

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS - DCA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIAL**

DANIELE CARVALHO DOS SANTOS

**ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO: EFEITOS DA
EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/1998**

Porto Alegre

2018

DANIELE CARVALHO DOS SANTOS

**ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO: EFEITOS DA
EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/1998**

Trabalho de conclusão de curso de graduação em Administração Pública e Social apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior

Porto Alegre

2018

DANIELE CARVALHO DOS SANTOS

**ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO: EFEITOS DA
EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/1998**

Trabalho de conclusão de curso de graduação em Administração Pública e Social apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Aprovado em: ____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior – UFRGS

Prof. Dr. Diogo Joel Demarco – UFRGS

Prof^ª. Dr^ª. Christine da Silva Schröeder – UFRGS

Porto Alegre

2018

Dedico este trabalho à minha família, amigos e todos os professores que me acompanharam e apoiaram no decorrer do curso.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha mãe e meu pai, que sempre priorizaram e incentivaram a minha busca por uma educação de qualidade, não medindo esforços para sempre me proporcionarem o que entendiam e acreditavam ser o melhor. Obrigada por todo o apoio e compreensão durante este percurso.

Agradeço a minha irmã, cunhado e sobrinho, por aguentarem minhas reclamações e mau humor durante toda essa graduação (e antes dela), mas que também estiveram juntos nas conquistas.

Agradeço ao meu orientador o Prof. Dr. Aragon Dasso Júnior, pelo incentivo durante a etapa final dessa jornada, que apoiou e acreditou neste Trabalho de Conclusão.

Agradeço aos amigos que fiz durante toda essa faculdade, em especial: Igor, Melina, Priscila, Cláudia, Jonathan, Rafael, Vanessa, Cristiano, Murilo e Fabrício. Muito obrigada pela parceria e companhia em todos esses momentos.

Agradeço aos meus amigos e colegas de trabalho por todos os momentos de apoio e descontração durante esse tempo.

RESUMO

O Gerencialismo impactou profundamente a Administração Pública do Brasil, a partir da década de 1990. O mantra da Administração Pública Gerencial foi e segue sendo inspirar-se na lógica de funcionamento do setor privado. O grande emblema simbólico do Gerencialismo no Brasil foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado em 1995. No plano normativo, houve diversas emendas constitucionais, ademais da introdução de um novo arcabouço legal. O problema de pesquisa deste estudo é: qual a influência do Gerencialismo sobre o instituto da Estabilidade do servidor público no Brasil? Este trabalho tem como objetivo principal analisar os efeitos produzidos por uma dessas transformações normativas, a Emenda Constitucional nº 19, aprovada e promulgada em 04 de junho de 1998, sobre o instituto da estabilidade dos servidores públicos brasileiros. Os objetivos específicos são: examinar as conexões existentes entre o instituto da estabilidade do servidor público e a lógica de ajuste fiscal, estabelecida pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal; verificar em que medida os servidores públicos foram afetados pelas mudanças aprovadas; avaliar o impacto dessas modificações para a vida funcional do servidor assim como a influência do gerencialismo na manutenção do serviço público para os cidadãos. O método de pesquisa empregado nesta pesquisa foi o hipotético-dedutivo. As técnicas de pesquisa utilizadas foram a bibliográfica, a partir de livros e artigos, e a documental, a partir da revisão da legislação e da consulta a sítios eletrônicos oficiais. Como resultados, foi possível verificar que as alterações trazidas pela Administração Pública Gerencial no Brasil, sobretudo sobre a figura dos servidores públicos e do instituto da estabilidade, trouxe uma mudança na lógica de funcionamento do serviço público, com a prevalência da preocupação do ajuste fiscal sobre a realização integral de direitos fundamentais, especialmente os de natureza social, que exigem prestação positiva por parte da Administração Pública.

Palavras-chaves: Estabilidade; Servidor Público; Lei de Responsabilidade Fiscal; Gerencialismo.

ABSTRACT

Managerialism has profoundly impacted the Brazilian Public Administration since the 1990s. The mantra of the Managerial Public Administration was and still is inspired by the logic of the private sector. The great symbolic emblem of managerialism in Brazil was the Master Plan for the Reform of the Apparatus of the State (PDRAE), elaborated in 1995. In the normative plane, there were several constitutional amendments, in addition to the introduction of a new legal framework. The research problem of this study is: what is the influence of Managerialism on the Institute of Stability of public servants in Brazil? This work has as main objective to analyze the effects produced by one of these normative transformations, Constitutional Amendment nº 19, approved and promulgated on June 4, 1998, on the institute of the stability of Brazilian public servants. The specific objectives are: to examine the existing connections between the institute of public servant stability and the fiscal adjustment logic established by Complementary Law No. 101, dated May 4, 2000, known as the Fiscal Responsibility Law; verify to what extent public servants were affected by the approved changes; to evaluate the impact of these modifications on the functional life of the server as well as the influence of managerialism on the maintenance of the public service for citizens. The research method employed in this research was hypothetical-deductive. The research techniques used were the bibliographical, from books and articles, and the documentary, from the revision of the legislation and the consultation to official electronic websites. As a result, it was possible to verify that the changes brought by the Managerial Public Administration in Brazil, especially on the public servants and the stability institute, brought about a change in the logic of the functioning of the public service, with the prevalence of the concern of the fiscal adjustment on the integral realization of fundamental rights, especially those of a social nature, which require positive performance by the Public Administration.

Keywords: Stability; Public Server; Fiscal Responsibility Law; Managerialism.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EC	Emenda Constitucional
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PMPA	Prefeitura Municipal de Porto Alegre
RCL	Receita Corrente Líquida
RRF	Regime de Recuperação Fiscal
SIMPA	Sindicato dos Municípios de Porto Alegre
TCE/RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TCE/SP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	14
2.1	PATRIMONIALISMO.....	15
2.2	MODELO BUROCRÁTICO	16
2.3	GERENCIALISMO	17
2.3.1	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado	20
2.3.2	Emenda Constitucional nº 19 de 1998	25
2.4	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 2	27
3	ESTABILIDADE	29
3.1	DEFINIÇÃO.....	29
3.2	ESTABILIDADE NO MUNDO.....	31
3.3	ESTABILIDADE NO BRASIL	32
3.4	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 3	40
4	ANÁLISE	42
4.1	ABORDAGEM METODOLÓGICA.....	42
4.2	CASOS PARADIGMÁTICOS	43
4.2.1	Município de Itai/SP	44
4.2.2	Município de Americana/SP	46
4.2.3	Município de Santa Cruz da Vitória/BA	47
4.2.4	Município de Porto Alegre/RS	48
4.2.5	Estado do Rio Grande do Sul	54
4.3	LRF, GERENCIALISMO E SERVIDORES PÚBLICOS.....	56
4.4	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 4	58
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
	REFERÊNCIAS	64
	ANEXO A – LEI Nº 1.181, DE 16 DE ABRIL DE 2001	69
	ANEXO B – LEI Nº 1.193, DE 30 DE MAIO DE 2001	70
	ANEXO C – APELAÇÃO CÍVEL Nº 9216737-34.2006.8.26.0000	71
	ANEXO D – DECRETO Nº 78, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2017	75
	ANEXO E – DECRETO Nº 83, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2017	77

ANEXO F – AG Nº 8004144-36.2018.8.05.0000.....	78
ANEXO G – PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 116/2017	83

1 INTRODUÇÃO

Em 1808, com a vinda da Família Real Portuguesa para o Brasil em virtude do conflito com a França, comandada por Napoleão Bonaparte, um primeiro esboço de serviço público começa a operar neste território, pois houve a transferência de órgãos e estruturas administrativas da Metrópole para a Colônia.

Posteriormente, já com a Independência proclamada, a Constituição de 1824 determinava que qualquer pessoa era considerada apta a ser admitida no serviço público, mas não era o que acontecia na prática. Com a vigência do Patrimonialismo, herdado da tradição portuguesa, os cargos dentro da Administração acabavam ficando restrito às pessoas com amizades ou apadrinhadas por pessoas importantes e influentes da época. Era a política conhecida como de troca de favores, em que os interesses particulares prevaleciam sobre o interesse público.

Foi somente nos anos posteriores à Revolução de 1930, durante o primeiro governo Vargas, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e com a profissionalização das funções executadas pelo Estado, nos marcos da Administração Pública Burocrática, que a ideia de carreira começa a se estabelecer no Brasil.

Com o fim da ditadura militar e a promulgação da Constituição de 1988, finalmente passamos a ter um capítulo próprio sobre Administração Pública no Brasil. Tal fato foi de extrema importância, pois houve a previsão de um conjunto de regras sobre o serviço público brasileiro, em especial com um conjunto de normas específicas sobre direitos e deveres que devem reger os agentes públicos.

Um dos grandes avanços previstos na Constituição de 1988 foi a materialização do princípio da impessoalidade e a consequente obrigatoriedade de realização de concurso público, consagrando a lógica da Administração Pública Burocrática.

Nessa mesma perspectiva, com o objetivo de assegurar a continuidade e a independência dos serviços públicos oferecidos aos cidadãos, foi consagrado o instituto da Estabilidade, prevendo uma prerrogativa especial aos agentes públicos que obtiverem o acesso ao cargo público, através de concurso público, depois de cumprido o período do estágio probatório.

Com a introdução do instituto da Estabilidade ao serviço público brasileiro, os cargos públicos deixaram, em sua larga maioria, de ser objeto de negociação ou interesse privado por parte dos ocupantes de mandatos políticos. A exceção ficou restrita aos ocupantes de cargos em comissão, cuja escolha segue sendo discricionária.

Servidores públicos são responsáveis diretos pela continuidade dos serviços prestados aos cidadãos. Desse modo são peças fundamentais para a manutenção das atividades estatais. Por isto, é necessário que os servidores públicos estejam amparados contra possíveis divergências com os ocupantes de cargos de mandato eletivo ou daqueles por eles escolhidos para ocupar cargos em comissão.

Entretanto, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, a Administração Pública brasileira passou por um processo de profundas mudanças em direção ao Gerencialismo, a partir da elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995. A principal transformação normativa foi a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 04 de junho de 1998, que instituiu a chamada Reforma Administrativa.

Dentre as diversas modificações que a EC nº 19/98 trouxe para o exercício do serviço público estão as alterações nos artigos 41 e 169 da Constituição. Os referidos artigos são alvo de ampla exposição neste trabalho, pois foram eles que trouxeram as principais modificações para o instituto da Estabilidade no serviço público brasileiro.

Nessa mesma perspectiva Gerencial foi promulgada, posteriormente, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF prevê em seu texto limites de gasto com pessoal, que não podem ultrapassar os percentuais da receita corrente líquida e devem ser seguidos por todos os entes da Federação. Portanto, a lógica do ajuste fiscal passou a influenciar diretamente à gestão de pessoas no setor público brasileiro.

Ademais, recentemente, o debate a respeito do instituto da Estabilidade voltou à tona com a aprovação, na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal, do Projeto de Lei do Senado nº 116, de 2017, que tem por fim instituir o regramento para os casos de exoneração dos servidores públicos mediante a aplicação da “insuficiência de desempenho”.

Portanto, a partir dessa reflexão, surge o problema de pesquisa deste trabalho: qual a influência do Gerencialismo sobre o instituto da Estabilidade do servidor público no Brasil?

Nesse contexto, o objetivo principal desta pesquisa é analisar os efeitos produzidos por uma dessas transformações normativas, a Emenda Constitucional nº 19, aprovada e promulgada em 04 de junho de 1998, sobre o instituto da estabilidade dos servidores públicos brasileiros.

Os objetivos específicos são: examinar as conexões existentes entre o instituto da estabilidade do servidor público e a lógica de ajuste fiscal, estabelecida pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal; verificar em que medida os servidores públicos foram afetados pelas mudanças aprovadas; avaliar o impacto dessas modificações para a vida funcional do servidor assim como a influência do gerencialismo na manutenção do serviço público para os cidadãos.

A metodologia aplicada neste trabalho foi apoiada no método hipotético-dedutivo. As técnicas de pesquisa principais foram a bibliográfica e a documental. A hipótese central da pesquisa é de que as mudanças produzidas pelas alterações da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, formuladas pelo pensamento gerencial, provocaram prejuízos importantes em relação ao instituto da Estabilidade no Brasil.

Este trabalho está estruturado da seguinte forma: buscou-se, no Capítulo 2, apresentar um referencial teórico que resgatasse os modelos de Administração Pública, aprofundando o conhecimento sobre os projetos desenvolvidos no Gerencialismo; o Capítulo 3 é dedicado a entender como surgiu, o motivo e a importância que tem a Estabilidade dos servidores públicos para a execução dos serviços públicos; o Capítulo 4 está dedicado à análise, elencando alguns casos paradigmáticos que nos fazem conjecturar sobre os caminhos que foram abertos com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19 de 1998 para a Estabilidade no serviço público; e o Capítulo 5 foi dedicado as considerações finais deste trabalho.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para o estudo do direito administrativo, o conceito de administração pública é entendido sob dois ângulos, o funcional e o organizacional.

Conforme Medauar, esses dois aspectos significam:

No aspecto funcional, administração pública significa um conjunto de atividades do Estado que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício de funções de governo, que organizam a realização das finalidades públicas postas por tais instituições e que produzem serviços, bens e utilidades para a população [...] sob o ângulo organizacional [...] representa o conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilizadas para a população, coadjuvando as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo. (MEDAUAR, 2013, p. 56)

Para Matias-Pereira (2010), a administração pública possui um conceito complexo e amplo, segundo o autor:

A ausência de uma definição clara e consistente do termo Administração Pública decorre da diversidade de sentidos da própria expressão, quer pelos diferentes campos por meio dos quais se desenvolve a atividade administrativa. Em que pese essas limitações, pode-se argumentar que a Administração Pública, num sentido amplo, designa o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas. Assim, a Administração Pública tem como propósito a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito dos três níveis de governo: federal, estadual ou municipal, segundo preceitos de Direito e da Moral, visando o bem comum. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 62)

Dentro do campo da gestão pública, a administração pública é entendida como:

[...] um termo genérico que indica todo o conjunto de atividades envolvidas no estabelecimento e na implementação de políticas públicas. Suas atividades são as que asseguram a operacionalização das políticas públicas. (DASSO JÚNIOR, 2006, p. 168)

Para Dasso Júnior (2006, p. 168) “Uma teoria da Administração Pública significa também uma teoria política, pois toda e qualquer teoria sobre a Administração Pública é decorrência de uma teoria de Estado.”.

Na história da Administração Pública brasileira, em síntese, ademais do Patrimonialismo (modo dominante de administrar os Estados português e brasileiro, até os anos 1930), são conhecidos dois modelos de Administração Pública com

características distintas que serão melhor explanados e descritos neste trabalho: o burocrático e o gerencialismo.

2.1 PATRIMONIALISMO

A administração pública brasileira durante grande parte de sua história é marcada pelo seu forte traço patrimonialista, onde segundo Guerreiro Ramos (2009, p.87) “[...] os servidores são recrutados independentemente de suas qualificações para os cargos. São escolhidos entre os indivíduos de qualquer modo vinculados ao mandante [...]”.

O patrimonialismo é classificado como um modelo de administração pública, mas ao analisarmos as suas premissas, percebemos que não é possível encontrar uma estrutura clara das funções públicas, sendo apenas considerado um tipo de administração que é baseado na presença do nepotismo dentro da administração pública.

O Patrimonialismo pode ser entendido como:

[...] pelo uso privado daquilo que é público, ou seja, a apropriação da coisa pública, do aparelho do Estado e do próprio Estado, por grupos de interesses, lobbies, partidos políticos e demais representantes corporativos interessados nas benesses propiciadas pelo poder público. Tais benesses, representadas por práticas de doações e liberações de benefícios governamentais, são direcionadas para atender a uma determinada clientela ou grupo político. (SOUZA, 2006)

No Patrimonialismo:

[...] o aparelho de Estado atua como uma extensão do poder do monarca. Os servidores públicos possuem status de nobreza real. Os cargos funcionam como recompensas, o que gera nepotismo. Isso contribui para a prática de corrupção e do controle do órgão público por parte dos soberanos. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 113)

O patrimonialismo traz diversas consequências negativas para toda a sociedade, dentre elas o nepotismo, clientelismo, corporativismo e apropriação da estrutura pública para beneficiar apenas algumas camadas sociais, aquelas com mais poder ou renda. Essas consequências são muito prejudiciais, tendo em vista que os interesses particulares são muito distintos dos interesses da sociedade como

um todo. Deste modo, a administração pública baseada na perspectiva patrimonialista tende a apresentar graves problemas sociais, advindos de uma precária distribuição de renda e com serviços públicos deficitários.

2.2 MODELO BUROCRÁTICO

Foi somente nos anos posteriores a Revolução de 1930, durante a Era Vargas, que o Estado começou a se burocratizar, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) foi uma das principais ações nesse caminho “[...] como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista.” (BRASIL, 1995, p.20-21).

O modelo burocrático instituído na Era Vargas, veio como uma reforma administrativa que buscava combater os vícios apresentados pelo patrimonialismo, apoiado na burocracia weberiana como forma de estruturação da administração pública brasileira.

Deste modo para Bresser Pereira (1997, p. 11), a administração burocrática tinha como pressuposto não só a “[...] clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público.”.

Conforme Matias-Pereira, o modelo burocrático é caracterizado:

[...] por uma hierarquia formal de autoridade, na qual existem regras definidas para a classificação e solução de problemas, que devem ser estendidas às comissões e aos organismos coletivos de decisão e formas escritas de comunicação. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.53)

Dentre as funções que o Decreto-lei nº 579 de 30 de julho de 1938 conferiu ao DASP estão às elencadas no Art. 2º:

- [...]
- d) selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura;
- e) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União;
- f) estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos;
- [...]
- h) inspecionar os serviços públicos;

i) apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento. (BRASIL, 1938)

Com a reforma burocrática, as principais áreas impactadas foram a administração de pessoal com a aplicação do mérito para o ingresso e a promoção no serviço público; a administração orçamentária que passou a ver o orçamento como um plano de administração; e a administração de material apoiada na padronização das atividades desenvolvidas.

2.3 GERENCIALISMO

O modelo de administração pública burocrático foi aplicado no Brasil até o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). Durante esse governo tivemos a implantação da reforma administrativa, que tinha por objetivo estabelecer a administração gerencial.

