



FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE - FANESE
CURSO DE DIREITO

JOSÉ DE MELO MENEZES FILHO

**A PROPOSTA DE REFORMA ADMINISTRATIVA E O FUNCIONALISMO DOS
SERVIDORES PÚBLICOS**

ARACAJU
2020

M543p

FILHO, José de Melo Menezes

A PROPOSTA DE REFORMA PROPOSTA DE REFORMA ADMINISTRATIVA E O FUNCIONALISMO DOS SERVIDORES PÚBLICOS / José de Melo Menezes Filho; Aracaju, 2020. 20p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe. Coordenação de Direito.

Orientador(a) : PROF. ME. ANDRÉ LUCAS SILVA SANTOS.

1. Servidores Públicos 2. Administração Pública 3. Proposta 4.

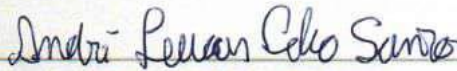
Elaborada pela bibliotecária Lícia de Oliveira CRB-5/1255

JOSÉ DE MELO MENEZES FILHO

A PROPOSTA DE REFORMA ADMINISTRATIVA E O FUNCIONALISMO
DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Monografia apresentada à Coordenação do curso de DIREITO da FANESE, como requisito parcial e elemento obrigatório para a obtenção do grau de bacharel em DIREITO, no período de 2020.1.

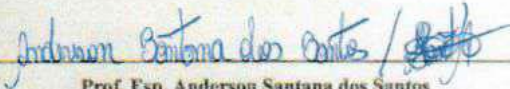
Aprovado (a) com média: 10



Prof. Me. André Lucas Silva Santos
Orientador



Prof. Esp. Silvio Eduardo de Assunção Vieira Carvalho
2º Examinador



Prof. Esp. Anderson Santana dos Santos
3º Examinador

Aracaju (SE), 10 de JUNHO de 2020.

A PROPOSTA DE REFORMA ADMINISTRATIVA E O FUNCIONALISMO DOS SERVIDORES PÚBLICOS*

José de Melo Menezes Filho

RESUMO

O presente artigo científico busca analisar a tentativa do governo de aplicar um novo modelo de administração pública no Brasil. Esse tipo de proposta de reforma possui debates relevantes na história da administração brasileira, alcançando os campos jurídicos, econômicos e sociais. Adota-se a metodologia dedutiva e o uso do procedimento de pesquisa qualitativa e bibliográfica. Foi feita uma análise de argumentos contrários e favoráveis da atual proposta, para melhor entender os motivos e objetivos do que está sendo proposto, percebendo-se que as normas atuais já propiciam flexibilidade legal e que não estão sendo aplicadas corretamente ao funcionalismo dos servidores públicos, levando os legitimados a uma reforma imediatista. Este trabalho objetiva apresentar a administração pública atual, analisar o histórico das reformas administrativas e finalmente discutir a recente proposta das mudanças no funcionalismo dos servidores públicos.

Palavras-chave: Servidores Públicos. Administração Pública. Proposta. Governo.

1 INTRODUÇÃO

O governo brasileiro retornou a buscar uma reforma administrativa no setor público, racionalizando a vida dos seus servidores. Em meados da década de 1990, com a necessidade da reforma gerencial, alguns dos pontos dessa nova reforma já eram comentados.

A ideia de um novo modelo de administração pública nasceu no governo anterior, intuindo tornar o serviço público competitivo como a iniciativa privada. Afirma-se que a reforma é crucial diante da emergência fiscal e econômica que vive o país há vários anos.

A discussão começou a ganhar força com a procedência da reforma da previdência em 2019, mais especificamente quando passou pelo primeiro turno. Foi a partir daí que saíram as repercussões das reformas tributária e administrativa.

Se prosperar, a reforma administrativa mudará significativamente e injustamente vários pontos quanto ao funcionalismo dos servidores públicos.

Apesar de não haver o texto oficial da PEC da Reforma Administrativa, muito está sendo debatido e confirmado pelos seus ideais e adeptos, além de causar bastante polêmica e

*Artigo apresentado à banca examinadora do curso de Direito da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe, em julho de 2020, como critério parcial e obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Direito. Orientador: Prof. André Lucas Silva Santos

controvérsias em todo país. Fatos que comprovam tamanha relevância jurídica, econômica e social desse tema.

Afirma-se que tais reações mexem com o *status* da reforma. Inclusive, o tanto de resistência fez com que atrasasse o envio do texto para o congresso. Claro que, não se esconde a instabilidade política que vive o governo também como uma das causas principais do atraso, isto é, um governo que vive coberto de ameaças quanto ao seu executivo e suas ações, causando desequilíbrio, descredito e divisão socioeconômico.

A proposta de reforma e seus pontos já foram afirmados várias vezes, por meio do Ministério da Economia e, até mesmo, ratificada pelo Chefe do Executivo (FOLHA DIRIGIDA, 2020). Além disso, tudo indica que será bem recebida pelo congresso nacional, ressaltando-se os discursos do atual presidente da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2019).

