



**IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

# **O INSTITUTO DA ESTABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: TRAJETÓRIA DE UMA QUESTÃO CONTEMPORÂNEA**

**THIAGO AUGUSTO SCHMIDT DE MELO, MARCUS VINÍCIUS GONÇALVES DA CRUZ, KAMILA  
PAGEL DE OLIVEIRA,**

**GRUPO TEMÁTICO: 14 Estudos teóricos, históricos e  
comparados em Adm. Pública**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

# **O instituto da Estabilidade na Administração Pública Brasileira: trajetória de uma questão contemporânea**

## **Resumo:**

O artigo analisa a trajetória do instituto da estabilidade no escopo da Administração Pública no Brasil. Por meio de pesquisa qualitativa sustentada em revisão bibliográfica reflexiva, resgatou-se a interpretação da estabilidade ao longo do tempo. Os achados indicam que os Atos Institucionais 1, 2 e 5, exarados pelo Governo Militar a partir de 1964 se alinham com as ações propostas pela Proposta de Emenda Constitucional nº 32 de 2020. O artigo concluiu que a PEC 32/2020 guarda semelhanças ideológicas com os atos do período da ditadura militar em face do tratamento dado a estabilidade. O artigo contribui teoricamente ao reforçar sobre a fragilidade dos argumentos sobre a importância da quebra da estabilidade como assunto relevante para a efetividade no contexto da gestão pública e das reformas administrativas.

Palavras-chave: Estabilidade. Análise histórica. Administração Pública. Gestão de Pessoas.

## **1 Introdução**

O instituto da estabilidade no serviço público brasileiro tem sido foco de diversas interpretações desde que surgiu como um dispositivo legal a partir da Lei 2.942 de 1915, e uma garantia sob a perspectiva constitucional na Constituição Federal de 1934, por meio do artigo 169. Assim, os debates versam sobre seu papel modernizante na estruturação do Estado brasileiro (CAVALCANTE; SILVA, 2021), na continuidade das políticas públicas (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018), estruturação na gestão de servidores (BRAUNERT; BERNARDO; BRIDI, 2021), motivação dos servidores (OLIVEIRA et al., 2021), estatuto jurídico fundante da administração pública (DIPIETRO, 2013), ou entrave para a reforma do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1999), e obstáculo para evolução da administração pública brasileira como consta na justificativa da proposta pela Proposta de Emenda Constitucional 32 de 2020 (BRASIL, 2020).

No caso brasileiro, o principal objetivo da estabilidade é evitar demissões infundadas, de cunho político, para dar lugar ao favoritismo e simpatizantes da confiança do gestor, fato que causaria a interrupção dos serviços prestados, perda da qualidade e eficiência, causando prejuízo à população (GUIMARÃES FILHO, 2004).

As recentes propostas legislativas, de se alterar a Constituição Federal, com o intuito de aumentar o número de cargos sem estabilidade, reduzindo-a aos chamados “cargos de Estado” reacende o debate sobre sua relevância, ou não, dentro do serviço público e eventuais impactos que isso trará. Além disso, o estudo também se justifica pois, de modo geral,

a reforma da gestão pública não tem sido um exercício científico onde os programas foram lançados com objetivos definidos, e os resultados foram depois cuidadosamente medidos. Em geral, tem sido um caso de "hit-and-miss", marcado por fortes doutrinas, modas e preferências políticas. Não entrámos na atual crise fiscal internacional com receitas de melhoria testadas

e comprovadas. Ainda não possuímos uma base sólida de conhecimento (POLLITT, 2013).

Válido salientar que em contraponto a esse viés reformista, a própria Constituição Federal vigente prevê instrumentos avaliativos do servidor, como a Avaliação Especial de Desempenho. Existe ainda a Avaliação Periódica de Desempenho, para a medição e aferição de um bom desempenho do servidor já estável avaliando-o no cargo que ocupa. Porém, tais instrumentos não são aplicados adequadamente (BARBOSA, 1995; BRASIL, 2020), sendo que esta sequer é regulada no âmbito federal. Portanto, ao invés de se tentar regular ou melhorar os instrumentos já existentes, propõe-se uma medida mais drástica, qual seja, eliminar a estabilidade, sem um estudo mais aprofundado e detalhado, conforme discorre Pollitt (2013).

