

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Lourenço Grieco Neto

**Antinomia Constitucional: Conflito entre o direito a estabilidade do servidor público e a
exoneração para cumprimento do limite legal de despesa de pessoal.**

São Paulo

2019

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC-SP

Lourenço Grieco Neto

Antinomia Constitucional: Conflito entre o direito a estabilidade do servidor público e a exoneração para cumprimento do limite legal de despesa de pessoal.

Artigo científico de pós-graduação apresentado ao Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência para obtenção do Título de ESPECIALISTA em Direito Constitucional, sob orientação do Professor Doutor João Paulo Schwandner Ferreira

São Paulo.

2019.

Banca Examinadora

Antinomia Constitucional: Conflito entre o direito a estabilidade do servidor público e a exoneração para cumprimento do limite legal de despesa de pessoal.

Constitutional Antinomy: Conflict between public servant's right to stability and the legal limit on public expenses.

Lourenço Grieco Neto

Pós-Graduando em Direito na PUC/SP – Advogado em São Paulo

Resumo: O presente artigo tem como finalidade analisar o conflito de normas constitucionais que tratam da estabilidade do servidor público efetivo, analisando o objetivo do direito à estabilidade e a possibilidade da perda do cargo decorrente da contenção de gastos com despesa de pessoal para cumprimento da lei de responsabilidade fiscal. A análise leva em consideração dois princípios que colidem, o princípio da estabilidade e o princípio da gestão pública. O caso é solucionado a partir do uso da ponderação levando em conta a proporcionalidade das medidas adotadas para atingir o fim desejado, que representa técnica de solução de antinomia entre princípios

Palavras chaves: Servidores Públicos. Estabilidade. Redução de gastos. Responsabilidade fiscal. Antinomia. Ponderação. Proporcionalidade.

Abstract: The purpose of this article is to analyze the conflict of constitutional norms regarding the stability of the effective public servant, analyzing the objective of the right to stability and the possibility of discharged due to the containment of expenses with personnel expenses to comply with the liability law. The analysis focuses on two colliding principles, the principle of stability and the principle of public management. The case can be solve from the use of weighting the proportionality of the measures adopted to achieve the desired objective, which represents an antinomy solution technique between principles.

Keywords: Public servants. Stability. Reducion of public expenses. Tax liability. Antinomy. Weighting. Proportionality.

Sumário: Introdução. 1. Regime constitucional e legal. 1.1. Servidores Públicos. 1.2. Estabilidade. 1.3. Limite com despesa de pessoal. 2. Antinomia Constitucional. 2.1. Conceito e conflito no presente estudo. 2.2. Conflito entre princípios: ponderação e proporcionalidade. 3. A redução dos gastos com despesa de pessoal no caso concreto. 4. Conclusão. Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 19, de 1998 trouxe a garantia da estabilidade aos servidores públicos nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público, previsto no artigo 37 da carta magna.

A estabilidade está prevista no artigo 41 da Constituição Federal, sendo elencado em seu §1º as hipóteses em que o servidor efetivo poderá perder sua estabilidade, quais sejam: (i) em virtude de sentença judicial transitada em julgado que lhe reconheça a perda do cargo, (ii) mediante processo administrativo buscando sua exoneração em decorrência de infração disciplinar, (iii) procedimento de avaliação periódica de desempenho em que o servidor não atinja os requisitos previstos. Ou seja, o servidor público efetivo, após alcançada a estabilidade, somente perderá o cargo em razão de uma das hipóteses descritas no artigo 41 da Constituição Federal.

Embora os dispositivos constitucionais que tratam da estabilidade já prescrevam as hipóteses em que estas serão afastadas, sem remeter a nenhum outro dispositivo constitucional capaz de mitigar a estabilidade do servidor público, a Emenda Constitucional nº 19, de 1998 incluiu no ordenamento constitucional o artigo 169 que possibilita a exoneração de servidores efetivos estáveis como meio de adequação aos limites orçamentários definidos mediante lei complementar.

Nota-se que a Emenda Constitucional nº 19, de 1998 criou uma situação de contradição dentro da própria Constituição Federal, na medida em que prevê que “o servidor público só perderá o cargo” nos casos elencados no art. 41, §1º, CF ao mesmo tempo que possibilita a exoneração dos servidores estáveis como meio de contenção de despesas com

pessoal para respeitar os limites previstos em lei, ao passo que poderia adotar outras medidas para adequação dos gastos com pessoal.

Portanto, o presente estudo tem como finalidade justamente fazer uma análise sobre a antinomia entre normas constitucionais, notadamente a previsão do direito à estabilidade dos servidores públicos e a possibilidade de exoneração para contenção de despesas, à luz da interpretação das normas constitucionais. Para tanto, se faz necessário entender com clareza os direitos trazidos ao servidor público pela Emenda Constitucional n° 19, de 1998, e o limite de gastos incluído no texto constitucional também pela mesma Emenda Constitucional.

Para responder aos temas propostos, é relevante analisar os servidores públicos, definindo seu conceito e pressupostos, e a Responsabilidade Fiscal, explicando a relação desta com as medidas definidas para a contenção de despesas com pessoal. Posteriormente, trataremos da antinomia entre os dispositivos constitucionais e a forma de solucioná-la. Ao final, apresentaremos, de forma objetiva, nossas conclusões.

1. REGIME CONSTITUCIONAL E LEGAL

1.1. SERVIDORES PÚBLICOS

De início, para entendermos as garantias da estabilidade e irredutibilidade de subsídios, é necessária uma breve exposição sobre os servidores públicos e seu ingresso no poder público (artigo 37 da Constituição Federal).

Como bem definido por Celso Antônio Bandeira de Mello¹, o servidor público é uma espécie dentro da classe de agentes públicos, abrangendo todos aqueles que exercem com caráter de permanência uma função pública em decorrência de um vínculo profissional, integrando o quadro funcional das entidades públicas, nos órgãos da administração pública direta e indireta de qualquer um dos entes federativos (União, Distrito Federal, Estados e Municípios).

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito administrativo. 13. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 254.

