A estabilidade na administração pública brasileira: sobre suas representações sociais e a (im) possibilidade de demitir servidores públicos*

Security of tenure in the Brazilian public administration: about its social representations and the (im) possibility of dismissing public servants

*Francysco Pablo Feitosa Gonçalves***

* Artigo recebido em 20 de março de 2021 e aprovado em 14 de maio de 2021. DOI: 10.12660/rda.v281.2022.85656.

** Centro Universitário Doutor Leão Sampaio, Juazeiro do Norte, CE, Brasil. E-mail: feitosagoncalves@gmail.com.
Bacharel em direito pela Universidade Regional do Cariri (Urca). Especialista em direito da administração municipal pela Faculdade de Juazeiro do Norte (FJN). Especialista em sociologia e história pela Universidade Regional do Cariri (Urca). Mestre em direito pela Universidade Católica de Pernambuco (Unicap). Doutor em direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio (Unileão). Líder do Grupo de Pesquisa "Constitucional Administrativo e Tributário: a (re)construção do direito público em um pensamento jurídico periférico".

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo abordar a estabilidade no serviço público brasileiro, apresentando algumas das suas representações sociais, seu surgimento e transformações na formação histórica do Brasil, e seu regramento jurídico no ordenamento jurídico inaugurado pela Constituição de 1988, traçando um paralelo entre os setores público e privado a fim de verificar se a estabilidade, de fato, impediria a demissão de maus servidores.

PALAVRAS-CHAVE

representações sociais — estabilidade — administração pública — demissão

ABSTRACT

The purpose of this study is to make an approach on security of tenure in the Brazilian public service, presenting some of its social representations, its emergence and transformations in the historical formation of Brazil, and its legal regulation in the legal system after the 1988 Constitution, drawing a parallel between the public and private sectors to see if stability would, in fact, prevent the dismissal of incompetent or corrupt public servants.

KEYWORDS

social representations — stability — public administration — dismissal

> Maria Candelária/ É alta funcionária/ Saltou de paraquedas/ Caiu na letra "O", oh, oh, oh, oh/ Começa ao 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. [Marchinha composta por Klécius Caldas e Armando Cavalcanti, e gravada por Blecaute em 1951]

1. Considerações iniciais

As críticas à administração pública — conjunto de órgãos, entidades e agentes estatais no exercício da função administrativa — já são parte da cultura brasileira. As críticas ao funcionalismo aparecem em conversas informais, trabalhos acadêmicos e, como mostra a epígrafe do presente estudo, já foram até tema de marchinha carnavalesca de grande sucesso.[1]

Mas nem tudo são críticas negativas, o serviço público no Brasil é uma instituição[2] ambígua. Ao mesmo tempo que é muito criticada pela sua falta de qualidade, muitos desses críticos são parte ou desejam ingressar no funcionalismo público, geralmente em busca da *estabilidade*, uma prerrogativa típica do servidor público que pode ser vista não como um instrumento que garantiria a atuação impessoal, mas como uma espécie de garantia contra a demissão, ou seja, uma certeza de permanência no trabalho e de um salário no final do mês, o que conferiria alguma proteção contra os riscos, inseguranças e intempéries da vida contemporânea.

---

[1] Segundo Moacyr Scliar: "Numa época, fez grande sucesso no Brasil a marchinha carnavalesca, do compositor Blecaute, que falava de uma certa Maria Candelária. Quem era? 'É alta funcionária', informava a letra, acrescentando que Maria Candelária tinha entrado no serviço público 'de paraquedas', ou seja, por algum favor político. A seguir, entrava em detalhes sobre a atividade da Maria Candelária, que 'trabalhava de fazer dó'. O expediente começava ao meio-dia; à uma da tarde Maria Candelária ia ao dentista, às duas, ia ao café, às três à modista; às quatro assinava o ponto e dava no pé. Concluía Blecaute: 'Que grande vigarista que ela é'. A popularidade da música é explicável: corresponde à imagem que, desde há muito tempo, os brasileiros têm do funcionalismo público, uma imagem que vale a pena lembrar às vésperas do 28 de outubro, Dia do Funcionário Público, uma data instituída em 1943 pelo presidente Getúlio Vargas. A imagem é exatamente esta: de uma pessoa que conseguiu uma boquinha, que é bem paga com dinheiro público, mas que não faz nada. Um estereótipo, que, como todos os estereótipos, é uma mistura de observação da realidade com preconceito puro e simples" (SCLIAR, Moacir. *Adeus, Maria Candelária*. 2010. Disponível em www.academia.org.br/artigos/adeus-maria-candelaria. Acesso em: 4 fev. 2021.).

[2] Instituição aqui pode ser pensada na perspectiva de Maurice Hauriou: "*Un service public est une institution qui se compose en général de quatre éléments permanents : une circonscription territoriale qui détermine une population d'habitants à laquelle est destiné le service; un personnel de fonctionnaires ou employés; des moyens matériels, bâtiments, mobilier, approvisionnements, etc. ; des moyens financiers pour subvenir aux dépenses du personnel et du matériel. En sa qualité d'institution organisée, tout service public tend naturellement à conquérir une individualité autonome et devient candidat à la personnalité morale*" (HAURIOU, Maurice. *Précis de droit administratif et de droit public*. Paris: Librairie de la Societé du Recueil Sirey, 1914. p. 17-18. Tradução livre: "Um serviço público é uma instituição que geralmente é composta por quatro elementos permanentes: uma área territorial que determina a população de habitantes a que o serviço se destina; uma equipe de funcionários ou empregados; recursos materiais, [como] edifícios, móveis, suprimentos etc.; meios financeiros para fazer face aos custos de pessoal e de material. Na sua qualidade de instituição organizada, todo serviço público tende naturalmente a adquirir uma individualidade autônoma e a obter uma personalidade jurídica").

Por ser uma suposta garantia de permanência no cargo, a estabilidade acaba sendo vista como um privilégio injustificado e um obstáculo para que a administração se livre de maus servidores. A estabilidade, como será visto, já foi referida como um mal e até mesmo como um câncer para o serviço público brasileiro. Mas em que consiste essa tal estabilidade? É realmente uma garantia contra o desemprego? O presente estudo tem por objetivo refletir sobre essas e outras questões inerentes, a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental. Sempre que foi necessário citar uma obra em língua estrangeira, o original foi mantido no trabalho e a tradução na nota correspondente — o que convida o leitor a cotejar sua própria interpretação com a que foi feita neste trabalho.

O trabalho começa com uma breve contextualização, abordando algumas representações sociais[3] da estabilidade na complexidade da sociedade contemporânea (sociedade em rede); em um segundo momento serão apresentados alguns elementos sobre a presença da estabilidade na formação histórica da administração pública brasileira para, em seguida, avaliar a estabilidade no ordenamento jurídico inaugurado pela Constituição de 1988, traçando um paralelo entre os setores público e privado a fim de verificar se ela, de fato, impediria a perda do cargo.

2. Uma instituição jurídica e social controvertida

Em pesquisa realizada há alguns anos, a consultoria Towers Watson, após avaliar 32 mil funcionários e 1.637 executivos, ao redor do mundo, constatou que a estabilidade é a principal preocupação das pessoas no trabalho. De acordo com a pesquisa, as pessoas estão mais preocupadas em saber se terão o emprego por um período longo, do que com desafios, melhorias na carreira etc.[4]

---

[3] Em poucas palavras, uma representação social pode ser pensada como uma forma de conhecimento, resultante das interações sociais, socialmente partilhada, e que contribui para a construção de concepções comuns sobre a realidade. Para um aprofundamento sobre o tema, recomendo o estudo pioneiro de MOSCOVICI, Serge. *La psychanalyse: son image et son public*. Paris: Presses Universitaires de France, 1976; bem como a coletânea de estudos organizada por JODELET, Denise (Org.). *Les représentations sociales*. Paris: Presses Universitaires de France, 1989.

[4] FORBES. *Estabilidade é a principal preocupação das pessoas no trabalho, indicam estudos*. 01 de outubro de 2014. Disponível em: https://forbes.com.br/carreira/2014/10/estabilidade-e-principal-preocupacao-das-pessoas-trabalho-indicam-estudos/. Acesso em: 10 dez. 2019.

Quem atua no setor privado deseja, portanto, um certo grau de estabilidade no cargo, o que parece uma preocupação razoável, sobretudo quando consideramos que vivemos em um mundo marcado pelo risco e pela insegurança. Nesse sentido, Bauman observa que:

> *Insecurity affects us all, immersed as we all are in a fluid and unpredictable world of deregulation, flexibility, competitiveness and endemic uncertainty, but each one of us suffers anxiety on our own, as a private problem, an outcome of personal failings and a challenge to our private savoir-faire and agility. We are called, as Ulrich Beck has acidly observed, to seek biographical solutions to systemic contradictions; we look for individual salvation from shared troubles. That strategy is unlikely to bring the results we are after, since it leaves the roots of insecurity intact; moreover, it is precisely this falling back on our individual wits and resources that injects the world with the insecurity we wish to escape.*[5]

A busca de cada um pela estabilidade não resolve, portanto, o problema da *instabilidade* e do *risco* em si, que é inerente à sociedade como um todo. Esse risco pode ser pensado como o que pode dar errado, podendo ser correlacionado com instabilidade e insegurança, o que se contrapõe, portanto, à ideia de segurança. Entretanto, como observa Luhmann, não existe uma segurança totalmente isenta de riscos: "*Auch Risiko ist gewissermaßen alles, was schiefgehen kann. Als Gegenbegriff denkt man an 'Sicherheit', gibt aber zugleich zu, daß es Sicherheit in einem strengen, risikofreien Sinne gar nicht gibt*".[6]

A sensação de insegurança e risco pode ser intensificada a partir da *percepção* da precarização do trabalho, um fenômeno que vem se intensificando

---

[5] BAUMAN, Zygmunt. *Community*: seeking safety in an insecure world. Cambridge: Polity Press, 2008. Tradução livre: "A insegurança afeta a todos nós, imersos como estamos em um mundo fluido e imprevisível de desregulamentação, flexibilidade, competitividade e incerteza endêmica, mas cada um de nós sofre a ansiedade por conta própria, como um problema privado, como um resultado de falhas pessoais e um desafio ao nosso *savoir-faire* privado e a nossa agilidade. Somos chamados, como Ulrich Beck observou de forma ácida, a buscar soluções biográficas para as contradições sistêmicas; buscamos a salvação individual de problemas compartilhados. Essa estratégia dificilmente trará os resultados que buscamos, pois deixa intactas as raízes da insegurança; além disso, é precisamente essa regressão aos nossos conhecimentos e recursos individuais que injeta no mundo a insegurança da qual desejamos escapar".

[6] LUHMANN, Niklas. *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp, 1997. p. 1092. Tradução livre: "Em certo sentido, risco é tudo aquilo que pode dar errado. Como conceito oposto, pode-se pensar em 'segurança', mas ao mesmo tempo admite-se que não existe segurança em sentido estrito e sem risco".

com a globalização e com a *sociedade em rede*.[7] Joaquín Arriola e Luciano Vasapollo compreendem a precarização como "*una situazione sociale marcata dal malessere del lavoro, dal timore di perdere il proprio posto di lavoro e non poter tornare ad avere più una vita sociale, e di dover impegnare la vita solo nel lavoro e per il lavoro*".[8]

Elsa Santamaría Lopez, por sua vez, observa que se trata de um fenômeno complexo, que pode ser analisado em, pelo menos, três níveis: I) *socioeconômico*, como consequência das dinâmicas produtivas e empresariais; II) *socioestrutural*, como ameaça aos pilares da coesão social; III) *experiencial*, e nesse caso a precarização seria equivalente à insegurança e incerteza, tanto em relação às condições de trabalho quanto às condições de vida como um todo. A autora observa ainda que "*En lo que al empleo se refiere […] la definición que más se ha utilizado es la que equipara empleo precario con empleo atípico, es decir, aquel que no cumple con los requisitos de lo que se ha legitimado social y jurídicamente como el empleo estándar*".[9]

Se a *precariedade* for compreendida como a insegurança, condições ruins, falta de direitos na relação de trabalho e a subalternização do trabalhador, então ela sempre esteve presente nas relações de trabalho no Ocidente — basta pensar nos escravos na Antiguidade e na Idade Moderna, os servos na Idade Média etc.