O maior defeito do debate sobre a Proposta de Reforma Administrativa e o Funcionalismo dos Servidores no Brasil, é que as pessoas supõem que todos os servidores são iguais.

Diante desse contexto, este estudo pretende analisar a atual proposta para com o funcionalismo dos servidores públicos, examinar suas ideias e objetivos, assim como, identificar as principais justificativas apontadas pelos gestores.

2 DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988 dispõe princípios expressos e implícitos atribuídos à administração pública, sendo que ambos possuem a mesma relevância jurídica. Tais princípios devem ser observados, pois possuem força cogente como as regras jurídicas. O desrespeito a qualquer deles gera nulidade e pode configurar ato de improbidade administrativa. (BRASIL, 1988).

Não existe hierarquia entre os princípios, nem podem ser vistos com valor absoluto. O que pode haver diante de um conflito entre dois princípios é a aplicação do método da ponderação, de acordo com o caso concreto.

O *caput* do art. 37, da CF, elenca os princípios fundamentais explícitos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]. (BRASIL, 1998).

O princípio da legalidade limita a atuação da administração pública, vinculando seus atos à lei. A impessoalidade ausenta a subjetividade nas decisões administrativas, sendo o interesse público o fim das atuações estatais, proibindo favoritismos e perseguições. A moralidade exige probidade na conduta dos agentes públicos. A publicidade, por sua vez, é requisito de eficácia, permitindo a divulgação dos atos praticados pela administração pública, com exceção dos atos sigilosos. Por fim, o princípio da eficiência exige do agente atuação do melhor modo possível para alcançar os melhores resultados, revelando o modelo gerencial.

Quanto aos princípios implícitos, decorrem da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público, ambos os princípios fundamentam o regime jurídico-administrativo. O primeiro atribui prerrogativas na atuação direta e indireta da administração, o segundo limita a atuação estatal de forma direta, além de vedar a renúncia de poderes. Respectivamente, enquanto um é poder o outro é limite.

Compõe-se a administração pública pela administração direta e indireta, em que consiste na gestão dos interesses da coletividade, através da prestação de serviços públicos. (CUNHA, 2014).

A administração pública direta é titular e executora do serviço público, consistindo em um conjunto de órgãos públicos que integram as entidades políticas (União, Estados, Distrito federal e Municípios), aos quais foi atribuída a competência para o exercício das atividades administrativas típicas do estado, de forma centralizada.

Quanto aos órgãos públicos, citado no tópico anterior, são centros de competência despersonalizados, que resultam de um processo de desconcentração, sejam na administração direta ou na indireta, em que a pessoa jurídica se desmembra em unidades internas para propiciar melhoria na sua organização estrutural. Isto é, dentro de uma mesma pessoa jurídica, as competências são segmentadas e atribuídas a um órgão.

A administração pública indireta, por sua vez, consiste no conjunto de entidades administrativas (autarquia, fundação pública, empresa pública e sociedade de economia mista) que, vinculadas à respectiva administração direta, têm o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada, decorrente do princípio da especialidade.

Diferentes dos órgãos, as entidades da administração indireta possuem personalidade jurídica própria, patrimônio próprio e capacidade processual. Bem como, possuem capacidade de autoadministração, com certa independência em relação ao poder central.

Ressalta-se que as entidades da administração indireta gozam de autonomia administrativa para desempenhar suas atividades, pois mesmo vinculadas à administração direta, não são subordinadas a ela. Mas existe o controle ou tutela de aspecto finalístico, na forma da supervisão ministerial, exercido pelos órgãos do poder central, nos limites da lei.

As Autarquias são pessoas jurídicas de direito público e prestam serviço típico de Estado. São criadas e extintas por meio de lei específica, conforme art. 37, XIX, da CF (BRASIL, 1988), além de seguir regime único de pessoal, gozar de imunidade tributária e privilégios processuais. Respondem de forma objetiva e direta, pelos prejuízos causados por seus agentes. Os seus bens são bens públicos.

A Fundação Pública atua em atividades de interesse social, possuindo imunidade tributária recíproca. Respondem, de forma objetiva, as atuações dos seus agentes e estão sujeitas à fiscalização exercida pelos Tribunais de Conta.

As Fundações Públicas podem ter natureza de direito público e privado. As de direito público são criadas por lei, possuem bens públicos e regime único de pessoal. As de direito privado têm seus bens privados e são regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), sua criação depende de autorização de lei específica.

As Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista também dependem de autorização de lei específica, sendo ainda necessário registro dos atos constitutivos. Essas estatais podem prestar serviços públicos ou explorar atividade econômica em sentido estrito. Ambas possuem personalidade jurídica de direito privado, sendo regidas pela CLT. Seus empregados, apesar de serem obrigados a fazer concurso público, não detêm estabilidade e, em regra, não estão sujeitos ao teto constitucional de remuneração.