Nesse sentido, podemos classificar os servidores públicos em três grupos com a finalidade de agrupa-los em segmentos definidos²: (i) o primeiro é a distinção de servidores públicos civis e militares, considerando as funções exercidas; (ii) a segunda classificação distingue os servidores públicos comuns dos especiais, levando em consideração a natureza das funções exercidas e o regime jurídico que disciplina a relação entre o servidor e o Poder Público, sendo os servidores públicos comuns aqueles que exercem atividades administrativas em geral apoiando o Estado, formando a grande massa de servidores públicos, podendo ser tanto estatutários como celetistas, os especiais são os que executam funções relevantes no contexto geral do Estado, sujeitos a estatutos próprios e leis específicas, sendo sempre estatutários, valendo como exemplo os membros da Magistratura, Defensoria pública, Ministério Público; por fim, (iii) o terceiro grupo de servidores públicos se dá em relação a natureza do vínculo e as funções, podendo ser estatutários, celetistas ou temporários.

Independente da classificação em que se encontra o servidor público, para o desempenho de suas atividades junto a administração pública é necessário ocupar um cargo público, que é o lugar dentro do órgão funcional da Administração Pública Direta e Indireta ocupado pelo servidor público para o desempenho de suas atividades profissionais, as chamadas funções públicas.

José dos Santos Carvalho Filho classifica os cargos públicos em cargos vitalícios, cargos efetivos e cargos em comissão, organização esta que adotaremos no presente estudo para melhor compreensão do tema aqui abordado.³

Os cargos vitalícios são aqueles que, após atingir a vitaliciedade, os servidores, em regra, somente poderão perder o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado (art. 95, I, CF). Os titulares de cargos vitalícios têm a prerrogativa de exercerem suas funções sem que estejam sujeitos a pressões impostas por determinado grupo de pessoas, atualmente são cargos vitalícios: (i) os magistrados (art. 95, I, CF); (ii) membros do Ministério Público (art. 128, §5º, I, *a*, CF); e (iii) os membros do Tribunal de Contas (art. 73, § 3º, CF). Cabe ressaltar

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 33ª ed. São Paulo: Editora Atlas Ltda., 2019, p. 636.

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 33ª ed. São Paulo: Editora Atlas Ltda., 2019, p. 655.

que os cargos vitalícios somente poderão ser criados pela Constituição Federal, assim, somente por meio de Emenda Constitucional é que se confere a vitaliciedade aos cargos.

Cargos efetivos, ou em provimento efetivo, são aqueles criados mediante lei, representando a maioria absoluta dos cargos integrantes dos quadros funcionais. São revestidos de permanência após três anos de exercício e aprovado no estágio probatório, de forma que os servidores não têm a mesma segurança dos cargos vitalícios, porém gozam de estabilidade, somente podendo ser exonerados se houver sentença judicial ou processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa, e em virtude de avaliação negativa de desempenho (art. 41, §1º, CF).

Por fim, os cargos em comissão são aqueles que apresentam caráter provisório, ou seja, o servidor lotado em cargo comissionado não goza de nenhuma segurança jurídica com relação a estabilidade, por se tratar de cargo político para o exercício da função de confiança, chefia ou assessoramento que dispensa concurso público para sua nomeação. Nesse caso, a exoneração também é despida de qualquer formalidade especial, ficando a critério do nomeante a conveniência do cargo.

1.2. ESTABILIDADE

A investidura nos cargos públicos, com exceção dos cargos em comissão, depende de aprovação em concurso público, conforme previsão do artigo 37, II, da Constituição Federal, concurso este que, atualmente, pode ser provas ou de provas e títulos. O concurso público se apresenta como instrumento que melhor representa o sistema de mérito e a imparcialidade, pois caracteriza-se como um certame em que todos podem participar nas mesmas condições, permitindo que os escolhidos sejam os melhores entre os candidatos.

Após aprovado em concurso público, nomeado para o cargo e empossado, o servidor efetivo passa a exercer suas funções juntos a máquina pública, de forma que, após três anos de efetivo exercício e passado na avaliação especial de desempenho, o servidor público passa a ter o direito a estabilidade, conforme previsto no artigo 41 da Constituição Federal.

A estabilidade é um direito outorgado ao servidor estatutário que foi primeiramente previsto na Constituição Federal de 1934, em seu artigo 169⁴, momento em que os servidores públicos eram chamados de funcionários públicos. Nessa época, a estabilidade era devida a todos os funcionários públicos, àqueles que ingressaram mediante concurso público fariam jus a estabilidade após dois anos, enquanto os demais precisavam de dez anos de exercício.

A constituição de 1937 trazia em seu artigo 156⁵ que caberia ao poder legislativo organizar o Estatuto dos Funcionários Públicos, mantendo em sua alínea c a estabilidade aos funcionários públicos nos mesmos moldes da Constituição de 1934.

A Constituição Federal de 1946 trouxe alterações significativas para o instituto da estabilidade. Devido à época, estendeu a estabilidade aos servidores públicos que tivessem “participado das forças expedicionárias brasileiras”⁶, mantendo também o direito a estabilidade aos funcionários efetivos nomeados por concurso após dois anos de exercício, reduziu para cinco anos o tempo de exercício dos demais servidores para aquisição da estabilidade e excluiu a garantia aos servidores comissionados, bem como os que a lei declare de livre nomeação e demissão:

“Art 188 -São estáveis:

I -depois de dois anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados por concurso;

II -depois de cinco anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados sem concurso.

Parágrafo único -O disposto neste artigo não se aplica aos cargos de confiança nem aos que a lei declare de livre nomeação e demissão”.

