberalismo**. Volume 13. 2008.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 13 edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª edição, São Paulo, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. Atualização de Eurico de Andrade Azevedo et al. São Paulo: Malheiros, 2009.

MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. 4. ed. atual. até a EC n.53/06. São Paulo: Atlas, 2007.

PENA, Rodolfo Alves. **O que é o neoliberalismo?** Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/geografia/o-que-e-neoliberalismo.htm>. Acesso em 08. out. 2019.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Da Reforma Administrativa Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

SAMPAIO, Cristiane. **PL propõe fim da estabilidade de servidores públicos em caso de avaliações negativas**. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/05/15/pl-propoe-fim-da-estabilidade-de-servidores-publicos-em-caso-de-mau-desempenho/>. Acesso em 26 set. 2019.

SANTOS, João Domingos Gomes dos in apud MARQUES, Rudinei. **No Senado Marques critica PLS 116/2017: “não tem base científica”**. Disponível em: <https://unacon.org.br/2019/07/03/no-senado-marques-critica-pls-116-2017-nao-tem-base-cientifica/>. Acesso em 31 out. 2019.

SILVA, Luís Fernando. **É inconstitucional o Projeto Lei que prevê a demissão de servidor público por insuficiência de desempenho**. Disponível em: <http://www.sintietfal.org.br/2017/10/e-inconstitucional-o-projeto-de-lei-que-preve-demissao-de-servidor-publico-por-insuficiencia-de-desempenho/>. Acesso em 30 out. 2019.

TANIGUCHI, Kenji; ARTEN, Katia Cristina da Silva. **O paradigma da estabilidade do funcionário público federal frente ao Princípio da Eficiência**. Revista de Direito, Vol.13, nº17, 2010.

TIBURI, Marcia. **Precisamos falar sobre Neoliberalismo**. Disponível em: <https://revistacult.uol.com.br/home/tiburi-precisamos-falar-sobre-neoliberalismo/>. Acesso em 27 set. 2019.

UCHÔA, Roberto in apud MARQUES, Rudinei. **No Senado Marques critica PLS 116/2017: “não tem base científica”**. Disponível em: <https://unacon.org.br/2019/07/03/no-senado-marques-critica-pls-116-2017-nao-tem-base-cientifica/>. Acesso em 31 out. 2019.

VIANA, Ana Luiza d'Ávila; SILVA, Hudson Pacífico da. **Meritocracia neoliberal e capitalismo financeiro: implicações para proteção social e a saúde**. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/csc/2018.v23n7/2107-2118/>. Acesso em 26 set. 2019.