As Sociedades de Economia Mista são sempre sociedades anônimas e possuem capital misto – maior parcela pública, enquanto a Empresa Pública possui capital integralmente público e é constituída sob qualquer das formas admitidas em direito.

Quadro 1 - Características das entidades da Administração Pública Indireta

	Autarquia	Fundação Pública	Empresa Pública	Soc. Eco. Mista
Natureza Jurídica	Direito Público	Direito Público ou Privado	Direito Privado	Direito Privado
Criação	Diretamente por Lei – Ato Constitutivo	Pública – Diretamente por lei Privada - Autorizada por Lei	Autorizada por Lei + Registro Público	Autorizada por Lei + Registro Público

Patrimônio	Bens Públicos	Pública – Bens Públicos	Bens não públicos	Bens não públicos
		Privada – Bens não Públicos		
Regime de Pessoal	Único – Estatutário ou CLT	Único – Estatutário ou CLT	CLT	CLT
Especificidades	Atividades típicas de Estado Imunidade Tributária Responsabilidade Civil Objetiva e Direta	Atividade de interesse social Imunidade Tributária Recíproca Responsabilidade Civil Objetiva	Exploradoras de Atividade Econômica ou Prestadoras de Serviços Públicos Qualquer forma admitida em direito – Capital 100% Público	Exploradoras de Atividade Econômica ou Prestadoras de Serviços Públicos S/A – Capital Público = 50% + 1

As estatais que exploram atividades econômicas em sentido estrito estão sujeitas, predominantemente, ao regime de direito privado, não têm direito à imunidade tributária e privilégios fiscais, salvo se houver monopólio ou for extensível ao setor privado. As estatais prestadoras de serviços públicos podem ser destinatárias de privilégio fiscal e possuem imunidade tributária recíproca, estando sujeitas, predominantemente, ao regime de direito público. Essas últimas respondem de forma objetiva pela atuação de seus agentes.

Portanto, na centralização, o Estado executa diretamente suas tarefas. Na descentralização o Estado delega seus serviços, executando-os de forma indireta. E na desconcentração, o Estado se desmembra em órgãos dentro de uma pessoa jurídica.

As modalidades de descentralização podem ser por delegação ou colaboração a particulares, através de ato ou contrato, sendo transferida apenas a execução do serviço por prazo determinado; por outorga ou serviços a administração indireta, transferindo a titularidade e a execução do serviço por prazo indeterminado, através de lei, a exemplo das autarquias e fundações públicas; e territorial ou geográfica, com atribuições genéricas para criação dos territórios federais.

Importa-se comentar sobre as entidades paraestatais. São entidades que se colocam ao lado do Estado. Em sentido formal, estão fora da administração pública, mas colaboram com o Estado no desempenho de atividades de interesse público. Tais entidades compõem o chamado terceiro setor, já que o Estado é considerado o primeiro setor e o mercado compõe o segundo setor.

Referente aos consórcios públicos, são pessoas jurídicas que estabelecem relações de cooperação federativa entre entes federativos, em que a lei prevê integração à administração indireta, caso o consórcio seja de direito público.

Por fim, vale destacar que o Servidor Público é apenas uma espécie do amplo significado de Agente Público, em que este engloba os agentes políticos, administrativos, honoríficos, delegados, credenciados e de fato.

Na categoria dos agentes administrativos, existem importantes diferenças entre Cargo, Emprego e Função Pública. Esta última é caracterizada pelo vínculo de natureza contratual, mas não celetista, sendo regida pelo regime jurídico especial e ocupada por função de confiança ou contratação temporária de excepcional interesse público, não exigindo prévio concurso público.

O Emprego Público e o Cargo Público dependem de aprovação prévia em concurso público de provas ou provas e títulos, conforme prevê o inciso II do art. 37, da CF:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (BRASIL, 1988).

Cargo Público é ocupado por servidor público e seu vínculo tem natureza legal, sendo regido pelo regime estatutário de direito público. Já o Emprego Público possui regime jurídico celetista, predominantemente privado, sendo ocupado pelo empregado público e seu vínculo tem natureza contratual (CLT).

Quadro 2

Cargo Público	Emprego Público	Função Pública
Servidor Público	Empregado Público	Função de confiança ou contratação temporária de excepcional interesse público
Estatutário (direito público)	Celetista (Predominantemente direito privado)	Regime jurídico especial
Vínculo de natureza legal	Vínculo de natureza contratual (CLT)	Vínculo de natureza contratual, mas não celetista

3 PRINCIPAIS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL

Houve muitas tentativas de mudanças na história das reformas administrativas do Brasil. Porém, na realidade, poucas produziram os efeitos que buscavam.

Com a chegada da família real, em 1808, é criada uma demanda de cargos públicos que eram ocupados por critérios pessoais e sociais. Mais à frente, antes de 1930, vigorava uma combinação de clientelismo e patrimonialismo no Estado, assemelhando-se a um mercado de votos por cargos públicos.