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. [...] No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins). (MARE, 1995, p. 16)

Segundo Dasso Júnior. para entender a reforma administrativa ocorrida no Brasil é necessário ter em mente que:

[...] toda reforma da Administração Pública é sempre balizada por um conceito de Estado. Ou seja, é o modelo de Estado que define o modelo de Administração Pública. Este texto parte da premissa que o modelo de Estado que dirige a reforma gerencial da Administração Pública brasileira, a partir dos anos 1990 é o Estado de corte ultraliberal¹. (DASSO JÚNIOR, p. 2)

¹ Neste estudo os termos liberal, neoliberal e ultraliberal são considerados como a mesma ideologia.

Mesmo sendo esse período conhecido como o responsável pela aplicação da administração gerencial, é importante mencionar que houve uma tentativa de mudanças durante o Regime Militar, com o Decreto Lei nº 200 de 1967. Conforme Cardoso Júnior (2011, p. 57) “O Decreto-Lei nº 200 assegurou às estatais condições de funcionamento idênticas às das empresas privadas, sobretudo com relação às políticas de recrutamento e remuneração.”.

No texto apresentado pela Câmara da Reforma do Estado, responsável pelo Reforma Administrativa ressalta a importância que teve o decreto-lei para modificar o modelo burocrático:

A reforma operada em 1967 pelo Decreto-Lei 200, entretanto, constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Mediante o referido decreto-lei, realizou-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, o descongestionamento das chefias executivas superiores (desconcentração/descentralização), a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle.

O paradigma gerencial da época, compatível com o monopólio estatal na área produtiva de bens e serviços, orientou a expansão da administração indireta, numa tentativa de "flexibilizar a administração" com o objetivo de atribuir maior operacionalidade às atividades econômicas do Estado. (MARE, 1995, p. 19-20)

E nesse mesmo texto é afirmado que a Constituição de 1988 foi um retrocesso, sendo dedicado um capítulo a parte para tratar de como com a Constituição de 1988 houve pioras, é exposto que com o advento dela houve “[...] um retrocesso burocrático sem precedentes.” (MARE, 1995, p. 21)

Tendo de maneira expressa, como base, a administração de empresas na aplicação dos métodos dentro da administração pública, o Plano Diretor para tentar fazer uma distinção entre a área privada, que busca o lucro acima de tudo com o modelo que pretende implantar:

A administração pública gerencial inspira-se na administração de empresas, mas não pode ser confundida com esta última. Enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta. Enquanto o mercado controla a administração das empresas, a sociedade - por meio de políticos

eleitos - controla a administração pública. Enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando-se que, através do mercado, o interesse coletivo seja atendido, a administração pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público. (MARE, 1995, p. 16-17)

Essa busca de métodos da administração de empresas para a aplicação dentro da administração pública não é algo novo no Brasil, o tratamento das especificações da administração pública não é habitual na literatura acadêmica brasileira, conforme Dasso Júnior (2006):

Embora existam diferenças marcantes entre a Administração Pública e o setor privado, a literatura brasileira, até este momento, não contempla a existência de uma “Teoria Geral da Administração Pública”. Não há exagero em afirmar que a grande maioria dos administradores públicos brasileiros nunca recebeu formação específica, anterior ao seu ingresso na Administração Pública. Estudaram “administração de empresas” em suas universidades e foram formados para aceitar a lógica do setor privado. Tal conclusão não é menor. Portanto, o habitus dos administradores (gestores) brasileiros está associado à gestão privada e não à gestão pública. (DASSO JÚNIOR, 2006, p. 169)

Na administração pública gerencial é dado um novo nome para o cidadão, ele é considerado um cidadão-cliente, pois ela “[...] vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços” (MARE, 1995, p. 17). A ressignificação dada ao cidadão é um dos temas abordados por Dagnino (2004, p. 155) “Tornar-se cidadão passa a significar a integração individual ao mercado, como consumidor e como produtor.”.

A cidadania deixa de ter como referência a busca pelos direitos universais, deste modo quando “[...] o Estado se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, o mercado é oferecido como uma instância substituta para a cidadania.” (DAGNINO, 2004, p. 156).

Os direitos trabalhistas estão sendo eliminados em nome da livre negociação entre patrões e empregados, da “flexibilidade” do trabalho, etc., e os direitos sociais garantidos pela Constituição Brasileira desde os anos 40, eliminados sob a lógica de que eles constituem obstáculos ao livre funcionamento do mercado, restringindo assim o desenvolvimento e a modernização. Essa mesma lógica transforma os cidadãos/portadores de direitos nos novos vilões da nação: inimigos das reformas desenhadas para encolher as responsabilidades do Estado. Assim, se registra uma inversão peculiar: o reconhecimento de direitos, considerado no passado recente como indicador de modernidade, torna-se símbolo

de “atraso”, um “anacronismo” que bloqueia o potencial modernizante do mercado. (TELLES, 2001 apud DAGNINO, 2004, p. 156)

É com essa nova significação do que é o cidadão que foi apoiado os objetivos da Reforma Administrativa promovida nos anos 90. Após esse período é possível verificar em diversos casos a mudança do termo cidadão para cliente.

Um exemplo dessa busca por mudança pode ser verificado no documento que deve ser elaborado pelos órgãos públicos com o objetivo de informar os serviços oferecidos, prazos e demais informações a população. Anteriormente esse documento recebia o nome de “Carta de Serviços ao Cidadão” através do Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, que foi revogado pelo Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017 onde é denominado como “Carta de Serviços ao Usuário”.

2.3.1 Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) foi desenvolvido para definir os objetivos e estabelecer as diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. O Plano foi o documento utilizado como diretriz para os projetos de Emendas Constitucionais enviados ao Congresso Nacional.

O PDRAE divide em quatro setores distintos que fazem parte do Aparelho do Estado, sendo eles o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado. Esses quatro setores foram classificados da seguinte forma (MARE, 1995):

Núcleo estratégico: Corresponde ao governo, em sentido não restrito. Esse é o setor que tem por função definir as leis e as políticas públicas, sendo o responsável pelas decisões estratégicas que serão tomadas. É composto pelos Poderes Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público e, no Poder Executivo, pelo Presidente da República, os ministros e os seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.

Atividades exclusivas: Neste setor é onde estão localizados os serviços que são prestados somente pelo Estado. São serviços em que é exercido o poder extroverso do Estado (o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar). Nesse setor

está localizada a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social, a fiscalização do cumprimento de normas, o serviço de trânsito, dentre outras várias outras funções.

Serviços não exclusivos: Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida em que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. Estando enquadrado nesse setor as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

Produção de bens e serviços para o mercado: É o setor definido como a área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para a obtenção do lucro, que ainda estão no aparelho do Estado, por diversos motivos, seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, tornando-se necessário no caso de privatização, a regulamentação rígida.

Outra classificação apresentada no PDRAE é em relação às formas de propriedade. Essa classificação é apresentada de três formas, a propriedade estatal e a propriedade privada que são amplamente conhecidas e outra forma, entendida como uma forma contemporânea que é a propriedade pública não-estatal, constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público.

No PDRAE são elencados alguns objetivos globais, assim como objetivos específicos para cada um dos quatro setores classificados anteriormente (MARE, 1995), sendo eles:

Objetivos Globais:

- Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos;
- Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a

propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada;

- Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União;
- Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União.

Objetivos para o núcleo estratégico:

- Aumentar a efetividade do núcleo estratégico;
- Modernizar a administração burocrática, através de uma política de profissionalização do serviço público;
- Dotar o núcleo estratégico de capacidade gerencial para definir e supervisionar os contratos de gestão com as agências autônomas, responsáveis pelas atividades exclusivas de Estado, e com as organizações sociais, responsáveis pelos serviços não-exclusivos do Estado realizados em parceria com a sociedade.

Objetivos para as atividades exclusivas:

- Transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão;
- Substituir a administração pública burocrática, rígida, voltada para o controle a priori dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle a posteriori dos resultados e na competição administrada;
- Fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas.

Objetivos para os serviços não-exclusivos:

- Transferir para o setor público não-estatal os serviços deste setor, através de um programa de “publicização”, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais;
- Conseguir uma maior autonomia e uma maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços;
- Ter controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração, viabilizando o controle social;
- Firmar uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações;
- Aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor.

Objetivos para a produção para o mercado:

- Dar continuidade ao processo de privatização através do Conselho de Desestatização;
- Reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados;
- Implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas.

Deste modo, com esses objetivos apresentados, a figura 1 demonstra de maneira clara onde cada um dos setores está classificado quanto à forma de propriedade e o modelo de administração que deve ser seguido.

Figura 1 – Formas de propriedade e tipos de gestão

	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	●				●
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	●				●
SERVIÇOS NÃO- EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus		Publicização → ●			●
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais			Privatização → ●		●

Fonte: Plano diretor da reforma do aparelho do Estado (MARE, 1995)

No PDRAE foi introduzido o termo para definir a propriedade pública não-estatal, o que segundo Dasso Júnior foi uma forma de camuflar o termo correto, que seria a privatização, pois segundo ele:

[...] a denominação propriedade pública não-estatal era uma novidade que em nada correspondia ao conceito de espaço público não-estatal. Transferir propriedade pública para organizações com ou sem fins lucrativos é o mesmo que privatização. Pouco importa a nomenclatura. O PDRAE inventou a expressão “publicização” para definir a privatização para o setor público não-estatal, com o claro objetivo de confundir. Como pode ser possível chamar de pública uma propriedade que não é estatal e que tem estatuto próprio de formato privado? (DASSO JÚNIOR, 2006, p. 249)

2.3.2 Emenda Constitucional nº 19 de 1998

A Emenda Constitucional nº 19, também é chamada de “Reforma Administrativa” ou ainda como “Emendão”, devido a grande quantidade de alterações que ela promoveu. A aprovação dela, deu continuidade às reformas do PDRAE, na busca pela implementação do modelo gerencial na administração pública.

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 173 do ano de 1995, que originou a EC nº19/98. Desde a apresentação da PEC nº 173 até a aprovação da Emenda Constitucional nº 19, transcorreu 3 anos de modificações no texto original. O texto apresentado foi orientado pelo PDRAE:

As emendas do capítulo da administração pública são fundamentais no processo de transição para uma administração pública gerencial porque incorporam ou viabilizam uma nova perspectiva em relação à gestão e ao controle do aparelho do Estado (MARE, 1995, p. 50).

As propostas apresentadas pela Emenda Constitucional objetivaram as seguintes mudanças, no capítulo da Administração Pública da Constituição Federal de 1988:

O fim da obrigatoriedade do regime jurídico único, permitindo-se a volta de contratação de servidores celetistas;
A exigência de processo seletivo público para a admissão de celetistas e a manutenção do concurso público para a admissão de servidores estatutários;
A flexibilização da estabilidade dos servidores estatutários, permitindo-se a demissão, além de por falta grave, também por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros;
Nos dois últimos casos o servidor terá direito a uma indenização;
No caso de insuficiência de desempenho, que tem por objetivo levar o servidor a valorizar o seu cargo, e permitir ao administrador público cobrar trabalho, o funcionário só poderá ser demitido depois de devidamente avaliado, e terá sempre direito a processo administrativo específico com ampla defesa;
No caso de exoneração por excesso de quadros, a exoneração deverá obedecer a critérios gerais estabelecidos em lei complementar, e os cargos correspondentes serão automaticamente extintos, não podendo ser recriados em um prazo de quatro anos;
Possibilidade de se colocar servidores em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço como alternativa à exoneração por excesso de quadros;
Permissão de contratação de estrangeiros para o serviço público, sempre através de concurso ou processo eletivo público, desde que lei específica o autorize;

Limitação rígida da remuneração dos servidores públicos e membros dos Poderes, inclusive vantagens pessoais, à remuneração do Presidente da República;
 Limitação rígida dos proventos da aposentadoria e das pensões ao valor equivalente percebido na ativa;
 Facilidade de transferência de pessoal e de encargos entre pessoas políticas da Federação, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, mediante assinatura de convênios;
 Eliminação da isonomia como direito subjetivo, embora mantenha, implicitamente, o princípio, que é básico para qualquer boa administração (MARE, 1995, p.50-51).

Uma das mudanças produzida pela EC nº 19/98 é a constante no inciso III, do § 1º, do Art. 41º “III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.” (BRASIL, 1988). Como explicitado no texto Constitucional, a lei complementar prevista no artigo anteriormente citado ainda não esta em vigor, mas desde 1998 proposições dessa regulamentação vem sendo apresentadas, como a recente aprovação na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal do Projeto de Lei do Senado nº 116, de 2017, que prevê “regras para a demissão de servidor público estável por ‘insuficiência de desempenho’, aplicáveis a todos os Poderes, nos níveis federal, estadual e municipal.” (AGÊNCIA SENADO, 2017).

Outra modificação muito importante é o acréscimo dado ao Art. 169:

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.

[...]

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º. (BRASIL, 1988. Grifo do autor.).

Dasso Júnior compilou as alterações promovidas pela EC n 19º, que foram:

[...] fim do regime jurídico único (artigo 39, caput); alteração das regras da estabilidade dos servidores públicos (artigo 41, parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º); aumento do período de estágio probatório para servidores públicos (artigo 41, caput); inclusão de dispositivo que permite aos órgãos e entidades da Administração direta e indireta firmar contratos de gestão com os respectivos ministérios e, com isso, ganhar mais "flexibilidade" para administrar o seu orçamento e sua folha de pagamentos, podendo fixar os salários dos seus empregados ou servidores, desde que cumpram as "metas" fixadas pelo governo (artigo 37, parágrafo 8º); inclusão do princípio da "eficiência", agora arrolado ao lado dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (artigo 37, caput); inclusão do princípio da "acessibilidade" aos estrangeiros (artigo 37, inciso I - fim da exigência da nacionalidade brasileira como requisito prévio para o acesso a cargos, empregos e funções públicas, complementado o artigo 207, parágrafo 1º, da Emenda Constitucional nº 11, de 30 de abril de 1996, que facultou às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, nos termos da lei); eliminação da regra de que os cargos em comissão e funções de confiança deveriam ser exercidos preferencialmente por servidores de carreira (artigo 37, inciso V); a regulamentação do direito de greve deve ser realizada mediante lei ordinária, e não lei complementar, como constava na redação original (artigo 37, inciso VII); inclusão do regime de subsídios e supressão da determinação geral da remuneração dos servidores públicos civis e militares (artigo 37, inciso X); nova regulamentação dos tetos de remuneração na Administração Pública, estabelecendo teto unificado para os três poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incidindo sobre todas as parcelas remuneratórias e sobre as acumulações de remuneração e/ou de proventos (artigo 37, inciso XI); supressão do dispositivo constitucional relativo à isonomia de vencimentos (artigo 37, inciso XIII); ampliação das vedações dirigidas aos acréscimos pecuniários percebidos por servidores públicos, eliminando a expressão "sob o mesmo título ou idêntico fundamento" (artigo 37, inciso XIV); eliminação do princípio da "irredutibilidade" de vencimentos (artigo 37, inciso XV). (DASSO JÚNIOR, 2006, p. 257-258)

2.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 2

Após expostos os motivos que levaram à Reforma Administrativa que teve como uma das principais consequências a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, tema central deste estudo, é possível perceber que ela fazia parte de um projeto muito mais amplo e ambicioso de transformação do serviço público no Brasil.

É importante desvelar os principais aspectos do Gerencialismo e como ele foi disseminado dentro da Administração Pública brasileira, para que deste modo seja factível ter claro qual era (é) o pensamento dos proponentes dessa reforma que compilaram o texto do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

O PDRAE representa o documento símbolo e sintetiza os pontos centrais do Gerencialismo no Brasil. Percebe-se que poucas atividades ficaram classificadas dentro dos setores de Núcleo Estratégico ou de Atividades Exclusivas de Estado, àquelas que deveriam ficar exclusivamente sob o domínio do Estado. A grande maioria dos serviços públicos, sobretudo aqueles associados aos direitos sociais, foram classificados nos setores de Serviços Não Exclusivos ou de Produção para o Mercado. Percebe-se aí uma estratégia: a privatização dos serviços públicos, seja na sua forma tradicional, seja sob o manto do eufemismo da “publicização”, quando há a transferência de serviços públicos para a forma de propriedade Pública Não Estatal (outro eufemismo, agora para privado sem fins lucrativos).

Na busca pelo abandono do modelo burocrático, tido como completamente obsoleto e rígido, foram adotadas práticas com o objetivo de flexibilizar a administração pública. Dentre as diversas medidas adotadas, a que provocou grande repercussão, alterando vários artigos da Constituição Federal, sobre diversos assuntos, foi a Emenda Constitucional nº 19 de 1998. Com as alterações produzidas um dos objetivos de flexibilização foi alcançado, a estabilidade dos servidores públicos, que é tido pelo Gerencialismo como um grande entrave para a realização do ajuste fiscal do Estado.

Percebe-se, portanto, que a principal conclusão obtida após a introdução do Gerencialismo no Brasil é o domínio da lógica do privado sobre a lógica do público, com todas as consequências que essa ação traz para o serviço público no Brasil.

3 ESTABILIDADE

A estabilidade de modo geral pode ser compreendida como algo sólido, que permanece mesmo com situações adversas. Dentro deste conceito podemos classificar que a garantia da permanência em atividades atribuídas ao Estado devem ter um grau de estabilidade, para que seja garantido o efetivo desenvolvimento dessas atividades, não devendo ficar restrita somente as atividades que somente o Estado tem o direito de executar, mas sim todas aquelas que a sociedade estabeleceu como um dever do Estado.

Assim, é necessário entender como é conferida a estabilidade dentro da administração pública, quem tem direito a ela e assim como foi desenvolvido esse conceito durante os anos.

3.1 DEFINIÇÃO

A estabilidade esta dentro do direito à permanência no serviço público conferido pela Constituição Federal aos ocupantes de cargos de provimento efetivo. Conforme Justen Filho (2016, p. 803) “A estabilidade consiste em garantia contra a exoneração discricionária, submetendo a extinção da relação estatutária a processo administrativo ou judicial destina a apurar a prática de infração [...]”.

As formas de exoneração previstas para os servidores públicos, detentores de cargo de provimento efetivo são as previstas explicitamente no texto constitucional nos art. 41, e no art. 169.

Como cargo público de provimento efetivo, devemos entender como aquele que está “[...] sujeito a regime jurídico próprio no tocante à exoneração, à remuneração e à futura inativação, cujo provimento é condicionado ao preenchimento de requisitos objetivos, usualmente avaliados mediante concurso público.” (JUSTEN FILHO, 2016, p. 728).

Como afirma Semer em relação às medidas que são tomadas para a fiscalização dos serviços públicos prestados, os servidores têm:

[...] seu serviço regularmente fiscalizado pelas chefias imediatas, estão sujeitos a corregedorias/controladorias, que promovem fiscalizações ordinárias e extraordinárias sobre os servidores e os serviços por eles realizados, vale dizer, fiscaliza rotineiramente os servidores, com e sem aviso, sendo os servidores obrigados a prestar contas aos superiores e aos corregedores. (SEMER, 2017).