É muito conhecido o estudo de Engels: *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra* — e antes de passar ao estudo em si, é necessário advertir que é sempre complicado recorrer a autores ligados ao marxismo, porquanto essa é uma tradição teórica que desperta amores e ódios intensos, mas, para os fins do presente estudo, não é necessário gostar ou desgostar, mas, tão somente, trazer informações corretas —, onde o autor descreve como as ruas eram

---

7 Para Manuel Castells, sociedade em rede (*network society*) faz referência à sociedade onde as estruturas e atividades sociais são fortemente organizadas em torno de redes de informação processadas eletronicamente (CASTELLS, Manuel. *The rise of the network society*. Malden; Chichester: Wiley-Blackwell, 2010).

8 ARRIOLA, Joaquín; VASAPOLLO, Luciano. *L'uomo precario*: nel disordine globale. Milão: Jaca Book, 2005. p. 140. Tradução livre: "uma situação social marcada pelo mal-estar do trabalho, o medo de perder o emprego e de não poder voltar a ter uma vida social, e de ter que se comprometer apenas com o trabalho e pelo trabalho".

9 LÓPEZ, Elsa Santamaría. La precarización del empleo y de las relaciones laborales. In: LÓPEZ, Elsa Santamaría; PASCUAL, Amparo Serrano. *Precarización e individualización del trabajo*: claves para entender y transformar la realidad laboral. Barcelona: Editorial UOC, 2016. s.p. Tradução livre: "a definição que mais tem sido utilizada é a que equipara o trabalho precário com o trabalho atípico, ou seja, aquele que não cumpre com os requisitos que foi legitimado social e juridicamente como sendo o trabalho padrão".

tomadas pela imundície e pela lama, o ar tomado pela fumaça das fábricas. "Vagueiam aí mulheres e crianças esfarrapadas, tão sujas como os porcos que chafurdam na imundície e na lama." Dentro das "minúsculas casas (que têm, quando muito, duas divisões e um sótão e, por vezes, um porão), vivem em média vinte pessoas", e, em todo o bairro, existia apenas uma instalação sanitária para mais de 100 pessoas. Em outra passagem, Engels conta que percorreu Manchester em companhia de um desses colegas, homem de negócios, falando-lhe:

> […] da má arquitetura, da insalubridade, das condições horríveis dos bairros operários e disse-lhe que jamais vira uma cidade construída em piores condições. Ele me escutou com tranquilidade e, na esquina em que nos separamos, declarou, antes de nos despedirmos: "And yet, there is a great deal of money made here" [E, apesar disso, aqui se ganha um bom dinheiro]. Ao burguês da Inglaterra não lhe causa mossa que seus operários morram ou não de fome, desde que ganhe dinheiro.[10]

Ainda na tradição marxista, Hobsbawm, por sua vez, observa que se existia um fator que dominava a vida dos trabalhadores do século XIX, esse fator era precisamente a *insegurança*. Eles não sabiam quanto ganhariam, se manteriam o emprego e, caso ficassem desempregados, se conseguiriam voltar a trabalhar etc.[11]

Em suma, talvez tenha havido alguma sociedade que não conheceu a precariedade no trabalho, mas esse definitivamente não é o caso da sociedade ocidental. Toda a história do Ocidente é marcada pela existência de trabalho precário. Por outro lado, a partir da globalização, talvez seja possível falar em *precarização* do trabalho no sentido de relativização ou restrição de direitos (conquistados, sobretudo, no século XX), segurança e qualidade de vida dos trabalhadores.

---

[10] ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 308.

[11] Nas palavras do autor: "*If any single factor dominated the lives of nineteenth-century workers it was insecurity. They did not know at the beginning of the week how much they would bring home at the end. They did not know how long their present work would last or, if they lost it, when they would get another job or under what conditions*" (HOBSBAWM, Eric John. *The age of capital*: 1848-1875. Londres: Abacus, 1977. p. 258. Tradução livre: "Se um único fator dominou a vida dos trabalhadores do século XIX, foi a *insegurança*. Eles não sabiam no início da semana quanto trariam para casa no final. Não sabiam quanto tempo duraria o trabalho atual ou, se o perdessem, quando conseguiriam outro emprego ou em que condições".).

Como observa Bourdieu, a globalização possibilitou que as empresas, originalmente ligadas a um Estado-nação ou lugar, tenham se desterritorializado, tornando-se empresas em rede (*entreprise réseau*), o que possibilitou o deslocamento para locais com mão de obra mais barata, uma espécie de competição dos trabalhadores em escala internacional. Ainda nas palavras de Bourdieu:

> *La précarité s'inscrit dans un* mode de domination *d'un type nouveau, fondé sur l'institution d'un état généralisé et permanent d'insécurité visant à contraindre les travailleurs à la soumission, à l'acceptation de l'exploitation. Pour caractériser ce mode de domination qui, bien que dans ses effets, il ressemble de très près au capitalisme sauvage des origines, est tout à fait sans précédent, quelqu'un a proposé ici le concept à la fois très pertinent et très expressif de* flexploitation.[12]

Sobre a passagem anterior, é importante observar que as informações são verdadeiras, mas a forma como elas serão valoradas vai depender dos interesses de cada um: "Quando você diz *as coisas são assim*, pensam que você está dizendo *as coisas devem ser assim*, ou *é bom que as coisas sejam dessa forma*, ou ainda o contrário, *as coisas não devem mais ser assim*".[13] Dito de outra forma, se você é um acionista de uma empresa transnacional, possivelmente vai encarar essa situação como algo necessário ou até bom. Porém, se você é um trabalhador que está perdendo direitos, considerará que é algo ruim.

De toda forma, o ponto realmente importante para os fins do presente estudo é que, nesse contexto de globalização, de sociedade em rede, se intensifica a percepção sobre a precarização[14] e, com ela, a sensação de risco e

---

[12] BOURDIEU, Pierre. *La précarité est aujourd'hui partout*. 1997. Disponível em: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@actrav/documents/meetingdocument/wcms_161352.pdf. Acesso em: 11 jan. 2020. Tradução livre: "A precarização faz parte de um *modo de dominação* de novo tipo, baseado na instituição de um estado de insegurança generalizada e permanente que visa forçar os trabalhadores à submissão, à aceitação da exploração. Para caracterizar este modo de dominação que, embora em seus efeitos se assemelhe um pouco ao capitalismo selvagem original, é completamente inédito, alguém propôs aqui o conceito ao mesmo tempo muito relevante e muito expressivo de *flexploração*".

[13] BOURDIEU, Pierre. *Pierre Bourdieu entrevistado por Maria Andréa Loyola*. Rio de Janeiro: EdUerj, 2002. p. 14.

[14] O que parece ser mais recente é a percepção dessa precarização. Sobre isso, Elsa Santamaría López observa: "*Conviene señalar que la precariedad laboral no responde a un fenómeno nuevo ni exclusivo de la realidad laboral actual o más reciente; se trata mas bien de un processo histórico, que viene de lejos, pero que con el tiempo va adquiriendo configuraciones diferentes*" (Elsa Santamaría

insegurança, o que faz com que as pessoas busquem a *estabilidade* como uma espécie de *solução biográfica* para as *contradições sistêmicas*.

Embora as obras e autores citados até aqui não se baseiem ou se refiram especificamente à realidade brasileira, eles permitem reflexionar a busca pela estabilidade conforme nós brasileiros a vivenciamos. Nós também não estamos imunes aos riscos e à insegurança, também tememos a precarização, e certamente também buscamos nossas próprias soluções para as contradições sistêmicas do mundo, e é nessa perspectiva, portanto, que o sonho da estabilidade no setor público, comum a tantos brasileiros, deve ser analisado.

Compreendida, tradicionalmente, como uma proteção contra a demissão, a estabilidade permeia o imaginário de muitas pessoas como uma espécie de garantia contra as intempéries da vida, um objetivo que mereceria ser buscado, ainda que o preço para isso seja ocupar um cargo com o qual a pessoa não se identifica, como mostra uma reportagem recente:

> Em tempos de crise econômica, dormir e acordar sem o fantasma do desemprego é luxo. "Venho batalhando há cinco anos. Abdiquei de muita coisa, programas com a família, amigos. O que eu quero é ter estabilidade financeira, poder ter uma velhice tranquila", declarou o concurseiro Samuel Nóbrega, 45, na manhã deste domingo, logo após terminar a prova do concurso da Prefeitura de Salvador.[15]

Na mesma reportagem encontramos o interessante depoimento de uma candidata que reconhece não se identificar com o cargo e deseja apenas a estabilidade:

> Entre os candidatos, havia aqueles que não têm afinidade com a função, mas que querem a estabilidade de qualquer jeito. É o caso de Lorena Magalhães, 21. "Estou concluindo o curso de Psicologia, mas estou aqui por que quero exclusivamente a estabilidade. Não me identifico

López, *La precarización del empleo y de las relaciones laborales*, op. cit. s.p. Tradução livre: "Note-se que a precarização do trabalho não corresponde a um fenômeno novo ou exclusivo da realidade laboral atual ou mais recente; é antes um processo histórico, que vem de longe, mas com o tempo adquire configurações diferentes".).

[15] WENDEL, Bruno. Estabilidade financeira é o sonho de candidatos do concurso da Prefeitura. *Correio 24 Horas*, 16 jun. 2019. Disponível em: www.correio24horas.com.br/noticia/nid/estabilidade-financeira-e-o-sonho-candidatos-do-concurso-da-prefeitura/. Acesso em: 10 dez. 2019.

com o cargo", declarou a candidata para uma das vagas de agente de trânsito.[16]

Em sentido homólogo, uma outra reportagem traz uma declaração de Renato Saraiva, fundador de uma conhecida rede de cursos preparatórios para carreiras jurídicas, observando que "Infelizmente, a grande maioria das pessoas que prestam concurso para trabalhar no funcionalismo público não o faz por vocação, mas por estabilidade financeira".[17]

Essas declarações, ao mesmo tempo que traduzem representações sociais da estabilidade e consubstanciam aquele diagnóstico da Towers Watson que foi mencionado anteriormente, permitem um certo aprofundamento no problema: para algumas pessoas, a estabilidade parece ser a principal preocupação, em detrimento de outras questões, como a remuneração ou fazer algo com que a pessoa se identifica. Sendo vista como uma *salvação* por tantas pessoas, qualquer proposta tendente a modificar a estabilidade acaba causando comoção, pois, por um lado, afeta a segurança de quem é estável e o sonho de quem deseja concurso público.[18]

---

[16] Ibid.

[17] VARELLA, Claudia. *Quer estabilidade de um emprego público, mas não sabe que concurso fazer?* Disponível em: https://economia.uol.com.br/empregos-e-carreiras/noticias/redacao/2018/06/19/dicas-escolher-area-funcionalismo-publico-concurso.htm. Acesso em: 11 dez. 2019.

