



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

REINALDO SATURNINO DA COSTA JÚNIOR

O PRAZO DO ESTÁGIO PROBATÓRIO FRENTE À ALTERAÇÃO DO
PRAZO DA ESTABILIDADE

SOUSA - PB
2006

REINALDO SATURNINO DA COSTA JÚNIOR

O PRAZO DO ESTÁGIO PROBATÓRIO FRENTE À ALTERAÇÃO DO
PRAZO DA ESTABILIDADE

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais do CCJS da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Professora Dr^a. Maria Marques Moreira Vieira.

SOUSA - PB
2006

REINALDO SATURNINO DA COSTA JÚNIOR

OPRAZO DO ESTÁGIO PROBATÓRIO FRENTE À ALTERAÇÃO DO PRAZO DA
ESTABILIDADE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado em, _____

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^a. Ms. Maria Marques Moreira Vieira (Orientadora)

(2º MEMBRO)

(3º MEMBRO)

Sousa – PB
Novembro/2006

Dedico a Deus, a minha família e a
minha noiva que estiveram presentes
em todos os momentos dessa minha
trajetória acadêmica.

Agradeço ao Mestre dos Mestres pela aptidão mental de aprendizagem, à Professora Maria Marques Moreira Vieira pela brilhante orientação na condução desta monografia, bem como a todos aqueles que fizeram parte de minha vida, e que direta ou indiretamente me ensinaram quanto forte eu posso ser nas horas de atribuições.

"Tudo tem o seu tempo determinado, e
há tempo para todo o propósito
debaixo do céu"

Eclesiastes 3:1

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 dispunha originalmente em seu artigo 41 que os servidores públicos nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público eram estáveis após 2 anos de efetivo exercício. A emenda constitucional 19/1998 alterou esse prazo de aquisição da estabilidade de 2 (dois) anos para 3 (três) anos. Acontece que com o advento de tal Emenda Constitucional que alterou o prazo de aquisição da estabilidade, grande parte dos administrativistas passam a ensinar que essa alteração ocasionou também mudança no lapso temporal do estágio probatório dos servidores públicos de dois para três anos. Este trabalho visa analisar se realmente a alteração do prazo de aquisição da estabilidade ocasionou também mudança no prazo do estágio probatório, de dois para três anos. Esse assunto tem sido palco de muitos equívocos, e tem gerado muitas dúvidas nas mentes de diversos operadores do direito. Por isso, torna-se necessário um estudo mais aprofundado para analisar se realmente a Emenda Constitucional nº 19/98 alterou o prazo do estágio probatório. Para tanto pelas análises efetuadas na jurisprudência bem como em alguns autores e as distinções dos institutos confrontando-os com os posicionamentos doutrinários, e da Advocacia-geral da União. A metodologia empregada foi o bibliográfico e o exegético-jurídico.

Palavras - chaves: estabilidade. estágio probatório. prazo. emenda constitucional 19/98.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 disposed originally in your article 41 that the nominated public servers for position of effective provision by virtue of public contest were stable after 2 years of effective exercise. The constitutional amendment 19/1998 altered that period of acquisition of the stability of 2 (two) years for 3 (three) years. It happens that with the coming of such a Constitutional Amendment that it altered him/it period of acquisition of the stability, great part of the administrative starts to teach that that alteration also caused change in the temporary lapse of the probatory apprenticeship of the public servers of two for three years. This work seeks to really analyze the alteration of the period of acquisition of the stability it also caused change in the period of the probatory apprenticeship, of two for three years. That subject has been stage of many misunderstandings, and it has been generating a lot of doubts in the minds of several operators of the right. Therefore, he/she becomes necessary a study more deepened to analyze the Amendment constitutional no. 19/98 it really altered really him/it period of the probatory apprenticeship. For so much for the analyses made in the jurisprudential as well as in some authors and the distinctions of the institutes confronting them with the positionings doutrinários, and of the Advocacy-general of the Union.

Words - keys: stability. probatory apprenticeship. period. he/she/you amends constitutional 19/98.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO 1 SERVIDORES PÚBLICOS.....	12
1.1 Evolução histórica constitucional dos direitos do servidor.....	12
1.2 Análise conceitual e natureza jurídica do servidor público.....	16
CAPÍTULO 2 ESTABILIDADE E ESTÁGIO PROBATÓRIO.....	22
2.1 Estabilidade.....	22
2.1.1 Origem do instituto.....	22
2.1.2 Conceito doutrinário de estabilidade.....	23
2.1.3 Natureza jurídica da estabilidade.....	25
2.1.4 Requisitos para a aquisição da estabilidade.....	26
2.1.5 Finalidade do instituto.....	29
2.2 Estágio probatório.....	30
2.2.1 Definição de estágio probatório e sua natureza jurídica.....	31
CAPÍTULO 3 REAL PRAZO DO ESTÁGIO PROBATÓRIO EM FACE DO ADVENTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/98.....	35
3.1 Controvérsia acerca da duração do estágio probatório no âmbito da Administração Federal.....	35
3.2 Controvérsia entre a doutrina e a jurisprudência quanto ao prazo do estágio probatório.....	38
3.3 Distinções entre os institutos da estabilidade e do estágio probatório e considerações de dissociação dos mesmos.....	41
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	44
REFERÊNCIAS.....	47
ANEXO.....	49

INTRODUÇÃO

Os servidores públicos são os elementos essenciais ao desenvolvimento das atividades do Estado. Sem eles não teria como o Estado cumprir com suas funções básicas, o bem comum.

Servidor público é espécie do gênero agentes públicos, que compreende as seguintes subespécies: a) os servidores estatutários, que estão sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos; b) os empregados públicos, que são contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de empregos públicos; c) os servidores contratados, que são contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, e exercem função sem estarem vinculados a cargo ou emprego.

Dentre estas espécies de servidores, somente os estatutários é que será objeto de estudo neste trabalho monográfico.

Os servidores estatutários são os titulares de cargo público efetivo e em comissão, e estão sujeitos ao regime jurídico estatutário geral ou peculiar, estabelecido em lei de cada ente da Federação que estabelece as regras de relacionamento entre os servidores e a Administração Pública.

A Constituição dispõe em seu bojo uma gama de direitos e deveres dos servidores públicos. Dentre os seus direitos encontra-se o referente à estabilidade.

A Emenda Constitucional 19/1998, alterou o prazo de aquisição da estabilidade de 2 para 3 anos. Essa mudança fez com que muitos doutrinadores passassem a lecionar que a mudança ocasionada no prazo da estabilidade, fez mudar também o prazo do estágio probatório de 2 (dois) para 3 (três) anos.

Passaram a vincular o estágio probatório à estabilidade. Sendo que para alguns, o primeiro está contido até mesmo na definição de estabilidade.

Esses fatos como se verá, gerou e tem gerado uma grande confusão na mente de muitos estudantes, aplicadores do direito e dos servidores públicos.

Ressalte-se que o método utilizado na pesquisa foi o bibliográfico e o exegético-jurídico, apropriado ao conhecimento dos preceitos legais pertinentes ao assunto.

No primeiro capítulo será feita uma análise dos servidores públicos, enfatizando a evolução histórica constitucional dos direitos, seu conceito e natureza jurídica.

No segundo capítulo serão abordados os institutos da estabilidade e do estágio probatório. Serão feitas as conceituações, a análise da natureza jurídica, a finalidade, bem como alguns traços característicos de cada instituto.

No terceiro capítulo será analisada a controvérsia acerca da duração do estágio probatório no âmbito da Administração Federal, e qual o prazo adotado pela administração do Poder judiciário. Neste capítulo também será analisada a controvérsia entre a doutrina e a jurisprudência quanto ao prazo do estágio probatório, como também as distinções entre o estágio probatório e a estabilidade. Além disso, será feita toda a resolução acerca da problemática suscitada nesta investigação científica.