A estabilidade é uma garantia do servidor público “[...] desprovido dessa garantia ficaria à mercê do administrador, que poderia demiti-lo sem lhe assegurar o direito de defesa, por mera ‘conveniência administrativa’.” (VILLA-VERDE FILHO, 1997, p.198)

Além da garantia a estabilidade, alguns servidores públicos tem direito a vitaliciedade, que lhes garante a permanência no cargo, com a única possibilidade de exoneração após sentença judicial transitada em julgado.

Será conferido o direito a vitaliciedade, conforme Medauar (2013, p. 320) “[...] aos magistrados (art. 95, I), aos membros do Ministério Público (art. 128, § 5º, I, a) e aos membros dos Tribunais de Contas (arts. 73, § 3º e 75).”.

A estabilidade e a vitaliciedade podem ser entendidas como institutos jurídicos similares, pois:

Na verdade, a vitaliciedade dos servidores vitalícios em muito se assemelha à estabilidade dos servidores efetivos, sendo comum em ambas o direito do servidor de continuar inserido no respectivo quadro funcional. Mas, enquanto a perda da vitaliciedade só pode derivar de sentença judicial transitada em julgada, como resulta daqueles dispositivos, a da estabilidade pode originar-se também de processo administrativo, embora assegurando-se o direito de ampla defesa do servidor (art. 41, II e III, CF/1998). Por conseguinte, será forçoso reconhecer que os efeitos da vitaliciedade são mais benéficos para o titular do cargo do que os advindos da estabilidade.”. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 690-691 apud JUSTEN FILHO, 2016, p. 806)

A diferenciação entre os dois institutos para Justen Filho (2016) pode ser entendida como uma forma de proteção mais rígida para alguns cargos dentro da administração pública, enquanto para os outros é garantido uma proteção mais flexível.

Mesmo tendo o entendimento de que ambas as garantias sejam semelhantes, existem direitos assegurados aos vitalícios maiores que a dos estáveis, além da forma de exoneração expressa no art. 41 da Constituição Federal. Para os

servidores com garantia de vitaliciedade, é conferida essa condição após transcorridos dois anos de efetivo exercício para os cargos da Magistratura, ou ainda segundo Mello (2016, p. 319) “[...] imediatamente em seguida à posse nos casos constitucionalmente previstos de nomeação direta para Magistrado de Tribunal ou para cargo de Ministro do Tribunal de Contas.”.

Outro ponto que devemos considerar, é que para os servidores que tem direito a vitaliciedade, as medidas previstas no art. 169, § 4º, não devem ser aplicadas, pois conforme o texto constitucional, eles são servidores vitalícios, não servidores estáveis.

3.2 ESTABILIDADE NO MUNDO

A utilização da estabilidade no serviço público como garantia dos servidores não é uma criação da Administração Pública Brasileira, podemos encontrar relatos de diversos países pelo mundo que fazem uso desse direito.

Segundo Villa-Verde Filho (1997, p. 189) “A estabilidade do serviço público não é criação do direito brasileiro”. Muito antes da sua aplicação no Brasil, a estabilidade já era assegurada em outros países do mundo, tais como Portugal, Espanha, França, dentre outros. Deste modo “A Constituição de 1988 limitou-se a assegurar a permanência no ordenamento jurídico pátrio de instituto mundialmente consagrado.” (VILLA-VERDE FILHO, 1997, p.193).

Conforme Villa-Verde Filho (1997), nos Estados Unidos durante o século XIX, quando um partido era declarado vitorioso, o mesmo expulsava todos os seus “adversários” que estivessem no serviço público, para que pudessem dessa forma garantir lugar para os seus apadrinhados. Essa prática ficou conhecida deste como sendo “[...] o *spoil system* – as funções públicas constituíam os despojos da batalha eleitoral que, por direito, pertenciam à facção vitoriosa.” (CAETANO, 1977, p. 362 apud VILLA-VERDE FILHO, 1997, p. 188).

Um dos mais fortes argumentos para as democracias utilizarem a estabilidade como garantia da continuidade dos serviços do Estado, pode ser entendida nas palavras de Souza:

Ora, servidores públicos são funcionários do Estado, não dos governos (os funcionários dos governos são os chamados “cargos de confiança”). Daí que eles têm de transcender os governos e os interesses políticos, ideológicos e eleitorais que os caracterizam. Eles têm de estar para além dos governos, para manter estável o Estado apesar da transitoriedade dos governos e da possibilidade frequente de alternância político-ideológica destes.

Sem isso, sem um Estado independente dos governos, que mantenha estáveis suas atividades e suas estruturas nas transições entre um governo e outro, as democracias liberais modernas seriam uma verdadeira montanha russa, tão instáveis e incertas quanto inviáveis. Sem estabilidade, cada funcionário público estaria sujeito às disposições políticas, ideológicas e eleitorais dos governos, e já não haveria um Estado estável para preservar o regime democrático e garantir a possibilidade da alternância dos governos. (SOUZA, 2017)

Deste modo, diversos países reconhecendo os benefícios que o instituto da estabilidade promove na administração pública, vêm adotando, com regras e sistemas diferentes alguma garantia contra a demissão dos servidores públicos, para que os serviços públicos não parem, independentemente do partido político ganhador do processo eleitoral.

Segundo Castro (1917) apud Villa-Verde Filho (1997) vários países utilizavam a estabilidade como um direito dos servidores contra a demissão injustificada, dentre eles estavam à Inglaterra, Espanha, Itália, Bélgica, Alemanha, Suíça (não havia um regramento jurídico explícito, mas a tradição impedia a demissão sem uma justa causa), e alguns países da América do Sul como a Argentina (onde a exoneração sem motivos já era considerada como inconveniente aos interesses do Estado) e a Venezuela. Portugal também garantia a permanência no lugar aos servidores, de uma forma muito semelhante a existente no Brasil.

3.3 ESTABILIDADE NO BRASIL

A estabilidade como direito absoluto na legislação brasileira pode ser vista a partir da legislação em favor dos ferroviários, no ano de 1923, com a Lei Previdenciária nº 4.682/23, também conhecida como Lei Eloy Chaves. Com essa lei,

os ferroviários só poderiam ser demitidos por falta grave após constatação via inquérito administrativo.

Após essa legislação houve outras que promoveram alterações estendendo essa garantia para outras categorias profissionais, conforme segue:

- O Decreto nº 5.109, de 20 de dezembro de 1926 ampliou o direito aos trabalhadores das empresas de navegação marítima ou fluvial e às de exploração de portos pertencentes à União, aos Estados, aos municípios e a particulares.
- O Decreto nº 20.465, de 1º de outubro de 1931 estendeu para os serviços públicos ligados as áreas de transporte, luz, força, telégrafos, telefones, portos, água e esgotos.
- O Decreto nº 22.096, de 16 de novembro de 1932 garantiu o direito aos serviços de mineração.
- O Decreto nº 24.615, de 7 de julho de 1934 conferiu aos bancários o direito a estabilidade.

Com a promulgação da Lei nº 62 de 5 de junho de 1935, a garantia de permanência no serviço foi ampliada para todos os trabalhadores da indústria e comércio, sem distinção e passando essa garantia de uma questão previdenciária para uma matéria trabalhista. Desta forma, diversos trabalhadores estavam contemplados por algumas das legislações em vigor.

Com o texto das Constituições de 1937 e de 1946, essa garantia ganhou uma condição mais elevada, mas foi com o surgimento da Consolidação das Leis Trabalhistas em 1943 que essa questão foi uniformizada, para Oliveira (2013, p. 32) essa uniformização fez com que fosse aplicado “[...] tanto indenizações crescentes em virtude do tempo de serviço, em dispensas imotivadas de contratos com duração inferior a 10 anos, como a estabilidade absoluta após os 10 anos de serviço (ou nove anos de efetivo exercício, conforme reconhecido jurisprudencialmente).

Foi somente no ano de 1966 que a estabilidade dos trabalhadores foi modificada, com a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) através da Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966. O FGTS foi uma medida criada para conseguir assegurar uma garantia aos trabalhadores que eram demitidos pelos seus empregadores quando estes estavam em vias de completar os 10 anos de serviço para logo então readmiti-los na mesma função, utilizando assim métodos para driblar a garantia da estabilidade.

Com o FGTS o empregador deve depositar em conta específica 8% da remuneração recebida pelo empregado no mês anterior. Em caso de rescisão de contrato de trabalho sem justa causa, o empregador deverá pagar uma multa sobre o saldo da conta vinculada no valor de 40%.

A estabilidade foi perdendo lugar para o FGTS ainda mais fortemente com o advento da Constituição Federal de 1967, em que em seu art. 158, inciso XIII garantiu o direito de escolha entre uma modalidade ou outra “estabilidade, com indenização ao trabalhador despedido, ou fundo de garantia equivalente”. Desta forma, era necessário escolher qual sistema deveria ser seguido, ou a estabilidade decenal ou a indenização mediante o FGTS.

Com a Constituição Federal de 1988 ficou legislado que a única garantia para os empregados contratados pela Consolidação das Leis Trabalhistas seria mediante o sistema do FGTS.

Deste modo, podemos perceber que:

A figura da estabilidade enfraqueceu de forma significativa diante do advento do FGTS, ficando ainda mais restrita após a Constituição de 1988, a qual revogou o antigo modelo celetista e universalizou o sistema do FGTS – excluindo, portanto, a possibilidade de escolha do regime adotado. (OLIVEIRA, 2013, p. 32)

A Constituição Federal de 1988 definiu também que o regime jurídico dos servidores públicos seria único, e somente com a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 que foi aberto a contratação de pessoas pelo regime celetista dentro da administração pública novamente.

A garantia da estabilidade é conferida após aprovação em concurso público e assim que sejam cumpridos 3 (três) anos de efetivo exercício no servidor público. Cumpridas essas condições, somente perderá essa condição de acordo com o Art. 41 da Constituição Federal:

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. Grifo do autor).

Na Administração Pública brasileira o período antes da aquisição da estabilidade que é conhecido como estágio probatório, esse é o período que o servidor, aprovado em concurso público, tem para que seja possível “[...] apurar se o servidor apresenta condições para o exercício do cargo, referentes à moralidade, assiduidade, disciplina e eficiência.” (DI PIETRO. 2014, p. 669).

Antes da aprovação da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, o período de estágio probatório era de dois anos de efetivo exercício no cargo em que o servidor público havia sido aprovado mediante concurso público. Findado esse período, automaticamente o servidor adquiria estabilidade, não sendo necessária nenhuma avaliação ou verificação do efetivo exercício.

As alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998 modificaram o prazo e a forma como era cumprido o estágio probatório. No período que foi acrescentando mais um ano, perfazendo um total de três anos e para que ficasse comprovado o efetivo exercício tornou-se obrigatório uma avaliação de desempenho como forma de comprovação do cumprimento dos requisitos necessários para o cargo, e só após de completados esses dois requisitos é adquirida a estabilidade.

O objetivo da avaliação de desempenho durante o período do estágio probatório deve ter seus critérios de avaliação pautados, segundo Justen Filho (2016, p. 801) “[...] na assiduidade, na disciplina, na capacidade de iniciativa, na produtividade e na responsabilidade.”.

Além das condições expressas no art. 41 da Constituição Federal, temos o art. 169, § 4º, que conforme Justen Filho (2016, p. 804) “[...] admite a perda do cargo do servidor estável, para assegurar a observância do limite máximo de despesas com pessoal [...]”.

Como o texto constitucional informou que o limite de despesas com pessoal deveria ser apresentado em uma lei específica, no ano de 2000, entra em vigor a Lei

Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que prevê que os gastos com pessoal não ultrapassem certos limites em relação a Receita Corrente Líquida (RCL) com percentuais diferentes, sendo eles da seguinte forma:

- **União:** 50% (cinquenta por cento), divididos em:
 - 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
 - 6% (seis por cento) para o Judiciário;
 - 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo;
 - 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;
- **Estados:** 60% (sessenta por cento), divididos em:
 - 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
 - 6% (seis por cento) para o Judiciário;
 - 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
 - 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;
- **Municípios:** 60% (sessenta por cento), divididos em:
 - 6% (seis por cento) para o Legislativo;
 - 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

Quadro 1 - Comparação dos Textos Constitucionais com relação à Estabilidade, antes e depois da Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

Constituição Federal de 1988	Alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998
Art. 41. São estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público.	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 em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa.	§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo: <ul style="list-style-type: none"> I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada

	ampla defesa.
§ 2º - Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade.	§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.
§ 3º - Extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade remunerada, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.	§ 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.
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.	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.
<p>Parágrafo único. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitas:</p> <p>I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;</p> <p>II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.</p>	<p>§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:</p> <p>I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;</p> <p>II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.</p> <p>§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo</p>

	<p>para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.</p> <p>§ 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:</p> <p>I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;</p> <p>II - exoneração dos servidores não estáveis.</p> <p>§ 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.</p> <p>§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.</p> <p>§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou semelhantes pelo prazo de quatro anos.</p> <p>§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.</p>
--	---

Fonte: elaborada pela própria autora com base na Constituição Federal de 1988.

Os servidores públicos estatutários são assim conhecidos por ter um Estatuto que servirá para reger o regramento de suas carreiras dentro do serviço público, sendo que cada ente político tem o seu Estatuto próprio, com peculiaridades distintas, mas todos seguindo a legislação máxima brasileira, a Constituição Federal de 1988.

A lei que regula os funcionários federais é a Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, conhecida como Estatuto dos Funcionários Públicos Federais. Com a

aprovação da EC nº 19 de 1998 não houve alterações pertinentes em relação à estabilidade, que foram modificadas pela EC nº 19.

Os textos da maioria dos Estatutos não foram ainda modificados, o que para alguns juristas trouxe uma contradição, a de que o estágio probatório teria a duração de 2 anos, mas para a aquisição da estabilidade seria necessário o tempo após a alteração, de 3 anos. Esse entendimento porém não prosperou e após decisão do Superior Tribunal da Justiça ficou decidido que os dois requisitos devem ser tratados de igual forma, devendo ser entendido que o estágio probatório e a estabilidade tem a mesma duração, de 36 meses.

O quadro 2 exemplifica as diferenças entre os textos presentes no Estatuto dos Funcionários Públicos Federais com a Constituição Federal de 1988, com as modificações textuais promovidas pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

Quadro 2 - Comparação do Estatuto dos Servidores Públicos Federais com a Constituição Federal em relação à Estabilidade, antes e depois da Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

Lei nº 8.112, de 11 de Dezembro de 1990.	Constituição Federal de 1988, após aprovação da Emenda Constitucional nº 19 de 1998.
<p>Art. 20. Ao entrar em exercício, o servidor nomeado para cargo de provimento efetivo ficará sujeito a estágio probatório por período de 24 (vinte e quatro) meses, durante o qual a sua aptidão e capacidade serão objeto de avaliação para o desempenho do cargo, observados os seguintes fatores: (Vide EMC nº 19)</p> <ul style="list-style-type: none"> I - assiduidade; II - disciplina; III - capacidade de iniciativa; IV - produtividade; V - responsabilidade. 	
<p>Art. 21. O servidor habilitado em concurso público e empossado em cargo de provimento efetivo adquirirá estabilidade no serviço público ao completar 2 (dois) anos de efetivo exercício. (prazo 3 anos - vide EMC nº 19)</p>	<p>Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.</p>

<p>Art. 22. O servidor estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar no qual lhe seja assegurada ampla defesa.</p>	<p>§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:</p> <p>I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;</p> <p>II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;</p> <p>III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.</p>
---	--

Fonte: elaborada pela própria autora com base no Estatuto dos Servidores Públicos Federais.

Observa-se que a alteração constitucional no instituto da Estabilidade, por consequência, impacta também o instituto do Estágio Probatório no Estatuto dos Servidores Públicos Federais (e, na mesma espiral, nos estatutos de servidores públicos estaduais e municipais).

3.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 3

Conforme os motivos apresentados anteriormente é possível perceber que a Estabilidade dos servidores públicos, tem por finalidade, garantir a prestação contínua dos serviços de responsabilidade da Administração Pública, não ficando sujeito às mudanças de posicionamento dos ocupantes de cargos eletivos.

A criação do instituto da Estabilidade, tão pouco pode ser considerada uma criação brasileira, sendo apenas uma adaptação de diversos outros países que aplicam ordenamento jurídico semelhante, com a mesma finalidade que no Brasil.

Para a aquisição do direito à Estabilidade, os servidores devem demonstrar aptidão e responsabilidade para com os serviços inerentes ao cargo ocupado, durante o período de estágio probatório. Mesmo sendo este o período determinado para a averiguação das competências do servidor, nada impede de que, constatado o não cumprimento de suas obrigações, seja instaurado processo administrativo, conforme já previa o texto original da Constituição Federal de 1988.

As modificações promovidas pelo Gerencialismo sobre o instituto da Estabilidade buscaram flexibilizar esse importante recurso, priorizando o ajuste fiscal em detrimento dos servidores públicos, que irá impactar na promoção das atividades

desenvolvidas pelo Estado, prevendo a exoneração de servidores estáveis, que não deram causa, tendo como base as alterações promovidas no art 169 da Constituição Federal de 1988. Tendo sido regulamentado posteriormente por Lei Complementar que estabeleceu arbitrariamente limites para todos os níveis da administração pública, independente de suas particularidades.

Desta forma, percebe-se os benefícios que a implantação do instituto da Estabilidade promove no exercício do cargo dos servidores públicos, pois os mesmos não ficam a mercê de imposições ideológicas de nenhuma chefia, devendo sempre priorizar os cidadãos na prestação dos serviços atribuídos ao Estado.

4 ANÁLISE

Este Capítulo busca, por meio dos conceitos teóricos abordados anteriormente, em conjunto com os dados obtidos através deste estudo, observar os efeitos que as alterações efetivadas pelo Gerencialismo, especialmente no que concerne à Emenda Constitucional nº 19, de 1998, trouxe para o instituto da Estabilidade dos servidores públicos no Brasil.

4.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Para realizar este estudo foi utilizado o método de pesquisa hipotético-dedutivo, que conforme Gil:

Quando os conhecimentos disponíveis sobre determinado assunto são insuficientes para a explicação de um fenômeno, surge o problema. Para tentar explicar a dificuldade expressa no problema, são formuladas conjecturas ou hipóteses. (GIL, 2008, p.12)

A hipótese central da pesquisa é de que as mudanças produzidas pelas alterações da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, formuladas pelo pensamento gerencial, provocaram prejuízos importantes em relação ao instituto da Estabilidade no Brasil.