⁴ Art. 169 - Os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em geral, depois de dez anos de efetivo exercício, só poderão ser destituídos em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, regulado por lei, e, no qual lhes será assegurada plena defesa. Parágrafo único -Os funcionários que contarem menos de dez anos de serviço efetivo não poderão ser destituídos dos seus cargos, senão por justa causa ou motivo de interesse público

⁵ Art 156 -O Poder Legislativo organizará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo aos seguintes preceitos desde já em vigor:c) os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em todos os casos, depois de dez anos de exercício, só poderão ser exonerados em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, em que sejam ouvidos e possam defender-se;

⁶ Art 18 -Não perderão a nacionalidade os brasileiros que, na última guerra, prestaram serviço militar às Nações aliadas, embora sem licença, do Governo brasileiro, nem os menores que, nas mesmas condições, os tenham prestado a outras nações.Parágrafo único -São considerados estáveis os atuais servidores da União, dos Estados e dos Municípios que tenham participado das forças expedicionárias brasileiras

Por sua vez, a constituição de 1967 estabeleceu critérios semelhantes ao da atual carta constitucional, dentre as mudanças destaca-se o fato de prever em seu artigo 99, §1º que “ninguém pode ser efetivado ou adquirir estabilidade, como funcionário, se não prestar concurso público” e, novamente devido ao período histórico, permitiu que o funcionário público que tenha participado efetivamente das operações bélicas durante a Segunda Guerra Mundial adquirisse a estabilidade (art. 178).

Por fim, a constituição de 1969, além de manter a previsão de estabilidade aos ex-combatentes efetivos na segunda guerra mundial (art. 197), previu a possibilidade do funcionários públicos optarem entre a estabilidade ou o fundo de garantia equivalente (art. 165, XIII).

Feita essa digressão histórica acerca da estabilidade, chegamos a constituição de 1988, que inseriu a estabilidade dos servidores públicos em seu artigo 41, prevendo que:

“Art. 41. São estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público.”

A Emenda Constitucional 19, de 1998, alterou a previsão do constituinte originário da seguinte maneira:

“Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público”

A EC 19/98 transformou bastante o artigo 41 da Constituição⁷, aumentou o prazo aquisitivo da estabilidade de dois para três anos, limitou a estabilidade somente para os servidores aprovados em concurso público para cargo de provimento efetivo e inseriu a necessidade de aprovação em procedimento de avaliação periódica de desempenho (art. 41, §4º), requisito este que até então não era necessário para a aquisição da estabilidade, de forma que o constituinte derivado optou por restringir a estabilidade.

⁷ SILVA, José Afonso Da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p. 675.

Vale destacar que esse período compreendido entre o início do desempenho das atividades e a aquisição da estabilidade é conhecido como estágio probatório, existente para que a Administração Pública possa verificar a se o servidor público apresenta condições adequadas para o exercício do cargo, analisando a eficiência, assiduidade, disciplina, eficiência, etc.⁸

Assim, após o período aquisitivo e aprovado em procedimento de avaliação de desempenho, o servidor público faz jus a estabilidade que tem como objetivo possibilitar a continuidade dos serviços desempenhados, representando uma forma de manter servidores com qualidade técnica e eficiência nos quadros da Administração Pública. Nota-se que a estabilidade não é confundida com uma vantagem pessoal, é um meio que o Estado dispõe para manutenção de pessoas qualificadas para o exercício de serviços especializados, buscando uma melhor organização administrativa para evitar gastos públicos decorrentes com a rotatividade de servidores públicos.

Além de garantir um bom funcionamento dos órgãos da Administração pública a partir do desenvolvimento de atividades especializadas, eficientes e com servidores com melhor gabarito, a estabilidade representa uma ferramenta que garante ao servidor público uma proteção contra os atos discricionários do Estado, bem como garante a imparcialidade no exercício de suas funções, à medida que protege o servidor público contra qualquer pressão externa, tal como ameaça de desempenhar suas funções de acordo com o desejo de seus superiores hierárquicos, sob pena de perda do cargo.⁹

Conforme já exposto anteriormente, a perda da estabilidade somente pode ocorrer nas hipóteses previstas no artigo 41, §1º da Constituição Federal, quais sejam: (i) em virtude de

⁸ Na lição de Hely Lopes Meirelles, o estágio probatório é o período de exercício do funcionário durante o qual é observado pela Administração a conveniência ou não de sua permanência no serviço público, mediante a verificação dos requisitos estabelecidos em lei para a aquisição da estabilidade (idoneidade moral, aptidão, disciplina, assiduidade, dedicação ao serviço público, eficiência, etc.). (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 20. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995, p. 383).

⁹ Nos ensinamentos de Ana Luísa Cellino Coutinho, Só existe Estado Democrático de Direito se, ao mudarem os agentes políticos de um Estado, os seus agentes administrativos efetivos possuam garantias para exercerem com imparcialidade a sua função pública. Se assim não for, tais agentes não estão sujeitos à vontade da lei e, sim, à vontade e caprichos de cada agente político que assume o poder. COUTINHO, Ana Luísa Cellino. *A Estabilidade do Servidor Público na Reforma Administrativa*. Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado de Pernambuco ESMape. Recife. v.4. nº 9. Jan/Jun 1999, p. 105.

sentença judicial transitada em julgado, (ii) mediante processo administrativo, e (iii) mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho em que o servidor não obtenha a pontuação necessária, esta última incluída pela EC 19/1998. Ressaltando que nos dois últimos deve ser assegurada a ampla defesa.

Importante destacar que o artigo 41 não fornece margem para que o legislador insira outros meios de perda da estabilidade, seja na própria constituição, na medida em que não remete a nenhum outro artigo constitucional, seja por lei infraconstitucional, tendo em vista que se trata de norma de eficácia plena que independe de regulamentação infra legal.

Nesse sentido, no que concerne a estabilidade, cabe mencionar que para Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁰ a estabilidade é um direito individual do servidor e está abarcada pelo direito adquirido, de forma que ambas características encontram-se protegidas pelo manto das cláusulas pétreas¹¹. Nesse sentido, não pode sofrer restrições que tendem a diminuir o instituto da estabilidade ou aboli-lo, o que fortalece ainda mais a ideia de que o constituinte originário não deixou qualquer brecha para a mitigação da estabilidade.

Logo a estabilidade representa um direito individual do servidor público efetivo presente no texto constitucional desde 1934, cujo objetivo é garantir o bom funcionamento da máquina pública a partir de pessoas com conhecimento técnico e qualificado para o desempenho de suas funções, garantindo a organização e funcionamento contínuo da Administração Pública, representando uma forma de redução de gastos decorrentes da rotatividade de servidores, atingindo, assim, o bem-estar social.