Capítulo 1 SERVIDORES PÚBLICOS

Os servidores públicos são os elementos essenciais ao desenvolvimento das atividades do Estado. Sem eles não teria como o Estado cumprir com sua função básica, o bem comum.

Neste capítulo serão abordados a gênese, a evolução histórico constitucional dos direitos dos servidores públicos, o conceito de servidor público, natureza jurídica, as espécies (servidores estatutários, empregados públicos e servidores temporários).

1.1 Evolução histórica constitucional dos direitos do servidor

A origem da atividade estatal está ligada ao surgimento do próprio Estado na Idade Média. Naquela época a função pública se caracterizava primordialmente pela falta de garantia dos seus detentores, os quais eram servidores do monarca, e apenas por isso, servidores do Estado, porque a vontade do monarca era a vontade do Estado, inclusive no tocante à nomeação e à dispensa. Estes apesar de estarem submetidos ao vil dispor do monarca, tinham o cargo que ocupavam como se fossem donos.

O tema servidor público é matéria constitucional no Brasil desde as primeiras constituições, e desde então vem sofrendo grandes avanços e eventuais recuos, no tocante a direitos e garantias. É o que esclarece MOTTA (1999).

Na primeira constituição brasileira, a de 1824, existia apenas a preocupação em dispor a responsabilidade do servidor por abusos e omissões praticados no

exercício de suas funções, ou por não fazer ele efetivamente responsável os seus subalternos.

No Texto Constitucional de 1891, o primeiro da República, na seção reservada a dispor a denominada "Declaração de Direitos" registrou-se, dentre outros dispositivos relacionados ao tema em discussão, garantia de aposentadoria aos funcionários públicos, mas apenas em caso de invalidez a serviço da Nação.

Na Constituição Federal de 1934, o tema passou a ser tratado com maior destaque, tendo ela se preocupado em reservar um título exclusivo ao trato da questão. Nos artigos 168 a 173, foram estabelecidas regras diversas acerca dos "Funcionários Públicos", determinando ao Poder Legislativo a votação de um "Estatuto dos Funcionários Públicos" baseado em direitos mínimos nela previstos e desde logo em vigor.

Não chegou a ser cumprida a determinação que se referia à edição de um estatuto específico. A pesar disso, vários direitos foram deferidos pela Carta de 34, tais como: a estabilidade, a licença à gestante por três meses, a aposentadoria compulsória aos 68 anos de idade e por invalidez, as férias anuais.

A outorga da Constituição de 1937 preservou os direitos anteriormente concedidos pela Carta de 34, e reeditou a determinação nela contida de que se organizasse e se editasse um "Estatuto dos Funcionários Públicos".

Nesse momento específico foi tratada da figura da disponibilidade do servidor público com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço.

Ainda durante a vigência dessa Carta Política, foi cumprido o disposto tanto nessa Carta quanto na de 34, que determinava a edição de um Estatuto dos Funcionários Públicos, e surgiu o primeiro "Estatuto dos Funcionários Públicos Civis Federais", editado através do Decreto-lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1.939.

Nesse primeiro diploma foi reservado um título específico aos "direitos e vantagens" dos servidores, que compreende: 1) o vencimento e a remuneração; 2) as gratificações; 3) as diárias; 4) a ajuda-de-custo; 5) as férias; 6) as licenças; 7) as concessões; 8) a estabilidade; 9) a disponibilidade; 10) a aposentadoria; 11) a acumulação; 12) a assistência ao funcionário; e, 13) o direito de petição.

A promulgação da Constituição de 1946 preservou os direitos adquiridos pelos servidores públicos nos textos legais anteriores, e reservou um título exclusivo ao trato de questões pertinentes aos "Funcionários Públicos". Estabeleceu essa Carta, em relação aos proventos da inatividade, no seu artigo 193, a obrigatoriedade de revisão por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda.

No decorrer de sua vigência veio a ser editada a Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, onde, com um grau de detalhamento maior restaram mantidos os direitos e vantagens já conferidos pelo Estatuto de 1939.

A Magna Carta de 1967 preservou os direitos e vantagens básicas que já vinham sendo garantidos aos servidores pelas normas anteriores.

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969 criou o dispositivo que determina que os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo, para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas, inscrevendo-se necessária referência à tão desejada e jamais alcançada isonomia entre os ganhos dos servidores dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Na Constituição de 1988 o poder constituinte consignou alguns direitos fundamentais do servidor público, dentre os quais merecem destaque: 1) a revisão geral da remuneração de todos os servidores, civis e militares, sem distinção de índices e na mesma data; 2) o direito de greve, a ser exercido com base em

regulamento ainda não expedido; 3) a isonomia entre os vencimentos pagos pelos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo; 4) a irredutibilidade dos vencimentos.

Ainda na Lei Maior de 1988 observa-se proclamada a necessidade de instituição de um regime jurídico único e da edição de planos de carreira para os servidores da Administração direta, das autarquias e das fundações públicas, estendendo a todos eles alguns dos direitos sociais deferidos aos trabalhadores em geral.

Destarte, foram expressamente garantidos aos servidores públicos direitos do trabalhador comum, cabendo citar: salário mínimo; garantia de irredutibilidade do salário; décimo terceiro salário; salário-família; duração do trabalho normal não superior a 8 horas diárias e 44 semanais; repouso semanal remunerado; remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em 50% à do normal; gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal; licença à gestante por cento e vinte dias; licença paternidade; proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos; redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança; proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil; adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei. Vê-se reafirmado na Constituição Federal de 1988 o direito à estabilidade no Serviço Público.

A Lei nº 8.112/90 trouxe específica garantia alusiva à inalterabilidade unilateral das atribuições, deveres, responsabilidades e direitos inerentes ao cargo ocupado.

Concluída a análise da evolução histórica constitucional dos servidores públicos, constata-se, de forma clara e indubitosa, uma crescente preocupação em

que sejam outorgados aos servidores do Estado um rol de direitos e deveres que se prestem a orientar, de forma bem delimitada, o exercício da função pública e a garantir benefícios com os quais se permitirá ao trabalhador estatal atender às suas necessidades básicas e às de sua família, como, aliás, se garante a qualquer trabalhador.

Celso Ribeiro de Bastos informa que (2000, p. 257):

O Século XX representa um grande avanço nessa evolução, criando os regimes estatutários voltados a disciplinar por inteiro a evolução jurídica entre a Administração e o servidor, cuidando, dentre outras coisas, da nomeação, da estabilidade, da remuneração e da aposentadoria.

1.2 Análise conceitual e natureza jurídica do servidor público

Segundo PRADO (2000), servidor público é espécie do gênero agentes públicos. Tal gênero abrange todas as pessoas que, de uma forma ou de outra, mesmo que transitoriamente e sem remuneração, prestam algum tipo de serviço ao Estado.

Não adentrar-se-á, no presente trabalho, em um aprofundamento no estudo do gênero agentes públicos, haja vista ter um foco voltado para a espécie servidor público. Além disso, observar-se-á que não há um consenso doutrinário a respeito da classificação de agentes públicos.

Objetivando uma melhor compreensão deste trabalho será tomado como norte a classificação de agentes públicos da Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro(2006), que divide agentes públicos em quatro espécies: a) agentes políticos; b) servidores públicos; c) militares; e d) particulares em colaboração com o Poder Público.

A expressão Servidor Público é empregada na atual Carta Magna para indicar as pessoas que prestam serviços com vínculo empregatício à Administração Pública direta e indireta.

O Professor Hely Lopes Meirelles (2003) nos ensina que os servidores públicos constituem subespécies dos agentes públicos administrativos, que é categoria abrangente de grande parte dos prestadores de serviços à Administração e a ela se vinculam por relações profissionais, em razão de investidura em cargo e funções, a título de emprego e com retribuição pecuniária.

Continua o referido Mestre (Meirelles) ensinando em sua memorial obra que servidor público em sentido amplo, são todos os agentes públicos que se vinculam à Administração Pública, direta e indireta, do Estado, sob regime jurídico (a) estatutário regular, geral ou peculiar, ou (b) administrativo especial, ou (c) celetista (regido pela Consolidação da Leis do Trabalho – CLT), de natureza profissional e empregatícia.

