

## ESTABILIDADE: PRIVILÉGIO DO SERVIDOR OU GARANTIA DA SOCIEDADE?



**Cristina Andrade Melo**

Subprocuradora-Geral do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais. Mestre em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da UFMG. Diretora-tesoureira da Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON).

O servidor nomeado para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público e aprovado no estágio probatório tem estabilidade no serviço público decorridos três anos de exercício. Essa regra está prevista no art. 41, *caput*, da Constituição da República de 1988.

Contudo, na percepção popular, a estabilidade é vista como a rainha de todas as mazelas que acometem o serviço público ocasionadoras da sua ineficiência. É comum ouvir que “servidor público não pode ser mandado embora” e, por essa razão, não se esforça para prestar à sociedade o melhor serviço público possível, pois, independente do resultado alcançado, não pode ser desligado da administração pública.

Não é de hoje que os servidores públicos brasileiros são vistos com descrédito, o que encontra ressonância na literatura e músicas populares. Vladimir Passos de Freitas<sup>1</sup> lembra que, em 1933, na obra *Caçadas de Pedrinho*, Monteiro Lobato relatou a história do Rinoceronte Quindim, que fora acolhido por Emília após fugir de um circo. Em função disso, criou-se, na capital federal, o Departamento Nacional de Caça ao Rinoceronte, com um chefe, doze assessores e uma boa datilógrafa. Contudo, o departamento nunca deveria encontrar o animal, pois, caso contrário, todos perderiam o emprego!

O mesmo jurista lembra, ainda, a irreverente letra da música *Maria Candelária*, de Caldas e Cavalcanti, sucesso no carnaval de 1952:

Maria candelária / é alta funcionária / saltou de pára-quedas / caiu na terra “O”, oh, oh, oh,  
oh / começa o meio dia / coitada da Maria / trabalha, trabalha, trabalha de fazer dó / Oh, oh,  
oh, oh / À uma vai ao dentista / às duas vai ao café / às três vai à modista / às quatro assina  
o ponto e dá no pé / Que grande vigarista que ela é.

A fama pejorativa dos servidores públicos seguiu entre altas autoridades públicas do Brasil. Em 1988, o então governador de Alagoas, Fernando Collor de Mello, ganhou fama por ser “caçador de marajás”<sup>2</sup>, em uma referência a funcionários públicos que recebiam salários altos e desproporcionais. Alardeando tal “caçada”, a imprensa contribuiu para que fosse eleito presidente do Brasil e o resto é a história que todos sabem.

<sup>1</sup> [ConJur - As polêmicas propostas da PEC da reforma administrativa](#). Revista **Consultor Jurídico**, 6 de setembro de 2020, 10h43

<sup>2</sup> [https://pt.wikipedia.org/wiki/Fernando\\_Collor#%22Ca%C3%A7ador\\_de\\_Maraj%C3%A1s%22](https://pt.wikipedia.org/wiki/Fernando_Collor#%22Ca%C3%A7ador_de_Maraj%C3%A1s%22). Acesso em 11 de agosto de 2021.



Esses exemplos servem para demonstrar o imaginário que habita no pensamento de grande parte da sociedade e de certas autoridades – muitas vezes corroborada pela própria administração pública – de que o servidor público, uma vez empossado no cargo público, tem uma vida tranquila e feliz até alcançar sua aposentadoria, salvo se cometer o crime de homicídio, de preferência dentro da “repartição pública”.

O instituto da estabilidade funcional foi inspirado na tradição clássica das escolas francesas de Administração e de Direito Público<sup>3</sup>. Atualmente, na França, a “estabilidade da função pública”, amplamente reconhecida pela doutrina, está prevista no conjunto de leis que formam o “Estatuto do Funcionário Público”, quais sejam: Leis n. 83-634, de 13/07/1981, n. 84-16, de 11/01/1984, n. 84-53, de 26/01/1984 e n. 86-33, de 09/01/1986. Com efeito, as hipóteses previstas no Direito Francês de perda do cargo (“*licenciement*” – diferente da exoneração a pedido) dos “titulares da função pública” são excepcionais, estritamente delimitadas e devem observar, na maioria das vezes, processos específicos, como parecer da “Comissão Administrativa Paritária” ou processo disciplinar, a depender do caso. Assim, a análise sistemática das leis que compõem o estatuto do funcionário público atesta a perenidade do instituto da estabilidade no serviço público francês<sup>4</sup>.