Em 1930, no governo de Getúlio Vargas, foi proposta uma reforma administrativa, com o intuito de eliminar a desorganização administrativa, reagindo ao patrimonialismo do Estado. (COSTA, 2008).

O órgão encarregado de organizar a reforma foi o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), sendo efetivamente organizado em 1938, com a missão de definir e executar a política para o pessoal civil, inclusive a admissão mediante concurso público e a capacitação técnica do funcionalismo, promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da União.

A partir daí, houve uma tentativa de formação de uma burocracia baseada no mérito profissional. Mas não se chegou a adotar de forma consistente uma política de recursos humanos.

Em 1939 se estabeleceu o concurso público para algumas classes de nível superior, entretanto, as carreiras de nível “mais baixo” continuaram sob a prática do patrimonialismo.

Com a saída de Vargas do poder, o DASP fez reestruturações até perder parte de suas funções, terminando em 1986.

Diante das diversas tentativas de reforma desde 1930, surgiu a reforma de 1967 (Decreto-Lei nº 200/1967), em que se deu como a primeira tentativa de implantação do modelo gerencial no Brasil. É amplamente conhecida pela implantação da noção de administração direta e indireta. (COSTA, 2008).

Diante do conjunto de ações visando a sua implementação, surgiram, naquele momento da reforma, consequências inadequadas, dentre as quais se destaca a geração de práticas patrimonialistas na administração indireta por meio de contratações sem concurso público, ocasionando casos de nepotismo.

Vale ressaltar que tanto a Reforma Administrativa de 1930 (burocrática), quanto do Decreto-Lei nº 200/1967 (gerencial), foram criados por governos autoritários, aplicadas de forma ambiciosas.

Diante do cenário da época, a atual Constituição Federal de 1988, apesar da vitória democrática, foi um retrocesso burocrático, legitimando a obrigatoriedade do Regime Jurídico Único para os servidores civis da União, Estados e Municípios, e pior, certa volta ao patrimonialismo, em que diversos cargos públicos da administração indireta foram disponibilizados para os partidos políticos vitoriosos.

Além disso, foram criados privilégios para os servidores públicos de forma desordenada e imprudente, como a aposentadoria integral sem devida contribuição e estabilidade para antigos celetistas (empregados públicos regidos pela CLT) – famoso “trem da alergia”, causando consequências, devido a não preocupação real com a capacidade do Estado para arcar com estes gastos.

Devido essas consequências causadas pela criação imediatista ao invés de gradual, o governo Collor buscou minimizar os efeitos, mas acabou desencadeando a perda de desempenho do setor público. Uma vez que, foram mais consequências negativas, e não ajudaram a resolver o problema.

Foi feita uma campanha difamatória e desagregadora contra os servidores públicos, qualificando-os como “marajás”. Houve redução de ministérios e dos salários dos servidores, afastamento e remanejamento de pessoal, entre outras coisas que ajudaram a causar um caos na máquina pública.

Estas medidas reduziram drasticamente a capacidade do governo e impediram a implementação de políticas públicas. Como resultado, também gerou uma série de ações judiciais contra o Poder Público, por parte dos servidores que foram demitidos sem motivação concreta.

Em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, por meio do ministro da administração federal e reforma do estado, Luís Carlos Bresser Pereira, colocou em prática um programa de reforma administrativa para o Estado brasileiro, ainda buscando corrigir o retrocesso de 1988, no qual, afirma o ministro, perdeu-se a capacidade de governança.

Foi criado, portanto, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), apontando que a falta de regularidade na realização de concursos, o regime jurídico dos servidores, bem como a estabilidade dos concursados eram tidos como obstáculos de ordem legal para o alcance de uma maior eficiência do aparelho do Estado. (COSTA, 2008).

Sem deixar de considerar que a exigência de concurso público para ingressar na administração pública foi um importante e significativo benefício implementado com a Carta Maior de 1988.

Perceba-se, nessa dimensão, que o objetivo foi a descentralização da estrutura organizacional, por meio da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas e as organizações sociais. Preocupando-se com os valores de eficiência, qualidade dos serviços públicos e cidadania.

Por fim, ressalta-se que o recesso burocrático de 1988 causou sérios problemas para o Estado devido à aplicação das mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico estatal, tanto para os servidores quanto para as empresas estatais, engessando o aparelho do estado.

Quadro 3 - Características das principais Reformas Administrativas no Brasil

Reforma de 1930 - DASP	Decreto-Lei nº 200/1967	PDRAE – 1995
Primeira tentativa de implantar o modelo burocrático no Brasil	Superar a rigidez do modelo burocrático e tentar implantar o modelo gerencial	Delimitação mais precisa da área de atuação do Estado
Suprimir o modelo patrimonialista	Descentralização do Estado para administração indireta	Descentralização da estrutura organizacional; mudança de mentalidade; maior autonomia aos gestores
Administração pública, de pessoal e de materiais	Maior eficiência à máquina pública	Maior autonomia para atividades exclusivas do Estado e serviços sociais e científicos que são prestados
Definir política para gestão de pessoal (Concurso público e capacitação do funcionalismo)	Práticas patrimonialistas (contratações sem concurso público) e descuido com a administração direta	Descentralização dos serviços sociais para estados e municípios

Fonte: Costa (2008).