Para a Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, (2006) e o Professor Leandro Candenas Prado (2005), servidor público, em sentido amplo, são todas as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos.

Nessa definição de servidor público, segundo Di Pietro (2006), e Prado (2005) compreendem as seguintes subespécies: a) os servidores estatutários, que estão sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos; b) os empregados públicos, que são contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de empregos públicos; c) os servidores contratados, que são contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse

público (art. 37, IX, da Constituição), e exercem função sem estarem vinculados a cargo ou emprego.

Os servidores estatutários são os titulares de cargo público efetivo e em comissão, e estão sujeitos ao regime jurídico estatutário geral ou peculiar, estabelecido em lei de cada ente da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) que estabelece as regras de relacionamento entre os servidores e a Administração Pública.

As regras estabelecidas nos estatutos podem ser alteradas unilateralmente, desde que respeitados os direitos já adquiridos pelo servidor. O regime jurídico estatutário se destina prioritariamente às funções públicas que exigem do agente poderes próprios de Estado, conferindo prerrogativas especial.

Tratando-se de cargo efetivo, seus titulares podem adquirir estabilidade e estarão sujeitos a regime peculiar de previdência social.

Quando nomeados, os servidores estatutários ingressam numa situação jurídica previamente definida, à qual se submetem com o ato da posse.

Não existe possibilidade de qualquer modificação das normas vigentes por meio de contrato, ainda que com a concordância da Administração e do servidor, porque se trata de normas de ordem pública, cogentes, não derogáveis pelas partes.

No plano federal, o Estatuto dos Servidores Civis da União, Autarquias e Fundações Públicas é a Lei 8.112/90 com alterações posteriores determinadas especialmente pela Lei nº 9.527/97.

Tal Estatuto consubstancia os preceitos legais sobre a acessibilidade aos cargos públicos, a investidura em cargo efetivo (por concurso público) e em comissão, as nomeações para funções de confiança; os deveres e direitos dos

servidores; a promoção e respectivos critérios; o sistema remuneratório (subsídios ou remuneração, envolvendo os vencimentos, com as especificações das vantagens de ordem pecuniária, os salários e as reposições pecuniárias); as penalidades e suas aplicação; o processo administrativo; e a aposentadoria.

Para Meirelles (2003) empregados públicos são todos os titulares de emprego público (não de cargo público) da Administração direta e indireta, sujeitos ao regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Embora estejam sujeitos a CLT, submetem-se a todas as normas constitucionais referentes à requisição para a investidura, acumulação de cargos, vencimentos, entre outras previstas na Constituição.

Pode-se dizer, então, que o servidor público celetista subordina-se a dois sistemas, integrados e dependentes: 1º - ao sistema da administração pública; 2º - ao sistema funcional trabalhista. O primeiro impõe suas regras da impessoalidade do administrador, da publicidade, da legalidade, da moralidade administrativa, da oportunidade, bem como motivação do ato administrativo; o segundo traça simplesmente os contornos dos direitos e deveres mútuos na execução do contrato e dos efeitos da extinção do mesmo.

Os empregados públicos devem ser admitidos mediante concurso ou processo seletivo, de modo a assegurar a todos a participação, salvo para as funções de confiança e de direção, a serem previstas à luz dos princípios de eficiência e razoabilidade nos respectivos quadros de pessoal das pessoas jurídicas da Administração indireta. Na Administração direta, autárquica e fundacional as funções de confiança só podem ser exercidas por ocupantes de cargo efetivo.

Por serem regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, não têm condições de adquirir a estabilidade constitucional, nem podem ser submetidos ao

regime de previdência peculiar, como os titulares de cargos efetivos, sendo obrigatoriamente enquadrados no regime geral de previdência social, a exemplo dos titulares dos cargos em comissão ou temporário.

O doutrinador Carlos Pinto Coelho Motta (1999) conceitua servidores temporários como sendo os indivíduos contratados para exercer uma função pública temporária (cuja natureza intrínseca pode ser eventual ou mesmo permanente) submetidos a regime estatutário ou de contrato administrativo.

Já Di Pietro (2006), por sua vez, conceitua servidor temporário como sendo aqueles servidores contratados para exercer funções temporárias, mediante regime jurídico especial a ser disciplinado em lei de cada unidade da federação.

A contratação desses servidores só pode ser realizado por tempo determinado e com finalidade de atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Não pode envolver cargos típicos de carreira. Fora daí, tal contratação tende a contornar a exigência de concurso público, caracterizando fraude à Constituição.

A investidura desses servidores contratados temporariamente no serviço público, vale dizer, o "exercício regular" da função e/ou atividade desses servidores, dispensa a exigência do concurso de provas, ou de provas e títulos, constituindo-se, destarte, em uma exceção à regra, que é o concurso público.

Por isso mesmo é que, por se constituir em exceção à regra do concurso público para a investidura em cargo ou emprego público, essa contratação deverá ter como pressupostos: a) tempo determinado; b) atender a necessidade temporária; c) essa necessidade temporária deverá ser de interesse público; e, finalmente, d) esse interesse público deverá ser de caráter excepcional, daí por que toda contratação temporária no serviço público que não atender a esses requisitos

constitucionais é passível de anulação, respondendo o agente público que lhe der causa pelos danos que causar ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível, e o contratado de boa-fé ver rescindido o seu contrato sem direito a indenizações outras que não sejam aquelas de natureza alimentar, tais como, salários.

A contratação temporária na esfera federal com base no art. 37, IX, está disciplinada pela Lei nº 8.745/93, alterada pela Lei nº 9.849/99, e pela Lei 10.667/03. Caracteriza a contratação de servidores para exercer a função pública como para o desenvolvimento de atividades especiais por contrato administrativo, à exigência legal da temporalidade, tendo como regra a vedação da prorrogação.

O tempo para a contratação varia de 6 meses a 4 anos e está disciplinado no art. 4º da Lei nº 8.745/93, alterada pela Medida Provisória nº 1748. Embora não havendo a obrigatoriedade de concurso público, é recomendável, para a observância do princípio da moralidade e da isonomia, a realização de algum processo de seleção no caso dos designados e, em se tratando de contrato administrativo, deverá haver provas de títulos e alguma forma de seleção, seja esta sumária.

CAPÍTULO 2 ESTABILIDADE E ESTÁGIO PROBATÓRIO

A estabilidade tem se configurado ao longo da história como um direito de ordem constitucional concedido aos servidores públicos. Por outro lado, o estágio probatório se configura em um dever para o servidor público, e é uma obrigação imposta infraconstitucionalmente.

No presente capítulo serão traçados comentários acerca da origem, dos conceitos dos dois institutos, a natureza jurídica e suas finalidades.

2.1 Estabilidade

2.1.1 Origem do instituto

Foi nos Estados Unidos da América que surgiu o Instituto da estabilidade. Segundo Diniz (1988), este instituto surgiu tendo como principal objetivo evitar a prática antidemocrática e prejudicial à administração pública decorrente da incessante alternância no Poder Público entre os democratas e os republicanos, partidos políticos americanos.

Na alternância de poder entre estes dois partidos, quando um assumia o controle da máquina administrativa demitiam os servidores contrários à sua corrente ideológica, para colocarem em seus lugares pessoas que fossem apadrinhados e simpatizantes do partido. Tal prática causava perda da qualidade, produtividade e inúmeras paralisações dos serviços públicos, trazendo pesar e sofrimento à população americana, além de afetar profundamente os dispensados.

Desta forma, para dar proteção à população na prestação das atividades essenciais do estado foi criado o instituto da estabilidade.

No Brasil, segundo Coutinho (1998), a estabilidade do servidor público teve início com a Lei nº 2934 de 1915, e foi elevada a ordem constitucional a partir da constituição de 1934, sendo mantida nas constituições posteriores até a atual.