Em face disso, abre-se o debate acerca do instituto da estabilidade no serviço público, sua possível supressão ou mitigação com a Reforma Administrativa proposta pelo atual governo Bolsonaro (SECCHI et al., 2021) bem como a importância de se analisar os institutos existentes na Constituição Federal, que seriam passíveis de auxiliar na ponderação acerca da estabilidade e a gestão de pessoas no serviço público (RODRIGUES, 2021), sobretudo se bem implementados e aplicados – sendo uma alternativa à simples proposta de se excluir a estabilidade de boa parte dos cargos públicos no Brasil.

Assim, o artigo analisa a trajetória do instituto da estabilidade no escopo da Administração Pública no Brasil ao longo dos anos. Por meio de pesquisa qualitativa sustentada em revisão bibliográfica reflexiva, resgatou-se a interpretação da estabilidade no país.

O artigo estrutura-se em quatro seções, além desta parte introdutória. Apresenta a seguir as reflexões teóricas relacionadas com a estabilidade, como suporte para delineamento da temática. Na terceira seção são apresentados e analisados os principais achados da pesquisa, considerando os preceitos legais resgatados ao longo da trajetória estudada. Finaliza-se com as considerações finais e as referências utilizadas.

## **2 A Estabilidade: alguns conceitos e reflexões**

Conceituar algo nem sempre é um exercício simples. Todo conceito parte de paradigma(s), olhar(es) e experiência(s), que trazem consigo um acumulado de ideias que se desdobram em múltiplas definições. Assim, é possível encontrar conceitos da estabilidade em mais de um campo de conhecimento, sobretudo dentro do âmbito do

Direito e da Administração Pública e mesmo da Psicologia, conforme apontam Oliveira et al (2020).

Assim, Meirelles (2016) ressalta que a estabilidade

é a garantia constitucional de permanência no serviço público outorgada ao servidor que, nomeado para cargo de provimento efetivo, em virtude de concurso público, tenha transposto o estágio probatório de três anos, após ser submetido a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade (MEIRELLES, 2016, 383).

Frisa-se que para esse autor a estabilidade é uma “garantia constitucional”. Por sua vez, Fernandes (2010, p. 738-739), ao diferenciar os institutos da vitaliciedade e da estabilidade, diz que aquela é uma garantia dos membros da Magistratura e do Ministério Público, apenas alcançada com dois anos de efetivo exercício, após aprovação em estágio probatório, fazendo-se com que só se perca o cargo após processo judicial transitado em julgado. A estabilidade, por sua vez, também seria uma garantia, porém

é alcançada com três anos de efetivo exercício da atividade (estágio probatório) e deixa assente que o indivíduo (dotado de estabilidade) poder perder o cargo através de decisão em um processo administrativo ou processo judicial transitado em julgado (FERNANDES, 2010, p. 738-739)

Moraes (2009), discorre acerca da estabilidade do servidor público, descrevendo que o art. 41 da Constituição Federal consagra a regra de estabilidade, na qual o servidor, após nomeação para cargo de provimento efetivo, derivado de aprovação em concurso público, tendo efetivamente cumprido três anos de estágio probatório e aprovação em avaliação especial de desempenho será considerado estável.

Por sua vez, Bergue (2010) afirma que a estabilidade é “objeto de profunda controvérsia”, na medida em que, por um lado, auxilia na manutenção da proteção da burocracia no setor público, por outro, dificultaria alguns aspectos da gestão de pessoas, sendo uma “garantia constitucional que alcançam os servidores detentores de cargo público aprovados em estágio probatório” (2010, p. 29).

Abrucio (2007) e Rabelo (2011) afirmam que o surgimento da estabilidade no Brasil serviria como uma busca para dar à administração pública maiores ares de profissionalismo, aumentando-se sua eficiência, na medida em que a afastaria da pessoalidade, aproximando-a da legalidade e procedimentos padronizados, aptos a diminuir o clientelismo, numa aproximação do modelo weberiano burocrático. Portanto, a estabilidade, para tais autores, seria um instrumento, um meio, para se alcançar o tão sonhado princípio da impessoalidade, positivado no art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Tal pensamento irradiava de Weber (1963), que traz em seus estudos a

ideia de que a burocracia seria a melhor forma de se implementar a gestão, no caso, a pública.

Somando-se a tais argumentos, válido citar Souza (2002) que afirma ser a estabilidade, de fato, um mecanismo. Não obstante, dessa vez, um mecanismo para proteger os servidores de ingerências políticas e, conseqüentemente, de proteção da sociedade, já que ao se permitir uma maior liberdade de atuação dos servidores segundo às normas, ou uma liberdade vinculada à lei, ter-se-ia um menor grau de influência política sobre os burocratas para agir nos ditames legais.