4 A PROPOSTA E SEUS IMPACTOS

4.1 A Proposta de Reforma Administrativa

Um dos principais, senão o principal motivo dessa proposta de Reforma Administrativa no Brasil, é que os servidores públicos são tidos como privilegiados e culpados pela emergência econômica que vive o país, chegando a receber rótulos ofensivos, como já citados historicamente (marajás), ou, mais recente, chamados de parasitas.

As informações trazem dados que não condizem com o contexto verdadeiro, jogadas de forma tendenciosas. Como exemplo, as críticas à remuneração dos servidores, que recebem, de forma justa, maiores valores que funcionários da iniciativa privada.

Aponta-se que o funcionalismo público atual tem causado consequências recorrentes e que causam a gordura maior da máquina pública.

A proposta de reforma administrativa, dentre outros pontos, objetiva: a redução no número de carreiras, principalmente no executivo federal; mecanismos mais rigorosos de avaliação; critérios mais duros para promoção; prolongamento das carreiras; mudar o prazo, a limitação e a flexibilização da estabilidade, assim como, abri espaço para demissões;

Segundo o relatório do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), através da estratégia de transição do Governo 2018-2019, o objetivo dessa reforma é substituir o atual sistema de carreiras do serviço público por um modelo:

[...] mais moderno e eficaz, pautado em metas e resultados, desenvolvimento, avaliação de desempenho, governança e liderança, processo seletivo e certificações, bem como alinhar as remunerações pagas pelo setor público aos salários pagos pelo setor privado. (BRASIL, 2018).

Frisa-se muito em reduzir radicalmente o número de carreiras do executivo, alinhar a remuneração ao setor privado e aumentar o tempo que os servidores levam para chegar aos maiores salários, adicionando níveis de progressão e aplicando avaliações de desempenho mais rigorosas.

Sobre essa diminuição de carreiras do executivo, seria uma possível divisão de áreas, como arrecadação e tributação, segurança pública etc. ou divisão por pastas, como educação, saúde etc. para que haja a mobilidade dos servidores na estrutura da administração.

Referente ao tempo para progressão será o alongamento dos níveis verticais, extinguindo a promoção automática. Sendo assim, dificultar a subida de nível simplesmente por tempo de serviço, ou seja, haverá critérios mais rigorosos de avaliação e diretamente ligados a essa concessão. Sendo que os servidores atuais, já existentes, entrariam nos níveis de acordo com sua atual remuneração.

No que tange a remuneração, o Ministério da Economia estipula um teto inicial de cinco mil reais (TEMOTÉO, 2019). Na mesma linha, o relatório do MPDG (BRASIL, 2018) aponta: “adequar a remuneração de entrada às práticas de mercado, atraindo servidores

dispostos a, em virtude da apresentação de melhores desempenhos, buscarem sua própria trilha de desenvolvimento profissional e financeiro”.

Com uma análise preliminar, entende-se que a reforma administrativa só poderia se aplicar aos futuros servidores. Diante disso, prevê o artigo 5º, XXXVI, da CF:

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; (BRASIL, 1988).

Esses são instrumentos de segurança jurídica que representam a garantia da irretroatividade das leis, isto é, as leis retroativas só serão permitidas se beneficiarem os indivíduos. Assim, não pode uma lei formal ou material, conceder um tratamento prejudicial aos servidores públicos do Estado.

Portanto, mesmo com a reforma somente para os novos servidores, imagina-se como será instável o ambiente na administração, tendo servidores com carreiras e remunerações diferentes uns dos outros, mas todos com as mesmas atribuições, no mesmo local.

Por fim, vale ressaltar que em paralelo a essa reforma, o governo já enviou ao congresso nacional a PEC-Emergencial, uma das PECs que faz parte do pacote da Reforma Econômica, formalmente diferente da Reforma Administrativa, mas que também pretende atingir gravemente o funcionalismo dos servidores públicos. (FIGUEIREDO, 2019).

A PEC emergencial é uma espécie de gatilho em virtude do descumprimento da “regra de ouro”, podendo vedar, com o aumento das despesas, promoções, aumentos, concursos e provimentos (exceto reposições). Ainda assim, prevê a redução em até 25% da jornada de trabalho e da remuneração, de forma proporcional.

Afirma-se que se trata de uma continuidade aos ajustes das contas públicas que tiveram início com a reforma da previdência – “mãe das reformas”.

2.2 Funcionalismo dos Servidores Públicos

Entende-se que não há, de certa forma, uma diferença conceitual entre funcionário público e servidor público, este foi uma abrangência daquele após a CF/88. Porém, é reservado pela doutrina que quem exerce regime estatutário na administração é servidor público e quem é submetido ao vínculo celetista (CLT) é empregado público.