¹⁰ “(...) a estabilidade representa um direito individual do servidor que já obtivera nos termos anteriormente previstos na Constituição e representa, demais disto, um direito adquirido, ambos protegidos por clausula pétrea” MELLO, Celso Antônio Bandeira De. *Curso de Direito administrativo*. 13. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 306).

¹¹ A vedação atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação, ou do voto direto, ou indiretamente restringir a liberdade religiosa, ou de comunicação ou outro direito e garantia individual; basta que a proposta de emenda se encaminhe ainda que remotamente, “tenda” (emendas *tendentes*, diz o texto) para a sua abolição” SILVA, José Afonso Da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p. 69.

1.3. LIMITE COM DESPESA DE PESSOAL

A Emenda Constitucional 19, de 1998, além de redefinir certas regras estabilidade, inseriu no ordenamento constitucional o artigo 169 que trata a respeito do limite de gastos com despesa de pessoal, ou seja, o limite que os entes federativos devem respeitar com os servidores públicos, como meio de manutenção da ordem econômica.

A Constituição Federal outorgou ao legislativo a regulamentação do artigo 169, no que concerne aos limites de despesas, cabendo Lei Complementar para estabelecer os limites em cada nível governamental. Atualmente, a Lei 101/2000 regula o mencionado dispositivo constitucional, dispondo sobre os limites de gastos. Importante mencionar que a própria constitucionalidade dessa Lei é discutível, estando em discussão no Supremo Tribunal Federal por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.238/DF.

Para o cumprimento do limite estabelecido em lei, o artigo 169 da Constituição Federal prevê como se dará a desoneração da Administração Pública, mediante uma série de medidas que afetam os servidores públicos, conforme previsto nos §§ 3º e 4º:

“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”.

Como primeira medida adotada para respeitar os limites constitucionais com despesa de pessoal, a Constituição Federal determina a redução em 20% das despesas com os cargos em comissão e funções de confiança, determinação essa que é lógica, haja vista que os

servidores ocupantes dos referidos cargos, como visto, não gozam de estabilidade, exercendo funções de confiança, chefia e direção e apresentando natureza política¹².

A segunda medida prevista constitucionalmente é a exoneração de servidores não estáveis, previsão esta que também nos parece coerente, haja vista que, antes de atingir a estabilidade, o servidor público exerce suas funções para que seja avaliado pela Administração Pública a conveniência na manutenção do servidor na máquina pública, período de estágio probatório, na medida em que o limite com despesa de pessoal está no limite previsto em lei, não há como a Administração Pública manter o servidor no cargo. Como o mesmo ainda não faz jus a estabilidade, o artigo 169, §3º, II da Constituição Federal prevê a possibilidade de exoneração, fato que não afronta nenhuma outra norma constitucional.

Por fim, caso as políticas expostas não sejam suficientes para o cumprimento do limite estabelecido em lei, a EC n 19/98 possibilitou que a Administração Pública exonere os servidores estáveis, sendo necessário que haja ato normativo motivado de cada um dos Poderes especificando a atividade funcional, órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal, ou seja, nesse caso, mesmo que estável, o servidor público efetivo poderá perder seu cargo para cumprimento do limite estabelecido com despesa de pessoal.

Vale ressaltar que tal previsão não está relacionada na atual e nem na antiga redação do artigo 41, §1º, da Constituição Federal, que elenca as hipóteses em que o servidor público estável poderá perder seu cargo. Isto é, não há qualquer remissão na norma constitucional que trata da estabilidade quanto à possibilidade da perda de cargo para cumprimento do limite de gastos com pessoal.

Assim, podemos extrair do texto constitucional que dentre as medidas a serem adotadas para o cumprimento do limite de gastos com pessoal, há a possibilidade de exoneração dos servidores públicos estáveis, determinação esta que está fora da previsão de hipóteses em

¹² “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: (...)

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;”

que o ocorre a perda deste direito (artigo 41, §1 da Constituição Federal), fato este que evidencia uma antinomia entre as normas constitucionais.

A colisão entre as normas se dá também pelo próprio objetivo de ambas determinações, haja vista que a estabilidade é um meio de garantir a eficiência, especialidade e qualidade dos serviços públicos, evitando gastos desnecessários com a rotatividade de servidor que não desempenha suas funções com excelência, devendo o poder público contratar novo servidor, ensinar a rotina, despende tempo de cursos, de forma que exonerar tais servidores somente acarretará o aumento dos gastos e o prejuízo do serviço público aos administrados, sendo incongruente a exoneração dos servidores públicos estáveis como meio de redução de despesas com pessoal. Ou seja, a finalidade precípua do art. 169, § 4º, sequer é passível de atingir seus efeitos, visto que a almejada economia não será concretizada com a exoneração do servidor público efetivo.

1.4. CONCLUSÃO DESTA SEÇÃO

Concluimos que a referida previsão do artigo 169 da Constituição Federal afronta a estabilidade (i) quanto ao objetivo da estabilidade, (ii) quanto a restrição das hipóteses de perda da estabilidade, (iii) quanto as garantias individuais dos servidores públicos estáveis e (iv) quanto a natureza do cargo exercido.

A conclusão (i) decorre do fato de que a estabilidade tem como objetivo a garantia de um serviço contínuo com eficiência, qualidade e de forma especializada, fato este que acarreta desoneração da máquina pública com gastos para elaboração de novos concursos, treinamento de servidores periodicamente e atraso para o funcionamento da Administração durante o período de contratação de pessoal, de forma que exonerar os servidores estáveis com a manutenção dos comissionados, haja vista que há a necessidade de redução de somente 20% dos gastos com comissionados que não exercem funções técnicas de expertise dos servidores efetivos, acarreta perda na qualidade dos serviços, atrasando a entrega dos resultados, o que causa oneração a Administração Pública.