Segundo magistério de Alexandrino (2005), a preocupação que justificou a criação do instituto e sua elevação a patamar constitucional, além de assegurar ao servidor público a permanência no serviço público, foi a de que os servidores públicos, no exercício de suas atribuições, sofram pressões e ingerências de natureza política visando a favorecer este ou aquele “amigo do príncipe”, ou, de qualquer forma, sejam coagidos a atuar em desacordo com o princípio da impessoalidade, em evidente detrimento do interesse público.

2.1.2 Conceito doutrinário de estabilidade

Prado (2005), conceitua “estabilidade como uma garantia de ordem constitucional deferida aos ocupantes de cargos públicos de provimento efetivo, com o intuito de assegurar sua permanência no cargo, enquanto atendidos os requisitos legais”.

Motta (1999), acrescenta dizendo que a estabilidade é um direito subjetivo do servidor público, sendo somente exonerado a pedido deste, e a demissão só será possível em virtude de sentença judicial transitada em julgado; ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; ou mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

Por sua vez Diniz (1998), conceitua a “estabilidade como atributo do cargo que assegura a continuidade da prestação do serviço público, que é de caráter permanente, sendo uma propriedade jurídica do elo que ata a pessoa estatal ao servidor titular do cargo público de provimento efetivo”.

Informa Prado (2005), que não se podem confundir os conceitos de estabilidade e efetividade. O primeiro, refere-se ao servidor que só pode perder o cargo diante de poucas situações expressamente previstas na Constituição Federal, pois se trata de um direito dele, é adquirida. Já a efetividade é atributo do cargo, característica de seu provimento, sendo que a lei que o cria determina que será de provimento efetivo. A efetividade é um pressuposto necessário da estabilidade. Sem a efetividade não pode ser adquirida a estabilidade.

Meirelles (2003) leciona que a estabilidade é um atributo pessoal do servidor, enquanto a efetividade é uma característica do provimento de certos cargos. Daí decorre que a estabilidade não é no cargo, mas no serviço público, em qualquer cargo equivalente ao da nomeação efetiva. Por isso que o servidor estável pode ser removido ou transferido pela administração seguindo as conveniências do serviço, sem ofensa à sua efetividade e estabilidade. O estável não é inamovível.

No caso de extinção do cargo em que se encontrava o servidor estável ou declarada sua desnecessidade, ficará ele em disponibilidade remunerada proporcionalmente ao tempo de serviço até seu adequado aproveitamento em outro de natureza e vencimentos compatíveis com o que ocupava.

A estabilidade não constitui um direito absoluto, pois ao mesmo tempo em que se oferta a medida de proteção se estabelece a possibilidade de perda do cargo. São diversos os dispositivos legais em vigor que impõem ao servidor, caso incorra nas situações previstas, a pena de demissão. A Lei nº 8.112/90 (BRASIL,

1990), que regulamentou o parágrafo 1º do artigo 41 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), prevê vinte situações que poderão configurar as penas de demissão, sendo oito delas no art. 117 e doze no artigo 132, além das hipóteses tipificadas no Código Penal e na Lei nº. 8429 (BRASIL, 1992), que também prescrevem a demissão do servidor como consequência de atos não compatíveis com a sua atividade pública.

Não há dúvida que a estabilidade além de se constituir um direito do servidor ocupante de cargo efetivo, representa uma limitação ao arbítrio da administração na dispensa dos seus servidores, seja para atender a supostas limitações orçamentárias, seja para permitir a admissão de parentes e apadrinhados políticos.

2.1.3 Natureza jurídica da estabilidade

Não é qualquer vínculo jurídico firmado entre o ente estatal e o servidor ocupante de cargo público de provimento efetivo, que se configura como estável, mas somente após a satisfação de algumas exigências dispostas no ordenamento jurídico que se adquire a estabilidade.

Como já foi dito acima, a estabilidade é uma qualidade jurídica do vínculo administrativo estabelecido entre o ente estatal e o servidor nomeado para o cargo de provimento efetivo. Tal qualidade identifica uma condição daquele vínculo, segundo o qual o seu desfazimento só se pode verificar nos estreitos moldes definidos, tanto no Texto Constitucional como em leis específicas, ficando assim, o administrador público, impossibilitado de exonerar *ad nuntum*, nem demitir servidor estável sem os requisitos fundamentais do devido processo legal.

A estabilidade, como descrito anteriormente, é um direito constitucional à não perda do cargo, senão pelas razões estabelecidas na própria Constituição. Desta forma, a estabilidade configura-se como direito de função de garantia.

Segundo Felipe Vieira (2002), os motivos constitucionalmente admitidos para a perda do cargo público do servidor estável são motivados, basicamente, por duas razões: infracionais e não-infracionais. Continua dizendo que nas primeiras razões, a Constituição determina a demissão do servidor estável cujo comportamento desviante revele potencial lesivo de natureza grave, notadamente quando associados às condutas tipificadas pelo ordenamento penal.

Desta forma, a perda do cargo público motivada por infração funcional de natureza grave implica a demissão do servidor estável, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa, verificados em processo judicial ou administrativo, conforme o caso.

Nas causas de razões não-infracionais, admitidas pela Constituição para a perda do cargo público encontra-se nos artigos 41, parágrafo 1º, inciso III, que se refere à avaliação periódica de desempenho, e o disposto no artigo 169, que é relativo à questão de ordem orçamentária. Em tais casos a perda do cargo opera-se por exoneração *ex officio*, observado o princípio do devido processo legal.

2.1.4 Requisitos para a aquisição da estabilidade

Para que o servidor público obtenha a estabilidade no serviço público se faz necessário a observação de certos requisitos.

O primeiro requisito imposto pela Constituição é de órbita temporal, disposto no *caput* do seu artigo 41 da CF na redação da Emenda Constitucional 19/98

(BRASIL, 1988), que assim diz: "São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeado para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público". Tal lapso temporal de três anos tem de ser considerado no exercício, para se avaliar a real possibilidade funcional ativa do servidor e conceder a estabilidade como qualificadora da relação jurídica administrativa por ele firmada com o Estado.

Alguns doutrinadores, como Hely Lopes Meirelles e Diógenes Gasparini têm afirmado que este lapso temporal de três anos se refere ao estágio probatório. Todavia, outros doutrinadores e o STF e o STJ entendem que os dois institutos, estabilidade e estágio probatório, são distintos. Serão traçados comentários a respeito mais a frente.

O segundo requisito para a aquisição da estabilidade está também descrito no *caput* do artigo 41 da Constituição que é o servidor ter sido nomeado para cargo de provimento efetivo. Segundo leciona Meirelles (2003), a nomeação para cargo de provimento efetivo é condição para a aquisição da estabilidade. Continua dizendo que a efetividade, embora se refira ao servidor é apenas um atributo do cargo concernente à sua forma de provimento, que deve ser por concurso público, e, como tal deve ser declarada no decreto de nomeação e título respectivo, porque um servidor pode ocupar transitoriamente um cargo de provimento efetivo sem que essa qualidade se transmita ao seu ocupante eventual.

Essa condição, cargo efetivo, afasta a aquisição de estabilidade por parte do servidor empregado público regido pela Consolidação das Leis do Trabalho.

O terceiro requisito para a aquisição da estabilidade é a nomeação que deve ocorrer em virtude de concurso público, como ensina Gasparini (2000). Percebe-se que o provimento originário do cargo efetivo tem como causa a aprovação em concurso público prestado especificamente para essa finalidade.

Por essa razão é que os nomeados em comissão e os servidores temporários, cujos vínculos empregatícios têm caráter provisório, nunca adquirem estabilidade. Desta forma, esses servidores não têm como pretender permanecer no serviço público, haja vista que tal garantia ser exclusiva de servidores investidos em cargos públicos de provimento efetivo em virtude de concurso público, como já explicado.