[18] Notícias mostram isso: "Sindicatos: retirar estabilidade é 'retrocesso sem limites'" (AUGUSTO, Otávio. *Sindicatos: retirar estabilidade é "retrocesso sem limites"*. 7 out. 2019. Disponível em: www.metropoles.com/brasil/servidor-brasil/retirar-a-estabilidade-e-retrocesso-sem-limites-criticam-sindicatos. Acesso em: 10 dez. 2019); "Bastidores: mudança em estabilidade do servidor continua sendo tema tabu no governo" (FERNANDES, Adriana; TOMAZELLI, Idiana. Bastidores: mudança em estabilidade do servidor continua sendo tema tabu no governo. *O Estado de S. Paulo*, 9 out. 2019. Disponível em: https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bastidores-mudanca-em-estabilidade-do-servidor-continua-sendo-tema-tabu-no-governo,70003043783. Acesso em: 10 dez. 2019).
Isso não significa que não exista precarização no setor público, como observa Bourdieu: "*Il est apparu clairement que la précarité est aujourd'hui partout. Dans le secteur privé, mais aussi dans le secteur public, qui a multiplié les positions temporaires et intérimaires, […]*" (Pierre Bourdieu, *La précarité est aujourd'hui partout*, op. cit. Tradução livre: "Ficou claro que a precarização está em toda parte hoje. No setor privado, mas também no setor público, que tem aumentado o número de cargos temporários e provisórios".).
No Brasil, Francisco Moura e Francysco Gonçalves mostram que existe um movimento nesse sentido, e citam como exemplo a terceirização na esfera pública, que, segundo os autores, não parece ser a garantia de eficiência e de qualidade dos serviços oferecidos à população (*cp*. MOURA, Francisco Ercilio; GONÇALVES, Francysco Pablo. A marca da violência nas relações de emprego: precarização e desregulamentação dos direitos trabalhistas no sector público brasileiro. *Interfaces*, v. 8, n. 2, 2020. Disponível em: https://interfaces.leaosampaio.edu.br/index.php/revista-interfaces/article/view/743. Acesso em: 12 set. 2020.).

Sonho para uns, alvo de crítica para outros. Conforme Luís Fernando de Freitas Camargo e Maria Regina Fortunato, o MEC já reconheceu que "[…] a estabilidade é um mal insuportável que estimula o descompromisso com o trabalho, tornando-se muitas vezes 'cabide de emprego'",[19] e existem gestores que a consideram "um mal para o serviço público no Brasil" e até mesmo "um câncer no sistema público brasileiro".[20] São, portanto, representações sociais divergentes das anteriores.

A estabilidade é, em síntese, uma instituição jurídica e social complexa. Para uns é meta de vida, para outros é o que faz com que o serviço público no Brasil seja ruim. Diante disso, para compreendê-la adequadamente precisaremos fazer uma reflexão estabelecendo uma correlação com a própria formação da administração pública no Brasil.

3. Entre o público e o patrimonial: notas sobre a estabilidade na formação histórica da administração pública brasileira

Como sabemos, a administração no Brasil surge a partir da implementação de um modelo que originalmente já era problemático: o português.[21] Conforme Sérgio Buarque de Holanda, em Portugal havia uma cultura da personalidade: comparados aos demais europeus, os portugueses valorizavam o pessoal em detrimento do coletivo, e eram menos propensos à construção de instituições

---

[19] CAMARGO, Luís Fernando de Freitas; FORTUNATO, Maria Regina. Marcas de uma política de exclusão social para a América Latina: propostas neoliberais para a educação na região. *Terra Livre* — periódico da Associação dos Geógrafos Brasileiros, n. 13, p. 20-29, ago. 1997. Disponível em: www.agb.org.br/publicacoes/index.php/terralivre/article/download/122/118. Acesso em: 12 dez. 2019.

[20] As declarações são atribuídas, respectivamente, a Cristiano Feitosa, à época titular da Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos (Searh) do Rio Grande do Norte (FEITOSA, Cristiano. A estabilidade é um mal para o serviço público no Brasil. Entrevista concedida ao jornal *Tribuna do Norte*, 16 jul. 2017. Disponível em: www.tribunadonorte.com.br/noticia/a-estabilidade-a-um-mal-para-o-servia-o-paoblico-no-brasil/386231. Acesso em: 12 dez. 2019.); e por Antídio Lunelli, prefeito de Jaraguá do Sul (MORAES, Patrícia. *Estabilidade no serviço público pode ser alterada*. 17 nov. 2018. Disponível em: https://ocp.news/colunista/patricia-colunista/estabilidade-no-servico-publico-pode-ser-alterada/. Acesso em 12 dez. 2019.).

[21] "A ocupação portuguesa no Brasil trouxe consigo também sua cultura, os entendimentos que tinha sobre a vida e suas instituições, sem se dar ao trabalho de criar um sistema novo e adequado à realidade encontrada, que levasse em conta seu desenvolvimento próprio. Não houve no Brasil, mesmo após sua independência, um momento de ruptura com as tradições trazidas e deixadas pela metrópole, por isso ainda vivemos pisando em bases que não são nossas." (SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. *Formação econômica do Brasil*: uma reinterpretação contemporânea. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. s.p.)

mais estáveis e organizadas, e "em terra onde todos são barões não é possível acordo coletivo durável, a não ser por uma força exterior respeitável e temida".[22]

Raymundo Faoro fornece um panorama da administração pública portuguesa:

> A função pública de primeiro nível cabia ao nobre, senhor da terra ou alheio ao solo jurisdicionado. Igualmente, as circunscrições judiciais (julgados) e as circunscrições fiscais (almoxarifados) dependiam, no provimento de cargos, da exclusiva escolha régia. O corpo de funcionários recebia a remuneração das rendas dos casais, aldeias e freguesias, dos estabelecimentos não beneficiados com a imunidade fiscal. Os cargos eram, dentro de tal sistema, dependentes do príncipe, de sua riqueza e de seus poderes.[23]

A colonização trouxe consigo uma série de aspectos perniciosos da cultura administrativa portuguesa. Como observa Teresa Cristina Padilha de Souza, em Portugal "a propriedade se confundia com o domínio real, havendo pouca ou nenhuma distinção entre o bem público e o bem particular privativo do príncipe".[24] A colonização brasileira, por seu turno, foi baseada na distribuição de terras e deu origem a uma organização política que possuía características de feudalismo, sobretudo no que concerne à transmissão plena e hereditária da propriedade e soberania do proprietário, e de patrimonialismo,[25] que pode

---

[22] HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 32.

[23] FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2012. Não paginado (eBook Kindle).

[24] SOUZA, Teresa Cristina Padilha de. *Mérito, estabilidade e desempenho*: influência sobre o comportamento do servidor público. Dissertação (mestrado em gestão empresarial) — Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.

[25] Estamos cientes das críticas de Jessé de Souza ao patrimonialismo: "A outra mentira contada pela elite econômica ao longo do século XX, segundo Jessé, refere-se ao conceito de patrimonialismo. 'Esse conceito diz que o poder, e consequentemente a corrupção e a elite má, estão no Estado. Se você tem o poder, terá a parte boa e, portanto, os privilégios. No entanto, o poder em toda sociedade capitalista está no mercado. Logo, o conceito de patrimonialismo é a cortina de fumaça usada pelos grandes proprietários do mercado que nos assaltam'. Segundo Jessé, a mentira de que a corrupção é política está exposta no Brasil. 'Todo mundo sabe que os caras são meros lacaios, office boys do mercado'" (FIOCRUZ. Jessé de Souza*: identidade do brasileiro é fruto de três mentiras contadas pela elite*. 2018. Disponível em: https://cee.fiocruz.br/?q=jesse-de-souza-identidade-do-brasileiro-e-fruto-de-tres-mentiras-contadas-pela-elite. Acesso em: 31 jan. 2021.; SOUZA, Jessé José Freire de. *O Brasil tem jeito?* Sociedade e saúde em tempos de crise. Disponível em: https://youtu.be/Gy8yBHIHtaM. Acesso em: 31 jan. 2021.).

ser pensado, *grosso modo*, como a ausência de limites claros entre o público e o privado.

> Para o funcionário "patrimonial", a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles aufere relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos.[26]

Esse modelo, que para Sérgio Buarque de Holanda seria uma herança do modelo português implantado no Brasil, teria como sua principal característica uma espécie de prostituição do público em favor do privado.[27] No Brasil um dos aspectos do patrimonialismo estava caracterizado pelas relações entre o rei e os *capitães-governadores*. Teresa Cristina Padilha de Souza observa ainda que nesse sistema predominavam as relações pessoais em detrimento do mérito — o que é típico do patrimonialismo — e que a herança perniciosa de tal sistema perdura até os dias atuais:

> Com base nesse histórico, pode-se perceber que para fins de nomeações ou ocupação de cargos de confiança, o merecimento, ou mérito, era questão de pouca ou nenhuma relevância. Da mesma forma, não havia qualquer instrumento ou interesse em apurar esse mérito, ou seja, avaliar o desempenho. Embora ainda não houvesse formalmente nenhum dispositivo prevendo a estabilidade de emprego, poderia-se afirmar que ela existia em função de fatores como status, hereditariedade, favores políticos e lealdade ao soberano. É evidente que essa cultura, baseada no feudalismo e no patrimonialismo, trazida de Portugal e fortalecida com a vinda da Corte para o Brasil, deixaria marcas que ainda se evidenciam atualmente nas organizações do setor público.[28]

Infelizmente, não há espaço aqui para responder adequadamente a Jessé, mas é preciso esclarecer que a ideia de patrimonialismo não desconsidera a corrupção e os ilícitos no setor privado, pelo contrário, mostra como o público acaba sendo prostituído em favor de interesses privados espúrios.

26 Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*. op. cit., p. 32

27 Francisco Ercilio Moura e Francysco Pablo Gonçalves, *A marca da violência nas relações de emprego*, op. cit.

28 Teresa Cristina Padilha de Souza, *Mérito, estabilidade e desempenho*, op. cit., p. 38.

Nesse contexto, embora não estivesse juridicamente estabelecida como nos dias atuais, existia uma certa *estabilidade*, que podia consistir uma proteção contra a demissão, enquanto o agente reunisse as condições — status, hereditariedade, favores políticos etc. — necessárias para permanecer no cargo.

Tratando da questão da colonização e da herança que ela deixou, é necessário esclarecer que não se trata, é claro, de defender que *todos* os nossos problemas decorrem da colonização — inclusive convém ressaltar que os autores citados também não sugerem isso. Trata-se, tão somente, do reconhecimento de que alguns dos problemas que existiam naquela época ainda permanecem, em maior ou menor escala, na administração pública atual.

Como adverte Bourdieu, "*chaque jour que dure un pouvoir voit s'accroître la part d'irréversible avec laquelle devront compter ceux qui parviendront à le renverser*".[29] Dos 520 anos desde a chegada dos portugueses, foram quase 400 anos de Colônia e Império. Temos pouco mais de um século de República, e esse período ainda foi entrecortado por períodos autoritários, estranho seria se não tivéssemos mais nenhuma herança cultural não republicana.