Os servidores públicos são admitidos através de aprovação em concurso público de prova ou de prova e títulos, muito competitivo e exigente. Ou seja, não são eleitos, nem indicados por ninguém.

Ao contrário dos funcionários da iniciativa privada, o servidor público está sujeito a um alto nível de responsabilidades e obrigações.

O nível cobrado para se tornar um servidor público é compatível com os direitos que esses agentes possuem e com a responsabilidade requerida para o cumprimento da missão do Estado.

O concurso público, na lógica constitucional da administração pública, é o meio mais seguro do Estado admitir seu pessoal, pois esse meio possibilita a isonomia, a eficiência, a moralidade e garante vários princípios do direito administrativo, como o da impessoalidade.

Várias ocupações emanam da Constituição Federal e só podem ser exercidas por agentes públicos admitidos em concurso públicos, conforme prevê o art. 37, II, da CF. (BRASIL, 1988).

Infere-se que a proposta de reforma administrativa pretende levar ao fim o regime jurídico específico dos servidores públicos. O texto originário do art. 39, da CF/88, foi alterado pela EC nº19/1998, no sentido de extinguir o regime único de pessoal.

Em 2007, o STF, através de medida cautelar nº 2.135-4, suspendeu a eficácia da redação nova do art. 39. Com a decisão da ADI, o texto foi retificado e não voltou para discussão no congresso nacional, ficando o dispositivo suspenso com efeito ex nunc. A proposta, pretende então voltar a essa discussão e uma possível alteração.

O Brasil possui mais de onze milhões e meio de servidores. Não é verdade que o serviço público brasileiro ocupa enorme parte do Estado. O percentual corresponde a 12% da população brasileira, acompanhando os padrões internacionais, sendo 20% a média da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), que são os países exemplares.

O custo da máquina pública gira em torno de 4,6% do PIB, mantendo o índice normal, inclusive da década de 90. E o que faz com que esse índice diminua é o crescimento econômico.

Nessa lógica, não é aceitável uma reforma que tenha como princípio o corte de custos, principalmente o corte linear na administração pública, uma vez que, no futuro, essa economia se tornará mais cara.

Percebe-se que se trata de uma reforma no sentido de reduzir custos e facilitar os negócios, que são importantes, mas não são suficientes para retomar o crescimento. (ROMANO, 2019).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, põe limite nos gastos de pessoal de cada um dos poderes da República. Sendo tais limites descumpridos, tem-se uma situação de excesso de gastos com pessoal. Nesta situação serão tomadas medidas para reequilibrar os custos, como prevê o art. 169, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal:

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. (BRASIL, 2000).

Assim, são previstas três medidas sucessivas. A exoneração dos estáveis somente tem lugar quando as outras duas medidas se mostrarem insuficientes para o equilíbrio dos gastos com pessoal. Ressalta-se que, diante de uma breve análise, nunca no Brasil esse artigo foi aplicado.

Ainda assim, a redução salarial proposta desrespeita o art. 37, XV, da CF, que trata da irredutibilidade salarial. Conforme prevê:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

Os incisos XI e XIV citados, correspondem, respectivamente, ao teto constitucional e a vedação à acumulação.

Tal artigo impossibilita que a retenção salarial seja utilizada como meio de redução de gastos com pessoal que objetiva a adequação aos limites legais ou constitucionais de despesa.

Tratando-se da estabilidade, sendo o ponto mais discutido depois das divulgações da proposta, o novo texto da reforma pretende alterar as regras ou restringir a estabilidade de vários cargos.

Destaca-se que estabilidade não é privilégio, é condição para que o servidor não se submeta a arbitrariedades políticas. O agente público deve manter as políticas públicas, independente de um governo de plantão.

Ou seja, a retirada dessa garantia afronta ao que a Constituição previu para o funcionamento da Administração Pública.

O art. 41, §1º, da CF, além do excesso de despesa com pessoal na forma do art. 169 da CF, trata dos casos em que servidores efetivos podem perder seus cargos:

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.

Quanto a esse artigo, há um projeto de lei (PLS 116/2017) sendo discutido no congresso, através da iniciativa de uma senadora, visando a regulamentação do inciso III do §1º.

Percebe-se que é preciso verdadeiramente de uma avaliação mais criteriosa, fazendo com que os responsáveis sejam condicionados a examinar da forma mais correta, seja no estágio probatório ou na avaliação periódica, visando efetivar somente aqueles servidores que estão comprometidos com a qualidade dos serviços prestados à população.

Uma vez que, a estabilidade não é uma proteção ao indivíduo, mas ao interesse público do estado, isto é, a coletividade.

A gestão de aplicação das normas que fiscalizam e regulamentam o funcionalismo público são muito falhas. Como exemplo da realização de avaliação apenas para cumprimento de formalidade legal, com atribuição de nota máxima para todos os servidores, sem qualquer base meritocrática para promoções e progressões.