De modo semelhante, Oliveira (2016) nos traz reflexões sobre o instituto, que serviria enquanto instrumento protetivo do servidor, ao afirmar que a

estabilidade, embora esta tenha origem também na necessidade de proteção do servidor público contra eventuais arbitrariedades políticas, estabelece também um *modus operandi* diferenciado. Não se pretende aqui afirmar que a estabilidade é a causa do baixo desempenho dos servidores públicos, tendo em vista que esse problema deveria ser solucionado por uma boa gestão e pela utilização adequada de instrumentos gerenciais, inclusive a própria avaliação de desempenho, mas sim reconhecer que a estabilidade exige que sejam utilizados diferentes instrumentos de motivação dos servidores públicos. Ou seja, pensar de maneira mais reflexiva em políticas de incentivo, carreira e desempenho que sejam condizentes com a maior segurança e garantia de vínculo trazidas pela estabilidade (OLIVEIRA, 2016, p. 209).

Em outro trabalho, Oliveira et al (2020, p. 3) afirma que o instituto nasceu como uma garantia ao servidor público, uma vez que, sendo estável, poderia servir ao interesse público de maneira independente, livre de amarras ou ingerências, seguindo e aplicando a lei. Com isso, atingir-se-ia o proposto por Machado e Umbelino (2001) enquanto função primordial da administração pública: servir à sociedade. Tais autores seguem o pensamento de que a administração pública se diferencia da privada, justamente por não objetivarem o lucro, logo há um *mínus* público a se atingir, que ultrapassa as esferas de “conchave”, barganhas políticas e favores recíprocos. Estes são inerentes à política, já a gestão pública necessita ter instrumentos protetivos próprios que a afaste, de alguma forma dessa personalidade, de um personalismo, conforme desenvolvido por Holanda (1995), para que o serviço público progrida constantemente, independentemente de quem seja o governo ou de quem esteja no governo.

Essa função separatista da estabilidade, de colocar a política de um lado e a administração de outro é um enfoque no qual parcela da doutrina a enxerga Wilson (1887). Este autor aborda sobre a necessidade de se separar as funções burocratas, típicas da administração pública, das funções políticas, típicas dos governantes. Para que aquelas funcionem sem entraves, de maneira a atender a coletividade, é necessário que a política

não controle o servidor público de maneira clientelista ou particular, elementos, estes, inerentes à política em si.

Um crítico da estabilidade, descrevendo-a, então, como um “empecilho” ou “entrave” de se desenvolver uma administração gerencial na administração pública é Bresser Pereira (1995). Seria ela, na verdade, um entrave ao desenvolvimento da administração pública gerencial, por enrijecer o serviço público, acomodando o servidor público em suas funções, desmotivando o trabalho, impedindo a cobrança de resultados e, também, dificultando a gestão de pessoas. Seria a estabilidade, então, um “privilégio” e, portanto, o melhor a se fazer é eliminá-la da administração pública. Raciocínio semelhante desenvolve Barbosa (1996) que afirma que a estabilidade cria uma proteção desmedida do servidor público, gerando descompromisso e ausência de um maior desempenho.

Em igual sentido, a Proposta de Emenda Constitucional nº 32 de 2020 critica o instituto da estabilidade (BRASIL, 2020). A PEC 32/2020 propõe a criação de novos vínculos do servidor público com o ente público, prevendo cinco tipos de vínculos jurídicos com o Estado: (i) vínculo de experiência, (ii) vínculo por prazo determinado, (iii) vínculo por prazo indeterminado (iv) cargos típicos de Estado; e cargo de liderança e assessoramento. No que tange a estabilidade, segundo a PEC, ficaria restrita aos servidores que ocuparem cargos típicos de Estado. Os demais cargos passariam a ter um vínculo mais precário, nos termos da justificativa da proposta da emenda que tramita na Mesa da Câmara dos Deputados:

Com vistas à garantia de eficiência da gestão pública, os servidores estáveis ocupantes de cargo típico de Estado só poderão perder o cargo público em virtude de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado; mediante processo administrativo, assegurado ao servidor ampla defesa; ou mediante avaliação periódica de desempenho, na forma da lei, assegurada a ampla defesa. Mesmos critérios serão aplicados aos servidores que já adquiriram estabilidade no serviço público. A gestão de desempenho e as condições de perda dos demais vínculos e cargos públicos serão estabelecidas em lei. Reservar a regulamentação desses temas para lei implica desconstitucionalizar a matéria e conferir maior autonomia ao legislador (BRASIL, 2020, grifo nosso).