A Conclusão (ii) decorre do fato de que a Constituição Federal prevê que “O

*servidor público estável só perderá o cargo*¹³ em três hipóteses, quais sejam: (i) por meio de sentença judicial transitada em julgado, (ii) processo administrativo disciplinar para apuração de conduta atípica em que a pena acarrete a perda do cargo, processo este que seja assegurada a ampla defesa, e (iii) má desempenho nas avaliações periódicas, também assegurada a ampla defesa., não há nenhuma remissão a outra hipótese de perda de cargo, salvo àquelas ali previstas.

A Conclusão (iii) diz respeito a garantia individual do servidor público que, após aprovado no estágio probatório, a Constituição Federal confere uma garantia para defender o servidor efetivo contra o abuso de poder por parte do Estado, podendo ser caracterizado como direito individual do servidor público que se assemelha a cláusula pétreia, de forma que não pode a Constituição Federal ser emendada com normas tendentes a abolir direitos e garantias individuais (art. 60, §4º, IV, CF).

A Conclusão (iv) refere-se a afronta a natureza do próprio cargo, na medida em que a estabilidade é devida aos servidores públicos efetivos, aqueles que ingressaram no poder público mediante aprovação em concurso público para o exercerem suas funções em cargos de provimento efetivo, cujo caráter é definitivo, ou seja, com fixidez.

Na próxima seção, abordaremos o conceito de antinomia constitucional e as formas de solucionar os conflitos, indicando aquela que entendemos que melhor se aplica ao caso.

2. ANTINOMIA CONSTITUCIONAL

2.1. CONCEITO E CONFLITO NO PRESENTE ESTUDO

Antinomia é um conflito entre dois mandamentos que, embora possam coexistir no mesmo texto normativo, não podem ser utilizados ao mesmo tempo em um caso concreto por serem previsões cuja aplicação de um colide com o outro, ou seja, uma mesma matéria é abrangida por dois ou mais dispositivos legais, de forma que não é possível aplicar todos

¹³ 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:

dispositivos ao mesmo tempo, sob pena de colisão.

No entanto, no que pese a contrariedade causada pelas antinomias, cabe reputar que, conforme ensina Norberto Bobbio, o Direito não tolera antinomias.¹⁴ Nesse sentido, cabe trazer ao presente estudo o conceito de Willis Santiago Guerra Filho¹⁵:

“Assim, caso sejam duas regras que dispõem diferentemente sobre uma mesma situação ocorre um excesso normativo, uma antinomia jurídica, que deve ser afastada com base em critérios que, em geral, são fornecidos pelo próprio ordenamento jurídico, para que se mantenha sua unidade e coerência”.

Ou seja, toda antinomia é *aparente*, visto que o próprio ordenamento jurídico dispõe sobre os instrumentos solucioná-las.

As inclusões trazidas pela EC n° 19, de 1998, representam um excesso normativo a respeito da estabilidade, o que acarretou a antinomia na medida em que o artigo 41, §1° prevê apenas três hipóteses em que o servidor público efetivo perde seu direito a estabilidade, ao mesmo tempo criando uma nova possibilidade de perda do cargo para a contenção de despesas com pessoal em seu artigo 169, §4°, conseqüentemente ignorando o direito a estabilidade. Assim, ao mesmo tempo que garante a estabilidade após aprovação no estágio probatório, cuja perda do direito somente pode ocorrer em três hipóteses, a Constituição Federal mitiga o princípio para a contenção de despesas com pessoal.

Ainda, o constituinte originário não havia previsto qualquer hipótese em que o servidor estável perdesse o cargo para cumprimento dos limites com gastos com despesa de pessoal, tal inovação foi inserida pelo constituinte derivado que, além de restringir a estabilidade destinando-a somente aos servidores de cargo efetivo com necessidade de aprovação em avaliação de desempenho, trouxe a hipótese de exoneração de servidor estável para cumprir com a lei orçamentária, o que se caracteriza como inconstitucionalidade aberrante,

¹⁴ BOBBIO, Norberto. *Teoria geral do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p. 240.

¹⁵ FILHO, Willis Santiago Guerra. *Processo Constitucional e Direitos Fundamentais*. 6. Ed. São Paulo: SRS Editora, 2009, p. 55).

tendo em vista que não observou os limites materiais do poder de emenda¹⁶, a partir do momento em que altera um direito individual (estabilidade) do servidor público efetivo.

No caso, trata-se de colisão entre dois princípios constitucionais, de um lado a estabilidade dos servidores públicos efetivos, princípio implícito do Direito Administrativo e do outro o princípio da gestão pública, no qual a responsabilidade fiscal está inserida¹⁷.

A EC n° 19, de 1998, ao regulamentar a estabilidade dos servidores públicos, bem como a responsabilidade fiscal com os limites de gastos com o pessoal dos entes federativos acabou por supernormatizar o direito a estabilidade, de forma que esse excesso de normas que versam a respeito acarretou a colisão entre os dois princípios, devendo ser analisado uma forma de solucionar a antinomia presente.

2.2. CONFLITO ENTRE PRINCÍPIOS: PONDERAÇÃO E PROPORCIONALIDADE

Inicialmente cabe consignar que no plano abstrato, não há uma ordem imóvel de primazia, qual princípio deve ser aplicado de imediato, já que é impossível saber se seria aplicável a situações ainda desconhecidas. Nesse passo, a solução do caso concreto somente advém de uma ponderação no plano da realidade. Em determinadas condições, a desatenção ao princípio implica em ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos, visto que todos representam fundamentalmente a constitucionalidade do estado de direito.

Assim, para solucionar o conflito entre dois princípios constitucionais é necessário que haja análise no caso concreto, sendo que no presente estudo estamos analisando o conflito entre o princípio da estabilidade e da gestão pública. Para solucionar adotaremos o método de

¹⁶ Conforme leciona José Afonso da Silva: “A constituição, como dissemos antes, ampliou o núcleo explicitamente imodificável na via de emenda, definindo no art. 60, §4º”. SILVA, José Afonso Da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p. 69.