Sérgio Buarque de Holanda observa que, no Brasil, a estrutura da política, da economia e da sociedade como um todo foram construídas a partir de bases rurais, em moldes tradicionais que sobreviviam ao tempo e às mudanças econômicas. As fazendas de café, por exemplo, "seguiram quase sempre à risca os moldes tradicionais da lavoura açucareira, constituindo cada qual uma unidade tanto quanto possível suficiente".[30]

A distância da Metrópole e a própria forma de colonização do Brasil contribuíram para que a autoridade local fosse exercida, em alguns casos, de forma despótica. Os engenhos e as fazendas gozavam, portanto, de grande autonomia social, econômica e política, havendo muitos locais nos quais a autoridade estatal simplesmente não conseguia chegar, seja por falta de estrutura, seja por ser subserviente aos proprietários rurais que, dentro de suas terras, gozavam de status homólogo ao de chefes de Estado. "No Brasil

---

[29] BOURDIEU, Pierre. Le mort saisit le vif: les relations entre l'histoire réifiée et l'histoire incorporée. *Actes de la recherche en sciences sociales*, v. 32-33, p. 3-14, abril/jun. 1980. Disponível em: https://doi.org/10.3406/arss.1980.2077. Acesso em: 10 jan. 2020. Tradução livre: "para cada dia a mais que um poder permanece, aumenta a parte [herança] irreversível com a qual aqueles que conseguirem derrubá-lo terão que lidar".

[30] Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*. op. cit., p. 173.

dos séculos XVI e XVII, o público era quase que inteiramente personificado pelo privado."[31]

No século XVIII, enquanto outros lugares vivenciavam o contexto ideológico e social que culminaria nas *revoluções liberais*, como a americana e a francesa, o Brasil vivenciava a ascensão do ciclo da mineração, e se o ano de 1789, na Europa, foi marcado pelo início da Revolução Francesa, no Brasil, o principal acontecimento foi o desmantelamento da Inconfidência Mineira.[32] Enquanto a França assistia à queda do Ancien Régime e a ascensão de ideais republicanos e democráticos, o Brasil via a autoridade da coroa ser afirmada, simbólica e materialmente, nas penas aplicadas aos inconfidentes, o que é emblemático da nossa situação como Colônia.

Segundo José de Souza Martins, com a Independência, os potentados rurais e locais se tornaram "os guardiães do Estado nacional nascente e, portanto, a fonte de legitimidade política do novo país".[33] Mesmo com o advento da República, o Brasil permaneceu essencialmente patrimonialista, e essa foi a principal característica da administração pública brasileira ao longo do tempo.

Nesse contexto, as prerrogativas dos agentes públicos — e a garantia de permanência nos cargos públicos, em especial — dependiam das relações de apadrinhamento dos agentes públicos, o que só começou a mudar já perto do final da primeira República (1889-1930), em uma lei de 1915, de acordo com Teresa Cristina Padilha de Souza:

> No que diz respeito à estabilidade, a Lei 2.942; de 1915; aparece como o primeiro dispositivo formal da legislação brasileira, na qual esse conceito é apresentado com clareza. Antes da vigência dessa lei, havia apenas uma falsa estabilidade para os apadrinhados, ficando os demais à mercê de oscilações políticas ou de outra natureza.

---

31 MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso*: ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo: Hucitec, 1994. p. 24.

32 "Os inconfidentes começaram a preparar o movimento de rebeldia nos últimos meses de 1788, incentivados pela expectativa do lançamento da derrama. Não chegaram, porém, a pôr em prática seus planos. Em março de 1789, Barbacena decretou a suspensão da derrama, enquanto os conspiradores eram denunciados por Silvério dos Reis. Devedor da Coroa como vários dos inconfidentes, Silvério dos Reis estivera próximo destes, mas optara por livrar-se de seus problemas denunciando o movimento." (FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1995. p. 116.)

33 José de Souza Martins, *O poder do atraso*, op. cit., p. 27.

> Para combater esse quadro antimeritocrático, a Lei 2.924 estabelece que o funcionário público com mais de 10 anos de exercício da função somente poderia ser demitido mediante processo administrativo.[34]

A Constituição de 1934 foi a primeira a dedicar um título específico aos funcionários públicos, terminologia usada na época — voltaremos a isso oportunamente —, e reconhecia a estabilidade no art. 169, dispondo que aqueles que tivessem 10 anos de efetivo exercício, e os que fossem admitidos por concurso de provas após dois anos de efetivo exercício, só poderiam ser destituídos em virtude de sentença judicial ou mediante processo administrativo no qual a ampla defesa lhes fosse assegurada.[35]

A previsão constitucional foi mantida no art. 156 da Constituição de 1937, que aumentou o rigor do ingresso no serviço público, ao estabelecer que a primeira investidura nos cargos de carreira seria feita apenas mediante concurso de provas *ou* de títulos. A Constituição de 1946, por sua vez, estabelecia no art. 188 que a estabilidade seria conquistada após dois anos de exercício caso fossem nomeados por concurso, e depois de cinco anos de exercício, quando nomeados sem concurso. Havia, contudo, a previsão de que tais disposições não se aplicavam aos cargos de confiança ou aos declarados em lei como sendo "de livre nomeação e demissão".

A Constituição seguinte, promulgada em 1967, manteve a exigência de concurso público como requisito para a nomeação em cargo público, e a ressalva para cargos em comissão, declarados em lei, como sendo de "livre nomeação e exoneração" — a Constituição atualizou, portanto, a terminologia, de demissão para exoneração, abrindo, ainda, a possibilidade de contratação de servidores temporários "Art. 104 — Aplica-se a legislação trabalhista aos servidores admitidos temporariamente para obras, ou contratados para funções de natureza técnica ou especializada".[36]

As previsões constitucionais referentes ao concurso público nunca tiveram a efetividade que se esperava, em grande parte porque a prática administrativa, historicamente, era alicerçada em uma base cultural fortemente patrimonialista. Como observa Teresa Cristina Padilha de Souza, a contratação sem concurso continuou uma prática comum:

---

[34] Teresa Cristina Padilha de Souza, *Mérito, estabilidade e desempenho*, op. cit., p. 41.

[35] O parágrafo único do mesmo artigo estabelecia que quem possuísse menos de 10 anos de serviço efetivo não poderia ser destituído, senão por justa causa ou motivo de interesse público.

[36] BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*.

> Neste ponto, torna-se essencial analisar o fato de que, apesar dos direitos de igualdade e mérito para ingresso ao setor público constarem de todas as constituições brasileiras, vários dispositivos legais como decretos e lei complementares, ao longo do tempo, começaram a "*minar*" a lei maior, abrindo brechas para outros critérios de admissão e progressão funcional.
>
> Dentre eles, constam da história da administração pública brasileira os inúmeros casos de contratações supostamente "especiais" ou de caráter temporário, isentas da exigência de concursos, cujos funcionários acabavam sendo efetivados com o passar do tempo.[37]

Essas práticas destinadas a burlar a exigência constitucional sobreviveram, portanto, à regra do concurso público prevista na Constituição de 1967, em grande parte porque a própria Constituição assim o permitia. Conforme Celso Antonio Bandeira de Mello:

> Tem sido tradição constitucional brasileira conferir estabilidade a servidores admitidos irregularmente, isto é, sem concurso, os quais, bem por isto, não ingressavam em cargos. Dizia-se que exerciam "funções", e em tempos mais afastados eram denominados "extranumerários". Uma vez que, por força destas estabilizações, passavam a existir servidores estáveis sem cargo, costumava-se dizer que a estabilidade é no "serviço público". Cumpre, entretanto, advertir que a estabilidade confere o direito de permanecer no serviço público *vinculado à atividade da mesma natureza de trabalho para a qual o servidor ingressou*.[38]

Essa *tradição* chegou inclusive na atual ordem constitucional, o que podemos verificar no art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que concedeu, mais uma vez, a estabilidade para aqueles que estavam há cinco anos no serviço público:

> Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da

---

[37] Teresa Cristina Padilha de Souza, *Mérito, estabilidade e desempenho*, op. cit., p. 41-42.

[38] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 302.

> Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.
>
> § 1º O tempo de serviço dos servidores referidos neste artigo será contado como título quando se submeterem a concurso para fins de efetivação, na forma da lei.
>
> § 2º O disposto neste artigo não se aplica aos ocupantes de cargos, funções e empregos de confiança ou em comissão, nem aos que a lei declare de livre exoneração, cujo tempo de serviço não será computado para os fins do "caput" deste artigo, exceto se se tratar de servidor.
>
> § 3º O disposto neste artigo não se aplica aos professores de nível superior, nos termos da lei.[39]

É interessante observar que os comissionados e os professores de nível superior ficaram de fora, o que deixava a possibilidade de efetivação restrita aos que, de alguma forma, tivessem sido admitidos como temporários, extranumerários ou situação homóloga.[40] E se engana quem acha que o problema acabou depois da promulgação da Constituição de 1988, pois desde então tramitam as Propostas de Emenda à Constituição, apelidadas de *trens da alegria*, que pretendem justamente efetivar servidores que entraram sem concurso.[41]

---

[39] BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

[40] Os servidores *não efetivos* já receberam diversas denominações, tais como agentes auxiliares; temporários já foram chamados de extranumerários. Florivaldo Dutra de Araújo observa que "A distinção entre servidores permanentes e temporários remonta aos primeiros anos do Império. Os temporários são mencionados já em leis das décadas de vinte e trinta do século XIX. Inicialmente, surge a designação de *agentes auxiliares*. Mas em Decreto de 18.5.1825, relativo aos escriturários da Contadoria da Marinha, encontra-se a referência aos 'Praticantes do número e *extranumerários* da mesma Contadoria'.
Essas duas categorias de servidores públicos podem ser detectadas nos diversos textos legais que, casuisticamente, a eles faziam referência" (ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Os regimes jurídicos dos servidores públicos no Brasil e suas vicissitudes históricas. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 50, p. 146, jan./jul. 2007. Disponível em: www.direito.ufmg.br/revista/articles/32.pdf. Acesso em: 20 dez. 2019.).

[41] A notícia a seguir é emblemática dessas tentativas de garantir a estabilidade para quem entrou sem concurso: "A aprovação das propostas de emenda à Constituição (PECs) que efetivam pelo menos 260 mil funcionários contratados sem concurso público, o novo trem da alegria em tramitação no Congresso, pode tirar da Previdência Social uma receita que hoje lhe rende R$ 4 bilhões anuais, além de perpetuar uma despesa com pessoal da ordem de R$ 20 bilhões anuais" (GOBETTI, Sérgio. Trem da alegria tira R$ 4 bi da Previdência: efetivação de 260 mil servidores perpetua gasto de R$ 20 bilhões. *O Estado de S. Paulo*, 7 ago. 2016. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,trem-da-alegria-tira-r-4-bi-da-previdencia,35621. Acesso em: 18 dez. 2019.).

E se na esfera federal as coisas acontecem dessa forma, nos estados-membros e municípios a coisa pode não ser muito diferente. Em 2014 o STF julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade — ADI 4.876, reconhecendo a inconstitucionalidade do art. 7º da Lei Complementar estadual nº 100/2007 de Minas Gerais, que tornava titulares de cargos efetivos servidores admitidos sem concurso público.[42] Em 2019 foi bastante divulgada a notícia de que o TJSP condenou o então prefeito de Campinas, terceira maior cidade do estado, por "contratar 1.800 pessoas sem concurso público".[43] E mesmo no Judiciário — que teoricamente deveria condenar a efetivação de servidores sem concurso — o problema também existe. Também houve alguma repercussão o noticiado, em 2020, de que o "Processo que envolve cargos de servidores efetivados sem concurso no TJGO segue encalhado".[44] Esses são três exemplos que mostram como essas práticas continuam, e existem outros que poderiam ser apresentados, além de incontáveis casos em que a estabilidade é ferida pela outra via, a da perseguição arbitrária a servidores estáveis.