Sob o argumento da eficiência da gestão pública a PEC 32/2020 traz extensas justificativas para a limitação da estabilidade. Não obstante, a análise da trajetória no tópico seguinte, demonstra coincidências histórias sobre a estabilidade do servidor público.

### **3 A Estabilidade e sua trajetória na Administração Pública brasileira**

Para que o instituto da estabilidade possa ser bem compreendido não se pode fugir de compreender as suas origens por meio de uma análise das Constituições Brasileiras, os seus derivativos primários até se chegar na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, texto normativo ao qual nossa bússola teórica aponta, impactando na gestão pública.

Frisa-se que a estabilidade não é uma criação do constituinte originário de 1988. A primeira Constituição brasileira a prever o instituto foi a Constituição Federal de 1934, com o intuito de inserir na administração pública brasileira um perfil mais burocrático, com o intuito de frear o patrimonialismo dominante que vigia até aquele momento.

Nesse sentido, tal instituto foi inserido com o objetivo de garantir a proteção da burocracia contra interesses políticos, a impessoalidade nas ações dos servidores e a continuidade do serviço público. Tal perspectiva vai ao encontro dos pressupostos da burocracia weberiana e coaduna-se com a perspectiva de separação entre a política e a administração. (OLIVEIRA *et al*, 2020, p. 2).

Constata-se que entre 1824 e 1891, tem-se, na verdade não a estabilidade em si, mas a “vitaliciedade”, conforme narrado anteriormente por Fernandes (2010) e previsto, atualmente, no artigo 95, inciso I, e art. 128, § 5º, inciso I, alínea *a*, da Constituição Federal vigente (BRASIL, 1988). Percebe-se que a origem da estabilidade tem laços estreitos com a vitaliciedade. Esta surge, num primeiro momento, na sequência, o ordenamento jurídico pela primeira vez com a Lei Federal 2.924 de 1915, e com a Constituição de 1934, quando se previa a vitaliciedade aos membros da magistratura e professores de instituições de ensino superior e aos nomeados por concurso para os institutos oficiais e a estabilidade aos servidores públicos de um modo geral, após dois anos, se aprovados em concurso público, ou após dez anos, para os demais servidores (BRASIL, 1934).

Segundo nos afirma Pacheco (2010), a positivação da estabilidade do texto constitucional representa um marco na inserção de certas regras do modelo burocrático, como, também, o acesso ao serviço público através do concurso público.

Já a Constituição de 1937 restringiu a vitaliciedade somente para os magistrados e a estabilidade também esteve presente (BRASIL, 1937). Na sequência, a Constituição brasileira de 1946 voltou a prever a vitaliciedade aos juízes e professores concursados do segundo grau e ensino superior. Segundo Oliveira *et al* (2020) a estabilidade assume, então, um caráter gerencial.

Por sua vez, chama-se atenção para o Ato Institucional nº 1 de 1964 (BRASIL, 1964), que alterou a, então vigente, Constituição de 1946.

Oriundo do regime ditatorial, o ato supracitado suspendeu a vitaliciedade e a estabilidade de todos os servidores pelo prazo de 6 (seis) meses, em seu art. 7º. Chama-se atenção para tal fato, uma vez que, não coincidentemente, ao se instituir uma ditadura governamental, no primeiro ato institucional emanado pelo governo militar, buscou se alterar a Constituição Federal de 1946. E um dos objetivos emanados dessa ação foi a de suspender de imediato a vitaliciedade e estabilidade de todos os servidores públicos.

Essa medida nos leva a refletir que instituições fortes, com servidores estáveis, não são interessantes para a implementação de governos autoritários. Tal fato histórico nos permite interpretar que um governo que almeja comandar com maior centralização decisória, sem intervenções ou controle de seus atos, busca enfraquecer as instituições públicas e, conseqüentemente, para isso, como no caso, retirou-se a estabilidade e vitaliciedade pelo prazo de seis meses.