¹⁷ Nos ensinamentos de Regis Fernandes de Oliveira a intenção do legislador ao formular a lei de responsabilidade fiscal foi de “fixar a responsabilidade fiscal como um dos princípios da gestão pública. Não se destina apenas à fixação de agente responsável. É muito mais que isto. É redefinir a cultura da atividade pública do País. É uma verdadeira evolução conceitual, de forma a que o agente público saiba que exerce, não apenas um mandato ou uma função, mas que é integrante de uma ordem completa de preservação dos valores sociais.” Oliveira, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, 2ª ed. Rev. E atual, página 399.

Humberto Ávila que consiste no método de ponderação levando em consideração a proporcionalidade:

“O exame da proporcionalidade aplica-se sempre que houver uma *medida concreta* destinada a realizar uma *finalidade*. Nesse caso devem ser analisadas as possibilidades de a medida levar à realização da finalidade (exame da adequação), de a medida ser a menos restritiva aos direitos envolvidos dentre aquelas que poderiam ter sido utilizadas para atingir a finalidade (exame da necessidade) e de a finalidade pública ser tão valorosa que justifique tamanha restrição (exame da proporcionalidade em sentido estrito).”¹⁸

Pelo princípio da proporcionalidade, é disciplinada uma relação de causalidade entre meio (ou medida concreta) e fim, por meio de três elementos (ou subprincípios): adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.¹⁹

Em primeiro lugar, o princípio obriga o Poder Público a estipular *medidas adequadas* à promoção do fim. O juízo de adequação pressupõe o conhecimento do fim a ser atingido e quais meios são, no momento da tomada de decisão, aptos, úteis e idôneos a realizá-lo. Medidas previstas num regulamento administrativo, por exemplo, que não sejam capazes de promover o fim almejado são reputadas inválidas, por ofensa ao subprincípio da adequação.

Quanto à necessidade, a Administração Pública deverá avaliar, dentre as regras existentes para a realização de certo fim, qual delas impõe menos restrições aos direitos individuais (como, no caso, o direito individual do servidor público efetivo à estabilidade).

Já na proporcionalidade em sentido estrito, busca-se *comparar a importância* na

¹⁸ ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, pp. 205-206.

¹⁹ O Supremo Tribunal Federal tem aplicado esses critérios em inúmeras situações. A título de exemplo, vide RE 349.703, Tribunal Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 05.06.2009: “A prisão civil do devedor-fiduciante no âmbito do contrato de alienação fiduciária em garantia viola o princípio da proporcionalidade, visto que: a) o ordenamento jurídico prevê outros meios processuais-executórios postos à disposição do credor-fiduciário para a garantia do crédito, de forma que a prisão civil, como medida extrema de coerção do devedor inadimplente, **não passa no exame da proporcionalidade como proibição de excesso, em sua tríplice configuração: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito**; e b) o Decreto-Lei n° 911/69, ao instituir uma ficção jurídica, equiparando o devedor-fiduciante ao depositário, para todos os efeitos previstos nas leis civis e penais, criou uma figura atípica de depósito, transbordando os limites do conteúdo semântico da expressão “depositário infiel” insculpida no art. 5º, inciso LXVII, da Constituição e, dessa forma, desfigurando o instituto do depósito em sua conformação constitucional, o que perfaz a violação ao princípio da reserva legal proporcional.” (Grifamos.)

realização da finalidade almejada e *a intensidade de restrição* aos direitos individuais. A pergunta central, aqui, é a seguinte: os valores concretizados com a adoção da medida são proporcionais à restrição por ela imposta?²⁰ Em suma, na proporcionalidade em sentido estrito, caberá ao intérprete sopesar os diversos valores em jogo, analisando se as vantagens trazidas pelo fim são superiores às desvantagens da utilização dos meios.

Assim, para a validade da imposição de uma regra que restrinja o direito a estabilidade (que é um direito individual do servidor público efetivo) não basta a previsão legal. Além disso, o princípio da proporcionalidade exige que essa imposição seja adequada, necessária e proporcional em sentido estrito.

No caso de imposição de normas para a limitação do corte de gastos com despesa de pessoal, não há como a Administração Pública furtar-se ao cumprimento do princípio da proporcionalidade. Ainda que haja previsão legal para a exigência dessas medidas, só podem ser validamente exigidas na extensão da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

A redução de servidores comissionados e não estáveis serve justamente para dar tratamento necessário para a adequação ao limite de gastos. O juízo de adequação pressupõe que as medidas impostas satisfaçam essa finalidade.

O juízo da necessidade determina que o critério adotado pelo poder público deve ser aquele que menos atinja direitos individuais. Assim, se o limite que supera é quantificado em um valor, a medida estipulada para conter os gastos deve ser quantificada no mesmo valor.

A análise da proporcionalidade em sentido estrito do mecanismo adotado para corte de gastos com despesa pessoal deve levar em conta todos os princípios incidentes no caso concreto. É proporcional a imposição de uma medida para contenção de despesas com pessoal que ultrapassa em muito o impacto possível ao servidor público? É proporcional impor a

²⁰ Na lição de J. J. Gomes Canotilho (*Direito constitucional e teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 270) acerca do subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito, “meios e fim são colocados em equação mediante um juízo de ponderação, com o objectivo de se avaliar se o meio utilizado é ou não desproporcionado em relação ao fim”. J. J. Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 270.

exoneração de servidores estáveis que não traga significativas reduções de gastos?

Superado esses esclarecimentos, passamos a tratar do caso de exoneração de servidores estáveis para contenção de despesas com pessoal e sua aplicação no caso concreto.

3. A REDUÇÃO DOS GASTOS COM DESPESA DE PESSOAL NO CASO CONCRETO

O caso concreto objeto do presente estudo é a necessidade de contenção de gastos com pessoal em uma situação em que há extrapolação dos limites legais, ou seja, quando o ente federativo apresenta uma despesa superior ao previsto em lei com os servidores públicos.

Atualmente podemos verificar esse cenário em Estados que vêm sofrendo crise fiscal nos últimos anos, a exemplo do Estado de Minas Gerais, em que foi constatado um crescimento de gastos com os servidores públicos de 68% em 2014 para 79% em 2017, já em 2018 a despesa com pessoal representa 77% do orçamento do Estado, percentual este que supera o limite de 60% previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo que para amenizar a crise fiscal, uma das medidas a serem adotadas pelo Tesouro Nacional é a exoneração de servidores estáveis²¹.