Soma-se isso ao que já vimos, no sentido de que antes de ser juridicamente reconhecida nos moldes atuais, existia uma certa *estabilidade* decorrente de fatores como status, influência familiar, capital político etc.; e que, como vimos, mesmo com o advento da regra do concurso público, as práticas patrimoniais continuaram existindo — tanto na admissão de pessoal burlando a referida regra, como na efetivação daqueles que foram admitidos sem concurso.

Já podemos perceber que o problema não se encontra na estabilidade em si, mas nos alicerces patrimonialistas sobre os quais a nossa administração pública está construída, são tais alicerces que fazem com que bons institutos jurídicos sejam empregados de forma contrária ao interesse público. E isso se reflete, inclusive, no abuso na criação e falta de critério no provimento

---

42 "EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 7º da Lei Complementar nº 100/2007 do Estado de Minas Gerais. Norma que tornou titulares de cargos efetivos servidores que ingressaram na administração pública sem concurso público, englobando servidores admitidos antes e depois da Constituição de 1988. Ofensa ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal, e ao art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Modulação dos efeitos. Procedência parcial." (ADI 4876, Relator: Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 26/3/2014, Processo Eletrônico *DJe*-125 Divulg 27-6-2014 Public 1-7-2014).

43 PACHECO, Lorena. *TJSP afasta prefeito de Campinas por contratar 1.800 pessoas sem concurso público*. 2019. Disponível em: https://blogs.correiobraziliense.com.br/papodeconcurseiro/tjsp-afasta-prefeito-de-campinas-por-contratar-1-800-pessoas-sem-concurso-publico/. Acesso em: 1º fev. 2021.

44 CARDOSO, Felipe. *Processo que envolve cargos de servidores efetivados sem concurso no TJGO segue encalhado*. 2020. Disponível em: www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/processo-que-envolve-cargos-de-servidores-efetivados-sem-concurso-no-tjgo-segue-encalhado-271907/. Acesso em: 1º fev. 2021.

dos cargos em comissão. Tendo compreendido isso, poderemos abordar a estabilidade no ordenamento jurídico atual, fazendo um breve comparativo com o setor privado e com a experiência de outros países.

4. Sobre a estabilidade nos dias atuais

4.1 Estabelecendo alguns conceitos-chave

Nas linhas anteriores fizemos uma breve digressão sobre o desenvolvimento da administração pública no Brasil, com ênfase na estabilidade, e, embora tenhamos procurado manter o rigor conceitual, eventualmente falamos em *agentes públicos*, *servidores públicos* e, nas citações, apareceu até a expressão *funcionários públicos*. A isso se somam outros conceitos que eventualmente se confundem, como *estabilidade*, *efetividade* etc. Para que possamos, agora, fazer uma breve reflexão sobre a estabilidade no ordenamento jurídico atual, é necessário esclarecer o que tais expressões significam dentro do direito e, com isso, estabelecer alguns conceitos-chave a partir dos quais trabalharemos.

Inicialmente, é necessário lembrar que *funcionário público* é uma expressão ainda presente em algumas leis vigentes (como o Código Penal, que mencionaremos oportunamente), mas que vem caindo em desuso.[45] Na atualidade, empregamos a expressão *agente público* para nos referirmos a todo aquele que exerce *função pública*, independentemente de vínculo jurídico, mesmo sem remuneração, e ainda que temporariamente.[46] Nessa perspectiva, agente público pode ser considerado — sobretudo para fins didáticos — um gênero que compreende as seguintes espécies: I) agentes políticos; II) particulares em colaboração com o poder público; III) militares; IV) servidores estatais civis.

Os servidores estatais civis, por sua vez, podem ser subdivididos em: a) servidores temporários; b) empregados públicos (regidos pela CLT);

---

[45] "É cediço que a expressão 'funcionário público' já está superada no Direito Administrativo, sendo substituída pela expressão 'agente público'." (CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 770).

[46] Definição positivada na Lei de Improbidade Administrativa: "Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior" (BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*).

c) servidores estatutários. Os servidores estatutários ocupam cargo público. Os cargos públicos, por sua vez, usualmente são classificados em 1) efetivos; 2) vitalícios; e 3) em comissão (de livre nomeação e exoneração). Os cargos efetivos devem ser providos por concurso público, os cargos vitalícios, por sua vez, são providos por concurso, e, na forma da Constituição, por indicação do chefe do Executivo, no caso dos tribunais (*e.g.* o quinto constitucional).

No presente estudo, estamos especialmente interessados nos servidores estatutários, que normalmente são chamados de servidores públicos, e são aqueles que, após aprovação em concurso, são nomeados, tomam posse e assumem um cargo público, tendo seu vínculo regido por lei. Os conceitos legais de servidor estatutário e de cargo público podem ser encontrados na Lei nº 8.112/1990, o Estatuto dos Servidores Civis da União:

> Art. 2º Para os efeitos desta Lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público.
>
> Art. 3º Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.
>
> Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão.[47]

O fato de terem seu vínculo regido por lei específica — denominada estatuto — confere aos servidores públicos garantias e direitos que não necessariamente estão em um contrato regular de trabalho; uma dessas garantias é precisamente a estabilidade, como bem lembra Hely Lopes Meirelles: "A *estabilidade* é um atributo pessoal do servidor, enquanto a efetividade é uma característica do provimento de certos cargos. Daí decorre que a estabilidade não é *no cargo*, mas *no serviço público*, em qualquer cargo equivalente ao da nomeação efetiva".[48]

No mesmo sentido, Ricardo Alexandre e João de Deus observam:

> Atendo-nos aos cargos efetivos, ressaltamos que a efetividade não se confunde com a estabilidade.

---

47 BRASIL. *Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*.

48 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 557.

> A efetividade é a situação jurídica daquele que ocupa cargo de provimento efetivo. Os cargos de provimento efetivo são os que só podem ser titularizados por servidores estatutários, cuja nomeação depende da aprovação em concurso público. No momento em que o servidor ingressa no serviço público, ocupando cargo de provimento efetivo, já é considerado um servidor efetivo. Contudo, o referido servidor efetivo só terá a garantia de permanência no serviço público (estabilidade) depois de três anos de exercício.[49]

Tendo compreendido a diferença entre estabilidade e efetividade, podemos registrar que, salvo as malandragens patrimonialistas — como os trens da alegria —, são quatro as condições para a aquisição da estabilidade: 1) aprovação em concurso público; 2) nomeação para cargo efetivo; 3) estágio probatório de três anos; 4) avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

Podemos dizer, em suma, que a *estabilidade* é uma garantia típica dos *servidores públicos estatutários*, que ocupam *cargos de provimento efetivo*, e que eles, os *estatutários*, são parte de uma categoria mais ampla: os *agentes públicos*.

Compreendidos esses conceitos, podemos passar às hipóteses de perda de cargo do *servidor estável*.

4.2 A estabilidade impede realmente a demissão?

Nas linhas anteriores discutimos a estabilidade dos servidores estatutários, e vimos que ela não é um problema em si, o problema está nos alicerces patrimonialistas nos quais a administração pública brasileira foi culturalmente construída. Veremos agora as hipóteses de perda do cargo do servidor que já cumpriu os requisitos legais — foi aprovado no concurso, nomeado, passou pelo estágio probatório e foi aprovado em avaliação especial de desempenho — e conquistou a tão sonhada estabilidade.

Tanto o fundamento da estabilidade quanto as quatro hipóteses de perda do cargo estão previstos na Constituição própria Federal, nos arts. 41 e 169:

---

[49] ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. *Direito administrativo*. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

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.

[…]

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.

§ 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.

§ 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 assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.[50]

---

[50] BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

Uma leitura superficial dos artigos já mostra que estabilidade não é, pelo menos em tese, uma salvaguarda para servidores incompetentes, e as hipóteses de perda do cargo podem não ser tão diferentes das situações fáticas que levam à demissão na iniciativa privada. Isso não significa que os servidores estáveis não tenham mais garantias e direitos do que quem tem um contrato de trabalho regido pela CLT, mas, no que concerne à perda do cargo, se pensarmos bem, as medidas previstas nos arts. 41 e 169 não são estranhas ao setor privado.

É possível e compreensível que uma empresa privada séria precise reduzir seu pessoal em um período de crise. Nesse caso teríamos uma clara homologia entre a situação do servidor e a do empregado da iniciativa privada.

Também é possível que uma empresa privada séria realize avaliações periódicas de desempenho e substitua empregados que não cumprem metas. Temos aqui mais uma situação em que a realidade do servidor estatutário não deveria ser tão diferente daquela de quem está na iniciativa privada. O problema aqui está na falta da lei regulamentadora da avaliação periódica de desempenho. O § 4º do art. 169 foi inserido na Constituição pelo "Emendão" — como ficou conhecida a Emenda Constitucional nº 19, de 1998 — e até o presente momento, mais de duas décadas depois, não há aprovação de Lei regulamentadora.[51]

Outra possibilidade, na iniciativa privada, é a de que ao empregado que cometa uma infração seja dada a oportunidade de defender-se, antes de demiti-lo. Situação semelhante, portanto, à do serviço público. Até aqui temos, ao menos em tese, uma certa homologia entre as hipóteses de perda de cargo público e demissão de um empregado na iniciativa privada.

Quando avaliamos o inciso I do art. 41 supratranscrito, por outro lado, percebemos que, se a lei fosse cumprida à risca, o empregado da iniciativa privada poderia estar até em vantagem em relação ao servidor público, já que a CLT prevê, em seu art. 482, "a", que o *ato de improbidade faculta* ao empregador a rescisão do contrato de trabalho por justa causa, mas ele não está obrigado a fazê-lo, se preferir, poderá manter o contrato do empregado que cometeu ato de improbidade.

---

[51] Claro que seria cabível debater se o dispositivo em questão poderia ser considerado de *eficácia plena* — ou, pelo menos, contida — o que permitiria a sua aplicação direta e imediata, mas, a julgar pela sua inaplicabilidade, o entendimento dominante parece ser o de que se trata de norma de eficácia *limitada* mesmo.

Sempre é válido lembrar que a probidade se relaciona com a moralidade e é um conceito mais amplo que a legalidade. A improbidade, por sua vez, se refere ao que é imoral, ao mau proceder, ao que é indigno. Jorge Emicles Pinheiro Paes Barreto, em alentado estudo, trata a *improbidade* como homóloga à *corrupção*, "haja vista que tanto uma quanto outra ferem o citado primado da boa administração, sendo claros fatores de desestabilização de todo o sistema".[52] São atos de improbidade as ações ou omissões que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), ações ou omissões, dolosas ou culposas, que causam dano ao erário (art. 10); as ações ou omissões ao conceder, aplicar ou manter indevidamente benefício financeiro ou tributário (art. 10-A); ações ou omissões que atentam contra os princípios da administração pública; além de outros porventura disciplinados em outras leis. Vale lembrar que, antes das recentes alterações, se aplicada corretamente, a pena de perda do cargo contida na Lei de Improbidade Administrativa poderia ser capaz de atingir até mesmo cargo diverso do que o agente ocupava quando do cometimento do ato de improbidade.[53]

Por fim, em se tratando de condenação criminal, para os empregados da iniciativa privada, o art. 482, "d", da CLT dispõe que *constitui justa causa para rescisão do contrato de trabalho pelo empregador, a condenação criminal do empregado, passada em julgado, caso não tenha havido suspensão da execução da pena*, ou seja, o empregador possui a faculdade de demitir, ou não, dependendo de seus

---

[52] BARRETO, Jorge Emicles Pinheiro Paes. *A improbidade administrativa como instituto jurídico político de combate à corrupção e a matiz decisional dos juízos de direito da comarca de Crato-CE nos casos de combate às patologias corruptivas*: a construção de políticas públicas de combate efetivo à corrupção. Dissertação (mestrado em direito) — Universidade de Santa Cruz do Sul, Universidade Regional do Cariri, Santa Cruz do Sul, Crato, 2017. p. 48.