O quarto requisito é a obrigatoriedade de avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade. Tal condição está contida no parágrafo 4º do artigo 41 da Constituição Federal. Esta é uma inovação advinda da Emenda Constitucional nº 19/98 (BRASIL, 1988). Agora, não é só apenas demonstrar no prazo que é pessoa idônea, apta e capaz de exercer o cargo público, é necessário também passar pela avaliação especial de desempenho.

No caso de o servidor público em sua avaliação especial de desempenho não lograr êxito na sua atuação concreta, não poderá ser declarado servidor estável na administração pública.

Meirelles (2003), leciona que ocorrendo o caso de se completar o lapso temporal de 3 (três) anos, após a nomeação do servidor sem que a avaliação especial de desempenho tenha sido feita nos moldes determinados pela Constituição, o servidor não poderá ser prejudicado e adquirirá a estabilidade caso preencha as outras condições, pois a responsabilidade para efetuar a avaliação é da Administração Pública e não do servidor. Neste caso será aferida, e aplicada a responsabilização do servidor público que tinha a obrigação funcional de instituir a comissão especial, que muito embora instituída, não exerceu a atribuição devida.

O servidor público depois de satisfeitas as condições constitucionais para a aquisição da estabilidade adquirirá a estabilidade, ou melhor, será estabilizado no

serviço público, e não poderá ser demitido *ad nuntum*, nem demitido sem se apurar a infração da pena demissória.

2.1.5 Finalidade do instituto

A Constituição Federal prevê o instituto da estabilidade, criada para possibilitar a continuidade dos serviços públicos e como forma de manter profissionais qualificados e treinados em seus quadros.

Objetiva, desta forma, garantir a eficiência mínima que se espera da Administração Pública. Não é um fim em si mesmo, como se fosse apenas vantagem pessoal, mas é meio de que dispõe o Estado para proporcionar qualidade nos seus serviços. Tem o propósito de assegurar eficiência e economia no serviço público, como resultado de planejamento estratégico e atuação profissional de pessoas habilitadas para esse mister, de forma continuada. Imaginar o contrário seria admitir a completa desorganização dos serviços públicos e, conseqüentemente, significativos desperdícios de recursos públicos em detrimento do bem estar do cidadão, que deve ser a finalidade primordial e a razão de ser do Estado.

Para Nóbrega (1998) a função básica que se vislumbra no instituto da estabilidade, é aquela que corresponde à necessária e indispensável proteção conferida ao agente público para o fim de ensejar a correta execução de suas atividades profissionais, conformando-as sempre ao interesse público.

Continua o citado autor dizendo que resguardar o agente do Estado de pressões, mesmo que legítimas, porém inconvenientes, não significa conferir-lhe um privilégio, mas sim instituir uma proteção indireta em benefício do regular exercício das atividades que lhe são cometidas.

Desta forma, é um equívoco entender e sustentar que a estabilidade constitui-se em imoral e descabido privilégio conferido aos servidores do Estado, quando não se dá aos trabalhadores da iniciativa privada direito correspondente. A estes, é certo, também são conferidos direitos que não são cogitados em relação àqueles, e nem por isso se discute a validade e a legitimidade de tais concessões.

A estabilidade, longe de ser um privilégio imoral, possui a função de dar proteção ao ocupante do cargo e garantir-lhe, não de forma absoluta, a permanência no serviço público, permitindo-lhe a execução regular de suas atividades tendo em vista sempre e exclusivamente o alcance do interesse da coletividade. Muitos doutrinadores ainda sustentam, em suas lições que a estabilidade constitui-se em um limite ao arbítrio da administração na dispensa de seus servidores.

2.2 Estágio probatório

É inquestionável a importância do estágio probatório como mecanismo de controle de qualidade do desempenho dos servidores públicos, levando em consideração que o simples fato da aprovação em concurso público, por si só, não garante que o servidor aprovado tenha capacidade, padrão moral e psicológico adequado ao desempenho de suas atribuições de forma eficiente e adequada.

É impossível analisar no concurso público de provas e títulos alguns requisitos que os servidores públicos têm que possuir como a idoneidade moral, a assiduidade, a disposição de aprender e de melhorar seu desempenho, disciplina. Tais requisitos só poderão ser analisados quando o servidor entrar no exercício de sua função, que é quando os defeitos de personalidade serão manifestados. Tal fato configura-se na razão para fazer o novo servidor a passar por um período de

observação, estágio adaptador, no qual passará por treinamento e orientação nos aspectos em que se verifica carência de formação.

2.2.1 Definição de estágio probatório e sua natureza jurídica

Coelho (2004) define estágio probatório como sendo o regime ou período inicial a que é submetido o servidor público para verificação pela Administração pública de sua aptidão para o cargo.

Por sua vez, Fontes (1996) define estágio probatório como o lapso de tempo, que se inicia com o efetivo exercício do servidor nomeado por concurso público, no qual será submetido à verificação de sua capacidade para o exercício do cargo, da compatibilidade de sua conduta com a disciplina do serviço público.

Ainda, segundo Fontes(1996), muitos países também possuem um instituto de estágio probatório, e que a duração do seu lapso temporal depende da legislação específica de cada país. A França denomina tal instituto como *estage probatoire*. Já a Itália, *alunnato*; e na Espanha é denominado de *plazo de prueba*.

Voltando para o direito brasileiro, o doutrinador Prado (2005) define estágio probatório como sendo o período a que se submete todo o servidor nomeado para o cargo de provimento efetivo, durante o qual a sua aptidão e capacidade serão objeto de avaliação para o desempenho do cargo. Continua o citado autor, afirmando que no decorrer, será ele constantemente avaliado, a fim de se confirmarem suas qualidades para o bom desempenho da atividade própria do cargo, qualidades essas que de início, presumem-se existentes com a aprovação em concurso público.

A lei 8.112/1990 (Brasil), no seu artigo 20, dispõe que ao entrar em exercício, o servidor nomeado para cargo de provimento efetivo ficará sujeito a estágio

probatório por período de 24(vinte e quatro) meses, durante o qual a sua aptidão e capacidade serão objetos de avaliação para o desempenho do cargo, observado os seguintes fatores: assiduidade; disciplina; capacidade de iniciativa; produtividade; e responsabilidade.

Segundo Felipe Vieira (2002) o estágio probatório possui natureza jurídica de ordem administrativa. Continua afirmando que probatório é termo indicativo de prova, teste, experimentação, e desta forma o estágio probatório destina-se a experimentar a capacidade de adaptação do servidor às demandas e realidades do cargo que ocupa. De acordo com o regime jurídico federal o estágio probatório representa o terceiro momento de aferição do indivíduo que é nomeado para cargo público efetivo. Em um primeiro momento testam-se os seus conhecimentos por meio dos exames de provas ou de provas e títulos. Já no segundo momento a Administração afere a aptidão física e mental por meio dos exames médicos. Por último, é que entra em cena o estágio probatório, meio utilizado para aferir a capacidade laborativa do novo servidor bem como suas condições psicológicas.

Alexandrino e Paulo (2005), em excelente doutrina afirmam que não se deve confundir a aprovação em estágio probatório com a aquisição de estabilidade.

Segundo eles, antes da Emenda Constitucional 19 (BRASIL, 1998), a aquisição da estabilidade era um fenômeno de natureza objetiva, porque passado o período de dois anos sem exoneração do servidor, considerava-se adquirida a estabilidade no serviço público. Sendo que atualmente não mais se pode falar em aquisição da estabilidade no serviço público, pois a Emenda Constitucional 19 (BRASIL, 1998) introduziu o § 4º ao art. 41 da Constituição, passando estabelecer como condição para a aquisição da estabilidade a submissão do servidor a uma avaliação especial de desempenho feita por comissão instituída para esse fim. Por

não ser mais possível a aquisição da estabilidade por simples decurso de prazo, não se pode mais falar em aquisição de estabilidade como fato jurídico objetivo.