Em tempos como os atuais, em que se assiste nos noticiários membros eleitos democraticamente flertarem com a volta do regime militar, é válido se recordar a forma pela qual o regime ditatorial no período de 1964-1985 atuava, citando-se, na íntegra, os dois parágrafos iniciais do art. 7º, do Ato Institucional nº 1, que passou, então, a permitir no prazo fixado no *caput* a demissão sumária dos servidores públicos, sem contraditório ou ampla defesa, mediante decreto dos chefes do Poder Executivo:

**Art. 7º - Ficam suspensas, por seis (6) meses, as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade e estabilidade**

**§ 1º - Mediante investigação sumária, no prazo fixado neste artigo, os titulares dessas garantias poderão ser demitidos ou dispensados, ou ainda, com vencimentos e as vantagens proporcionais ao tempo de serviço, postos em disponibilidade, aposentados, transferidos para a reserva ou reformados, mediante atos do Comando Supremo da Revolução até a posse do Presidente da República e, depois da sua posse, por decreto presidencial ou, em se tratando de servidores estaduais, por decreto do governo do Estado, desde que tenham tentado contra a segurança do País, o regime democrático e a probidade da administração pública, sem prejuízo das sanções penais a que estejam sujeitos.**

**§ 2º - Ficam sujeitos às mesmas sanções os servidores municipais.** Neste caso, a sanção prevista no § 1º lhes será aplicada por decreto do Governador do Estado, mediante proposta do Prefeito municipal (BRASIL, 1964, grifos nosso).

Por sua vez, no ano seguinte, em 27 de outubro de 1965, com a edição do Ato Institucional nº 2, o governo militar suspendeu novamente as garantias constitucionais da



vitaliciedade, da estabilidade e, também, da inamovibilidade. Dessa vez, ao contrário do AI-1 em que a suspensão foi pelo prazo de seis meses, no AI-2 a suspensão foi por tempo indeterminado, mantendo-se vigente, ainda, a Constituição de 1946. Nos termos literais do dispositivo:

Art. 14 - Ficam suspensas as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, bem como a de exercício em funções por tempo certo.

Parágrafo único - Ouvido o Conselho de Segurança Nacional, os titulares dessas garantias poderão ser demitidos, removidos ou dispensados, ou, ainda, com os vencimentos e as vantagens proporcionais ao tempo de serviço, postos em disponibilidade, aposentados, transferidos para a reserva ou reformados, desde que demonstrem incompatibilidade com os objetivos da Revolução (BRASIL, 1965).

Passando-se, então, cerca de três anos do regime militar, uma nova Constituição, a de 1967, passou a prever novamente a estabilidade, vinculando-a a necessidade de ser aprovado em concurso público. Já a vitaliciedade passou a ser exclusiva de magistrados, membros de tribunais superiores e militares, oficiais de justiça, professores catedráticos, membros de tribunais de contas (BRASIL, 1967).

Não obstante a “volta” da estabilidade em 1967, tal fato não durou muito tempo, pois, no ano seguinte, em 13 de dezembro de 1968, o Ato Institucional nº 5, considerado o Ato Institucional mais repressivo da ditadura (MARINHO, 2020), em que uma série de direitos foram suprimidos, suspendeu, novamente, a vitaliciedade, a estabilidade e a inamovibilidade e, desta vez, os poderes do Presidente foram ampliados. Além do âmbito federal, o parágrafo segundo do art. 6º, do AI-5, passou a permitir que o Presidente intervisse, além da União, nos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, seja na administração direta, seja na indireta, autorizando a demissão de servidores de todos os entes federativos mediante decreto:

Art. 6º - **Ficam suspensas as garantias constitucionais ou legais de: vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade**, bem como a de exercício em funções por prazo certo.

§ 1º - **O Presidente da República poderá mediante decreto, demitir, remover, aposentar ou pôr em disponibilidade quaisquer titulares das garantias referidas neste artigo**, assim como empregado de autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e demitir, transferir para a reserva ou reformar militares ou membros das polícias militares, assegurados, quando for o caso, os vencimentos e vantagens proporcionais ao tempo de serviço.

§ 2º - **O disposto neste artigo e seu § 1º aplica-se, também, nos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios** (BRASIL, 1968, grifos nosso).

Assim, analisando-se os Atos Institucionais emanados durante o governo militar, dos cinco primeiros, em três deles, AI-1, AI-2 e AI-5, a estabilidade foi objeto de supressão por parte do Estado. Interessante se frisar, também, que o governo militar até tentou reestabelecer a estabilidade na Constituição de 1967. Porém, essa tentativa durou pouco, pois, no ano seguinte, a estabilidade foi suspensa novamente pelo AI-5 que se manteve vigente até o ano fim de 1978, quando a Emenda Constitucional nº 11 de 1978 restabeleceu a vigência da Constituição Federal de 1967 (BRASIL, 1978).

Nesse contexto, de 1964 a 1978, praticamente por quase 14 (quatorze) anos a estabilidade foi suspensa, com a exceção de poucos meses entre 1964 e 1965 e entre 1967 e 1968, quando, em teoria, a estabilidade se manteve valendo por brechas legais no AI-1 e em decorrência da vigência da Constituição de 1967, logo suspensa pelo AI-5 em 1968. Tal fato será melhor refletido na conclusão deste artigo.