[53] A Segunda Turma do STJ, no AgInt no REsp 1701967, registrou que "Quanto à pena de perda do cargo ou função pública, o Tribunal local consignou que a sanção se dirige a qualquer vínculo que o infrator ostente por ocasião da condenação. A Segunda Turma do STJ possui jurisprudência firme de que 'a sanção de perda da função pública visa a extirpar da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade (ou inabilitação) moral e desvio ético para o exercício da função pública, abrangendo qualquer atividade que o agente esteja exercendo ao tempo da condenação irrecorrível' (REsp 1.297.021/PR, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 20/11/2013). A propósito: RMS 32.378/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 11.5.2015. No mesmo sentido, as seguintes decisões monocráticas: AREsp 785.137, Rel. Ministro Og Fernandes, publicado em 29.9.2016; e REsp 1.528.429, Min. Mauro Campbell Marques, publicado em 29.9.2015".
Entre os retrocessos trazidos pela Lei nº 14.230/2021 está a previsão, contida no art. 12, § 1º, de que sanção de perda da função pública atingirá apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente detinha com o poder público na época do cometimento da infração, podendo o magistrado, diante das circunstâncias do caso e da gravidade da infração, excepcionalmente, estendê-la aos demais vínculos.

interesses. Para os agentes públicos, o Código Penal, por sua vez, é muito mais incisivo:

> Art. 92 — São também efeitos da condenação:
> I — a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo:
> a) 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;
> b) quando for aplicada pena privativa de liberdade por tempo superior a 4 (quatro) anos nos demais casos.[54]

Estamos cientes de que existe toda uma modalização, no sentido de que a perda do cargo não seria uma decorrência lógica da condenação,[55] pois há quem defenda que a perda ocorreria apenas caso o agente fizesse uso do cargo para cometer o ilícito penal. Exemplificando, se o agente ocupasse um cargo de professor e outro técnico, e cometesse o crime no exercício das funções do cargo técnico, poderia manter o outro cargo (o de professor). Este é um entendimento que pode beneficiar criminosos, mantendo-os na administração pública e, com isso, prejudicar a própria administração e a coletividade como um todo. E não se venha falar em *punitivismo* ou algo do tipo. O código Penal é claro, *é um efeito da condenação*. A própria Lei já excepciona os casos em que é possível haver a condenação sem a perda do cargo, e qualquer interpretação no sentido de afrouxar a lei penal, nesse caso, beneficia apenas quem, de alguma forma, se locupleta com o cometimento de crimes por agentes públicos e é, além disso, totalmente incompatível com os valores constitucionais que regem a administração pública.

O mesmo pode ser dito da clareza da Lei de Tortura (Lei nº 9.455/1997), que dispõe no seu art. 1º, § 5º, que "A condenação acarretará a perda do cargo,

---

54 BRASIL. *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*.

55 Cezar Roberto Bitencourt, por exemplo, diz que "Os efeitos específicos da condenação não são automáticos, dependem de motivação na sentença, […]. A perda deve restringir-se somente àquele cargo, função ou atividade no exercício do qual praticou o abuso, porque a interdição pressupõe que a ação criminosa tenha sido realizada com abuso de poder ou violação de dever que lhe é inerente" (BITENCOURT, Cezar Roberto. *Código penal comentado*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.)
A Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça, no REsp 1452935, por sua vez, entendeu que "Em regra, a pena de perdimento deve ser restrita ao cargo público ocupado ou função pública exercida no momento do delito. Assim, a perda do cargo público, por violação de dever inerente a ela, necessita ser por crime cometido no exercício desse cargo, valendo-se o envolvido da função para a prática do delito".

função ou emprego público e a interdição para seu exercício pelo dobro do prazo da pena aplicada".[56] Situação um pouco diversa, por outro lado, é a da Lei do Racismo (Lei nº 7.716/1989), cujo art. 16 estabelece que "Constitui efeito da condenação a perda do cargo ou função pública, para o servidor público, e a suspensão do funcionamento do estabelecimento particular por prazo não superior a três meses", mas traz a previsão específica no art. 18 de que "Os efeitos de que tratam os arts. 16 e 17 desta Lei não são automáticos, devendo ser motivadamente declarados na sentença".[57]

Assim, caso a legislação penal seja levada ao pé da letra, o que aliás seria o mais condizente com os princípios e valores que devem reger a administração pública, a condenação criminal invariavelmente teria como efeito a perda do cargo público, nos termos da lei; mas, como já foi dito, no setor privado, a mesma condenação apenas facultaria ao empregador rescindir, por justa causa, o contrato do empregado na iniciativa privada.

Esse brevíssimo comparativo entre as hipóteses de perda de cargo no setor público e na iniciativa privada já nos mostra que a estabilidade não deveria ser — ao menos em termos normativos — uma salvaguarda para os maus servidores públicos. Isso fica ainda mais claro quando observamos que a estabilidade não é uma exclusividade do serviço público brasileiro, pelo contrário. Os Estados Unidos,[58] a França[59] e outros países considerados desenvolvidos conhecem a estabilidade do servidor público, conforme Erasto Villa-Verde Filho:

---

56 BRASIL. *Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997*.

57 BRASIL. *Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989*.

58 Segundo Bibiana Souza da Silva: "O Princípio da Estabilidade nasceu nos Estados Unidos para barrar um costume desumano e imoral, sem contar o fato de que bania completamente a democracia da Administração Pública, em virtude da usual e costumeira troca de governantes no Poder Público de partidos políticos influentes, os Democratas e os Republicanos" (SILVA, Bibiana Souza da. *O princípio da estabilidade e seu propósito*. 2017. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/55179/o-principio-da-estabilidade-e-seu-proposito. Acesso em: 25 set. 1981).

59 Conforme Vitor Kleber Almeida Santos: "A estabilidade é inerente à função pública e se aplica a todos os servidores públicos franceses, independentemente de sua categoria funcional (Função Pública do Estado; Função Pública Territorial e Função Pública Hospitalar). A administração pública só pode demitir por justa causa. A função pública está devidamente estruturada com planos de carreira adequados para os diversos cargos e funções. Os funcionários que alcançam os níveis de referência mais elevados são frequentemente chamados a exercer altos cargos de livre provimento na administração. O mérito, a dedicação e os estudos são as bases de promoção no serviço público francês" (SANTOS, Vitor Kleber Almeida. *Os limites constitucionais na criação de cargos de provimento em comissão na Administração Pública*. Dissertação (mestrado em direito) — Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.)

A estabilidade do servidor público não é criação do direito brasileiro. Ao contrário, trata-se de garantia de há muito assegurada aos funcionários públicos de diversos países.

Em 1917, Araujo Castro já dizia que "em toda a parte ha grande tendência para garantir certa estabilidade aos funccionarios publicos" (p. 127), tendência por ele denominada *Movimento em favor da estabilidade do funccionario*. Referido autor informava que a estabilidade do funcionalismo já era assegurada na Espanha, na Alemanha, na Itália, na Bélgica.

Na França, Duguit, como anota Araujo Castro (1917, p. 129), também defendia com veemência a estabilidade, demonstrando a grande vantagem que o instituto traria para o próprio Estado.

O mesmo Araujo Castro conta ainda que os funcionários públicos já gozavam de estabilidade na Inglaterra (onde não se admitia a hipótese de que um bom funcionário pudesse ser arbitrariamente destituído do seu cargo), na Suíça (onde, embora não fosse assegurada vitaliciedade nem mesmo a seus juízes, a tradição impedia que alguém fosse dispensado sem justa causa) e na Argentina (onde o poder discricionário em matéria de exonerações já era julgado inconveniente aos interesses do Estado).

Na América Latina, em 1916, o Congresso Sul-Americano de Ciências Sociais de Tucuman chegara à seguinte conclusão: "Em matéria de administração geral, é indispensável, para assegurar a regularidade da função pública, a existência de preceitos legais que se assentem na estabilidade dos funcionários" (apud CAVALCANTI, Themistocles Brandão. 1958, p. 405).

Atualmente, a estabilidade do funcionalismo continua a ser encontradiça no direito comparado territorial, sendo que, em certos países, a garantia é ainda maior do que a vigente no Brasil, como afirma Josemar Dantas (1995): "As nações mais desenvolvidas do mundo, entre as quais a Alemanha e a Itália, adotam o regime da estabilidade em extensão bem mais abrangente do que no Brasil. Até mesmo os postos políticos logo abaixo do ministro são ocupados por servidores estáveis. Tal critério explica por que as crises políticas nos países que praticam a estabilidade jamais se convertem em crises institucionais ou interrompem o funcionamento pleno da máquina administrativa".

> Em Portugal, é assegurado ao funcionalismo público o "direito à titularidade do lugar", assim definido pela doutrina daquela nação irmã:
>
> "Por direito à titularidade do lugar entendemos o direito à ocupação do mesmo ou à sua cativação, não podendo o titular respectivo ser dele destituído a não ser através de pena expulsiva de natureza disciplinar ou criminal" (Alfaia, J., 1985, p. 477).
>
> Como se pode observar, o direito do funcionário de permanecer no cargo, em Portugal, é semelhante ao vigente no Brasil.[60]

Quando observamos que a estabilidade é uma constante nos países onde a administração pública funciona bem, temos a certeza de que ela não é "o" problema. É um erro afirmar que a estabilidade é um mal em si mesma, o que podemos dizer, acertadamente, é que a estabilidade é problemática *no Brasil*, onde ainda existe uma administração fortemente marcada pelo patrimonialismo e as mazelas que dele decorrem.

Achar que o simples fim da estabilidade resolveria alguma coisa é, portanto, um erro. Apenas voltaríamos à época em que a permanência do servidor do prazo dependia, não do seu desempenho, mas das benesses de seus superiores hierárquicos ou de alguma relação de *apadrinhamento* — *e.g.*, um político importante — que lhe mantivesse no cargo.

Outra crítica muito comum é que a estabilidade — junto com o concurso — acomoda as pessoas. Segundo tal crítica, algumas das nossas mentes mais brilhantes desperdiçariam seu potencial porque, após serem aprovadas em um concurso, ficariam acomodadas e, até mesmo, infelizes no cargo, deixando de alçar voos maiores. Não é impossível que isso aconteça, mas, ao menos do ponto de vista jurídico, podemos considerar que o servidor estável na verdade é até estimulado a buscar outros cargos, já que tem o direito de ser reconduzido ao cargo anteriormente ocupado em caso de reprovação ou desistência no estágio probatório do novo cargo.[61]

---

[60] VILLA-VERDE FILHO, Erasto. A estabilidade no serviço público em face da proposta do governo "FHC" de "flexibilizá-la". *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 134 abr./jun. 1997. Disponível em: www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/235/r134-16.PDF?sequence=4. Acesso em: 5 jul. 2020, p. 189-190.

[61] A recondução, nos termos da Constituição Federal e da Lei nº 8.112/1990, é o direito que o servidor estável possui de retornar ao cargo anteriormente ocupado, o que pode acontecer em basicamente duas circunstâncias: 1) em virtude de reintegração do anterior ocupante do cargo; 2) em virtude de inabilitação em novo estágio probatório de outro cargo. É reconhecido, em sede doutrinária e jurisprudencial, que a desistência no estágio probatório também possibilita

5. Considerações finais: caminhos para a administração pública brasileira

A partir de tudo o que foi visto, é possível concluir que a estabilidade não é *um mal* em si mesma, e que acabar com ela, longe de resolver os problemas do serviço público brasileiro, apenas contribuiria para a volta a uma época em que os estáveis seriam os apaniguados, os que tivessem padrinhos políticos influentes. O mal se encontra, portanto, na cultura patrimonialista que permeia nossa administração pública. Somos, então, um caso perdido? Existe alguma solução para o Brasil?