Por outro lado, no dizer dos mesmos autores, o estágio probatório visa avaliar a aptidão do servidor para o exercício de determinado cargo, e sempre que o servidor tomar posse e entrar em exercício em um novo cargo, será submetido ao estágio probatório, sem importar quantos anos de exercício o servidor tenha prestado em outros cargos da mesma ou de outra Administração. Sendo assim, é extremamente possível e comum que um servidor estável seja submetido a estágio probatório. Existe a possibilidade de o servidor estável ser considerado inapto para o exercício do novo cargo em que haja tomado posse, ou seja, que o servidor estável seja reprovado no estágio probatório, devendo ser reconduzido ao cargo por ele anteriormente ocupado.

A Emenda Constitucional 19 (BRASIL, 1998), ao alterar o art. 41 da Constituição (BRASIL, 1988) mudou o período necessário para a aquisição da estabilidade que passou a ser de três anos. Tal alteração derogou expressamente o artigo 21 da Lei nº 8.112/90, que então disciplinava a respeito da estabilidade, mas não tocou no artigo 20 do mesmo Diploma legal, restando intacta a disposição que disciplina o estágio probatório.

Não cuidando explicitamente do estágio, a Constituição desvinculou os dois períodos, que até então eram coincidentes. Não tendo sido expressamente revogado, nem expressamente alterado, por qualquer lei ou medida provisória posterior a tal emenda constitucional, e nem declarado inconstitucional pelo Superior Tribunal Federal, o artigo 20 permanece no ordenamento jurídico, produzindo os seus regulares efeitos.

Como consequência direta da referida Emenda, há a possibilidade de coexistirem prazos distintos para os institutos da estabilidade e do estágio probatório. Esse entendimento foi adotado pela Secretaria do Superior Tribunal de Justiça, ao argumento de que a alteração no Texto Constitucional em foco não alterou o prazo do estágio, que é previsto no artigo 20 da Lei 8.112/90, permanecendo subsistente no sistema, por ter sido recepcionado pela nova versão da Carta Política.

A questão ficou aparentemente complexa, pois a Constituição só se refere expressamente a estabilidade, após três anos de exercício efetivo, e o texto da Lei especial que instituiu o Regime Jurídico dos Servidores Cíveis da União continua disciplinando o estágio em 24 meses.

A lei, no nosso ordenamento jurídico, tem validade e eficácia até que outra a modifique ou a revogue, ou seja, declarada inconstitucional pelo STF e, até a presente data não há lei e nem houve manifestação do STF no sentido de se expurgar o artigo 20 daquele Diploma, pelo contrário, houve, como se verá adiante, manifestação no sentido de afirmar que tal artigo não sofreu nenhuma alteração.

CAPITULO 3 REAL PRAZO DO ESTÁGIO PROBATÓRIO EM FACE DO ADVENTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/98

A mudança do prazo da aquisição da estabilidade de dois para três anos ocasionada pela Emenda Constitucional nº 19, tem gerado grande controvérsia a respeito do prazo do estágio probatório.

No presente capítulo será feita a distinção entre os institutos da estabilidade e do estágio probatório, e abordada a controvérsia entre a jurisprudência dos Tribunais Superiores (STF e STJ) e a doutrina administrativa a respeito do prazo do estágio probatório. Também será analisada a controvérsia acerca do estágio probatório no âmbito da Administração Federal, e como a administração da justiça federal tem se posicionado a respeito de tal prazo.

3.1 Controvérsia acerca da duração do estágio probatório no âmbito da Administração Federal.

O caso da duração do estágio probatório tem gerado muitas dúvidas e controvérsias na esfera da Administração Federal. Isso por que esta teve dois entendimentos distintos.

O primeiro entendimento da administração federal a respeito do prazo do estágio probatório adotou o Parecer/MP/Conjur/IC/nº0868-2.6/2001, da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de que o estágio probatório, no Poder Executivo, para os servidores regidos pela Lei nº 8.112/1990, permanecia sendo de 24 meses, uma vez que são distintos os institutos do estágio probatório e da estabilidade, como consta no item 8, *inverbis*:

8. Desta forma, pode-se inferir que o constituinte não atrelou o período de três (3) anos de efetivo exercício para a aquisição da estabilidade ao de vinte e quatro (24) meses para aferição da aptidão e capacidade do servidor, por meio do estágio probatório. Não há confundir estabilidade com estágio probatório, porque aquela, que se refere ao serviço público, é uma característica da nomeação, e é adquirida pelo decurso do tempo; o estágio probatório é determinado ao servidor desde o instante em que entra no exercício das atribuições inerentes ao cargo, para os fins de aferição da aptidão e capacidade por meio da aplicação dos pontos assinalados no art. 20 da Lei nº 8.112/1990. A estabilidade tem como característica principal o critério objetivo, isto é, o decurso do tempo, enquanto o estágio probatório o critério subjetivo: aferição da aptidão e capacidade do servidor para o cargo.

O segundo e último entendimento adotado pela Poder Executivo Federal a partir de julho de 2004, mudando o anterior, passou a reconhecer a tese de que o estágio probatório tem duração de três anos, como decorrência lógica da alteração do prazo da estabilidade que, com a EC nº 19/1998, passou a ser de três anos. Esse entendimento vem sendo adotado desde o dia 27 de julho de 2004, data em que o Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, emitiu o Ofício-Circular nº 16/SRH/MC-01/2004, onde consta adoção de forma vinculante por toda Administração Pública Federal, do Parecer nº AGU/MC-01/2004, publicado no Diário Oficial de 16 de julho de 2004. Abaixo está a reprodução de parte deste parecer:

Ementa: Estágio probatório de servidores públicos investidos em cargo público de modo efetivo após o processo legal de seleção.

(...) mesmo admitido que estabilidade e estágio confirmatório constituem institutos diversos e com finalidades distintas servem eles a um objetivo comum. De fato, a estabilidade no serviço público (ou a garantia de permanência) conquanto seja um direito do servidor após cumprido o período de 3 anos, constitui uma garantia aos cidadãos de que o servidor não será objeto de pressões ou influências hierárquicas, políticas, de conveniência ou interesse. Nesse sentido garantia da estabilidade é sobretudo relacionada ontologicamente ao interesse pessoal do servidor (...)

Resumindo, a alteração do prazo de aquisição da estabilidade no serviço público, de dois para três anos (art. 41, Constituição federal com redação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998) importa na dilatação do período de prova ou confirmação também para três anos (...)

Este Parecer foi adotado pelo Parecer nº AC-17, de 12 de julho de 2004, do Advogado Geral da união, aprovado em 12 de julho de 2004, pelo Presidente da República. Tal entendimento passa a ser vinculante à toda Administração Federal, na órbita do Poder Executivo, segundo determinação dos artigos. 40 e 41 da Lei Complementar 73/1993, *in verbis*:

Art. 41 Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República.

§ 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho do presidente vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

§2º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência.

Art. 41. Consideram-se, igualmente, pareceres do Advogado-Geral da União, para os efeitos do artigo anterior, aqueles que, emitidos pela Consultoria-Geral da União, sejam por ele aprovados e submetidos ao Presidente da República.

Muito embora o Poder Executivo tenha tido este entendimento, e que como foi dito vinculou toda a Administração Federal a adotar o estágio probatório de 3 anos, a jurisprudência tem se mantido contrária a esta interpretação, e em 27/08/2004, o STJ decidiu que o estágio probatório de servidores públicos deve ter duração de dois anos. Com esse entendimento, a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) concedeu, por unanimidade, mandado de segurança a dois servidores que questionavam a portaria da Advocacia-Geral da União (AGU), que como visto acima estabeleceu prazo de três anos para o estágio probatório.

Vale ressaltar que segundo Alexandrino e Paulo (2005) no Poder Judiciário Federal existe um ato administrativo normativo, Resolução nº 334/2003, do Conselho da Justiça Federal, aplicável aos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos deste poder, que firma a orientação de que o estágio probatório é de 24 meses (dois anos).

Percebe-se muito facilmente, desta forma, que este é um assunto que causa bastante confusão no seio da administração pública. A confusão em torno do assunto é tanta que muitos doutrinadores têm feito uma confusão entre os conceitos de estabilidade e estágio probatório.