Foi então realizada uma pesquisa exploratória que:

[...] são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis. (GIL, 2008, p. 27)

Utilizando como delineamento de pesquisa os recursos da pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental, com fontes primárias e secundárias. Como fonte de pesquisa bibliográfica foram utilizados artigos, e/ou livros que abordavam os assuntos trabalhados e na pesquisa documental foi usado diversas fonte de

pesquisa, jornais, registros institucionais oficiais e outros métodos de veiculação em massa.

A diferença primordial entre a pesquisa bibliográfica e a documental é:

[...] na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. (GIL, 2008, p. 51)

Foi realizada uma primeira pesquisa para averiguar quais administrações públicas no Brasil realizaram ações aplicando o novo regramento constitucional. Após essa primeira análise, foi feita uma seleção dentre os casos encontrados para levantar os documentos que corroborassem as informações obtidas, utilizando os portais de transparência dos Municípios ou Estados para obter dados mais consistentes.

Com a compilação dos dados obtidos, foram selecionados alguns para serem apresentados como casos considerados paradigmáticos, que abarcavam elementos importantes para a análise deste estudo. Os relatos que serão apresentados dos Municípios de Itaí, Americana e Santa Cruz da Vitória foram escolhidos pelos acontecimentos nesses municípios, todos relacionados com as alterações ocorridas após a EC nº 19 de 1998. O Município de Porto Alegre e o Estado do Rio Grande do Sul foram escolhidos pela proximidade física com o local onde este estudo foi realizado, assim como pelas várias fontes documentais que foram utilizadas para embasar este estudo.

4.2 CASOS PARADIGMÁTICOS

Ainda que de forma menos abrangente, a demissão de servidores estáveis para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal vêm sendo aplicada, sendo os mais afetados os servidores em nível municipal, que por terem menos recursos advindos de receitas próprias, dependendo fortemente das transferências

obrigatórias da União e Estados, apresentam menores chances de aumentar suas receitas.

Seguindo as medidas impostas pela LRF, a primeira medida que os gestores públicos devem realizar é a diminuição de 20% dos cargos comissionados, se mesmo assim o percentual não se adequar ao patamar imposto, a próxima medida é a demissão de servidores públicos, aprovados em concurso público, que ainda estão dentro do período de estágio probatório e por fim se as medidas anteriores não forem suficientes deverá ocorrer a demissão de servidores públicos que já possuem estabilidade.

Desde a aprovação da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, essas medidas vêm sendo motivo de disputas judiciais, principalmente em casos envolvendo a exoneração de servidores públicos que ainda estão cumprindo estágio probatório. Esses casos podem ser entendidos como paradigmas do que poderá acontecer cada vez mais e de modo acentuado em períodos chamados de recessão fiscal.

4.2.1 Município de Itaí/SP

Poucos dias antes de completar o seu primeiro ano de vigência, a Lei de Responsabilidade Fiscal teve impacto direto na cidade de Itaí, um município localizado no Estado de São Paulo. Afirmado que os limites de gastos com pessoal haviam sido atingidos pelo executivo, foram publicadas leis que buscavam modificar a situação, o principal método utilizado foi a exoneração de servidores públicos.

A primeira das determinações realizadas foi com a Lei nº 1.181, de 16 de abril de 2001, que foi promulgada tendo como argumento explícito o cumprimento dos dispositivos da LRF, a medida adotada foi a exoneração de 15 servidores públicos de 8 cargos distintos que estavam naquele tempo cumprindo o período de estágio probatório.

As medidas foram então estendidas a mais servidores, que com a promulgação da Lei nº 1.193, de 30 de maio de 2001, utilizando o mesmo argumento, o cumprimento dos dispositivos da LRF, o executivo municipal exonerou

12 servidores de 3 cargos distintos, sendo que esses servidores municipais ainda estavam cumprindo o período de estágio probatório.

Os servidores que foram afetados pelas leis promulgadas discordaram dos métodos aplicados pelo executivo para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, e dessa forma, ingressaram na justiça para verificar se as exonerações efetivadas estavam em acordo com a legislação.

Um dos argumentos apresentados foi a promulgação da Lei Complementar nº 37, de 24 de janeiro de 2001, poucos meses antes das leis que exoneraram diversos servidores públicos em estágio probatório, essa Lei Complementar citada, previa a criação de mais de 100 cargos em comissão, sendo de livre escolha do executivo. Como pode um Município criar diversos cargos em comissão, e após isso utilizar o argumento da LRF para realizar demissões de servidores públicos.

Essa medida adotada vai contra os termos apresentados na LRF, sendo que antes de haver qualquer exoneração de servidores, estando os mesmos cumprindo estágio probatório ou não, deve ser reduzido o número dos cargos em comissão em 20%, não ser aumentados, como foi o caso do Município de Itaí.

Mesmo com todos esses vícios de execução das medidas, podemos perceber que uma decisão favorável veio para alguns dos servidores apenas anos depois do ocorrido, no ano de 2011 com a Apelação Cível nº 9216737-34.2006.8.26.0000, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, pelo Relator Xavier de Aquino, negaram recurso ao Município de Itaí, apresentando diversos argumentos para considerar a lei que exonerou a servidora inconstitucional, entendendo que as medidas tomadas foram revestidas de ilegalidades. Tornando nula sua exoneração, determinou que todos os vencimentos e demais repercussões fossem restituídos.

É importante perceber que mesmo um caso em que o executivo não seguiu os ritos formais, explícitos na Lei de Responsabilidade Fiscal, demorou cerca de 10 anos para que o servidor público pudesse ter garantido o seu direito de exercer seu cargo que havia sido nomeado através de concurso público.

4.2.2 Município de Americana/SP

No Município de Americana, cidade localizada no Estado de São Paulo não houve efetivamente a demissão de servidores, muito em conta da forte mobilização do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Americana. O Prefeito no ano de 2015, começou o processo de divulgação via imprensa da demissão dos servidores públicos que estavam em estágio probatório, em matéria publica no dia 30 de junho de 2015, para O Estado de S. Paulo, Tomazela escreve:

A prefeitura de Americana, interior de São Paulo, vai demitir 800 servidores municipais concursados para reduzir gastos. O decreto será publicado nesta quarta-feira, 1º. O prefeito Omar Najjar (PMDB), que assumiu o cargo em janeiro deste ano, afirmou que a prefeitura está inchada. Segundo ele, mesmo com as demissões, o custo da folha de pagamento ainda ficará acima do limite de 54% da receita previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O município tem 6,2 mil servidores e folha de R\$ 30 milhões, comprometendo 63% da receita. O Sindicato dos Servidores vai recorrer à Justiça para evitar as dispensas. Em janeiro deste ano, a prefeitura já demitiu 260 servidores comissionados, número que equivale a 20% dos contratados sem concurso. Nesta nova fase de enxugamento da máquina, as dispensas devem começar pelos 130 concursados que ainda estão em estágio probatório. Em seguida, serão dispensados os efetivos, de acordo com o tempo de serviço e o peso do salário na folha de pagamento. Cada secretaria já entregou ao prefeito uma lista de dispensas, preservando serviços essenciais, como saúde, educação e assistência social. Será oferecido um plano de demissão voluntária a interessados, mesmo que não estejam na lista de dispensas.

O prefeito afirma que a cidade enfrenta dificuldade financeira causada pela máquina inchada e queda de arrecadação em razão da crise econômica. No início do ano, os funcionários entraram em greve por atraso nos salários e de parcelas do décimo terceiro. Em maio, os salários voltaram a serem pagos com atraso. A cidade teve novas eleições em dezembro de 2014, depois que o prefeito anterior, Diego de Nadai (PSDB) e seu vice foram cassados. Najjar cumpre mandato tampão de dois anos. (TOMAZELA, 2015)

Essa situação somente não ocorreu, devido a um consenso firmado entre o Executivo e o Sindicato para que fosse dada continuidade aos serviços públicos municipais, conforme exposto pelo Prefeito de Americana ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), na prestação de contas da Prefeitura para o ano de 2015 é afirmado que:

[...] o descontrole foi herdado da antiga gestão e que a atual Administração adotou diversas medidas visando à contenção de gastos, tais como:

a) exoneração de parte dos ocupantes dos cargos comissionados;

[...]

e) tentativa frustrada de demissão dos servidores em estágio probatório, obrigando o Município a firmar compromisso com o respectivo Sindicato para manutenção dos trabalhadores. (TCE/SP)

Mesmo com essa tentativa infrutífera, no ano de 2015, notícias recentes sobre a situação do Município de Americana apresenta que ainda é buscado aplicar as medidas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo sido dado o aval para o prosseguimento da exoneração dos servidores em estágio probatório pelo Tribunal de Justiça de São Paulo que:

[...] determinou que a Prefeitura de Americana dê prosseguimento ao processo administrativo de saneamento das próprias contas, retomando a exoneração dos servidores em estágio probatório, aqueles que estão há menos de três anos no serviço público. (VERZIGNASSE, 2017)

Demonstrando ser um processo ainda em curso, que poderá ter diversas outras repercussões para os servidores públicos, até o momento quem está sendo afetado por essas decisões serão os servidores que ainda estão cumprindo o período de estágio probatório, mas se os percentuais de gastos com pessoal não forem colocados em valores dentro daqueles estabelecidos pela LRF, até os servidores que possuem garantia da estabilidade poderão ter suas garantias reduzidas.

4.2.3 Município de Santa Cruz da Vitória/BA

No Município de Santa Cruz da Vitória, localizando no Estado da Bahia, a situação não foi muito diferente da que aconteceu em outros casos. Como o Município estava apresentando um percentual acima do permitido pela LRF, o Prefeito Municipal tomou a iniciativa e dessa forma aplicou uma série de medidas.

Com a edição do Decreto nº. 78, de 30 de novembro de 2017 no Diário Oficial de 01 de dezembro de 2017, a Prefeitura de Santa Cruz da Vitória na Bahia

exonerou diversos servidores públicos, que haviam sido aprovados em concurso público realizado no ano de 2015, estando os mesmos ainda em estágio probatório.

Dentre os motivos expostos pelo executivo para a publicação desse decreto o principal ponto é o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que segundo os valores apresentados, o percentual de gastos com despesa de pessoal sobre a receita corrente líquida era de aproximadamente 67,60%.

Os servidores objetos dessa exoneração foram no total de 58, segundo informações deste decreto.

Assim como em outros casos, os servidores objetos dessa exoneração, na busca pelo cumprimento de suas garantias, ingressaram via judicial para a manutenção de seus empregos, obtendo deste modo um mandado de segurança² que obrigou o executivo a editar o Decreto nº 83, de 28 de Dezembro de 2017, que reintegrou todos os servidores.

O mandado de segurança obtido previa a manutenção dos servidores públicos para que fosse realizado todo o trâmite legal, assegurando que os mesmo obtivessem o direito ao contraditório. Até a conclusão deste estudo o cenário permanecia o mesmo, não tendo ocorrido novos fatos que modificassem a situação apresentada, único fato pertinente foi a obtenção de parecer favorável aos servidores públicos municipais, através do Agravo de Instrumento nº 8004144-36.2018.8.05.0000.

4.2.4 Município de Porto Alegre/RS

Uma controvérsia constatada no decorrer deste estudo, e que ainda é motivo de discussões é quanto à forma de cálculo, o que deve ser contabilizado e o que não deve ser para a correta apuração dos gastos com despesa de pessoal.

Para exemplificar essa diferença usaremos os valores apontados para o Município de Porto Alegre de uma série histórica pré-definida para fins de

² Mandado de segurança de nº. 8000836-44.2017.805.0091, expedido pelo Juiz Substituto da Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ibicará/Bahia.

comparação, compreendendo os anos de 2010 até 2017. Podemos perceber comparando os valores presentes na tabela 1, que são os cálculos aferidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS) e a tabela 2, que são os cálculos aferidos pela Secretaria da Fazenda do Município de Porto Alegre.

Tabela 1 – Demonstrativo de gastos com despesas de pessoal TCE/RS

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul			
Exercício	Receita Corrente Líquida	Despesas com Pessoal	% sobre a RCL
2010	2.974.592.371,18	1.187.361.735,20	39,92
2011	3.371.101.063,22	1.330.527.956,46	39,47
2012	3.562.677.727,67	1.513.603.710,83	42,49
2013	3.850.085.614,36	1.655.735.643,85	43,01
2014	4.337.006.158,75	1.724.454.291,50	39,76
2015	4.584.152.250,72	1.864.439.932,02	40,67
2016	4.754.661.497,92	2.021.090.601,58	42,51
2017	4.915.811.380,78	2.156.767.368,32	43,87

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2018.

Tabela 2 – Demonstrativo de gastos com despesas de pessoal PMPA

Prefeitura Municipal de Porto Alegre			
Exercício	Receita Corrente Líquida	Despesas com Pessoal	% sobre a RCL
2010	3.082.019.442,73	1.393.857.114,05	45,23
2011	3.556.791.715,90	1.550.455.916,48	43,59
2012	3.782.580.587,92	1.801.918.843,28	47,64
2013	4.066.522.889,27	2.028.843.794,74	49,89
2014	4.644.736.356,29	2.147.239.193,92	46,23
2015	4.924.553.538,30	2.351.906.636,91	47,76
2016	5.206.928.273,28	2.562.718.898,68	49,22
2017	5.302.431.131,89	2.682.464.875,68	50,59

Fonte: Adaptado dos relatórios da Secretaria Municipal da Fazenda de Porto Alegre, 2018.

Essa diferença na constatação da apuração do percentual de limite gasto com as despesas de pessoal é muito relevante, tendo em vista que é esse referencial que será tomado como base para todas as medidas que deverão ser tomadas para a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para que fossem esclarecidos quais seriam os valores corretos, e onde estaria essa diferença de cálculo entre ambos os apontamentos, foi solicitado ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul através do seu serviço de

ouvidoria, foi aberto protocolo³ no mês de setembro de 2017, e até a finalização deste estudo o atendimento não havia sido finalizado, permanecendo em tratamento para apreciação do tema pelo TCE/RS.

Tomando por base os valores apresentados pelo Município de Porto Alegre, ao compararmos os percentuais de aumento dos gastos com despesa de pessoal e o percentual da inflação⁴ para o período trabalhado, conforme a figura 2 é possível perceber que nos anos anteriores, entre os anos de 2010 a 2013 o aumento que ocorreu com as despesas com pessoal superaram os percentuais de inflação, mas no decorrer dos anos esse valor foi reduzindo, chegando aos anos 2017 em um percentual abaixo do verificado para a inflação, ajudado pela não reposição inflacionário no ano de 2017.

Mesmo com essa redução perante a inflação, o que temos conforme a tabela 2 é um aumento do percentual do gasto com despesas de pessoal sobre a Receita Corrente Líquida. Além dessa diferença, podemos observar que o percentual de aumento de despesas com pessoal vem reduzindo, sendo explicado o seu pico de crescimento em 2011 pela contratação de diversos servidores, para variados cargos.

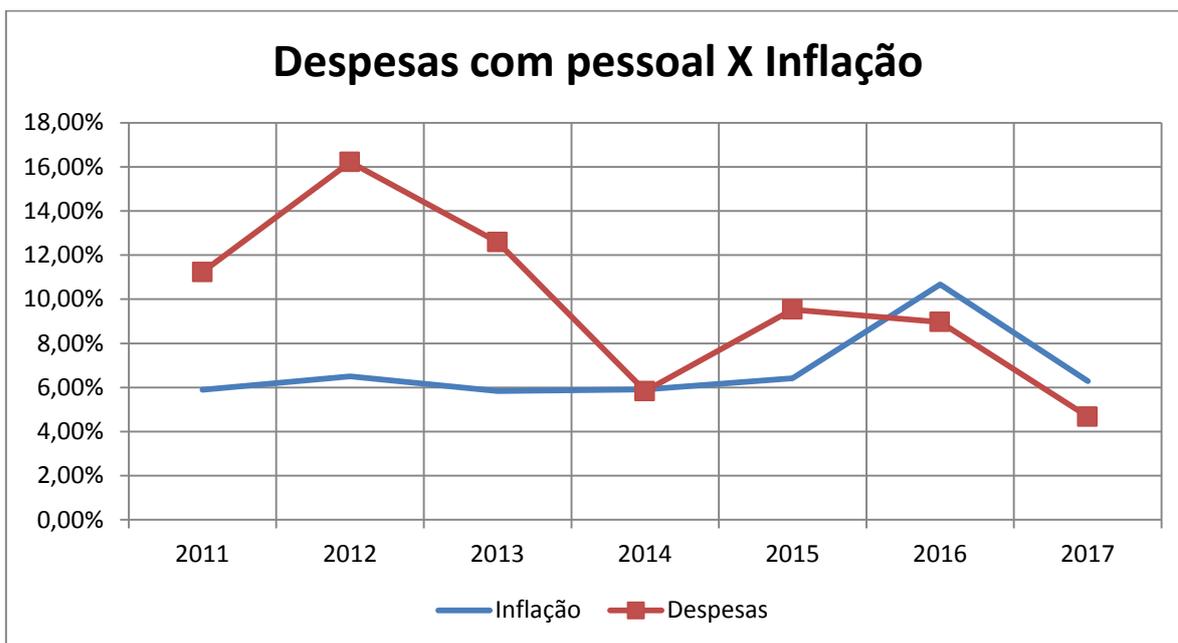
Podemos observar com a figura 3 que os percentuais de aumento entre a Receita Corrente Líquida e as despesas com pessoal apresentam em diversos períodos tendências opostas, enquanto uma apresenta um forte crescimento a outra tem um fraco crescimento, com exceção dos últimos anos observados, em que ambas estão apresentando fraco crescimento.

Importante observar o ano de 2014, pois foi um ano de forte crescimento da RCL, onde o percentual de aumento da receita foi bem significativo, ao comparar com os valores da tabela 2, podemos concluir que o fator que mais impacta no percentual da RCL sobre os gastos com pessoal não é propriamente as despesas com pessoal, mas sim a Receita Corrente Líquida, pois mesmo apresentando percentuais cada vez menores de crescimento, esse decréscimo não é acompanhando pelos valores analisados para a aferição dos limites da LRF.

³ Protocolo cadastrado no site do TCE/RS sob o nº 022850-0299/17-2.