Na sequência da análise da trajetória histórica, como dito, em 1º de janeiro de 1979 (BRASIL, 1978) a Constituição de 1967 voltou a vigor e, junto com ela, a estabilidade dos servidores públicos. Esta pesquisa não encontrou novos registros de supressão desse instituto entre 1979 e 1988, porém, dado o contexto narrado, não se afasta a possibilidade de algum fato histórico ter passado despercebido por este estudo.

Assim, em 1988, retomando-se o regime democrático, promulga-se a Constituição Federal de 1988. A vitaliciedade, então, passa a ser restrita aos membros da magistratura e do ministério público, e já para os demais servidores públicos, aprovados em concurso público, estes se tornam estáveis nos termos do art. 41 (BRASIL, 1988), alterado pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, tendo-se a seguinte redação vigente:

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 (BRASIL, 1998).

Já os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, em seu art. 19 (BRASIL, 1988), conferiu aos servidores não concursados o direito de adquirir a estabilidade se já estivessem em exercício há pelo menos cinco anos contínuos na data da promulgação da Constituição de 1988. Verifica-se, assim, que a última alteração na Constituição Federal se deu em 1998, que nas palavras de Oliveira et al (2020) objetivou-se implementar

uma Reforma gerencial no Brasil, formalizada pelo PDRAE, publicado em 1995. Tal mudança fez parte da tentativa de substituir a administração burocrática e instituir a administração gerencial, inspirada em elementos do setor privado, como a definição de metas e busca por resultados. A reforma foi executada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

No que diz respeito à estabilidade, havia a percepção de que “a rigidez da estabilidade assegurada aos servidores públicos civis impede a adequação dos quadros de funcionários às reais necessidades do serviço e dificulta a cobrança de trabalho” (BRASIL, 1995, p. 27).

Nesse documento, teve-se a alteração do artigo 41 da CF/88, condicionando a aquisição da estabilidade após três anos de efetivo exercício, e não mais a dois anos, para os servidores nomeados para cargo efetivo em virtude de concurso público (BRASIL, 1998) (...) (OLIVEIRA *et al*, 2020, p. 7).

Dessa forma, constata-se que a estabilidade tem variado ao longo do tempo e das Constituições. Nascendo, à princípio, apenas o instituto da vitaliciedade, que vai se desdobrar na estabilidade, numa tentativa de se burocratizar o regime institucional do serviço público brasileiro. Varia-se, ao longo do tempo, o lapso temporal para sua aquisição e sua vinculação ou não com o concurso público. Chama-se atenção para sua suspensão durante a instauração do regime militar em 1964, algo que vai impactar e nos fazer refletir sobre os porquês de não se querer um servidor público estável em tempos de repressão.

Já em 1988 a Constituição não inova tanto em comparação com a de 1967, porém em 1998, com a Emenda Constitucional nº 19, a Carta Magna passa a prever mecanismos instrumentais de gestão pessoas, quais sejam, a avaliação especial de desempenho (obrigatória para todos os servidores que estejam em estágio probatório) e a avaliação periódica de desempenho (facultativa, a ser aplicada aos servidores estáveis e ainda carente de regulamentação no âmbito federal).

#### **4 Considerações Finais**

Esse artigo buscou fazer um resgate da trajetória sobre o instituto da estabilidade, desde a sua gênese até as discussões mais recentes sobre o tema, destacando-se apontamentos de estudiosos do tema. As reflexões da literatura foram consideradas do ponto de vista das diversas críticas feitas à estabilidade, até se chegar numa das mais recentes discussões levantadas sobre o tema, trazidas pela PEC 32 de 2020. Viu-se que a proposta de emenda à Constituição se aproxima politicamente do que foi feito durante o período da ditadura militar, de 1964 a 1978, em especial pelos Atos Institucionais 1, 2 e

5, que suspenderam o instituto da estabilidade por quase 14 anos de todo o serviço público brasileiro. Em face disso, algumas considerações finais devem ser pontuadas.

A primeira delas é que o estudo da administração pública durante o período militar deve ser mais bem investigado pela academia. Uma pesquisa mais aprofundada acerca da eficiência e desempenho dos servidores públicos entre 1964 e 1978 merece ser desenvolvida, seja por meio de uma revisão bibliográfica mais detalhada da época, seja por meio da análise de dados quantitativos acessíveis e disponíveis. Tal sugestão se dá pelo fato de que uma corrente administrativa, de cunho gerencial e reformista, afirmar que a estabilidade no setor público é um entrave, um empecilho ao desempenho eficiente do setor público.