3.2 Controvérsia entre a doutrina e a jurisprudência quanto ao prazo do estágio probatório.

Como já foi dito no tópico anterior, a questão do prazo do estágio probatório tem gerado muita confusão no seio da administração pública e da doutrina pátria.

Os textos doutrinários quanto ao assunto têm se demonstrado muito acanhados, trazendo poucos comentários.

Segundo Felipe Vieira (2002), a confusão em torno desse tema é de tal forma que muitos chegam até a afirmar que o período de aquisição da estabilidade é denominado estágio probatório. Pode-se exemplificar tal fato na obra do doutrinador Diógenes Gasparini (2000), *in verbis*:

O art. 41da Constiuição Federal, com a redação que lhe atribui a EC n. 19/98, prevê, em defesa do servidor estatutário e no interesse público, que são estáveis, após três anos de efetivo exercício, os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em razão de concurso público. Esses período de três anos é chamado de estágio probatório.

Pode-se inferir também dessa transcrição da obra do citado autor, Gasparini, que o prazo do estágio probatório descrito por ele é de três anos. Fato que encontra guarida em afirmações de muitas pessoas.

Grande parte dos doutrinadores, assim como Gasparini, tem afirmado que o advento da emenda Constitucional nº 19 que alterou o prazo de aquisição da estabilidade de dois para três anos também alterou o prazo do estágio probatório de dois para três anos. Segundo Dinis (2006) a doutrina entendeu que o período do estágio probatório que está previsto na lei 8.112/1990, necessariamente seria revogado tacitamente pela alteração constitucional.

Ainda, de acordo com Dinis (2006), ocorreu um entendimento geral de que o estágio probatório, mesmo não sendo um instituto jurídico idêntico à estabilidade, a ela estaria regrado por uma relação lógica.

Muito embora tal entendimento doutrinário, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento de mandado de segurança nº 9373 – DF (2003/0202610-9), de dois servidores que questionavam a portaria da Advocacia-Geral da União (AGU), relatora Laurita Vaz, entendeu que o estágio probatório dos servidores públicos deve ter duração de dois anos, esse e a estabilidade não teriam necessariamente o mesmo prazo nos seguintes termos:

O art. 20 da Lei nº 8.112/90, por sua vez, dispõe que ao entrar em exercício, o servidor nomeado para o cargo de provimento efetivo ficará sujeito a estágio probatório por período de 24 (vinte e quatro) meses, durante o qual a sua aptidão e capacidade serão objetos de avaliação para o desempenho do cargo, observados fatores relativos à assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade.

O conceito de estabilidade decorre do texto constitucional. Trata-se de direito de permanência no serviço público outorgado ao servidor que tenha transposto o estágio probatório.

Ao término de três anos de efetivo exercício, o servidor será avaliado por uma comissão especial constituída para esta finalidade.

Durante o período de 24 (vinte e quatro) meses do estágio probatório, o servidor será observado pela Administração com a finalidade de apurar sua aptidão para o exercício de um cargo determinado, mediante a verificação de específicos requisitos legais.

De outra parte, sempre que o servidor estável tomar posse e entrar em exercício em novo cargo de provimento efetivo, será, por sua outra vez, submetido a estágio probatório. Acaso reprovado, deve ser reconduzido ao cargo anteriormente ocupado em face da estabilidade adquirida no serviço público.

A par de tais considerações, exurge claro que estabilidade e estágio probatório são institutos distintos.

Concluo, assim, que o prazo de aquisição de estabilidade no serviço público não resta vinculado ao prazo de estágio probatório o qual visa, vale mais uma vez ressaltar, avaliar a aptidão do servidor para o exercício de um determinado cargo.

Importante consignar que não houve alteração ou revogação expressa do dispositivo estatutário pela mencionada Emenda Constitucional nº 19/98, tampouco por qualquer outra lei ou medida provisória posterior.

Segundo Prado (2005), o ministro Hélio Quaglia, integrante da Terceira Turma que também participou do julgamento, esclareceu não ser possível, por ato infralegal (portaria, no caso), a equiparação dos dois institutos. E afirmou que se quiserem fazer tal mudança, tem que ser pelo modo próprio, que é a via legislativa.

A Advocacia-Geral da União, após tal decisão do STJ, impetrou vários recursos ao Supremo Tribunal Federal (STF), e este decidiu que a decisão do STJ deveria ser mantida, isso porque:

A decisão é de ser mantida. A uma, porque a apreciação das questões constitucionais, no caso, não prescinde do exame de norma infraconstitucional, a Lei 8.112/90. isso porque dizer que a ofensa à Lei Maior, se ocorrente, seria indireta, reflexa, o que não autoriza a admissão do recurso extraordinário, conforme reiteradas

decisões da Suprema Corte: RE 144.840/SP, AI 208.774-AgR/DF, AI 208.864-AgR/SP, AI 146.952-AgR/PA, *inter plures*.

A duas, porque o acórdão recorrido ajusta-se à jurisprudência da Casa que, no Julgamento do MS 24.543/DF, por mim relatado, decidiu, pelo seu Plenário, que o prazo para aquisição da estabilidade no serviço público não se confunde com o período em que o servidor se submete ao estágio probatório.

Extrai-se do voto que proferi no MS 24.543/DF:

(...) A presunção, entretanto, é que adquiriu estabilidade no cargo municipal, porque ultrapassado, de muito, o prazo de dois anos do estágio probatório (Lei 8.112/90, art. 20) e o prazo três para aquisição da estabilidade (C.F., art. 41), convindo esclarecer que direito, que assiste ao servidor, de retornar ao cargo antigo ocorre no prazo do estágio, que é de dois anos (Lei 8.112/90, art. 20) é o que está acentuado no acórdão do MS 23.577/DF, invocado na inicial da impetração. (...). (DJ de 12.09.03) Assim posta a questão, forte no precedente citado, NEGO seguimento ao agravo.

Publique-se.
Brasília, 09 de setembro de 2005.
Ministro Carlos Vellososo -Relator

Pode-se constatar com estas decisões que o pensar doutrinário de que o advento da EC 19/98 que alterou o prazo da aquisição da estabilidade teria alterado também o artigo 20 da Lei 8.112/90 que dispõe sobre o prazo do estágio probatório, estão em completo conflito e desacordo com a jurisprudência dos Tribunais Superiores, que entendem ser o prazo de estágio probatório ainda de dois anos.

3.3 Distinções entre os institutos e considerações de dissociação dos mesmos.

A primeira das grandes distinções entre os dois institutos reside no âmbito da natureza jurídica de cada um, e que já foram analisadas anteriormente. Mas para relembrar, a estabilidade possui natureza jurídica de ordem constitucional, pois consiste no direito constitucionalmente dado ao servidor público a não perda do

cargo público, senão pelas razões estabelecidas na própria Carta Magna. Por outro lado o estágio probatório possui natureza jurídica de ordem administrativa.

Sendo o estágio probatório um instituto aplicado no âmbito dos interesses e relações administrativas, sua regência normativa fica a cargo dos legisladores ordinários (infraconstitucionais). Já a estabilidade tem um regime jurídico de ordem constitucional, e seu regramento deriva diretamente da atividade do Poder Constituinte.

Como descrito na primeira distinção, e sendo motivo para uma senda distinção, a estabilidade constitui-se em um direito do servidor público. Por outro lado o estágio probatório traduz-se em um dever para este.

Uma outra distinção entre os dois institutos reside no fato de o estágio probatório ser um instituto fundamentado no princípio da eficiência, enquanto a estabilidade está associada ao princípio da continuidade do serviço público.

Tem-se também como ponto de distinção o caso de estabilidade se dar no serviço público e o estágio probatório reporta-se ao cargo público.

Pode-se citar também que no caso de extinção do cargo público, o servidor que tenha adquirido a estabilidade será posto em disponibilidade para futuro aproveitamento. Já o servidor que ainda estiver em estágio probatório ocorrendo à extinção do seu cargo, ele será exonerado.