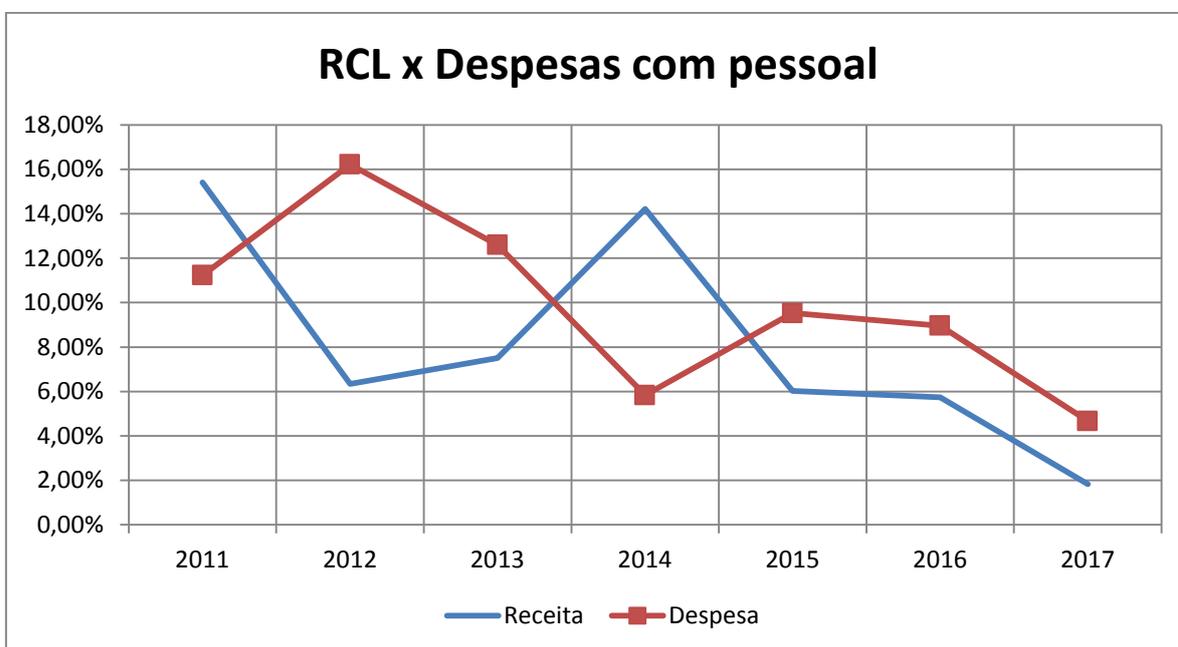
⁴ Dados obtidos através do crescimento da RCL conforme tabela IPCA

Figura 2 - Despesas com pessoal x Inflação



Fonte: Elaborada pela própria autora com base nos valores divulgados pela Prefeitura de Porto Alegre, 2018.

Figura 3 - Receita Corrente Líquida x Despesas com pessoal



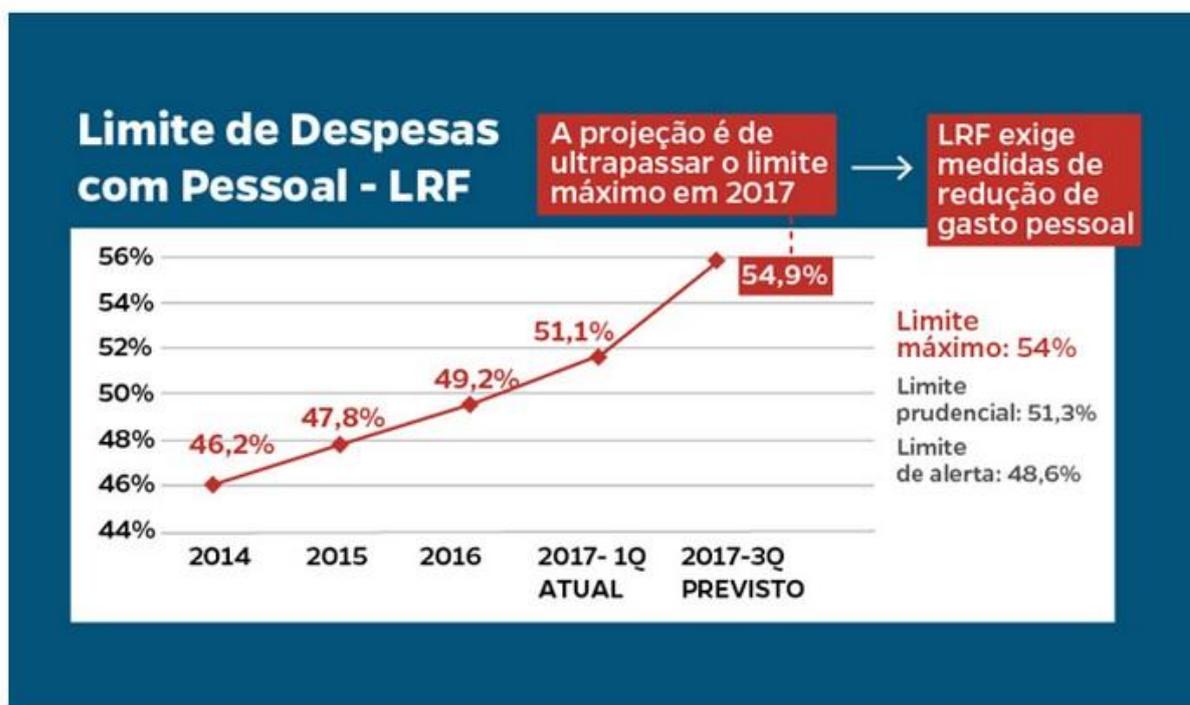
Fonte: Elaborada pela própria autora com base nos valores divulgados pela Prefeitura de Porto Alegre, 2018.

No início do segundo semestre de 2017 a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) divulgou à população através do site oficial, informações de que até

o final do ano, segundo as previsões, o limite imposto pela LRF seria ultrapassado, e dessa forma seria necessário aplicar medidas severas, como a redução de gasto com pessoal, conforme podemos ver na figura 4. Para isso, o mesmo estaria encaminhando ao legislativo uma série de projetos que, segundo a Prefeitura, seriam extremamente necessários para a diminuição do gasto com pessoal, entre as medidas, estaria o fim da licença-prêmio, o aumento do tempo para aquisição de progressões funcionais, assim como modificações nos regimes especiais de trabalho.

Todas essas medidas apresentadas pelo executivo foram entendidas pelo Sindicato dos Municipários de Porto Alegre (SIMPA) como um claro ataque aos direitos dos servidores públicos, conquistados durante vários anos, com o objetivo de apresentar os servidores públicos como os responsáveis pela crise fiscal.

Figura 4 - Projeção PMPA para limites LRF



Fonte: Sítio eletrônico da Prefeitura de Porto Alegre, 2017.

Sobre a situação vivida pelo Município de Porto Alegre, o SIMPA solicitou ao DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos) que realizasse um estudo sobre as finanças públicas do Município de Porto Alegre. Uma prévia do relatório foi então apresentada na Câmara de Vereadores do Município de

Porto Alegre contando com a presença da Sr^a Anelise Manganelli, economista do DIEESE, que afirmou:

Na verdade, a receita e a despesa, quando a gente olha o balanço orçamentário, fechou 2017, ano que iniciou o parcelamento salarial, com um superávit de R\$ 163 milhões, e apresenta uma situação líquida que, no fechamento de 2017, estava com um aumento de 12% em relação ao ano anterior. Então, o que a gente está falando aqui é, efetivamente, de uma situação financeira, porque, muitas vezes, a gente, que vem acompanhando a discussão com o Secretário e outros que participam desse debate, ouve que o problema não é de orçamento, mas que tem muito recurso vinculado, e é um problema de fluxo. Então, na verdade, esse dado, quando fechou o balanço, surpreendeu um pouco, porque ele, de fato, era bem melhor do que parecia ser ao longo do que se vinha acompanhando durante o ano de 2017.

Por outro lado, vemos que há uma queda sistemática de investimentos na nossa Cidade. Em 2017, houve uma redução de 21,4% em relação ao ano anterior nos investimentos. Então, ao mesmo tempo a gente se pergunta o que de corrente consome o caixa, pois não estamos ampliando nada, não estamos fazendo nada para modificar nesse sentido. Por outro lado, vemos aqui a dívida consolidada líquida. Sabemos que o limite da Lei de Responsabilidade Fiscal é de 120%, ou seja, que pode ser comprometido até 120% da receita corrente líquida com a dívida consolidada líquida, e o percentual de Porto Alegre é de 24%. Então, a gente se pergunta se essa atenção demasiada para a questão do caixa ou não poder, de alguma forma, contrair algum endividamento, se isso é de fato estratégia política ou se é uma falta de projetos para a Cidade. Depois temos aqui a questão das renúncias fiscais. Eu trouxe esses dados são importantíssimos, porque, quando se fala em queda de arrecadação – e reconhecemos que estamos vivendo uma crise importante ou pelo menos estamos tentando sair dela –, quando se fala de renúncia fiscal, estamos falando exatamente de deixar de arrecadar. E sempre que deixamos de arrecadar e colocamos num espaço como esse, a gente, às vezes, transforma isso num gasto invisível, a gente não sabe muito aonde vai. O que eu procurei fazer aqui, a partir das leis orçamentárias, foi tentar ver o que constava e o que foi concedido de renúncia fiscal. A gente não conhece que o Município de Porto Alegre compartilhe um demonstrativo, como manda a Lei de Responsabilidade Fiscal, que determine isso detalhadamente, o que foi gasto, quantos empregos geraram, o que se ganhou com isso, mas o fato é que, em 2016, foram concedidos R\$ 4.503 milhões; em 2017, R\$ 18 milhões; e, em 2018, R\$ 20 milhões. Então, se nós compararmos o ano de 2017 com 2018, vemos que teve um aumento de 8%, enquanto os servidores não receberam nem o repasse da inflação; e, se nós compararmos, ainda, com 2016, estamos falando de um aumento de 348%. Isso seria mais para chamar um pouco a atenção do quanto isso está sendo discutido e deliberado de uma forma planejada, transparente. Até porque, a gente vai ver logo mais quando eu falar do fluxo de caixa, R\$ 19 milhões concedidos aos transportes correspondem, dividido por 12, a, mais ou menos, R\$ 1,5 milhão, que foi o motivo de todo o início do parcelamento em 2017. (CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2018, p. 34-35)

Com base nos valores apresentados pelo DIEESE, fica evidente uma política de não priorização dos servidores públicos, seja em detrimento do pagamento da dívida ou pelo aumento da renúncia fiscal, prejudicando assim, os responsáveis pela aplicação das políticas públicas do Município.

4.2.5 Estado do Rio Grande do Sul

A mesma diferença apontada para o Município de Porto Alegre entre os valores do TCE e a Secretaria da Fazenda do Município quanto ao formato de apuração do percentual dos gastos com pessoal foi tema de debate no Estado do Rio Grande do Sul no ano de 2017/2018 devido ao possível acordo entre o governo do Estado com a União para um refinanciamento da dívida.

O refinanciamento é conhecido como Regime de Recuperação Fiscal (RRF), o mesmo foi oferecido pela União para com os Estados que possuem dívidas com ela. Para a adesão a esse RRF é necessário o cumprimento de diversas medidas impostas para que faça parte desta proposta. Uma das condições que devem ser comprovadas é que o percentual de gastos com pessoal sobre a receita corrente líquida seja igual ou maior que 70%.

O problema dessa condição é que conforme os últimos dados apontados pelo TCE/RS do 3º quadrimestre de 2017, o percentual de gastos com despesas de pessoal do Estado do Rio Grande do Sul foi aproximadamente de 46%, que é um percentual dentro dos limites impostos pela LRF.

Como medida para que fosse possível aderir ao RRF, o governo do Estado do Rio Grande do Sul, solicitou uma consulta formal para que o TCE/RS possa modificar a forma que o cálculo é apurado, contabilizando diversas outras despesas, algumas delas que tem caráter indenizatório, para que dessa forma fosse possível atingir o nível solicitado pela União para a assinatura do RRF.

Se o TCE/RS modificar a sua forma de cálculo, para atender os anseios do governo do Estado, isso trará diversas consequências, impactando não somente as

finanças do Estado, refletindo diretamente no cálculo das despesas dos municípios gaúchos, muitos desses passariam a estar descumprindo os limites legais.

Ficando comprovada a apuração de 70% de despesas com gasto de pessoal, o Estado do Rio Grande do Sul se tornaria apto a adesão ao RRF, mas como consequência o limite estipulado pela LRF para os Estados de 60%, sendo de competência do executivo de 49%. Assim sendo, as medidas apontadas pela LRF devem ser cumpridas, inclusive a medida extremamente importante para este estudo que é a demissão de servidores que possuem estabilidade.

Sobre esse caso, a Secretaria da Fazenda do Estado divulgou uma nota a imprensa em que expõe o ocorrido da seguinte forma:

NOTA À IMPRENSA – COMPROMETIMENTO DAS DESPESAS DE PESSOAL

1 – A certidão emitida pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) sobre as despesas de pessoal na administração pública estadual apenas replicou um critério que vem sendo adotado pelo órgão desde 2001. Por esta orientação, não são consideradas como despesas de pessoal os gastos com pensões, assistência médica, diferentes auxílios (alimentação, transporte, creche e funeral), bolsas de estudos e o Imposto de Renda na Fonte da remuneração dos servidores. Desta maneira, o comprometimento com as despesas de pessoal ficou em 54,94% da receita corrente líquida (RCL).

2 – Caso houvesse a aplicação das diretrizes da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o índice de comprometimento seria em torno de 66% da RCL, que alcançou R\$ 35 bilhões no ano passado. Em síntese, são leituras diferentes sobre uma mesma realidade expressa na execução do Orçamento ao longo de 2017.

3 – No mês de janeiro deste ano, o Poder Executivo encaminhou formalmente uma consulta ao TCE para mudança do critério e, desta maneira, atender a uma das condições de admissibilidade do pedido de adesão do Rio Grande do Sul ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF). O envio desta consulta (ainda pendente de apreciação), é um dos compromissos que o Estado assumiu no ano passado perante a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Advocacia-Geral da União (AGU).

4 – Para aderir ao Regime, recentemente avalizado pelo Poder Legislativo, o Estado precisa comprovar que destinou o mínimo de 70% da RCL para despesas de pessoal e serviço da dívida com a União. Considerando que a despesa da dívida empenhada e liquidada no exercício de 2017 ficou em R\$ 2, 249 bilhões, atingindo cerca de 6% da RCL, o Estado do Rio Grande do Sul estaria comprovando o comprometimento ao redor de 72%.

Portanto, o governo do Estado aguarda o posicionamento do TCE sobre a consulta formulada e permanece atuando nas tratativas junto ao governo federal para adesão ao Regime de Recuperação Fiscal.

Porto Alegre, 15 de Fevereiro de 2018.

SECRETARIA DA FAZENDA (SUL 21, 2018)

Com a publicação dessa nota, a Secretaria da Fazenda afirma que o Tribunal de Contas do Estado esteve durante todos esses anos realizando os cálculos de forma errada, o que é algo preocupante, levando em conta que o TCE é o responsável pela apreciação das contas públicas, e foi solicitado que o mesmo modifique a sua forma de cálculo.

O desejo do Governo Estadual com isso é conseguir atingir um limite que o colocaria em pior situação, o que causa preocupação, pois no ano de 2016 foi divulgada nota do executivo que o mesmo estava muito temeroso, pois no ano anterior o limite de gastos havia sido ultrapassado, afirmando que se a situação se mantivesse até mesmo servidores públicos poderiam ser exonerados, causando um clima de temor e receio entre os servidores públicos do Estado.

4.3 LRF, GERENCIALISMO E SERVIDORES PÚBLICOS

Os casos elencados neste trabalho servem de paradigmas, na medida em que eles mostram caminhos que vem sendo trilhados há algum tempo, tendo como base os preceitos do gerencialismo, tendo como premissa básica o combate prioritário dos gastos, das despesas, tendo um foco especial nos gastos com as despesas de pessoal, os servidores públicos. A pauta da arrecadação é poucas vezes mencionada, ficando por diversas vezes em segundo plano.

Deste modo, seja através de declarações, notas públicas, ou mesmo através de medidas mais claras, como a publicação de decretos ou leis que colocam em destaque ou até mesmo que tente transferir a culpa para os servidores públicos, afirmando que a única solução é a redução da máquina pública é um ataque direto aos servidores públicos e uma forma de transferir para a opinião pública, para os cidadãos que o problema está no servidor público.

A busca por uma melhor arrecadação, aprimorando os mecanismos de sonegação fiscais, que é uma das grandes fontes de escape dos recursos, ou através de grandes reformas fiscais. Propondo novas formas de cobrança dos tributos, sem necessariamente ocorrer um aumento para o contribuinte.

A pouca autonomia sobre os recursos próprios é um dos pontos mais difíceis de solucionar no caso dos municípios, pois tendo menos autonomia para conseguir gerar receita, estão mais propensos a ultrapassar os limites estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal. Com uma gestão eficiente das receitas, aplicando uma tributação mais justa, no caso dos municípios, com a aplicação do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo, que arrecada progressivamente mais dos proprietários que não estão dando uma finalidade para seus imóveis.

A Lei de Responsabilidade Fiscal não pode ser tratada somente pelos prejuízos que trouxe, é em grande parte graças a sua aplicação que algumas medidas exacerbadas das administrações públicas fossem tomadas, seja por um melhor conhecimento sobre o assunto, ou mesmo por receio de receber sanções por aplicação errada do erário, pois os gestores, em última análise podem ser responsabilizados civilmente pelas medidas tomadas.

Os servidores públicos são alvo frequente de ataques, seja por parte dos próprios governantes, que buscam um “bode expiatório” para os problemas enfrentados, seja por parte da população, que por folclore acham que no serviço público ninguém trabalha, permanecendo no imaginário a figura de um servidor que apenas pendura seu casaco na cadeira e permanece sem fazer nada. O que está longe de ser verdade, pois são os servidores públicos os responsáveis pelo atendimento e prestação das políticas públicas e serviços necessários para a continuidade do atendimento à população.

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, o constituinte derivado, através da alteração do art. 169, outorgou aos gestores o poder de que caso os mesmos não consigam se enquadrar nos limites estabelecidos arbitrariamente pela Lei de Responsabilidade Fiscal, seja por erro nas políticas públicas ou pela omissão em buscar as receitas que tem direito, eles podem de forma discricionária realizar a exoneração de servidores públicos estáveis, e sabedores disso, propagam a perspectiva que melhor se enquadra em suas filosofias.

A reforma gerencial promovida durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso pode ser considerada como inacabada, mesmo com as várias modificações realizadas durante o governo, ainda ficaram alguns pontos pendentes, que tiveram uma desaceleração com a entrada do Governo Lula e Dilma, que possuíam uma vertente menos gerencial.

Com a entrada do Governo Temer, algumas das modificações pretendidas na reforma gerencial voltaram ao foco central, tais como a reforma trabalhista e previdenciária. Nessa nova onda gerencial, o servidor público volta a ser alvo de ações tidas como benéficas para a sociedade, a última delas foi a aprovação na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal do Projeto de Lei do Senado nº 116 de 2017, que busca regulamentar o texto modificado pela EC nº 19 de 1998 quanto ao art. 41, §1, III, da Constituição Federal, sobre a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável.