No Brasil, a estabilidade foi prevista pela primeira vez na Lei n. 2.924, de 5 de janeiro de 1915, que tratava da despesa pública para aquele ano<sup>5</sup>. A Constituição de 1934 trouxe a temática para o âmbito constitucional, de onde não saiu mais: todas as Constituições subsequentes previram o instituto expressamente (CR/1934, art. 169; CR/1937, art. 156, “c”; CR/1946, art. 188 e arts. 18 e 23 do ADCT; CR/1967, arts. 99 e 178, “a”; CR/1988, art. 41).

Mas afinal de contas, a estabilidade é um mero privilégio do servidor ou uma garantia para a sociedade?

A estabilidade do servidor tem como principal fundamento possibilitar uma atuação profissional, neutra e imparcial da administração pública e independente do governante de ocasião. Como ensina Celso Antônio Bandeira de Mello:

Com o intuito de que a Administração Pública não se desvincule de suas finalidades e não se transforme em um organismo a serviço dos ocupantes temporários dos cargos de direção da coisa pública, é imprescindível que o corpo administrativo do Estado, ou seja, os servidores, disponham de um regime propiciador de uma razoável independência para poder agir tecnicamente, direcionado para os objetivos públicos e, por conseguinte, impessoais.<sup>6</sup>

De fato, a atuação neutra e independente não seria possível caso o servidor pudesse ser desligado injustamente a qualquer momento, sem que tenha cometido uma infração disciplinar, simplesmente por ter desagradado a corrente política no poder. A história recente é recheada de exemplos neste sentido, como o delegado que investigou a prática de crime ambiental pelo ministro do Meio Ambiente em exercício<sup>7</sup> e o servidor do Ministério da Saúde que denunciou esquema de corrupção na compra de vacinas contra a covid-19 no curso de uma pandemia<sup>8</sup>, entre tantos outros.

3 ESTEVES, Júlio César dos Santos. Uma reflexão sobre a estabilidade funcional e sobre o prazo do estágio probatório, p. 205. In: Servidor público: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra / Cristiana Fortini (Org.). Belo Horizonte: Fórum, 2009.

4 <https://www.fonction-publique.gouv.fr/statut-general-des-fonctionnaires>. Acesso em 31 de agosto de 2021.

5 Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-2924-5-janeiro-1915-574326-publicacaooriginal-97490-pl.html>

Art. 125. O funcionário ou empregado público federal, salvo os funcionários em comissão, que contar dez ou mais anos de serviço público federal sem ter sofrido penas no cumprimento de seus deveres, só poderá ser destituído do mesmo cargo em virtude de sentença judicial, ou mediante processo administrativo.

6 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Regime dos servidores da administração direta e indireta: direitos e deveres. 3 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 90.

7 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/751046-delegado-detalha-denuncias-de-crime-ambiental-contra-ricardo-salles-deputados-governistas-criticam-investigacao/>. Acesso em 31 de agosto de 2021.

8 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/06/25/deputado-e-servidor-reafirmam-denuncias-contra-governo-na-compra-da-covaxin>. Acesso em 31 de agosto de 2021.

Esses agentes públicos somente agiram com independência e em prol do interesse público porque ingressaram no serviço público por meio de imparcial mecanismo de seleção – que é o concurso público – e, via de consequência, adquiriram estabilidade, não devendo temor ou devoção às autoridades – diga-se de passagem, temporárias – do comando governamental.

O professor Fabrício Motta, em artigo dedicado à estabilidade de servidores, escreve que ela é um instituto com vocação instrumental, pois visa garantir o desempenho impessoal do servidor público. Em suas palavras, “Trata-se de meio imaginado para impedir que a influência política (notadamente político-partidária) comprometa o desempenho da missão de bem servir o público, por temor de qualquer tipo de represália ou consequência negativa”<sup>9</sup>.

Além da garantia para a sociedade de que o servidor público atuará com neutralidade e independência, pode-se dizer que a estabilidade contribui para a construção da memória técnica e da cultura organizacional dos órgãos públicos, o que dificilmente seria possível com a troca do funcionalismo a cada gestão.