Se de fato a estabilidade afeta a eficiência da gestão pública, ao ponto de restringi-la somente às carreiras típicas de Estado, se tal afirmação for verdadeira, um estudo aprofundado, da época do governo militar, acerca do desempenho do setor público poderia confirmar ou não tal hipótese, em que pese o regime de exceção. Se, de fato, a estabilidade prejudica a eficiência do serviço público, os dados e registros dos anos de 1964 a 1978 permitirão concluir, ou ao menos apontar, se a supressão efetuada aumentou ou não o desempenho do servidor e dos serviços públicos desenvolvidos.

Sugere-se, ainda, num novo estudo, fazer um levantamento do quantitativo de servidores públicos que foram demitidos por decreto do Presidente entre 1964 a 1978, para se ter uma noção, em números, do efeito da inexistência da estabilidade na área pública.

Além disso, uma outra consideração que se deve fazer é a respeito das coincidências supressivas da estabilidade apontadas durante o regime militar, com os Atos Institucionais de nº 1, 2 e 5, e com a busca da PEC/32 2020 em suprimir a estabilidade de boa parte dos servidores públicos, restringindo-a apenas aos “cargos típicos de Estado”. Dos cinco vínculos dos servidores públicos com o Estado que a PEC propõe, somente em um deles a estabilidade estará presente. Nos demais não. Essa aproximação ideológica, obviamente, não se mostra um mero acaso.

E aí, questiona-se: a supressão da estabilidade no serviço público interessa a quem?

Com base nessa breve análise de trajetória trazida, à luz dos Atos Institucionais de nº 1, 2 e 5, podemos afirmar que naquele momento o afastamento de diversas garantias constitucionais, dentre elas a estabilidade, possibilitou interferência direta do governo em face dos servidores, com demissões sumárias. Se a história nos aponta nesse sentido, há

de se, ao menos, refletir com qual intuito, nos idos de 2020, novamente se busca suprimir a estabilidade de parte significativa dos cargos públicos.

A justificativa apresentada na PEC/32 2020 se dá pelo aumento da eficiência da gestão pública. Porém, com base nessa análise histórica, sobretudo pela identificação ideológica e afinidade entre o governo Bolsonaro e os governos militares, publicamente elogiados pelo então Presidente da República, de conhecimento de todos, não se pode afastar um possível intuito de se ter um maior controle do governante em relação àqueles servidores que ocupam funções públicas, não só dos comissionados, mas sobretudo em face dos demais servidores.

### **Agradecimento**

Os autores agradecem à CAPES, à FAPEMIG e ao CNPq pelo apoio à pesquisa.

### **Referências**

ABRUCIO, L. F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro. Edição Especial Comemorativa: p. 67-86. 2007.

BARBOSA, L. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 3, set-dez. 1996.

BERGUE, S.T. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. 3. ed. Caxias do Sul, RS: Educs, 2010.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil. Rio de Janeiro, 1824. Senado Federal. 1824. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso 03/04/18.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Senado Federal. 1891. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso 03/04/18.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Senado Federal. 1934. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm) . Acesso 03/04/18.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Senado Federal. 1937. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm) . Acesso 03/08/21.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Senado Federal. 1946. . Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm) . Acesso 03/08/21.

BRASIL. Ato Institucional nº 1 de 9 de abril de 1964. Brasília, DF: Senado Federal. 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-01-64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm)

BRASIL. Ato Institucional nº 2 de 27 de outubro de 1965. Brasília, DF: Senado Federal. 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-02-65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm)

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso 03/08/21.

BRASIL. Ato Institucional nº 5 de 13 de dezembro de 1968. Brasília, DF: Senado Federal. 1968. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm)

BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional nº 11 de 13 de outubro de 1978. Brasília, DF: Senado Federal. 1978. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc11-78.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc11-78.htm)

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso 03/08/21.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 04 de Junho de 1998. Modifica regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: [s.n.], 1995.

BRAUNERT, M.; BERNARDO, K.; BRIDI, M.. Impactos da reforma administrativa sobre as formas de contratação e a estabilidade no setor público. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26 n. 84, e83056, 2021.

CAVALCANTE, P.; SILVA, M. (Orgs.). Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios. Brasília: IPEA, 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. Estabilidade do Servidor Público. In: CANOTILHO, J. J. G; MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L. (coord.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013.