Deste modo, a retomada da regulamentação prevista pelo constituinte derivado com a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 para as possibilidades de exoneração de servidores públicos estáveis devido à insuficiência de desempenho, nada mais é do que a retomada do pensamento do gerencialismo sobre a administração pública, que está sempre voltado para os resultados.

Com o projeto de Lei do Senado em tramitação, é estipulado que o período que deve ser verificado para fins da lei é mensal, algo que não acompanha as diversas atividades exercidas pelo Estado, deixando ainda aberta uma porta para possíveis perseguições ideológicas das chefias imediatas, algo combatido e extremamente fundamental no conceito da estabilidade e na sua aplicação até os dias de hoje.

4.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 4

Com o exposto neste capítulo é possível inferir que as mudanças na Constituição Federal de 1988, ocasionadas pela aprovação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, para o instituto da Estabilidade dos servidores públicos foram extensas e ainda inconclusas na sua totalidade.

Com a promulgação da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, é que o art. 169 da Constituição Federal passa a ser efetivamente empregado, pois foi com a LRF que os limites solicitados no caput do artigo foram estabelecidos.

Embora as ações práticas e efetivas da aplicação do art. 169 da Constituição Federal não tenham sido observadas em sua totalidade, a tentativa por parte de vários governos de iniciar sua utilização, assim como a constante presença de discursos dos gestores sobre a possibilidade de sua aplicação em períodos de crise fiscal, demonstram que a aplicação na íntegra de todas as prerrogativas apontadas pelo art. 169, inclusive no tocante aos servidores 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. (BRASIL, 1988, grifo do autor).

Deste modo, percebe-se que o Gerencialismo se tornou o modelo hegemônico dentro da Administração Pública brasileira. Atualmente, o Gerencialismo está em constante expansão, tal como é possível perceber pela aprovação, na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal, do Projeto de Lei do Senado nº 116, de 2017, que tem por fim instituir o regramento para os casos de exoneração dos servidores públicos mediante a aplicação da “insuficiência de desempenho”. Em tese, ninguém é contra a regulamentação da exoneração em função da insuficiência de desempenho de servidor público. A crítica reside à forma como essa alteração normativa vem sendo conduzida. Há uma ausência absoluta de debate, especialmente no que tange à cidadania, o que denota uma das características centrais do Gerencialismo: prevalência da tecnocracia sobre a democracia.

Nesse sentido, vale resgatar a lição de Nildo Ouriques (2016), quando afirma que:

Não poucas vezes a consciência ingênua dos homens é governada por leis de bronze. Leis de bronze são consideradas não somente eternas mas também inflexíveis. Guiados por semelhante crença, eles julgam suficiente a adoção de uma lei qualquer para transformar o mundo ou criar garantias contra as paixões inerentes a vida, sempre avessa a disciplina dos poderes. A experiência ensina que as leis de bronze se assemelham aos postulados morais [...] (OURIQUES, 2016).

Ouriques está se referindo justamente à Lei de Responsabilidade Fiscal, tratada como uma “lei de bronze”. Como é possível que uma mera Lei Complementar (neste caso, de materialização do ajuste fiscal, característica desejada pelo Gerencialismo) seja o símbolo de uma quase “cruzada” pelo bem do

serviço público brasileiro? Como é possível submeter a concretização de direitos sociais, tais como saúde, educação e outros tantos (que exigem grande fortaleza de servidores públicos), há percentuais determinados em uma Lei Complementar que faz prevalecer a idéia de ajuste fiscal como uma “lei de bronze”? O que é mais importante: a efetivação de direitos sociais ou o equilíbrio fiscal? Não é possível que o debate seja feito pelo incremento da receita, pela rediscussão do sistema tributário brasileiro?

Enfim, essa é a receita do Gerencialismo!

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com este estudo buscamos compreender as mudanças que ocorreram no instituto da Estabilidade dos servidores públicos após a promulgação da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, um dos marcos da aplicação do modelo gerencial na administração pública.

Para que fosse possível entender o motivo que levou a apresentação dessa importante EC foi necessário entender os tipos de modelos conhecidos e empregados na administração pública brasileira, percorrendo o patrimonialismo, a burocracia e o gerencialismo, para assim poder entender as bases que levaram as modificações propostas.

Na busca pela motivação da aplicação da estabilidade para os servidores públicos encontramos que a mesma não teve origem na administração brasileira, muito pelo contrário, ela já vinha sendo aplicada em diversas outras democracias pelo mundo. No Brasil, os primeiros a ter essa garantia ao emprego foram os ferroviários, e somente após diversos anos esse direito foi estendido a diversas outras categorias.

Ao nos aprofundarmos sobre os efeitos produzidos pelo novo texto constitucional, originado dentre as várias medidas estabelecidas pela reforma gerencial, foi possível nos depararmos com profundas mudanças no entendimento da estabilidade dos servidores públicos, com a Lei de Responsabilidade Fiscal tendo pouco tempo de aprovação tivemos as primeiras tentativas de aplicação dos seus preceitos.

O Município de Itaí no interior de São Paulo foi um dos primeiros locais que fez uso dos dispositivos da LRF como justificativa para a demissão de servidores, os gestores utilizaram de forma errada o estabelecido na Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, provocando a exoneração sem cumprir todos os requisitos estabelecidos, mas mesmo assim, após diversos anos os efeitos dessa utilização ainda estão sendo solucionados judicialmente, demonstrando a fragilidade que foi estabelecida no instituto da Estabilidade.

Mesmo em locais que não se utilizaram de modo prático, com a aplicação de ferramentas institucionais, tais como decretos, leis ou outra fonte legal, o discurso dos gestores é muito semelhante, apresentando que os servidores públicos, em

virtude da estabilidade são um problema, e que se não ocorrer diminuição dos gastos a aplicação da exoneração dos servidores públicos estáveis é apenas uma questão de tempo.

Desta forma, apresentando esse discurso alarmista e ameaçador, os gestores buscam se eximir da responsabilidade de buscar o aumento das receitas do governo, seja aumentando a fiscalização sobre a sonegação, ou mesmo modificando a forma de aplicação dos impostos que lhe competem conforme a Constituição Federal, colocando desta forma, de modo genérico, para a população, que a culpa pelo endividamento é e sempre será por culpa dos servidores públicos.

Diante do cenário atual, a perspectiva de aplicação dos dispositivos modificados pela EC nº 19 de 1998 em relação a estabilidade, tende a ser aplicada de modo completo, com a exoneração de servidores estáveis. Essa possibilidade fragiliza de forma muito séria a vida funcional dos servidores públicos, que são a peça chave para a execução dos serviços necessários ao Estado.

Como ficou comprovado no decorrer deste estudo, o tema em questão ainda é pouco abordado no campo acadêmico, sendo passível de ser estudado melhor e com maior profundidade, desenvolvendo estudos mais amplos e complexos sobre o instituto da Estabilidade e as modificações que ocorrem ao longo do tempo, principalmente sob a perspectiva do Gerencialismo, não se esgotando desta forma o assunto em questão.

Para próximas pesquisas que venham a ser realizadas sobre o assunto, sugerimos a análise das mudanças que estão ocorrendo para se enquadrar no ajuste fiscal proposto pelo Gerencialismo, impactando na reorganização da administração pública. Essa sugestão tem por base a verificação do crescimento de transformação dos serviços públicos oferecidos pela administração direta estarem sendo modificados para a administração indireta, inclusive com a difusão de fundações públicas de direito privado sendo responsáveis pela manutenção de atividades do Estado, como saída para conseguir atingir as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Destacamos também que para futuras pesquisas este estudo pode ser complementado com a utilização de outras metodologias, tendo em vista as limitações que as pesquisas bibliográficas e documentais apresentam, podendo ser expandido o material apresentado neste estudo através de pesquisa mais detalhada.

Com este trabalho conseguimos verificar que em relação ao problema de pesquisa objeto deste estudo, ficou explicitado como o Gerencialismo, através da Lei de Responsabilidade Fiscal, influenciou negativamente o instituto da Estabilidade dos servidores públicos no Brasil, fragilizando este importante mecanismo.

Tendo em vista o objetivo principal desta pesquisa, foi possível analisar os efeitos produzidos pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, sobre o instituto da Estabilidade dos servidores públicos brasileiros. Dentre os efeitos foi averiguado que houve modificações importantes em relação as formas de exoneração possíveis, não ficando restritas as mencionadas pelo art. 41, que é dedicado à isso, sendo inserida outra forma de exoneração através do art. 169.

Os objetivos específicos estipulados para este estudo foram atingidos em sua totalidade. Foi possível examinar as conexões entre o instituto da estabilidade do servidor público e a lógica de ajuste fiscal introduzido pelo Gerencialismo. Obtivemos a verificação em que medida os servidores públicos foram afetados pelas mudanças aprovadas. Foi viável avaliar o impacto dessas modificações para a vida funcional do servidor assim como a influência do gerencialismo na manutenção do serviço público para os cidadãos nos casos analisados.

Por fim, espera-se que com este trabalho seja possível avaliar, modificando as medidas que vem sendo tomadas pelas administrações públicas em relação aos servidores públicos, que são diversas vezes atacados como os causadores de “todos os malefícios”, quando de fato são a peça chave, fundamental para a realização e manutenção dos deveres do Estado, principalmente no que diz respeito aos direitos sociais.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **CCJ aprova demissão de servidor por 'insuficiência de desempenho'**. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/04/ccj-aprova-demissao-de-servidor-por-insuficiencia-de-desempenho>>. Acesso em: 08 out 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 08 out 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 11 abr 2018.

_____. **Decreto nº 5.109, de 20 de dezembro de 1926**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5109-20-dezembro-1926-564656-publicacaooriginal-88603-pl.html>>. Acesso em: 11 abr 2018.

_____. **Decreto nº 20.465, de 1º de outubro de 1931**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20465-1-outubro-1931-500674-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 11 abr 2018.

_____. **Decreto nº 22.096, de 16 de novembro de 1932**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22096-16-novembro-1932-525102-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 11 abr 2018.

_____. **Decreto nº 24.615, de 7 de julho de 1934**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24615-7-julho-1934-526837-norma-pe.html>>. Acesso em: 11 abr 2018.

_____. **Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del0579.htm>. Acesso em: 08 out 2017.

_____. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 08 out 2017.

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 08 out 2017.

_____. **Lei nº 62, de 05 de junho de 1935.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0062.htm>. Acesso em: 11 abr 2018.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 08 out 2017.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

CAMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **55ª Sessão Ordinária – Notas taquigráficas.** Porto Alegre: Seção de Taquigrafia, 2018.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso (Org). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro.** Rio de Janeiro: Ipea, 2011.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade - Revista de Sociologia Política**, Florianópolis, v. 1, n. 5, p. 137-161, 2004.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. **O déficit democrático da reforma gerencial da administração pública brasileira.** Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=25e95f3f099c48ac>>. Acesso em: 16 abr 2018.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. **Reforma do Estado com participação cidadã? Déficit democrático das agências reguladoras brasileiras.** Tese (Doutorado em Direito). Florianópolis: UFSC, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Executivo ultrapassa limite para gasto com pessoal e busca ajuste. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/executivo-ultrapassa-limite-para-gasto-com-pessoal-e-busca-ajuste>>. Acesso em 13 jun 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARE. **Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública**. Brasília: MARE, 1997

_____. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 17ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

OLIVEIRA, Bruna Canavezi de. **Proteção contra a despedida arbitrária: do discurso à realidade**. Trabalho de conclusão de graduação. Porto Alegre: UFRGS, 2013.

OURIQUES, Nildo. **A lei de bronze como lei moral**. Disponível em: <<http://www.iela.ufsc.br/noticia/lei-de-bronze-como-lei-mora>>. Acesso em: 13 jun 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Propostas mudam critérios para remuneração dos servidores**. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=999191982&PROPOSTAS+MUDAM+CRITERIOS+PARA+REMUNERACAO+DOS+SERVIDORES>. Acesso em 13 jun 2018.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **Breve histórico do FGTS**. Disponível em: <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/divida-ativa-da-uniao/fgts/breve-historico-do-fgts>>. Acesso em 12 abr 2018.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho**. Brasília: Conselho Federal de Administração, 2009.

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA DE PORTO ALEGRE. **Relatórios Financeiro-Orçamentários**. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/smf/relfins/pesquisa.asp>>. Acesso em 05 jun 2018.

SEMER, Márcia Barreta Fernandes. **Fim da estabilidade no serviço público: um passaporte para o atraso**. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2017/10/06/fim-da-estabilidade-no-servico-publico-um-passaporte-para-o-atraso/>>. Acesso em 13 out 2017.

SOUZA, Antônio Ricardo de. **Configurando Dimensões Organizacionais e Modelos de Gestão Pública: em Busca de um Instrumento de Análise de Gestão para as Agências Reguladoras**. Encontro de Administração Pública e Governança – ENAPG. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG13.pdf>>. Acesso em 16 mai 2017.

SOUZA, Renato. **A estabilidade do servidor público não é privilégio**. Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/fora-pauta/a-estabilidade-do-servidor-publico-nao-e-privilegio-por-renato-souza>>. Acesso em 12 abr 2018.

SUL 21. Certidão do TCE aponta despesa do Estado com pessoal abaixo do apresentado pelo governo. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/ultimas-noticias/politica/2018/02/certidao-do-tce-aponta-despesa-do-estado-com-pessoal-abaixo-do-apresentado-pelo-governo/>>. Acesso em 14 jun 2018.

TOMAZELA, José Maria. **Prefeitura 'inchada' vai demitir 800 servidores em Americana**. O Estado de São Paulo. Disponível em: <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,prefeitura-inchada-vai-demitir-800-servidores-em-americana,1716665>>. Acesso em 02 mai 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Contas anuais Prefeitura Municipal de Americana 2015. Disponível em: <http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/641942.pdf>. Acesso em 02 mai 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Controle Social - Gestão Fiscal**. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:7:::NO:::>>. Acesso em 05 jun 2018.

VERZIGNASSE, Rogério. **Justiça autoriza processo que pode demitir probatórios**. Disponível em: <<https://liberal.com.br/cidades/americana/justica-autoriza-processo-que-pode-demitir-probatorios-607339/>>. Acesso em 02 mai 2018.

VILLA-VERDE FILHO, Erasto. A estabilidade no serviço público em face da proposta do governo “FHC” de “flexibilizá-la”. **Revista de informação legislativa**, Brasília v.34, n.134, p.185-200, abr./jun. 1997.

ANEXO A – LEI Nº 1.181, DE 16 DE ABRIL DE 2001

Lei nº 1181, de 16 de abril de 2001.

"Dispõe sobre a extinção, no quadro de pessoal, de cargos públicos."

Luiz Carlos Domingos, Prefeito Municipal de Itaí, Estado de São Paulo, Faço Saber que a Câmara Municipal aprovou e Eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Ficam extintos, no Quadro de Pessoal da Prefeitura Municipal de Itaí, os seguintes cargos, em período de estágio probatório, constantes da Lei Complementar Municipal nº 007/97:

Eletricista - Referência II - 01 vaga

Dentista - Referência VI - 04 vagas

Magarefe - Referência I - 01 vaga

Inst. Desportivo - Referência I - 02 vagas

Carpinteiro - Referência II - 01 vaga

Veterinário - Referência VI - 01 vaga

Motorista - Referência II - 04 vagas

Art. 2º Fica extinto, no Quadro de Pessoal da Prefeitura Municipal de Itaí, o seguinte cargo, em período de estágio probatório, constante das Leis Complementares Municipais nº s 007/97 e 029/00:

Engenheiro Agrônomo - Referência VI - 01 vaga

Art. 3º A presente Lei, visa a necessidade e conveniência de contenção de despesas públicas, procurando, assim, amoldar-se à instituição e vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, reduzindo-se os gastos com a folha de pagamentos e encargos de Lei.

Art. 4º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de Itaí, 16 de abril de 2001.

LUIZ CARLOS DOMINGOS

Prefeito Municipal

IVAIR OLIVIO ROSSI

Secretario Administrativo

ANEXO B – LEI Nº 1.193, DE 30 DE MAIO DE 2001

Lei nº 1.193, de 30 de maio de 2001.

"Dispõe sobre a extinção, no Quadro de Pessoal, de cargos Públicos."

Luiz Carlos Domingos, Prefeito Municipal de Itaí, Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais, Faço Saber que a Câmara Municipal aprovou e Eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º - Ficam extintos, no Quadro de Pessoal da Prefeitura Municipal de Itaí, os seguintes cargos, em período de estágio probatório, constantes da Lei Complementar Municipal nº 007/97:

Inst. Desportivo - Referência 1- 01 vaga

Monitor - Referência 1 - 08 vagas

Escriturário - Referência 1 - 03 vagas

Art. 2º - A presente Lei, visa a necessidade e conveniência de contenção de despesas públicas, procurando, assim, amoldar-se à instituição e vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, reduzindo-se os gastos com a folha de pagamentos e encargos de Lei. publicação.

Art. 3º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação

Prefeitura Municipal de Itaí, 30 de maio de 2001.

LUIZ CARLOS DOMINGOS

Prefeito Municipal de Itaí

ANEXO C – APELAÇÃO CÍVEL Nº 9216737-34.2006.8.26.0000

PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
APELAÇÃO CÍVEL N. 9216737-34.2006.8.26.0000 – ITAÍ/AVARÉ

APELANTES: PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAÍ E OUTRO APELADO:
NAYARA DE AVILA SOUZA LARA

VOTO N. 21.245

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL LEI 1.181/2001 DO MUNICÍPIO DE ITAÍ EXONERAÇÃO – CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO E EFETIVOS ANTES E DEPOIS NO MESMO ANO MOTIVO ADEQUAÇÃO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL AUSÊNCIA INCONSTITUCIONALIDADE EXISTÊNCIA É inconstitucional a Lei 1.181/2001, do Município de Itai, que extinguiu vários cargos de provimento efetivo, dentre os quais o do autor da ação, sob o fundamento de adequação aos parâmetros de despesas com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal, haja vista que cerca de três meses antes foram criados, pela Lei Complementar Municipal 37, de 24 de janeiro de 2001, 125 cargos de provimento em comissão, e, oito meses depois, a Lei Complementar Municipal 45, de 14 de dezembro do mesmo ano, 150 cargos de provimento efetivo, violando o art. 37, “caput”, e §§ 2º a 6º do art. 169 da Carta Magna, como decidido pelo Colendo Órgão Especial na Arguição de Inconstitucionalidade 0192910-11.2010.8.26.0000, Relator Desembargador Corrêa Vianna, em 3 de fevereiro de 2011 Logo, a autora faz jus à reintegração e a todos os vencimentos e verbas correlatas Sentença mantida Nega-se provimento ao recurso.