Além de Minas Gerais, outros Estados apresentam elevados custos com despesa de pessoal, destacando como principais os Estados do Rio Grande do Norte, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro²², sendo que a solução debatida pelo Governo Federal para solucionar o problema com despesa de pessoal é a adoção de uma Reforma Administrativa que objetiva a flexibilização da estabilidade dos servidores públicos.

Identificamos na proposta de Reforma Administrativa mudanças significativas no que diz respeito a estabilidade dos servidores públicos, destacamos (i) a alteração na avaliação de desempenho dos servidores públicos, que adotará critérios mais rigorosos, facilitando a

²¹ MG tem crise fiscal 'severa' e deve aderir ao plano de recuperação fiscal, diz Tesouro Nacional. G1, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/06/07/mg-tem-crise-fiscal-severa-e-deve-aderir-ao-plano-de-recuperacao-fiscal-diz-tesouro-nacional.ghtml>

²² BALASSIANO, Marcel. Crise Fiscal no Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/crise-fiscal-do-rio-de-janeiro>

atribuição de nota inferior, conseqüentemente, permitindo que a Administração Pública exonere àqueles que não obtiverem um bom desempenho, e (ii) a redução do número de carreiras no serviço público, com o objetivo de enxugar os salários das novas carreiras, aproximando com a média salarial da iniciativa privada²³, tais medidas afrontam diretamente a estabilidade dos servidores públicos, na medida em que buscam alternativas para viabilizar a exoneração dos estáveis sem a necessidade de corte dos servidores ocupantes de cargos comissionados, cujo baixo rendimento em avaliação periódica de desempenho, que sequer é obrigatória, não acarreta sua exoneração, bem como a redução de carreiras não traz nenhum prejuízo ao número de cargos de servidores comissionados.

Ao contrário da Reforma Administrativa em discussão pelo Governo Federal, a proposta apresentada no presente trabalho representa uma medida adequada para a resolução do problema, despesa com pessoal superior ao limite estabelecido em lei, sem que haja uma maior flexibilização da estabilidade dos servidores públicos, uma vez que, como visto, a estabilidade representa um direito individual dos servidores públicos que garante o exercício de suas funções com excelência e sem pressão externa com ameaças e chantagens, possibilitando uma boa prestação de serviço aos administrados, trazendo economia aos cofres públicos.

Adotando o método descrito nos tópicos anteriores, faz necessário apresentar a forma em que ocorrerá o corte de gastos com pessoal, de forma menos gravosa aos servidores públicos estáveis, ou seja, o ente federativo deve adotar as medidas para não superar o limite de gastos com pessoal sem que haja excessos que interfiram na estabilidade dos servidores públicos.

O artigo 169, §3º, I da Constituição Federal prevê como uma das medidas a serem adotadas para o cumprimento dos limites de despesa com pessoal a redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, que justamente representam os cargos em que os salários são mais elevados e, como exposto ao longo do artigo, de natureza transitória, sendo de livre nomeação e exoneração de natureza política.

²³ MARTELLO, Alexandre. Planejamento encaminha a Bolsonaro proposta que flexibiliza estabilidade do servidor público. G1, 2018. <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/12/13/ministro-do-planejamento-fala-em-flexibilizar-estabilidade-do-servidor-publico.ghtml>

Há de se ressaltar que na Administração Pública os cargos dos escalões superiores não são ocupados por servidores de carreira, tais postos de comando são geralmente ocupados por elementos estranhos ao quadro, os quais são geralmente indicados pelas autoridades governamentais. De forma que exercem atividades que não são familiarizados, não tem conhecimento da realidade de cada área, ao assumirem, em geral, desprezam tudo o que já foi montado e procuram fazer diferente, inovando ou tentando trazer novas soluções, o que torna a Administração pública cíclica e conseqüentemente não mantém continuidade nos serviços já iniciados, derrubando os objetivos que fundamentam a própria estabilidade, quais sejam: a continuidade dos serviços desempenhados, representando uma forma de manter servidores com qualidade técnica e eficiência, reduzindo os custos com a rotatividade de servidores.

Com relação ao tema Mauricio Rands²⁴ observa que:

“A estabilidade do servidor tem sido brandida como responsável pela improdutividade e ineficiência no serviço público. Essas críticas esquecem de dois fatos incontornáveis: Primeiro que a gestão da coisa pública tem falhado muito mais pela falta de profissionalismo de dirigentes nomeados apenas pelo mérito de suas conexões políticas e pela falta de continuidade administrativa. Segundo que, num país em que o Estado ainda está privatizado e sob controle patrimonialista de uns poucos, a estabilidade do servidor funciona como uma garantia contra as demissões dos que não são “amigos do rei”. Sem vedação à demissão imotivada, a cada eleição seriam substituídos todos os servidores não dóceis ao grupo político vitorioso. Os princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência, tão solenemente proclamados no art. 37 da Carta Política da República seriam letras mortas.”

A Constituição Federal ao estipular que o corte deve ser de pelo menos vinte por cento dos gastos com servidores comissionados caracteriza um teto de corte e não mínimo, a medida em que tais servidores públicos ocupam cargos de natureza política, sendo certo que após atingido o “mínimo” estipulado na constituição, a Administração pública vai optar por adotar as demais medidas previstas, fato este que acaba por esvaziar o princípio da proporcionalidade das medidas adotadas pela Administração pública.

Caso o constituinte derivado dispusesse que o corte dos cargos em comissão seria realizado até o limite em que a manutenção no cargo se faz de extrema necessidade para que

²⁴ RANDS, Maurício. *A reforma Administrativa e a Estabilidade do Servidor*. 23. ed. Brasília: Informativo Consulex, 1999, p 13.

não houvesse paralização na prestação de serviços, a antinomia com o princípio da estabilidade seria evitada.

Nesse caso, teríamos o cumprimento do fim desejado (corte de gastos com despesa de pessoal) com o menor impacto possível aos servidores efetivos (terem direito a estabilidade, porém, serem exonerados), de forma que seria uma medida necessária para a redução de gastos, adequada para solucionar o caso e proporcional, tendo em vista que os cargos comissionados por sua própria essência já são de livre exoneração e nomeação, atingindo, assim, o fim desejado.