Para responder a isso precisamos identificar as reais causas do problema e, a partir daí, avaliar a possibilidade de construir soluções. Já sabemos que os problemas da administração pública estão relacionados com o patrimonialismo que, já sabemos, é a ausência de limites entre o público e o privado, uma característica presente no absolutismo, onde "O Estado torna-se uma empresa do príncipe, que intervém em tudo, empresário audacioso, exposto a muitos riscos por amor à riqueza e à glória: empresa de paz e empresa de guerra".[62]

Como já foi dito, a *administração pública patrimonialista* seria uma herança do modelo de administração portuguesa implantado no Brasil, e seria caracterizado por uma espécie de prostituição do público em benefício do privado. Se pensarmos em termos de *tipos ideais* — que não precisam corresponder à realidade, mas apenas ajudar em sua compreensão —, podemos dizer que, além da administração patrimonial, existem a *administração burocrática* e a *administração gerencial*, que também é chamada de Nova Administração Pública (NAP). Esses três modelos de administração pública[63] no Brasil — *patrimonialista*, *burocrática* e *gerencial* — são recorrentes

a volta ao cargo anterior. Essa é uma questão interessante em relação à Emenda 19/1998 que merece um estudo específico.

62 Raymundo Faoro, *Os donos do poder*. op. cit.

63 Segundo Andrei Trevisan, a etapa patrimonialista vai desde a colonização até 1930, época em que a administração pública começa a se burocratizar, quando surgiria a administração burocrática que vai dos anos 1930 até 1995, ocasião em que, a partir da chegada do ideário neoliberal, operaram-se as reformas tendentes a instalar o modelo gerencial de administração pública: "Nesta linha, o ideário neoliberal começa a penetrar no Brasil com mais força justamente a partir do início da década de 90. Este movimento trouxe consigo uma nova maneira de ver o papel do Estado e de conceber seu aparelho — isso culminaria no início do desmantelamento do Welfare State, não obstante a CF/88, haja vista as reformas e emendas constitucionais que vieram. Na administração pública o reflexo foi a adoção de técnicas advindas do mercado, consubstanciando-se a fase gerencialista, chamada atualmente de Nova Administração Pública (NAP)" (TREVISAN, Andrei Pittol. *Análise de políticas públicas*: o caso

na literatura brasileira, aparecendo em manuais, dissertações, documentos oficiais etc.[64]

A *administração pública burocrática* seria um modelo administrativo que não reconheceria privilégios, seria regida pelo *princípio da impessoalidade*, pelo império da lei e dos procedimentos legalmente por ela definidos, e entre os instrumentos que, em tese, atenderiam à impessoalidade, seriam justamente o *concurso público*[65] e a *impessoalidade*.[66] Apesar das iniciativas de se implementar uma administração burocrática e uma administração gerencial no Brasil, as práticas patrimoniais nunca deixaram de existir. Esse é um dos principais problemas da administração pública brasileira.

Esse patrimonialismo, por sua vez, se relaciona à falta do que talvez poderia se chamar de uma *república*. Na Roma antiga, a obra de Marco Tulio Cicero já registra que "*res publica res populi; populus autem non omnis hominum coetus quoquo modo congregatus, sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communione sociatus*".[67] Falta, portanto, um espírito republicano como vocação para o *bem comum*. República no sentido de *origem e legitimação popular do poder*[68] mas, também, no sentido de gestão da *res publica* em prol do povo. Ou seja, não se trata da correlação — em parte equivocada — entre republicanismo e vontade da maioria[69] ou da simples eletividade e temporariedade dos

---

do Projeto Microbacias 1. Dissertação (mestrado em administração) — Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008. p. 39.).

64 Francisco Ercilio Moura e Francysco Pablo Gonçalves. *A marca da violência nas relações de emprego*, op. cit.

65 Conforme Hely Lopes Meirelles: "Pelo concurso afastam-se, pois, os ineptos e os apaniguados que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder leiloando cargos e empregos públicos" (Hely Lopes Meirelles, *Direito administrativo brasileiro*, op. cit., p. 68).

66 Pelas razões já expostas.

67 CICERO, Marco Tulio. *De repvblica*. Wilhelm Ferdinand Steinacker, 1823. p. 36. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=u2MUAAAAQAAJ&pg=PR1&dq=Ciceronis+de+republica&hl=pt-BR&source=gbs_selected_pages&cad=3#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 7 fev. 2021. Tradução livre: "república [é] coisa do povo: o povo não é um grupo de homens, nem todo o povo de qualquer forma reunido, mas a assembleia reunida com base em um consenso jurídico e para o bem comum".

68 BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

69 Embora Cicero já falasse em uma tendência natural dos homens para se agregar em sociedade ("*naturalis quædam hominum quasi congregatio*"), uma sociabilidade intuitiva a partir da qual o grupo se fixava em um determinado local, com espaços comuns como praças e templos (Marco Tulio Cicero, *De repvblica*, op. cit., p. 36-39) e a *república* remonte à antiguidade, a *coisa pública* (a partir da qual podemos falar em interesse público, bens públicos, serviços públicos etc.), conforme compreendemos hoje, é uma noção que se consolida sobretudo a partir da Revolução Francesa.

O conceito de república é contraposto ao de monarquia e é frequentemente associado à forma como o poder é instituído e à relação entre governante e governado, para uns referindo-se à

mandatos, mas dos *supraprincípios* da administração pública, a saber, a *supremacia do interesse público* e a *indisponibilidade do interesse público*, que se desdobram nos conhecidos princípios constitucionais administrativos da *legalidade*, *impessoalidade*, *moralidade*, *publicidade* e *eficiência*.

Colocando em termos mais claros, podemos dizer que o Brasil ainda não conseguiu construir plenamente uma cultura de respeito ao que é público. Isso se deve a uma série de fatores, entre outros, certamente a colonização teve algum peso nisso, assim como a herança escravocrata, um desenvolvimento tardio em relação a boa parte do Ocidente — como foi dito, enquanto a França assistia à queda do Ancien Régime, o Brasil via a Coroa portuguesa esquartejar Tiradentes — e o fato de que a nossa história sempre foi marcada pelos golpes e pelas rupturas institucionais.[70] Além, claro, do desconhecimento de boa parte da população — independentemente do seu nível de formação — sobre o funcionamento da administração pública e seus instrumentos de controle.

Seríamos, então, um caso sem solução? Não. Uma cultura de respeito ao que é público só se constrói com o tempo. Nenhuma república — e nenhum povo —, em nenhum lugar do mundo, surgiu já de forma perfeita e acabada. O processo de construção é lento e os atalhos, mais das vezes, levam a becos sem saída. Claro que, diante disso, seria possível perguntar o que fazer com as *Marias Candelárias*, ou seja, com os maus servidores. Aqui entra a questão da aplicação dos instrumentos que já temos para puni-los, o servidor que não trabalha, que procede de forma desidiosa, incorre em ilícito administrativo[71]

---

elegibilidade, temporariedade e responsabilidade dos governantes; e para outros significando o dever de governar para o povo, havendo quem defina a república como o governo para a maioria — é o entendimento de Cruz e Schmitz, que parece equivocado, pois dilui a república dentro de outro conceito, o de democracia. CRUZ, Paulo Márcio; SCHMITZ, Sérgio Antonio. Sobre o princípio republicano. *Novos Estudos Jurídicos*. v. 13, n. 1, 2008. Disponível em: https://doi.org/10.14210/nej.v13n1.p43-54. Acesso em: 6 fev. 2021.
O que acaba sendo negligenciado, entretanto, é que isso tudo só faz sentido se houver *coisa pública*, ou seja, bens públicos a serem administrados, serviços públicos a serem prestados, interesse público a ser preservado etc. É necessário deixar isso registrado, ainda que não disponhamos de espaço para desenvolver a questão adequadamente.

70 Entre golpes e rupturas, tivemos, entre outros eventos: a dissolução da Assembleia Constituinte em 1823, a declaração da maioridade de Pedro II em 1840, a Proclamação da República em 1889, o fechamento do Congresso e a Revolta da Armada em 1891, a Revolução de 1930, o Estado Novo em 1937, a deposição de Vargas em 1945, o golpe de 1964. Uma história profundamente marcada pela instabilidade política.

71 A Lei nº 8.112/1990, estatuto dos servidores públicos civis da União, prevê a sanção de demissão para o servidor que *não trabalha*, seja em caso de abandono de cargo em si (art. 132, II), seja na inassiduidade habitual (art. 132, III), seja, ainda, no proceder de forma desidiosa (art. 117, XV c/c art. 132, XIII). Essas possibilidades também estão presentes nos estatutos estaduais e municipais.

e civil[72] e pode, inclusive, estar cometendo um crime.[73] Em quaisquer casos a pena seria demissão.

Sempre é válido lembrar que são várias as formas de controle da atividade administrativa, pela própria administração, pelo Judiciário e pelo Legislativo, Tribunais de Contas, Ministério Público etc., mas nada disso exclui a participação dos cidadãos, "individualmente ou por intermédio da sociedade organizada. Há diversas garantias tendentes a concretizar esse intento, como são o bom exemplo a [sic] ação popular e da ação civil pública, mas também o próprio direito de petição, que garante o acesso do cidadão à atuação dos órgãos de controle".[74] O cidadão indignado não está, portanto, de mãos atadas: ele pode e deve participar do controle da administração, representando contra irregularidades, junto à própria administração, o ministério público, e, se for o caso, acionando o Judiciário.[75]

---

[72] Em julgado recente, a Primeira Turma do STJ registrou que o servidor que recebe sem trabalhar comete ato de improbidade administrativa (AgInt no AREsp 310.101/SE, rel. ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 23/11/2020, *DJe* 26/11/2020).

[73] A situação aqui é um pouco controvertida. Parece evidente que o servidor que não trabalha invariavelmente incorrerá em prevaricação ou peculato, contudo, "O Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de que o funcionário público que se apropria de verbas pagas a título de remuneração sem cumprir o dever de contraprestar os serviços para o qual foi contratado ou nomeado, muito embora cometa falta funcional da maior gravidade e pratique, em tese, ato de improbidade administrativa, não comete o delito descrito no art. 312 do Código Penal. Precedentes" (RHC 132.594/TO, rel. ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 22/9/2020, *DJe* 28/9/2020).

[74] Jorge Emicles Pinheiro Paes Barreto, *A improbidade administrativa como instituto jurídico político de combate à corrupção e a matiz decisional dos juízos de direito da comarca de Crato-CE nos casos de combate às patologias corruptivas*, op. cit., p. 52.

[75] Administrativamente, os estatutos dos servidores preveem a possibilidade de denúncia dos ilícitos à autoridade do órgão público, na Lei nº 8.112/1990, por exemplo, os arts. 143 e 144 dispõem que "A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata" e que "As denúncias sobre irregularidades serão objeto de apuração, desde que contenham a identificação e o endereço do denunciante e sejam formuladas por escrito, confirmada a autenticidade".
Ainda administrativamente, a Constituição prevê, em seu art. 74, § 2º, que "Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União".
Civilmente, temos um bom exemplo na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) que estabelece: "Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade".
Também o Ministério Público recebe representações ou notícias de ilícitos variados.
Dependendo do ilícito, o próprio cidadão pode, nos termos da Constituição, promover *ação popular*: "Art. 5º […] LXXIII — qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência".