Dito isso, é preciso reconhecer, como o fez o professor Fabrício Motta, que, de fato, a estabilidade dificulta, mas não impede o desligamento do servidor desonesto, violador de seus deveres funcionais ou mesmo com baixo desempenho de suas atividades.

A reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional n. 19/1998 trouxe importantes alterações na sistemática da estabilidade, flexibilizando-a em prol da profissionalização do serviço público. Assim, o art. 41 da CR/88, após afirmar que são estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público, passou a trazer uma terceira hipótese em que o servidor público estável perderá o cargo. A seguir, passa-se a relembrar quais são essas hipóteses, que são independentes entre si.

A primeira hipótese é em virtude de sentença judicial transitada em julgado (art. 41, §1º, inciso I). Além da prática de crimes em que a perda do cargo é prevista no Código Penal como efeito secundário da pena – quando aplicada pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a administração pública ou quando superior a quatro anos nos demais casos (art. 92, inciso I) – existe também a possibilidade de perda do cargo em decorrência de condenação pela prática de ato de improbidade administrativa em qualquer uma de suas modalidades (art. 12 da Lei n. 8.429/1992).

Como segunda hipótese, o servidor estável pode perder seu cargo mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada a ampla defesa (art. 41, §1º, inciso II). A Lei Federal n. 8.112/1990, que trata do regime jurídico aplicável aos servidores públicos federais, traz, em seu art. 132, 13 (treze) hipóteses em que a penalidade de demissão poderá ser aplicada por meio de processo administrativo disciplinar quando há uma violação grave a um dever funcional, que vão desde abandono de cargo e acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas até lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional e corrupção. Embora seja preciso reconhecer ser bastante reduzida a parcela de servidores que são demitidos do serviço público, o procedimento administrativo disciplinar costuma ser o instrumento mais utilizado pelas administrações públicas para tanto. Nesse sentido, um exemplo curioso foi noticiado pelo *site* jurídico “Migalhas” recentemente: “TJ/RO demite servidora que apresentou exame de gravidez falso para se enquadrar no grupo de risco da covid-19. Ao verificar o documento junto ao laboratório, o Judiciário constatou que o exame foi adulterado”<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> [ConJur - Estabilidade de servidor na administração pública não é privilégio](#) Revista **Consultor Jurídico**, 31 de outubro de 2019, 8h00. Acesso em 18 de agosto de 2021.

<sup>10</sup> [Reflexões sobre o afastamento da empregada gestante \(migalhas.com.br\)](#) Acesso em 23 de agosto de 2021.

É preciso lembrar que a certos cargos públicos – Magistratura e Ministério Público – é atribuída a garantia da vitaliciedade, que se traduz na perda do cargo somente por meio de sentença judicial transitada em julgado (art. 95, inciso I e art. 128, §5º, I, *a*, da CR/88). Para estes agentes públicos a penalidade de perda do cargo público tem que necessariamente ser aplicada por decisão judicial transitada em julgado, ao contrário dos demais servidores estáveis, que podem perder o cargo por processo administrativo.

Finalmente, a terceira hipótese de perda do cargo público, acrescentada pela reforma administrativa de 1998, é mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada a ampla defesa (art. 41, §1, inciso III). Ainda, segundo o art. 247, igualmente acrescentado pela mencionada reforma, essa lei deverá estabelecer critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que desenvolva atividades exclusivas de Estado. Aí se formou o imbróglio: embora tenham tido algumas tentativas, a verdade é que, até hoje, passados mais de 20 anos da promulgação da EC n. 19/1998, a lei complementar de caráter nacional – ou mesmo federal – não foi editada e a omissão é atribuída ao Congresso Nacional.

Contudo, dada a competência para legislar sobre seus próprios servidores, no estado de Minas Gerais existe a Lei Complementar n. 71, de 30/07/2003, que instituiu a avaliação periódica de desempenho individual, disciplinou a perda de cargo público e de função pública por insuficiência de desempenho do servidor público estável e do detentor de função pública no Poder Executivo.