Dessa forma, reputamos que, caso haja necessidade de corte de gastos com despesa de pessoal o ente federal deve se ater ao corte do maior número de cargos comissionados, observando somente a manutenção dos cargos necessários para que não haja paralização dos serviços prestados, evitando que haja colisão com o princípio da estabilidade que represente um direito individual do servidor público.

4. CONCLUSÃO

A partir do que foi exposto acima, é possível tecer as seguintes conclusões.

A estabilidade é um direito dos servidores públicos efetivos que ingressaram na Administração pública a partir de concurso público, para o exercício de funções técnicas e especializadas, sendo a estabilidade um direito que garante o desenvolvimento pleno das atividades dos servidores, sem que haja nenhuma pressão externa, tal como abuso de poder que atrapalhe o bom desenvolvimento de suas atividades, garantindo assim a eficiência do serviço público e a economia com gastos desnecessários com a rotatividade de servidores.

Ainda, a estabilidade é um direito individual do servidor público que gera uma expectativa de estabilidade financeira e emocional ao indivíduo que presta o concurso público, na medida em que inicia suas atividades laborais podendo planejar sua organização financeira e familiar, tendo em vista que está acobertado pela estabilidade, portanto, tem a expectativa que, caso não pratique nenhum ato contrário a administração pública que acarrete processo

administrativo e/ou judicial não perderá seu cargo.

No que tange a responsabilidade fiscal mediante o corte de gastos com despesa de pessoal, a Constituição Federal prevê a possibilidade de exoneração dos servidores estáveis caso as medidas de corte em pelo menos vinte por cento dos servidores comissionados e o corte dos não estáveis não sejam suficientes para adequação ao limite previsto em lei, porém, tal previsão não está elencada dentro as hipóteses em que o servidor público estável pode perder seu cargo.

A previsão de exoneração de servidor público estável para que haja cumprimento do limite legal com despesa de pessoal, foi trazida pelo constituinte derivado que não observou os limites materiais do poder de emendar, tampouco se preocupou em evitar a colisão com o direito individual dos servidores públicos estáveis, cabendo ao intérprete da constituição buscar uma forma de solucionar o conflito de forma menos gravosa ao servidor estável, ao mesmo tempo que cumpra com a finalidade do princípio da gestão pública, atendendo a proporcionalidade.

É possível que o ente federal adeque os gastos com despesa de pessoal sem ofensa ao princípio da estabilidade a partir de corte dos comissionados, mantendo somente a quantidade suficiente de cargos para o funcionamento da máquina pública, o que nos parece ser a solução mais adequada ao ponderarmos os princípios da estabilidade e da gestão pública, a medida em que a eficiência, qualidade e especialidade dos trabalhos desempenhados nos órgãos públicos continuarão em excelência, ao passo que os servidores efetivos estáveis não perderão seus cargos por hipótese não elencada no artigo 41, §1º da Constituição Federal, respeitando, assim, o princípio da proporcionalidade.

Assim, conclui-se que um dos objetivo da estabilidade é justamente reduzir os gastos públicos decorrentes da rotatividade de servidores, tendo em vista que o objetivo é uma melhor qualidade dos serviços prestados a partir de pessoas técnicas com melhores qualidades para o desempenho das funções, garantindo uma celeridade nos trabalhos desempenhados o que gera economia aos cofres públicos, sendo certo que ao exonerar os servidores estáveis e manter os servidores comissionados, como busca o Governo Federal com a Reforma Administrativa, o

problema de gastos com pessoal não será solucionado, podendo, inclusive piorar na medida em que o trabalho não será mais desempenhado com a mesma eficiência, prejudicando o bem estar dos administrados.

Por fim, mesmo com a possibilidade de solução do problema sem prejuízo a estabilidade, o Governo Federal entende que a redução de gastos deverá ser feita mediante uma Reforma Administrativa que visa a flexibilização da estabilidade dos servidores públicos de cargo em provimento efetivo, ao invés do corte de cargos comissionados que representam o maior gasto dos Estados, haja vista que ocupam os maiores escalões, com salários mais elevados, não dão continuidade aos serviços iniciados e não tem conhecimento nem qualidade técnica para o exercício das funções designadas, de forma que tal medida não será efetiva para a redução dos gastos com despesa de pessoal, na medida em que os entes terão que injetar dinheiro dos cofres públicos para a solução dos problemas acarretados por servidores que não detém expertise e qualidade para o desempenho das funções públicas, além de afrontar diretamente a Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.
- BALASSIANO, Marcel. Crise Fiscal no Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/crise-fiscal-do-rio-de-janeiro>
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 33ª ed. São Paulo: Editora Atlas Ltda., 2019.
- COUTINHO, Ana Luísa Cellino. *A Estabilidade do Servidor Público na Reforma Administrativa*. Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado de Pernambuco ESMAPE. Recife. v.4. nº 9. Jan/Jun 1999.
- FILHO, Willis Santiago Guerra. *Processo Constitucional e Direitos Fundamentais*. 6. Ed. São Paulo: SRS Editora, 2009.
- J. J. Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.
- MARTELLO, Alexandre. Planejamento encaminha a Bolsonaro proposta que flexibiliza estabilidade do servidor público. G1, 2018. Disponível em:

<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/12/13/ministro-do-planejamento-fala-em-flexibilizar-estabilidade-do-servidor-publico.ghtml>.

_____.MG tem crise fiscal 'severa' e deve aderir ao plano de recuperação fiscal, diz Tesouro Nacional. G1, 2019. Disponível em:<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/06/07/mg-tem-crise-fiscal-severa-e-deve-aderir-ao-plano-de-recuperacao-fiscal-diz-tesouro-nacional.ghtml>.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 20. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito administrativo*. 13. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

RANDS, Maurício. *A reforma Adminsitrativa e a Estabilidade do Servidor*. 23. ed. Brasília: Informativo Consulex, 1999.

SILVA, José Afonsa Da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p. 675.