Entende-se, como já citado, que é justo um controle rigoroso no desenvolvimento e comportamento dos servidores na administração pública.

Comprova-se que as vantagens, promoções e progressões automáticas, não sendo observado o desempenho individual correto, geram benefícios altos que se tornam um ponto negativo no funcionalismo público, por imprudência da administração. Não deve somente o tempo ser o fator desencadeante. (SUNDFELD, 2020).

O servidor público precisa dar exemplo da posição que exerce, pois recebem, convenientemente, valores mais altos que a iniciativa privada, na mesma categoria. A avaliação do servidor carece de regulamentação.

Propõe-se ainda, com a reforma, a mobilidade do servidor, uma vez que, este fica mal aproveitado num órgão e poderia ser mais bem utilizado por outro, como por exemplo, um Analista Judiciário do TRT podendo ser aproveitado no TRF. (BRASIL, 2018).

Porém, o STF, segundo a Súmula Vinculante 43 (BRASIL, 2015), já considerou inconstitucional qualquer modalidade de provimento derivado de cargos efetivos que permita a investidura do servidor em carreira diversa daquela para a qual tenha prestado concurso público. Caso aconteça, caracteriza-se desvio de função.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ver-se que as normas jurídicas dispõem de muitas flexibilidades, diante das categorias ou regimentos diferentes – estatutário e celetista. Detectando-se que a questão principal dessa discussão é o mau uso dos instrumentos que o direito já propicia diante do funcionalismo dos servidores públicos.

É evidente que é preciso buscar a eficiência na administração pública. Porém, não é a eficiência da iniciativa privada que se deve moldar-se. Eficiência não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto.

A atividade fim do Estado demanda uma eficiência social. Portanto, a ideia de eficiência no serviço público, consagrada constitucionalmente em seu art. 37, não perpassa, por exemplo, a busca de lucro ou proveito econômico. A ineficiência está na gestão de pessoal.

Não é cabível uma reforma que tem como princípio o corte de custos dos que contribuem com o crescimento do país. O número de servidores públicos segue os padrões internacionais e está dentro do planejado. Os concursos públicos estão sendo realizados de acordo com o surgimento das vacâncias. Essa forma de economizar trará consequências piores e não serão suficientes para retornar o crescimento econômico.

O que mais precisa ser combatido, diante do que leva o governo a propor a reforma administrativa, são os fatos que, hoje, com o trabalho dos servidores, grande parte da sociedade já está ciente. Uma vez que, esses fatos sim, expõem privilégios fora do contexto, como por exemplo, milhões de cargos comissionados e bilhões em campanhas eleitorais.

Os graves rombos causados por maus gestores na administração são superados pelo que fazem os bons servidores públicos em detrimento da continuidade do funcionamento do país, bem como, assistem as faltas da sociedade e tornam os programas públicos possíveis.

É inimaginável que a solução do problema econômico do país seja a diminuição de carreiras como a de professores, auditores e outros servidores que fazem jus a sua função na administração pública.

Educação e saúde para a população mais pobre do Brasil, sendo essa a maioria, é propiciada por servidores públicos. Como possível chamar essas pessoas de parasitas? Faz-se uma descrição distorcida da realidade e que a própria população sente.

Aliás, como visto nos últimos anos, se não fosse o trabalho dedicado dos servidores em fiscalizar, aplicar a lei e fazer cumprir a justiça em casos de corrupção, os verdadeiros marajás já teriam saqueado todo patrimônio brasileiro.

Não se esconde que o funcionalismo público precisa ser melhorado em alguns pontos. Além das falhas citadas nas avaliações no estágio probatório e de desempenho periódico, falta maior capacidade do Estado para com sua administração em geral, como exemplo da fiscalização dos seus agentes e serviços, e na cobrança de resultados concretos. A culpa não está especificamente nos servidores públicos, mas em quem os rege.

Portanto, consiste-se em correta aplicação dos princípios constitucionais e normas que regem a administração pública e o funcionalismo dos servidores públicos, uma vez que, não há como o país crescer sem elevar a produtividade do próprio setor público.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Herbert. **Será o fim da estabilidade? Entenda o PLS 116**. Estratégia Concursos, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.estrategiaconcursos.com.br/blog/sera-o-fim-da-estabilidade-entenda-o-pls-116/>. Acesso em: 28 abr. 2020.