Trata-se de AÇÃO ORDINÁRIA ajuizada por NAYARA DE AVILA SOUZA LARA contra a PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAÍ objetivando, em síntese, a sua reintegração no cargo de Dentista, com o pagamento dos vencimentos e verbas correlatas, do qual foi exonerada em 30 de abril de 2001, em estágio probatório, pela Portaria 137, da mesma data, com base na Lei Municipal 1.181, de 16 de abril de 2001, que, dentre outros, o extinguiu, pelo art. 1º, para “amoldarse à instituição e vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, reduzindo-se os gastos com a folha de pagamentos e encargos de Lei” (art. 3º).

Sustenta a ilegalidade da medida, uma vez que o Prefeito Municipal encaminhou e viu aprovado Projeto de Lei, consubstanciado na Lei Complementar Municipal 45, de 14 de dezembro de 2001, criando 150 cargos, contrariando, portanto, o disposto no art. 169, “caput” e § 6º, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998, além de reputá-la viciada por afronta à moralidade.

A r. sentença de fls. 202/208, cujo relatório se adota na íntegra, julgou a ação procedente, condenando a requerida a reintegrar o autor no cargo que ocupava, fazendo jus a todos os salários e vantagens a que teria direito e deixou de receber durante o período de afastamento, além de custas na forma da lei e honorários advocatícios de 10% do valor da condenação, a ser apurado em fase de execução.

Reexame necessário condicionado (fls. 207/208). Irresignada, apela tempestivamente a requerida na busca da inversão do julgado (fls. 212/224). Contrarrazões apresentadas (fls. 226/232). É o relatório.

Não se conhece o reexame necessário, pois o valor da causa não excede 60 (sessenta) salários mínimos.

O pedido é juridicamente possível, pois a declaração de inconstitucionalidade da Lei é causa de pedir, e não pedido, ao passo que a reintegração, com o pagamento dos vencimentos e verbas correlatas, encontra previsão inclusive na Constituição Federal.

Também não há coisa julgada ou litispendência, pois o mandado de segurança mencionado pela requerida foi impetrado por outro litigante (fl. 128). A questão de avaliação das provas é de mérito, que ora se analisa. É, de fato, inconstitucional a Lei Municipal 1.181, de 16 de abril de 2001, por violação aos princípios da moralidade e da impessoalidade, bem como ao disposto no art. 169, §§ 2º a 6º, da Constituição Federal, conforme decidido recentemente pelo Colendo

Órgão Especial deste Tribunal de Justiça na Arguição de Inconstitucionalidade 0192910-11.2010.8.26.0000, Relator Desembargador Corrêa Vianna, em 3 de fevereiro de 2011:

“A guerreada Lei n. 1.181, de 16 de abril de 2001, do município de Itaí 'dispõe sobre a extinção, no quadro de pessoal, de cargos públicos', inclusive 1 (um) cargo de eletricitista, que era ocupado pelo autor(art. 1o e 2o), com a justificativa de 'necessidade e conveniência de contenção de despesas públicas, procurando, assim, amoldar-se à instituição e vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, reduzindo-se os gastos com folha de pagamento e encargos de lei' (art. 3o).

Ainda que louvável o propósito de reduzir despesas na Municipalidade e de adequação aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, o certo é que, nos termos em que promulgado esse diploma, acabou havendo ofensa aos princípios da moralidade e da impessoalidade previstos na Carta Magna.

Acontece que no mesmo ano de 2001, a L.C. n. 37/01 criou inúmeros cargos em comissão (fls. 22/24), e a L. C. n. 45/01 criou cargos de provimento efetivo (fls. 91/92), muitos deles com atribuições semelhantes às dos cargos extintos pela Lei n. 1.181/01. Nesse passo, a invocação da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, previamente, uma série de providências para alcançar redução de despesas e sua subordinação à receita esperada em cada exercício fiscal, lembrando-se que o art. 169, §6º, CF, estipula que o cargo objeto de redução será considerado extinto, 'vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos'. Logo, se foram criados inúmeros cargos em comissão pouco antes da extinção de cargos aqui combatida e se, depois de alguns meses, foram criados vários cargos assemelhados de provimento efetivo, não se pode ter como verdadeiro o intuito de submeter as despesas municipais à Lei de Responsabilidade Fiscal. Resta claro, então, que a extinção de cargos não obedeceu aos princípios da moralidade e da impessoalidade, na medida em que visou, precipuamente, afastar do serviço público determinados funcionários que desagradavam aos detentores do poder, à época dos fatos”.

Como o cargo da autora foi extinto com supedâneo nesse malfadado diploma normativo, com desvio de finalidade e com descumprimento dos requisitos estabelecidos pelos §§ 2º a 6º do art. 169 da Carta Magna, além do art. 22 da própria Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), ilícita foi a sua dispensa.

Anote-se, por fim, que o inciso II do § 3º do art. 169 da Constituição Federal, ao se referir a “servidores não estáveis”, não se aplica à autora, admitida por concurso público para cargo efetivo em 10 de junho de 1999 (fl. 19), uma vez que o art. 33 da Emenda Constitucional 19/1998 é expresse ao defini-los como aqueles que ingressaram “sem concurso público de provas ou de provas e títulos após o dia 5 de outubro de 1983”. Sendo nula sua exoneração, faz jus a todos os vencimentos e repercussões nos termos pedidos. Daí por que se mantém a r. sentença por seus próprios fundamentos fáticos e jurídicos e os ora alinhavados. Isto posto, nega-se provimento ao recurso.

XAVIER DE AQUINO
RELATOR

ANEXO D – DECRETO Nº 78, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2017

DECRETO Nº. 78/2017, de 30 de novembro de 2017.

EMENTA – “Exonera servidor admitido em concurso público com amparo na Emenda legislativa nº. 19/98, e artigo 169, parágrafo 3º. Da CF., e da outras providencias”.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DA VITÓRIA - BA, no uso de suas atribuições legais que lhe são conferidas pela lei orgânica Municipal e demais leis em vigor e com base no relatório do Processo de Sindicância, realizado por força da Portaria de nº. 45/2017 de 20 de novembro de 2017.

CONSIDERANDO que consoante determina o artigo 37, caput da Constituição Federal é dever da Administração Pública Municipal obedecer aos princípios constitucionais da LEGALIDADE, IMPESSOALIDADE, MORALIDADE, PUBLICIDADE E EFICIÊNCIA; CONSIDERANDO que o município se encontra em estado de calamidade financeira e, conforme relatório da Comissão de Sindicância, foram tomadas medidas emergenciais para redução de despesas, tais como: suspensão de contratos de assessorias, suspensão de preenchimento de cargos, demissão de aposentados, rescisão de contratados irregularmente, dentre outras, sem obtenção de êxito quanto aos limites constitucionais;

CONSIDERANDO a constatação de que a administração precedente realizou despesas com pessoal excedendo o limite máximo prescrito no artigo 20, III, alínea “b”, da Lei Complementar nº. 101/00 e que apesar das providencias cobradas pelo TCM para a redução do excesso ocasionado, especialmente por uma dessas medidas, (realização de concurso público), a situação permanece inalterada.

CONSIDERANDO que o artigo 21, inciso I, da Lei Complementar nº. 101/00 fixa que é “nulo de pleno direito o ato que provoque aumento de despesa com pessoal e não atenda as exigências dos artigos 16 e 17 desta Lei Complementar, e no & 1º. Do Artigo 169 da Constituição Federal”;

CONSIDERANDO que os concursados não detém o lapso de tempo de efetivo exercício caracterizador da estabilidade e em atendendo a Emenda Constitucional nº. 19/98, em seu artigo 21, parágrafo 3º. II, que alterou o artigo 169 da Carta Magna e norteia os municípios no concernente a despesas, e excesso de funcionários, mandando que se adotem medidas drásticas e objetivas para a devida

adequação a nova realidade financeira imposta aos municípios, especialmente o de Santa Cruz da Vitória, titular do menor índice de participação na receita do FPM (0,6%), do País;

CONSIDERANDO que o concurso público realizado no ano de 2015, conforme EDITAL N°. 001/2015, apresenta-se eivado de erros, conforme afirmação do Ilustre Promotor de Justiça da Comarca de Ibicaraí-Ba., e é objeto de Ação Civil Pública, em fase de defesa, pelas irregularidades constatadas em sua realização;

CONSIDERANDO que o Relatório da Comissão de Sindicância Administrativa, constatou que a despesa com pessoal alcançou índice superior a 67,60%; da Receita Corrente Líquida do Município, enquanto o limite legal máximo recomendado é 54% como preceitua o ordenamento jurídico.

CONSIDERANDO que está em curso, Processo Administrativo para oportunizar ampla defesa aos atingidos pelo presente decreto, em face da materialidade da prova trazida no relatório da Comissão de Sindicância e da situação de emergência financeira que atravessa o município de Santa Cruz da Vitória, para que essa não se perpetue por mais tempo, agravando os prejuízos e sem perspectiva de solução;

DECRETA:

ARTIGO 1°. Ficam suspensos todos os efeitos da nomeação e posse de servidores admitidos pela Prefeitura Municipal de Santa Cruz da Vitória, em razão de aprovação no concurso público realizado sob. a égide do edital n° 001/2015, conforme relação anexa (anexo 01), com a ressalva do artigo 2°.

ARTIGO 2°. Fica ressalvada a permanência de servidores, a título de manutenção dos serviços considerados essenciais ao funcionamento da administração pública municipal.

ARTIGO 3°. Este Decreto entra em vigor nesta data, revogando-se as disposições em contrário.

REGISTRE-SE, PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

Gabinete do Prefeito Municipal de Santa Cruz da Vitória – Bahia, em 30 de novembro de 2017.

CARLOS ANDRÉ DE BRITO COELHO

Prefeito Municipal.

ANEXO E – DECRETO Nº 83, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2017

DECRETO Nº. 83/2017, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2017.

“Reintegra servidores concursados e da outras providências”.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DA VITÓRIA - BA, no uso de suas atribuições legais que lhe são conferidas pela Lei Orgânica Municipal e demais leis em vigor,

DECRETA

Artigo 1º. A REINTEGRAÇÃO dos servidores públicos que ingressaram no município, mediante concurso público do Edital nº 01/2015, que ora integram com o MANDADO DE SEGURANÇA DE Nº. 8000836- 44.2017.805.0091 (anexo 01), em cumprimento à decisão judicial do MM Juiz Substituto da Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ibicarai-Bahia.

Artigo 2º. Os servidores declinados no artigo primeiro deverão comparecer ao departamento de Recursos Humanos, para assinar o respectivo Auto de Reintegração.

Artigo 3º. Revogadas as disposições em contrário, este Decreto entrará em vigor nesta data.

REGISTRE-SE, PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

Gabinete do Prefeito Municipal de Santa Cruz da Vitória – Bahia, em 28 de dezembro de 2017.

ANEXO F – AG Nº 8004144-36.2018.8.05.0000

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA

Desa. Maria de Fátima Silva Carvalho

DESPACHO

8004144-36.2018.8.05.0000 Agravo De Instrumento

Jurisdição: Tribunal De Justiça

Agravante: Municipio De Santa Cruz Da Vitoria

Advogado: Higor Santana Guimaraes (OAB:0053080/BA)

Agravado: Daniela Sao Pedro Carvalho

Advogado: Amanda Kalayane Moraes De Assis (OAB:0037829/BA)

Despacho:

Vistos, etc.

Considerando a certidão de ID 891297, republique-se a seguinte Decisão Monocrática:

Vistos, etc. Trata-se de Agravo de Instrumento com pedido de efeito suspensivo interposto pelo Município de Santa Cruz da Vitória (BA), irresignado com a decisão proferida pelo M.M. Juízo da Vara dos Feitos de Relações de Consumo, Cíveis e Comerciais da Comarca de Ibicarai (BA), no Mandado de Segurança, tombado sob o nº 8000117-62.2017.8.05.0091, nos seguintes termos:

"De fato, os documentos que instruem a ação demonstram que os impetrantes são servidores efetivos e a probabilidade de exoneração sem possibilidade de defesa prévia pode trazer-lhes inúmeros prejuízos. Inclusive, tal situação já ocorreu em relação aos impetrantes DANIELA SAO PEDRO CARVALHO, EPAMINONDAS TEIXEIRA PINTO, VALTER BRITO DE SOUZA NILMA MARIA DE JESUS, ROBERTO WASHINGTON DOS REIS CASISIMIRO OLAVO MATHEUS, LIMA MAFRA MAGALHAES, os quais tiveram liminar deferida no mandado de segurança repressivo tombado sob o nº 8000836-44.2017.8.05.0091. Há, portanto, relevância no fundamento de ofensa ao devido processo legal, sendo certo que o risco de dano, segundo requisito para a concessão da liminar no mandado de segurança, está igualmente demonstrado, caso concretizada a exoneração dos impetrantes, por causar-lhes prejuízos de ordem moral e financeira.

Posto isso, CONCEDO a medida liminar para determinar que a autoridade coatora se abstenha de exonerar os impetrantes KEYLA PEREIRA SANTOS, JORGE EDUARDO FRANCA RIBEIRO DAILE, DE JESUS NASCIMENTO, DULCINEIDE JESUS DE SOUSA ADEILDES FERREIRA LIMA, SOUSA JOSE ILTON CARVALHO, sem observância do devido processo legal, assegurado o contraditório e a ampla defesa, sob pena de multa diária e pessoal de R\$ 10.000,00 (dez mil reais). Quanto aos impetrantes, DANIELA SAO PEDRO CARVALHO EPAMINONDAS TEIXEIRA PINTO VALTER BRITO DE SOUZA NILMA MARIA DE JESUS ROBERTO WO, SHINGTON DOS REIS CASISIMIRO OLAVO MATHEUS LIMA MAFRA MAGALHAES, com lastro no art. 485, VI, do Código de Processo Civil, EXTINGO o processo sem resolução do mérito, em decorrência da falta de interesse processual. Dê-se ao Ministério Público nos termos do art. 12 da Lei nº. 12.016/2009. Intime-se. Esta decisão tem força de mandados de intimação. Ibicaraí, 26/12/2017.

Alysson Floriano juiz de direito" (sic. fls. id 781212, p. 16/17) Alega, em síntese, que o alcaide anterior realizou o concurso público, no ano de 2015, para provimento de cargos efetivos - Edital 001/2015, nomeando os agravados no final da sua gestão, superando as necessidades do Município, o que implicou em diversos prejuízos financeiros à atual administração, tendo como motivação o intuito de prejudicar a nova administração. Sustenta que: "por meio do Decreto Municipal n.º 78/2017, o Ente Público Municipal tornou sem efeito as convocações, nomeações e posses de candidatos classificados no Concurso Público de 2015, realizadas nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do antecessor titular do Poder Executivo" (sic. id 780987 fls. 04). Aduz que as exonerações foram necessárias para adequar o Município aos ditames do art. 21 da LC 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal. Asseverando ainda que o Decreto Municipal de nº 078/2017 segue a estrita legalidade. Acrescenta: "analisando os Pareceres Prévios do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia - TCM/BA, relativos aos exercícios financeiros de 2013 e 2015 (DOC. 007), constata-se que durante toda a gestão sucedida os gastos com pessoal extrapolaram irrazoavelmente 9 os limites prescritos de 54% da Receita Corrente Líquida, imposto no art. 20, inciso III, alínea "b" da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)". (sic. id 780987 fls. 08/09).

Salienta que a gestão municipal anterior empossou mais de 87 (oitenta e sete) classificados, comprometendo mais de 67% (sessenta e sete por cento) da receita com pessoal.

Noticia que ainda se encontra em curso Processo Administrativo oportunizando aos agravados atingidos pelo Decreto Municipal 078/2017 contraditório e ampla defesa. Informa que a decisão combatida ocasiona lesão à ordem pública e ofende o interesse público, já que o seu cumprimento fará com que a municipalidade não honre os seus compromissos financeiros, devendo ser reformada. Pugna ao final pela concessão do efeito ativo ao presente recurso, suspendendo os efeitos da decisão agravada. No mérito pleiteou pelo provimento do agravo. Anexou documentos (ids: 780992, 781151, 781154, 781156, 781157, 781160 e ss).

É o relatório.

DECIDO.

Examinando os autos observa-se que se encontram presentes os requisitos de admissibilidade do Agravo de Instrumento, portanto, impõe-se seu conhecimento.

Estabelece o artigo 1.019, inciso I do novo Código de Processo Civil:

Art. 1.019. Recebido o Agravo de Instrumento no tribunal e distribuído imediatamente, se não for o caso de aplicação do art.

932, incisos III e IV, o relator, no prazo de 05 (cinco) dias:

I - poderá atribuir efeito suspensivo ao recurso ou definir, em antecipação de tutela, total ou parcialmente, a pretensão recursal, comunicando ao juiz sua decisão". O dispositivo legal supra deve ser interpretado conjuntamente com o artigo 300 do CPC em vigor, referente à tutela de urgência. Esta norma condiciona a concessão de efeito suspensivo aos seguintes requisitos: "quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo".

In casu, a pretensão do agravante consiste em obter provimento judicial que suspenda os efeitos da decisão recorrida, de modo que o Município de Santa Cruz da Vitória (BA) se abstenha de exonerar os impetrantes KEYLA PEREIRA SANTOS, JORGE EDUARDO FRANCA RIBEIRO DAILE, DE JESUS NASCIMENTO, DULCINEIDE JESUS DE SOUSA ADEILDES FERREIRA LIMA, SOUSA JOSE ILTON CARVALHO, sem observância do devido processo legal.

Analisando os autos, afere-se, ao menos a priori, a ausência dos requisitos legais para a concessão da suspensividade pleiteada, sintetizados nos conceitos do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*. Dos documentos anexados não se vislumbra que os recorridos/impetrantes vem sendo assegurados o contraditório e a ampla defesa, sendo necessário, neste momento processual, que o agravante os mantenha em seus devidos cargos.

Neste sentido se encontra a jurisprudência deste E. Tribunal de Justiça: AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. REINTEGRAÇÃO DE SERVIDORA EFETIVA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO ASSEGURANDO AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO. AGRAVO NÃO PROVIDO. Evidencia-se a ausência de legalidade no ato de exoneração de servidora efetiva, ainda que no exercício do cargo em comissão, restando demonstrado nos autos, o abuso de poder perpetrado pelo município agravante. Detém a recorrida o direito à reintegração ao cargo anteriormente ocupado, inclusive porque, não lhe foram assegurados os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. (Classe: Agravo de Instrumento, Número do Processo: 0017585-60.2017.8.05.0000, Relator(a): Edmilson Jatahy Fonseca Júnior, Segunda Câmara Cível, Publicado em: 27/02/2018)

A fumaça do bom direito não se confunde com a irrisignação da parte ante a decisão proferida pelo Juízo a quo. A concessão de efeito suspensivo atrela-se à demonstração da legitimidade do pleito, mediante relevante fundamentação, capaz de, *prima facie*, suspender os efeitos do decisum impugnado, o que não ocorre nos presentes autos.