FERNANDES, B. G.. Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MACHADO, E. M.; UMBELINO, L. M. A questão da estabilidade do servidor público no Brasil: perspectivas de flexibilização. Brasília. (Enap: texto para discussão). 2001.

MARINHO, M. G. S. M. C.; MEZA, E. ; FONSECA, K. C. D. . SINDICALISMO, AUTORITARISMO E REPRESSÃO ENTRE DOIS POLOS: As greves metalúrgicas de Osasco em perspectiva histórica(1968-1980). **POLÍTICA & TRABALHO (UFPB. IMPRESSO)**, v. 1, p. 9, 2020.

MEIRELLES, H. L, FILHO, J. E. B, & BURLE, C. R. (2016). Servidores Públicos / Hely Lopes Meirelles, Emmanuel Burle Filho. In: *Direito administrativo brasileiro*. 42.

Ed. / Atual. Até a Emenda Constitucional 90, de 15.09.2015. São Paulo: Malheiros. 968 p.

MORAES, A. de. Direito Constitucional – 24. Ed – São Paulo: Atlas, 2009.

OLIVEIRA, E. de; CRUZ, Ê. V. P. da; OLIVEIRA, D. A. de A.; RUWER, L. M. E.; PEDROSA, R. A.; ANDRADE, D. F.; & REDIN, E. (2020). A relação entre a (in)eficiência e a estabilidade no serviço público. *Braslian Journal of Production Engineering*, 6 (2), Edição Especial “Gestão Pública”, 188-204.

OLIVEIRA, K. P.; VIEIRA, G. M.; LOPES, L. C.; CARMOS, M. M.. *A estabilidade no serviço público brasileiro: proteção da burocracia ou dos burocratas?* - As ciências sociais aplicadas e a competência no desenvolvimento humano 1 [recurso eletrônico] / Organizadora Luciana Pavowski Franco Silvestre. – Ponta Grossa, PR: Atena Editora, 2020, 1-25.

OLIVEIRA, K. P. de. Implementação de Políticas de Gestão de Pessoas do Estado de Minas Gerais: uma análise das políticas de avaliação de desempenho individual e certificação ocupacional. Tese de doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Belo Horizonte, 2016.

OSZLAK, O. El servicio civil en América Latina y el Caribe: Situación y retos futuros, 2003.

MARIANO, C. M.; SOUSA, F. A. Q.; Estabilidade no serviço público: privilégio ou garantia ao próprio serviço público? Entre o direito à boa Administração Pública e a vedação ao retrocesso social. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 80, p. 125-152, abr./jun. 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i80.1197.

OLIVEIRA, K. P.; PAULA, M. T. M. S.; PAIVA, L. R. O.; ANDRADE, K. O. F.; COURA, E. R.. A estabilidade no setor público brasileiro: o que pensam os servidores públicos? **Revista de Carreiras e Pessoas**, v. 11, n. 2, p. 283-304, 2021.

PACHECO, R. S. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil: desafios para o Estado democrático do século XXI. In: ABRUCIO, F. L.;

POLLITT, C.. What do we know about Public Management Reforms: concepts, models and some approximate guidelines. Paper supporting a presentation to the conference “Towards a comprehensive reform of public governance. Lisboa, 2013.

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32 de 3 de setembro de 2020 [PEC 32] (2020). Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>>. Último acesso: 17/08/2021.

RABELO, F. L. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. Vol. 3 Nº 6. 2011.

RODRIGUES, A. L.. Ser servidor: estigma e vocação em perspectiva. In: SILVA, Anielson B. (Org.) Gestão de pessoas por competências nas instituições públicas brasileiras. João Pessoa: Editora UFPB, 2021.

SECCHI, L.; FARRANHA, A. C.; RODRIGUES, K. F.; BERGUE, S. T.; MEDEIROS-COSTA, C. C.. Reforma Administrativa no Brasil: passado, presente e perspectivas para

o futuro frente à PEC 32/2020. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 83, p. 1-17, e-82430, 2021.

SOUZA, T. C. P. D.. Mérito, estabilidade e desempenho: influência sobre o comportamento do servidor público. 2002. 123f. Dissertação de mestrado em administração pública e de empresas. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. 2002.

WEBER, M.. Ciência e Política,. Duas Vocações. São Paulo: Editora Cultrix, 1996.

WEBER, M. Ensaios de Sociologia. 5. ed. JC Editora. 1963.

WILSON, W. The study of administration. *Political Science Quarterly*, v.2, n.1, 197-222. 1887.