A participação dos cidadãos, inclusive, é de fundamental importância para sanar os problemas da Administração. Como observa Agustín Gordillo, "*Una de las principales causas que hemos señalado […] para la progresiva deformación del sistema administrativo y la creciente importancia del parasistema, es la inexistencia de control social adecuado de la administración pública, o sea la insuficiencia o inexistencia de participación ciudadana*".[76]

Podemos dizer, para concluir, que a estabilidade conforme prevista atualmente, assim como a regra do concurso público, embora não sejam novidades no direito brasileiro, sempre foram burladas, em um cenário nocivo e imoral. Ainda hoje existem tentativas de burlar a estabilidade, inclusive com tentativas de efetivação de quem ingressou na Administração sem concurso. Tudo isso mostra que não precisamos acabar com a estabilidade, isso seria regredir à época em que o estável era quem tinha algum padrinho importante e não quem possuía qualificação e capacidade para o exercício do cargo. O que precisamos, na realidade, é de *mais estabilidade*, no sentido de efetivar seu regramento constitucional: que tenha estabilidade quem ingressar por concurso e for devidamente aprovado em estágio probatório, e que percam o cargo aqueles que já são estáveis, mas se enquadrem nas hipóteses legais — processo administrativo disciplinar, avaliação periódica de desempenho etc.

Referências

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. *Direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017. Não paginado (eBook Kindle).

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Os regimes jurídicos dos servidores públicos no Brasil e suas vicissitudes históricas. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 50, p. 143-169, jan./jul. 2007. Disponível em: www.direito.ufmg.br/revista/articles/32.pdf. Acesso em: 20 dez. 2019.

ARRIOLA, Joaquín; VASAPOLLO, Luciano. *L'uomo precario*: nel disordine globale. Milão: Jaca Book, 2005.

[76] GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*: Tomo 6: Libro II: La administración paralela. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2012. cap. IV, p. 1. Tradução livre: "Uma das principais causas que viemos assinalando […] para a progressiva deformação do sistema administrativo e a crescente importância do parassistema, é a inexistência de controle social adequado da administração pública, ou seja, a insuficiência ou inexistência de participação cidadã".

AUGUSTO, Otávio. Sindicatos: retirar estabilidade é "retrocesso sem limites". *Metrópoles*, 7 out. 2019. Disponível em: www.metropoles.com/brasil/servidor-brasil/retirar-a-estabilidade-e-retrocesso-sem-limites-criticam-sindicatos. Acesso em: 10 dez. 2019.

BARRETO, Jorge Emicles Pinheiro Paes. *A improbidade administrativa como instituto jurídico político de combate à corrupção e a matiz decisional dos juízos de direito da comarca de Crato-CE nos casos de combate às patologias corruptivas*: a construção de políticas públicas de combate efetivo à corrupção. Dissertação (mestrado em direito) — Universidade de Santa Cruz do Sul, Universidade Regional do Cariri, Santa Cruz do Sul, Crato, 2017.

BAUMAN, Zygmunt. *Community*: seeking safety in an insecure world. Cambridge: Polity Press, 2008. Não paginado (eBook Kindle).

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Código penal comentado*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOURDIEU, Pierre. *La précarité est aujourd'hui partout*. 1997. Disponível em: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@actrav/documents/meetingdocument/wcms_161352.pdf. Acesso em: 11 jan. 2020.

BOURDIEU, Pierre. Le mort saisit le vif: les relations entre l'histoire réifiée et l'histoire incorporée. *Actes de la recherche en sciences sociales*, v. 32-33, p. 3-14, abril/jun. 1980. Disponível em: https://doi.org/10.3406/arss.1980.2077. Acesso em: 10 jan. 2020.

BOURDIEU, Pierre. *Pierre Bourdieu entrevistado por Maria Andréa Loyola*. Rio de Janeiro: EdUerj, 2002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*: Código Penal. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. *Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989*: Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716compilado.htm. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*: Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*: Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. *Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997*: Define os crimes de tortura e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9455.htm. Acesso em: 10 jan. 2020.

CAMARGO, Luís Fernando de Freitas; FORTUNATO, Maria Regina. Marcas de uma política de exclusão social para a América Latina: propostas neoliberais para a educação na região. *Terra Livre* — periódico da Associação dos Geógrafos Brasileiros, n. 13, p. 20-29, ago. 1997. Disponível em: www.agb.org.br/publicacoes/index.php/terralivre/article/download/122/118. Acesso em: 12 dez. 2019.

CARDOSO, Felipe. *Processo que envolve cargos de servidores efetivados sem concurso no TJGO segue encalhado*. 2020. Disponível em: www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/processo-que-envolve-cargos-de-servidores-efetivados-sem-concurso-no-tjgo-segue-encalhado-271907/. Acesso em: 1º fev. 2021.

CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

CASTELLS, Manuel. *The rise of the network society*. Malden; Chichester: Wiley-Blackwell, 2010.

CICERO, Marco Tulio. *De repvblica*. Wilhelm Ferdinand Steinacker, 1823. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=u2MUAAAAQAAJ&pg=PR1&dq=Ciceronis+de+republica&hl=pt-BR&source=gbs_selected_pages&cad=3#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 7 fev. 2021.

CRUZ, Paulo Márcio; SCHMITZ, Sérgio Antonio. Sobre o princípio republicano. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 13, n. 1, 2008. Disponível em: https://doi.org/10.14210/nej.v13n1.p43-54. Acesso em: 6 fev. 2021.

ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Boitempo, 2010.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2012. Não paginado (eBook Kindle).

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1995.

FEITOSA, Cristiano. *A estabilidade é um mal para o serviço público no Brasil*. Entrevista concedida ao jornal *Tribuna do Norte*, 16 jul. 2017. Disponível em: www.tribunadonorte.com.br/noticia/a-estabilidade-a-um-mal-para-o-servia-o-paoblico-no-brasil/386231. Acesso em: 12 dez. 2019.

FERNANDES, Adriana; TOMAZELLI, Idiana. Bastidores: mudança em estabilidade do servidor continua sendo tema tabu no governo. *O Estado de S. Paulo*, 9 out. 2019. Disponível em: https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bastidores-mudanca-em-estabilidade-do-servidor-continua-sendo-tema-tabu-no-governo,70003043783. Acesso em: 10 dez. 2019.

FIOCRUZ. *Jessé de Souza: identidade do brasileiro é fruto de três mentiras contadas pela elite*. 2018. Disponível em: https://cee.fiocruz.br/?q=jesse-de-souza-identidade-do-brasileiro-e-fruto-de-tres-mentiras-contadas-pela-elite. Acesso em: 31 jan. 2021.

FORBES. Estabilidade é a principal preocupação das pessoas no trabalho, indicam estudos. *Forbes*. 1º out. 2014. Disponível em: https://forbes.com.br/carreira/2014/10/estabilidade-e-principal-preocupacao-das-pessoas-trabalho-indicam-estudos/. Acesso em: 10 dez. 2019.

GOBETTI, Sérgio. Trem da alegria tira R$ 4 bi da Previdência: Efetivação de 260 mil servidores perpetua gasto de R$ 20 bilhões. *O Estado de S. Paulo*, 7 ago. 2016. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,trem-da-alegria-tira-r-4-bi-da-previdencia,35621. Acesso em: 18 dez. 2019.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*: Tomo 6: Libro II: La administración paralela. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2012.

HAURIOU, Maurice. *Précis de droit administratif et de droit public*. Paris: Librairie de la Societé du Recueil Sirey, 1914.

HOBSBAWM, Eric John. *The age of capital*: 1848-1875. Londres: Abacus, 1977.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JODELET, Denise (Org.). *Les représentations sociales*. Paris: Presses Universitaires de france, 1989.

LÓPEZ, Elsa Santamaría. La precarización del empleo y de las relaciones laborales. In: LÓPEZ, Elsa Santamaría; PASCUAL, Amparo Serrano. *Precarización e individualización del trabajo*: claves para entender y transformar la realidad laboral. Barcelona: Editorial UOC, 2016.

LUHMANN, Niklas. *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp, 1997.

MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso*: ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo: Hucitec, 1994.

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

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MORAES, Patrícia. Estabilidade no serviço público pode ser alterada. *OCP News*, 17 nov. 2018. Disponível em: https://ocp.news/colunista/patricia-colunista/estabilidade-no-servico-publico-pode-ser-alterada/. Acesso em: 12 dez. 2019.

MOSCOVICI, Serge. *La psychanalyse*: son image et son public. Paris: Presses Universitaires de France, 1976.

MOURA, Francisco Ercilio; GONÇALVES, Francysco Pablo. A marca da violência nas relações de emprego: precarização e desregulamentação dos direitos trabalhistas no sector público brasileiro. *Interfaces*, v. 8, n. 2, 2020.

Disponível em: https://interfaces.leaosampaio.edu.br/index.php/revista-interfaces/article/view/743. Acesso em: 12 set. 2020.

PACHECO, Lorena. *TJSP afasta prefeito de Campinas por contratar 1.800 pessoas sem concurso público*. 2019. Disponível em: https://blogs.correiobraziliense.com.br/papodeconcurseiro/tjsp-afasta-prefeito-de-campinas-por-contratar-1-800-pessoas-sem-concurso-publico/. Acesso em: 1º fev. 2021.

SANTOS, Vitor Kleber Almeida. *Os limites constitucionais na criação de cargos de provimento em comissão na administração pública*. Dissertação (mestrado em direito) — Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

SCLIAR, Moacir. *Adeus, Maria Candelária*. 2010. Disponível em: www.academia.org.br/artigos/adeus-maria-candelaria. Acesso em: 4 fev. 2021.

SILVA, Bibiana Souza da. *O princípio da estabilidade e seu propósito*. 2017. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/55179/o-principio-da-estabilidade-e-seu-proposito. Acesso em: 25 set. 1981.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. *Formação econômica do Brasil*: uma reinterpretação contemporânea. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

SOUZA, Jessé José Freire de. *O Brasil tem jeito?* Sociedade e saúde em tempos de crise. Disponível em: https://youtu.be/Gy8yBHIHtaM. Acesso em: 31 jan. 2021.

SOUZA, Teresa Cristina Padilha de. *Mérito, estabilidade e desempenho*: influência sobre o comportamento do servidor público. Dissertação (mestrado em gestão empresarial) — Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.

TREVISAN, Andrei Pittol. *Análise de políticas públicas: o caso do Projeto Microbacias 1*. 195 f. Dissertação (Mestrado em administração) — Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

VARELLA, Claudia. *Quer estabilidade de um emprego público, mas não sabe que concurso fazer?* Disponível em: https://economia.uol.com.br/empregos-e-carreiras/noticias/redacao/2018/06/19/dicas-escolher-area-funcionalismo-publico-concurso.htm. Acesso em: 11 dez. 2019.

VILLA-VERDE FILHO, Erasto. A estabilidade no serviço público em face da proposta do governo "FHC" de "flexibilizá-la". *Revista de Informação*

Legislativa, Brasília, n. 134, abr./jun. 1997. Disponível em: www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/235/r134-16.PDF?sequence=4. Acesso em: 5 jul. 2020.

WENDEL, Bruno. Estabilidade financeira é o sonho de candidatos do concurso da Prefeitura. *Correio 24 Horas*, 16 jun. 2019. Disponível em: www.correio24horas.com.br/noticia/nid/estabilidade-financeira-e-o-sonho-candidatos-do-concurso-da-prefeitura/. Acesso em: 10 dez. 2019.