Quanto ao *periculum in mora*, também não demonstrou a agravante. É que o perigo da demora não é aquele perigo abstrato, mas o que, concretamente, pode resultar, a um só tempo, lesão grave e de difícil reparação.

Ante ao exposto, deixo de atribuir o efeito suspensivo pretendido pela parte agravante.

Em face do Princípio Constitucional do Contraditório, intime-se a parte agravada, via postal, para responder ao presente recurso, no prazo de 15 (quinze) dias, haja vista a norma contida no artigo 1.019, inciso II do novo CPC.

Sendo facultativa a requisição de informações ao digno Juiz de Direito prolator da decisão guerreada, solicite-lhe a comunicação de eventuais fatos novos relacionados com o presente recurso e que tenha repercussão no seu desate.

Após, dê-se vista à Douta Procuradoria e Justiça, nos termos do art. 53 do RI/TJBA.

Com fundamento nos arts. 154 e 244 do CPC/2015, atribui-se à presente decisão força de mandado para todos os fins, estando dispensada a expedição de novo documento para a efetivação das notificações determinadas.

Publique-se. Intimem-se.

Salvador (BA), 8 de março de 2018.

Des^a. Maria de Fátima Silva Carvalho

Relatora

Após, retornem os autos conclusos.

Publique-se.

Intime-se.

Salvador/BA, 2 de abril de 2018.

Dr. Antonio Carlos da Silveira Símaro

Juiz de Direito Substituto de 2º Grau – Relator

ANEXO G – PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 116/2017

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 116 , DE 2017 - COMPLEMENTAR

Regulamenta o art. 41, § 1º, III, da Constituição Federal, para dispor sobre a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei Complementar disciplina a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável, nos termos do art. 41, § 1º, III, da Constituição Federal.

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.

Art. 3º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I – avaliado: servidor público estável que tenha exercido suas atribuições no cargo ou função por prazo igual ou superior a 25% do período avaliativo, não computadas as ausências ao serviço, sejam elas por motivo de férias, recessos, licenças ou outros afastamentos;

II – avaliador: servidor público estável que exerça a chefia imediata do avaliado;

III – período avaliativo: um semestre, nos termos do art. 5º;

CAPÍTULO II

DA GESTÃO DO DESEMPENHO

Seção I

Das fases da gestão do desempenho

Art. 4º A gestão do desempenho é um ciclo que envolve avaliador e avaliado e contempla as seguintes fases:

I – planejamento da avaliação;

II – acompanhamento das atividades realizadas ao longo do período avaliativo;

III – avaliação de desempenho profissional mediante atribuição de conceitos de desempenho pelo avaliador, na forma detalhada nos arts. 11 a 13 desta Lei Complementar; e

IV – retorno ao servidor acerca dos pontos que devem ser melhorados ou reforçados quanto ao seu desempenho.

§ 1º O planejamento da avaliação compreende as seguintes etapas:

I – planejamento das atividades do avaliado para o período avaliativo;

II – seleção dos fatores avaliativos variáveis; e

III – atribuição de pesos aos fatores avaliativos.

§ 2º A realização das fases e etapas que possuem prazo fixado segue os cronogramas constantes do art. 5º a 7º desta Lei Complementar.

Seção II

Dos Cronogramas para a Realização das Fases do Ciclo de Gestão do Desempenho Profissional

Art. 5º O período avaliativo corresponderá a um semestre, compreendido entre 1º de abril e 30 de setembro, e entre 1º de outubro e 31 de março.

Art. 6º A determinação dos fatores avaliativos variáveis e respectivos pesos deverá ser realizada entre o 1º e o 15º dia útil do mês imediatamente anterior ao início do período avaliativo.

Parágrafo único. A homologação dos fatores variáveis e respectivos pesos pela chefia imediata dos avaliadores, se houver, deverá ocorrer entre o 16º e o último dia útil do mês anterior ao início do período 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.

Seção III

Dos Fatores Avaliativos

Art. 8º Os fatores avaliativos fixos consistem em:

I – qualidade: o avaliado realiza os trabalhos de forma adequada à finalidade a que se destinam, observando as normas e os procedimentos do órgão, e toma as providências necessárias para evitar a reincidência de erros e contribuir para a melhoria contínua;

II – produtividade: o avaliado realiza os trabalhos a ele atribuídos com tempestividade, contribuindo para a obtenção dos resultados da unidade com eficiência e eficácia.

Art. 9º Os fatores avaliativos variáveis consistem em:

I – relacionamento profissional: o avaliado cria e mantém vínculos pessoais e profissionais cooperativos e construtivos;

II – foco no usuário/cidadão: o avaliado atende as necessidades do cliente/cidadão com confiabilidade e presteza;

III – inovação: o avaliado propõe ideias aplicáveis a situações de trabalho;

IV – capacidade de iniciativa: o avaliado busca ou propõe soluções e age em tempo oportuno, antecipando as designações da chefia e adotando comportamentos que estão além de suas atribuições diretas e que contribuem para o desempenho da unidade;

V – responsabilidade: o avaliado responde por suas ações, compromete-se com suas tarefas, deveres e normas, zela por bens e informações, buscando o alcance das metas da unidade e da instituição;

VI – solução de problemas: o avaliado propõe soluções consistentes para problemas enfrentados em situações de trabalho;

VII – tomada de decisão: o avaliado adota em tempo hábil a solução mais adequada entre possíveis alternativas;

VIII – aplicação do conhecimento: o avaliado aplica oportunamente o conhecimento adquirido para a melhoria do desempenho pessoal e da equipe;

IX – compartilhamento de conhecimento: o avaliado compartilha conhecimentos que possam ser relevantes para o desenvolvimento de pessoas ou o aperfeiçoamento de atividades;

X – compromisso com objetivos institucionais: o avaliado demonstra senso de responsabilidade, profissionalismo e compromisso com os objetivos de sua unidade;

XI – autodesenvolvimento: o avaliado investe na aprendizagem contínua para aprimorar seus conhecimentos, habilidades, atitudes e comportamentos; e

XII – abertura a feedback: o avaliado utiliza feedback recebido para aprimorar o próprio desenvolvimento pessoal e profissional.

Art. 10. Os servidores serão avaliados pelos fatores avaliativos fixos “produtividade” e “qualidade”, acrescidos de cinco fatores variáveis, escolhidos de acordo com as atividades primordiais a serem realizadas no período avaliativo, observado o cronograma definido no art. 6º desta Lei Complementar.

§ 1º A atribuição de pesos para os fatores avaliativos variáveis será realizada pelo avaliador, seguindo as diretrizes expedidas pelo órgão máximo de gestão de recursos humanos em que se insere a unidade avaliadora.

§ 2º Os servidores públicos vinculados ao mesmo avaliador na data da atribuição de pesos e que desenvolvam tarefas equivalentes devem ser avaliados sob o mesmo conjunto de fatores avaliativos e sob idêntica distribuição de pesos.

§ 3º Cada fator avaliativo fixo corresponderá a vinte e cinco pontos percentuais.

§ 4º O peso mínimo a ser atribuído a cada fator avaliativo variável corresponderá a cinco pontos percentuais.

§ 5º Nos casos de não atribuição dos pesos pelo avaliador, conforme cronograma constante do art. 6º desta Lei, serão atribuídos os pesos definidos para os agentes públicos da respectiva unidade avaliadora no período avaliativo imediatamente anterior.

§ 6º É responsabilidade do avaliador envolver o avaliado no processo de escolha dos fatores avaliativos e lhe dar conhecimento, previamente ao início do

período avaliativo e por escrito, dos fatores avaliativos e respectivos pesos pelos quais será avaliado.

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.

Seção IV

Dos Conceitos de Desempenho Profissional

Art. 12. Os conceitos de desempenho profissional serão atribuídos conforme a média ponderada das notas atribuídas aos fatores avaliativos, observados os pesos estabelecidos nos §§ 3º e 4º do art. 10.

Art. 13. Os conceitos de desempenho profissional 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.

Seção V

Da Unidade Avaliadora e dos Responsáveis pela Avaliação

Art. 14. O servidor público será avaliado na unidade em que tiver permanecido por mais tempo durante o período avaliativo.

Parágrafo único. Caso haja igualdade no período de permanência em unidade, o servidor será avaliado na unidade onde tenha sido lotado por último.

Art. 15. Compete à chefia imediata à qual o servidor ficou subordinado durante o período avaliativo e, em seus impedimentos legais, aos respectivos substitutos, avaliar o desempenho profissional dos servidores públicos a eles subordinados e indicar os conceitos de desempenho profissional detalhados no art. 13 desta Lei Complementar.

Parágrafo único. Em caso de mudança da chefia imediata, compete ao gestor que ficou mais tempo no exercício da função a realização das avaliações e, nos impedimentos legais do ocupante anterior, ao titular da função no momento da realização da avaliação.

Seção VI

Do Planejamento das Atividades

Art. 16. O planejamento das atividades a serem realizadas no período avaliativo deverá ser acordado entre avaliador e avaliado, em consonância com as metas institucionais.

§ 1º O planejamento das atividades deve ser flexível, permitindo repactuações ao longo do período avaliativo, sempre que houver necessidade de melhor adequá-lo aos resultados que se deseja alcançar.

§ 2º O avaliador poderá realizar registro formal das atividades acordadas com o avaliado em sistema informatizado de planejamento de atividades, em solução específica de tecnologia da informação ou em outro suporte escolhido, informando o avaliado a respeito.

§ 3º Na existência de registro formal, é responsabilidade do avaliado o acesso ao sistema informatizado de planejamento de atividades, ou a outro suporte adotado pelo avaliador, para conhecimento dos trabalhos a ele atribuídos.

§ 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.

Seção VII

Do Acompanhamento das Atividades Realizadas

Art. 17. O acompanhamento das atividades realizadas pelo servidor público ao longo do período avaliativo incumbe ao avaliador.

Parágrafo único. A critério do avaliador ou mediante requerimento formal do avaliado, será realizado o registro formal do acompanhamento a que se refere o caput.

Seção VIII

Da Avaliação do Avaliador

Art. 18. 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.

§ 1º Os avaliados não serão identificados nos formulários de que trata o caput.

§ 2º As respostas dos formulários não serão sigilosas, podendo ser utilizadas pelo avaliado com desempenho insatisfatório em eventual recurso contra avaliação.

CAPÍTULO III

DA REVISÃO E DOS RECURSOS RELATIVOS À ATRIBUIÇÃO DOS CONCEITOS DE DESEMPENHO PROFISSIONAL

Art. 19. O requerimento de revisão dos conceitos de desempenho profissional, na hipótese de lançamento incorreto, deverá ser encaminhado ao órgão máximo de gestão de recursos humanos em que se insere a unidade avaliadora, no prazo de dez dias, contados do lançamento dos conceitos.

Art. 20. O avaliado que não concordar com o conceito atribuído ao seu desempenho profissional poderá requerer reconsideração ao avaliador, no prazo de quinze dias, contados do lançamento da avaliação, devendo fundamentar seu pedido e expor as justificativas relativas a cada fator avaliativo que esteja contestando.

§ 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 contrarrazado pelo avaliador, no prazo de quinze dias, contados da data de recebimento do pedido de reconsideração, dando-se ciência ao avaliado.

Art. 21. O avaliado pode apresentar recurso ao órgão máximo de gestão de recursos humanos em que se insere a unidade avaliadora, no prazo de quinze dias, contados da data da ciência do indeferimento, total ou parcial, do pedido de reconsideração.

§ 1º O órgão de que trata o caput decidirá a respeito do recurso em quinze dias, prorrogável por igual período, dando-se ciência do resultado ao avaliado e ao avaliador.

§ 2º Antes da decisão de que trata o § 1º, serão ouvidas as chefias imediatas do avaliado e do avaliador, no prazo de cinco dias.

CAPÍTULO IV DO ACOMPANHAMENTO SISTEMÁTICO DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO PROFISSIONAL

Art. 22. O acompanhamento sistemático das avaliações de desempenho profissional é dever do órgão máximo de gestão de recursos humanos em que se insere a unidade avaliadora.

§ 1º Concluído o período avaliativo, inclusive o destinado ao exame dos recursos de que trata o Capítulo III desta Lei Complementar, o órgão de que trata o

caput identificará os servidores que obtiveram conceito final de atendimento parcial baixo (“P”) ou de não atendimento (“N”).

§ 2º O órgão de que trata o caput definirá, em conjunto com o avaliador, as ações destinadas à melhoria de desempenho dos avaliados com conceito final “P” em dois períodos avaliativos subsequentes ou conceito final “N” em um só período, mediante autuação de processo de apuração de insuficiência de desempenho.

§ 3º O processo de que trata o § 2º terá por objetivo auxiliar o avaliado a identificar as causas da insuficiência de desempenho e superar as dificuldades encontradas, sendo obrigação do órgão de que trata o caput e do avaliador propor mecanismos de aprimoramento de desempenho para a próxima avaliação.

CAPÍTULO V DO PROCESSO DE DESLIGAMENTO

Art. 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.

§ 1º Na hipótese de recurso de que trata o art. 21, exige-se o prévio julgamento para a atribuição do conceito final de cada avaliação.

§ 2º A insuficiência de desempenho relacionada a problemas de saúde e psicossociais não será óbice à exoneração, se for constatada a falta de colaboração do servidor público no cumprimento das ações de melhoria sugeridas pelo órgão a que refere o art. 22.

§ 3º Tratando-se de doença incapacitante, o servidor será aposentado por invalidez, na forma da Lei.

Art. 24. É indelegável a decisão dos recursos administrativos previstos nesta Lei Complementar.

CAPÍTULO VI DO PROCESSO DE DESLIGAMENTO DOS POLICIAIS, DOS PROCURADORES DOS ÓRGÃOS DE REPRESENTAÇÃO JUDICIAL, DOS DEFENSORES PÚBLICOS E DOS AUDITORES TRIBUTÁRIOS

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.

Parágrafo único. O recurso não será conhecido quando:

- I – interposto fora do prazo;
- II – não indicar o fator objeto da contestação; e
- III – desprovido de justificativa.

Art. 26. A exoneração dos servidores de que trata o art. 25 dependerá de processo administrativo disciplinar específico, destinado à apuração da insuficiência de desempenho, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

CAPÍTULO VII

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 27. O avaliador que não cumprir com as obrigações de avaliação previstas nesta Lei Complementar, na forma e nos prazos estabelecidos, terá contra si instaurado, automaticamente, procedimento disciplinar para apuração de descumprimento funcional, momento em que poderá apresentar as justificativas do descumprimento.

Art. 28. O ato de exoneração por insuficiência de desempenho será publicado, de forma resumida, no órgão oficial, com menção apenas do cargo, do número da matrícula e lotação do servidor.

Art. 29. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, iniciando-se o primeiro período avaliativo no dia 1º de outubro do ano subsequente à sua vigência.

JUSTIFICAÇÃO

Embora a Emenda Constitucional (EC) nº 19 tenha sido promulgada em 4 de junho de 1998, até hoje o Brasil não possui uma legislação de avaliação de desempenho dos agentes públicos. A Constituição Federal obrigou que lei complementar estabelecesse procedimento periódico de avaliação de desempenho, para a perda de cargo do servidor público estável que não desenvolvesse corretamente as atribuições do seu trabalho (art. 41, § 1º, III, da Constituição Federal – CF), todavia, quase vinte anos depois, este Parlamento se mantém inerte em relação ao mandamento constitucional.

Temos que ter em vista que, quando não há a perda do cargo de um agente público negligente, sérias consequências derivam dessa omissão.

A sociedade se sente lesada, prejudicada, porquanto desembolsa pesados tributos para o correto funcionamento da máquina pública que, por sua vez, não lhe retorna o investimento em bens e serviços. Além disso, a mensagem passada aos servidores responsáveis e que prestam bem o seu papel é de que não vale a pena o esforço, pois aquele funcionário que não trabalha e que sobrecarrega os demais jamais será punido.

Em verdade, o fato inegável de que a Administração Pública protege servidores irresponsáveis ajudou a criar em nosso país uma antipatia quase generalizada contra os agentes públicos em geral. Desse modo, servidores públicos dedicados, que honram cotidianamente os vencimentos que percebem e que são imprescindíveis para o cumprimento das atribuições estatais, são vistos injustamente como apropriadores da coisa pública.

Não se compreende, portanto, a razão pela qual este Parlamento não regulamentou ainda a avaliação de desempenho dos servidores públicos estáveis.

Deve ficar claro que não se trata aqui de punir os bons servidores, que merecem todo o apoio legal para bem cumprir seu mister. Trata-se de modificar o comportamento daqueles agentes públicos que não apresentam desempenho suficiente, especificamente daqueles que recebem ajuda da chefia imediata e do órgão de recursos humanos da sua instituição, mas, mesmo assim, optam por permanecer negligentes.

Assim, diante da inaceitável lacuna normativa, tendo como objetivo melhorar a qualidade dos serviços públicos, apresentamos o presente projeto de lei, que obriga 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 a avaliar o desempenho profissional dos respectivos servidores públicos.

A avaliação do desempenho profissional preverá quatro fases: planejamento; acompanhamento das atividades realizadas pelo avaliado; avaliação de desempenho profissional; e retorno ao servidor público sobre os pontos que devem ser melhorados ou reforçados. Temos que referido ciclo permite que o agente público tenha conhecimento dos resultados esperados, bem como lhe oferece informações precisas sobre o desempenho de suas funções. Esperamos, assim,

melhorar a motivação e o comprometimento dos agentes públicos, responsáveis, em última instância, pela implementação das políticas públicas de que nossa sociedade tanto necessita.

Observe-se que está ressalvada a situação daqueles integrantes das carreiras exclusivas de Estado, cujo tratamento distinto foi previsto no art. 247 da Constituição Federal.

Registramos, por fim, que o presente projeto foi inspirado em ato normativo similar do Tribunal de Contas da União, órgão reconhecido pela excelência na gestão dos recursos humanos.

Certos de que a presente proposta constitui um grande avanço no sentido de melhorar a prestação dos serviços públicos, contamos com o apoio dos nobres Pares para sua aprovação.

Sala das Sessões,

Senadora MARIA DO CARMO ALVES