Portanto, ao menos com relação aos servidores estaduais de Minas Gerais do Poder Executivo, pode-se dizer que a perda de cargo público decorrente de avaliação periódica de desempenho foi sim regulamentada. A LC n. 71/2003 considera insatisfatório o desempenho do servidor que obtiver resultado inferior a 50% da pontuação máxima na avaliação de desempenho e o Estatuto do Servidor exige, para aplicação da penalidade de demissão, que o servidor receba dois conceitos sucessivos de desempenho insatisfatório, três conceitos interpolados em 5 avaliações consecutivas ou quatro conceitos interpolados em dez avaliações consecutivas (art. 249, V da Lei n. 869/1952). O Cadastro de Servidores Excluídos da Administração Pública Estadual (CEAPE), disponibilizado pela Controladoria Geral do Estado<sup>11</sup>, compila dados desde o ano de 2009 até 2018, período no qual 1.762 servidores estaduais do Poder Executivo foram excluídos da administração pública. Destes, 739 (o que representa 42%) o foram por abandono, acúmulo ou avaliação de desempenho insatisfatório. Infelizmente não foi disponibilizada a estratificação daqueles servidores demitidos por avaliação de desempenho insatisfatório, o que seria bastante desejável.

Existe, ainda, uma quarta hipótese em que o servidor público estável poderá perder seu cargo, prevista no art. 169 da CR/88, com a redação dada pela E.C. 19/1998: quando o ente federativo exceder os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal como limite de gastos com pessoal em relação à receita corrente líquida, assim definidos: 50% para a União, 60% para os estados e municípios. Para adaptação aos citados parâmetros, os entes devem reduzir em pelo menos 20% as despesas com cargos em comissão e funções de confiança e exoneração dos servidores não estáveis. Caso essas medidas não se relevem suficientes para adequação ao limite legal, 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” (art. 169, §4º). Mais uma vez a medida de flexibilização da estabilidade é norma de eficácia limitada, pois depende de lei federal que disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas (art. 169, §7º) para a hipótese de perda do cargo de servidor estável em decorrência de limitações orçamentárias. Também aqui o art. 247 garantiu que a citada lei federal deverá estabelecer critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que desenvolva atividades exclusivas de Estado. No ano seguinte à reforma foi publicada a Lei

11 Cadastro de Servidores Excluídos da Administração Pública Estadual – CEAPE (Administração Direta, Autárquica e Fundacional), 2019, Governo do Estado de Minas Gerais, p. 16. Disponível em <https://cge.mg.gov.br/phocadownload/ceape/pdf/ceape2018.pdf>. Acesso em 31 de agosto de 2021.

Federal n. 9.801, de 14 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a perda de cargo público por excesso de despesa e dá outras providências.

A verdade é que a estabilidade tem estado na mira das reformas administrativas no Brasil. Na reforma levada a efeito pela E.C. 19/1998, pretendeu-se acabar com o instituto. O intento não obteve sucesso, optando o legislador constituinte por flexibilizá-lo. Pouco mais de 20 depois, o debate volta à tona e, atualmente, tramita na Câmara dos Deputados uma nova reforma administrativa (PEC n. 32/2020<sup>12</sup>), cujo texto original pretende limitar a estabilidade somente para servidores que exercem cargos típicos de Estado, o que, aliada à flexibilização das contratações temporárias, tem sido alvo de duras críticas por parte dos especialistas por representar um retrocesso na profissionalização do serviço público.

Todos que trabalham na administração pública, em qualquer dos poderes, tem histórias para contar de servidores que se aproveitam da estabilidade para não cumprir seus deveres ou que apresentam desempenho insatisfatório no exercício de suas funções. Por vezes, a própria administração pública é omissa, demonstrando uma cultura de tolerância que não se sustenta mais nos dias atuais, em que a eficiência e inovação no âmbito do setor público são essenciais para a boa prestação dos serviços públicos.

Para os casos dos servidores que fazem mal uso da estabilidade, existem mecanismos vigentes no ordenamento jurídico que não matam o paciente – a estabilidade –, mas tratam os sintomas, ou seja, as distorções, a fim de que sejam desligados os servidores que violam seus deveres funcionais, os desonestos ou os que apresentem baixo desempenho funcional em prejuízo do órgão, de modo que a estabilidade continue sendo uma garantia da sociedade em prol da profissionalização do serviço público, e não um privilégio do servidor.

---

12 Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1928147](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147). Acesso em 12 de outubro de 2021.