Bolsonaro recebe Reforma Administrativa e revela: ‘vou estudá-la’. **Folha Dirigida**, Brasília, 19 fev. 2020. Disponível em: <https://folhadirigida.com.br/noticias/concurso/especial/bolsonaro-recebe-reforma-administrativa-e-revela-vou-estuda-la>. Acesso em: 26 abr. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Discursos e Notas Taquigráficas**. Câmara dos Deputados - DETAQ, sessão 191, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=191.2019&nuQuarto=151371&nuOrador=3&nuInsercao=3&dtHorarioQuarto=19:52&sgFaseSessao=OD&Data=10/07/2019&txApelido=RODRIGO%20MAIA,%20DEM-RJ&txFaseSessao=Ordem%20do%20Dia&txTipoSessao=Deliberativa%20Extraordin%C3%A1ria%20-%20CD&dtHoraQuarto=19:52&txEtapa=>. Acesso em: 25 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 26 abr. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 26 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Ofício Circular SEI nº 2/2019/CGCAR/DESEN/SGP/SEDGG-ME**. Brasília, 2019. Disponível em: https://download.uol.com.br/files/2019/07/1706677803_oficio-carreiras.pdf. Acesso em: 25 abr. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Transição do Governo 2018-2019, **Informações Estratégicas**, p. 66-78. Disponível em: https://transicao.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/Informa%C3%A7%C3%B5es-Estrat%C3%A9gicas-Minist%C3%A9rio-do-Planejamento_vers%C3%A3o-publica%C3%A7%C3%A3o_completa.pdf. Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 116, de 2017 (Complementar)**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128876>. Acesso em 28 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante 43**, Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2348>. Acesso em: 25 abr. 2020.

CAPOBIANGO, Ronan Pereira; NASCIMENTO, Aparecida de Lourdes do; SILVA, Edson Arlindo; FARONI, Walmer. **Reformas Administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica**. REGE, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 61-78, jan./mar. 2013.

CARDOSO FILHO, Carlos. **Plano Mais Brasil e Reforma Administrativa**: aproveitando a ‘crise’ para intensificar a concentração de riquezas, o abandono social, a estagnação econômica e a desigualdade. Carta Maior, Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Plano-Mais-Brasil-e-Reforma-Administrativa-aproveitando-a-crise-para-intensificar-a-concentracao-de-riquezas-o-abandono-social-a-estagnacao-economica-e-a-desigualdade/4/46764>. Acesso em: 28 abr. 2020.

COSTA, Frederico Lustosa da. **História das reformas administrativas no Brasil**: narrativas, teorizações e representações. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 59, n. 3, p. 271-288, jul./set. 2008.

CUNHA, Douglas. **Administração Pública: uma visão ampla da administração pública direta e indireta**. Jusbrasil, 2014. Disponível em: <https://douglasscr.jusbrasil.com.br/artigos/135764506/administracao-publica-uma-visao-ampla-da-administracao-publica-direta-e-indireta>. Acesso em: 22 abr. 2020.

CRISTINA, Flávia; FRANCESCHET, Júlio; PAVIONE, Lucas. Capítulo III: **Organização da Administração Pública e Terceiro Setor**. Editora JusPODIVM, 4º ed. Disponível em: <https://www.editorajuspodivm.com.br/cdn/arquivos/1471-leia-algumas-paginas.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2020.

FIGUEIREDO, Danniell. **Plano Mais Brasil**: o que significa?. Politize, 2019. Disponível em: <https://www.politize.com.br/plano-mais-brasil/>. Acesso em: 26 abr. 2020.

HESSEL, Rosana. Colnago: **reforma administrativa será tão difícil quanto a da previdência**. Correio Braziliense, Brasília, 2018. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2018/12/13/internas_economia,725120/colnago-reforma-administrativa-sera-tao-dificil-quanto-a-da-previden.shtml. Acesso em: 27 abr. 2020.

O que podemos esperar da Reforma Administrativa. **CLP – Liderança Política**, São Paulo, 2019. Disponível em: https://www.clp.org.br/o-que-podemos-esperar-da-reforma-administrativa-sc2/?utm_source=Google%20Ads&utm_campaign=nov%202019%20o%20que%20%20C3%A9%20a%20reforma%20administrativa&gclid=EAIaIQobChMIyNvY49iX6AIVBweRCh124A4FEAAYASAAEgIm6vD_BwE. Acesso em: 25 abr. 2020.

Reforma Administrativa: Guedes propõe novo período para estabilidade. **Folha Dirigida**, Brasília, 27 fev. 2020. Disponível em: <https://folhadirigida.com.br/noticias/concurso/especial/reforma-administrativa-guedes-reduz-tempo-minimo-para-estabilidade>. Acesso em: 26 abr. 2020.

ROMANO, Rogério Tadeu. O controle de gastos com pessoal. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 24, n. 5989, 24 nov. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/77821>. Acesso em: 28 abr. 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Reforma Administrativa e os impactos no serviço público**. FGV, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://portal.fgv.br/reforma-administrativa-e-impactos-servidor-publico-carlos-ari-sundfeld>. Acesso em: 22 abr. 2020.

TEMÓTEO, Antonio. **Governo quer cortar carreiras e mudar regra de estabilidade para servidores.** UOL, Brasília, 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/07/26/governo-quer-cortar-carreiras-e-por-fim-a-estabilidade-no-servico-publico.htm>. Acesso em: 27 abr. 2020.