Como foi demonstrado, há uma nítida dessemelhança entre os institutos, e essa é tanta que a estabilidade pode ser adquirida sem ter havido sequer a conclusão de qualquer estágio probatório por parte do servidor público. Isso porque, sempre que o servidor tomar posse e entrar em exercício em um novo cargo, será submetido ao estágio probatório, não importando quantos anos de exercício o servidor tenha prestado em outros cargos da mesma ou de outra Administração, se

já era estável ou não. Dinis(2006) exemplifica, um servidor que ingressou no cargo de técnico da Receita Federal há um ano e seis meses e tenha pedido vacância para tomar posse no cargo de Procurador da Previdência Social, neste novo cargo ele terá que novamente ser submetido a novo estágio probatório. Depois de mais um ano e seis meses neste cargo ele tenha novamente pedido vacância e tomado posse no cargo de Delegado da Polícia Federal ele já seria estável no serviço público no primeiro dia de trabalho do novo cargo apesar de ter que ser submetido novamente a estágio probatório.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Qual é o prazo do estágio probatório? É uma indagação constante feita aos professores de direito administrativo, e também é uma dúvida que tem imperado na mente de muitos estudantes, servidores público e aplicadores do direito.

A mudança traçada pela Emenda Constitucional nº 19/90 no prazo da aquisição da estabilidade de dois para três anos, fez incutir na mente de muitos doutrinadores que essa mudança alcançou também o prazo do estágio probatório. Estes por sua vez passaram a vincular um instituto ao outro, fazendo uma confusão entre os dois institutos, misturando até mesmo os seus conceitos.

Pôde-se perceber no decorrer deste trabalho que o instituto do estágio probatório apresenta muitas distinções em relação à estabilidade, que os tornam insusceptíveis de vinculação entre si, a ponto de uma alteração constitucional em um acarretar automaticamente a mudança no outro.

Dentre essas mudanças destaca-se a natureza jurídica de cada instituto. O estágio probatório, de acordo com a tradição do direito pátrio, é previsto em leis ordinárias editadas pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Na esfera federal, temos a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União), cujo artigo 20, dispõe que ao entrar em exercício, o servidor nomeado para cargo de provimento efetivo ficará sujeito a estágio probatório por período de 24 meses, durante o qual a sua aptidão e capacidade serão objetos de avaliação.

Sendo o estágio probatório um instituto aplicado no âmbito dos interesses e relações administrativas, sua regência normativa fica a cargo dos legisladores

ordinários (infraconstitucionais). Desta forma, infere-se que o estágio probatório possui natureza jurídica de ordem administrativa.

Por outro lado, a estabilidade tem um regime jurídico de ordem constitucional, e seu regramento deriva diretamente da atividade do Poder Constituinte. Assim, para ser alterado qualquer ponto referente à estabilidade, necessário se faz realizar mediante os procedimentos de alteração da constituição, pois se trata questão constitucional.

Já o instituto do estágio probatório, até o presente momento, estar a cargo única e exclusivamente das normas infraconstitucionais, e podem ser alterados por estas. Não se está aqui afirmando que esse instituto não possa ser tratado na órbita constitucional, mas que o poder constituinte deixou o estágio probatório ao prazer do legislador a ser tratado em normas infraconstitucionais.

Pelo exposto, e por não tratar a Emenda Constitucional nº 19/98 sobre o estágio probatório, não há que falar que a mudança acarretada no prazo da estabilidade, fez alterar também o prazo do estágio disposto na Lei 8.112/90.

Como foi afirmado neste trabalho monográfico, a lei no nosso ordenamento jurídico, tem validade e eficácia até que, outra a revogue, ou seja declarada inconstitucional pelo STF e, até a presente data não houve lei neste sentido, nem manifestação no de se expurgar o art. 20 daquele Diploma, alterando o prazo do estágio probatório.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF) firmaram jurisprudência no sentido de continuar sendo o estágio probatório de 2 anos, e não de três como afirmam muitos. Esclarecem ainda, em tais julgados, que a EC nº 19/98, que alterou o prazo da estabilidade não alterou o do estágio probatório.

Como foi dito anteriormente, ficou completamente evidenciada a distinção entre os dois institutos e comprovado que não há razão de ser o posicionamento da maioria dos doutrinadores e do executivo em fazer a confusão entre os dois institutos e a afirmar que o prazo do estágio probatório foi alterado de dois para três anos pela Emenda Constitucional nº 19/98.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Administrativo*. 7ª ed. Niterói: Impetus, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL, Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 5ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, coordenação de publicações, 2000.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 de outubro de 1990, p.23935, COL 1, Diário Oficial da União, Seção I.

BRASIL Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional, e da outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 3 de junho de 1992. p.6993, COL 1, Diário Oficial da União, Seção I.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança 9373/DF(2003/0202610-9), Terceira Seção, Brasília, DF, 29/09/2004. Disponível em: <http://www.stj.gov.br>. Acesso em 23/08/2006.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 144.840/SP, AI 208.774-Ag/DF, AI 208.864/AgR/SP, AI 146.952-AgR/PA, Brasília, DF, 09/09/05. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acessado em 23/08/2006.

COELHO, Paulo Magalhães da Costa. *Manual de Direito Administrativo*. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. *Tudo Sobre a Reforma Administrativa e as Mudanças Constitucionais*. Coletânea Administrativa Pública. Brasília: Brasília Jurídica, v.4, 1998.

DINIZ, Jean dos Santos. *Estágio Probatório e o STF*. Vemconcursos. 2006. Disponível em: <http://vemconcursos.com/opinião>. Acesso 18/07/2006.

DINIZ, Jean dos Santos. *Afinal, o estágio probatório é de três ou de dois anos?* Vemconcursos. 2006. Disponível em: <http://vemconcursos.com/opinião>, acessado em 18/07/2006.

FREITAS, Juarez. *O Novo Regime do Servidor Público e o Princípio Constitucional da Estabilidade*. Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina. Florianópolis. v.6, n.5, 1999.

FONTES, Ana Lúcia Berbert de Castro. *Estágio Probatório. Distorção Prática de um Instituto*. (Tese aprovada no XXII Congresso Nacional de Procuradores do Estado de Minas, 1996). Revista da Procuradoria Geral do Estado da Bahia - RPGE. Salvador. v.22, Jan./Dez., 1996.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 24ª ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. *Regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal*. Pub. DOFC 01/02/1999, p.01, COL 1, Diário Oficial da União, Seção I.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo*. 26.ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo et al. São Paulo: Malheiros, 2003.

MORAIS, Alexandre de . *Direito Constitucional*. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MOREIRA, Vital. *Constituição e Revisão Constitucional: Caminho*, 1999.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Curso Prático de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MUKAI, Toshio. *Direito Administrativo Sistematizado*. São Paulo: Saraiva, 1999.

PESSOA, Robertônio Santos. *Curso de Direito Administrativo Moderno*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PRADO, Leandro Cadenas. *Servidores Público Federais Lei nº 8.112/90*. 3ª ed. Niterói: Impetus, 2005.

VIEIRA, Felipe. *Qual o período do Estágio Probatório, 24 ou 36 meses?* Vemconcursos. 2006. Disponível em: <http://vemconcursos.com/opinião>, acessado em 23/08/2006.

ANEXO

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19, DE 04 DE JUNHO DE 1998

Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do artigo 60 da Constituição Federal, promulgam esta Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. Os incisos XIV e XXII do artigo 21 e XXVII do artigo 22 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 21. Compete à União:

.....
XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;

.....
XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

.....
"Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....
XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no artigo 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do artigo 173, § 1º, III;

.....
Art. 2º. O § 2º do artigo 27 e os incisos V e VI do artigo 29 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, inserindo-se § 2º no artigo 28 e renumerando-se para § 1º o atual parágrafo único:

"Art. 27.....

.....
§ 2º. O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispõem os artigos 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

.....
"Art. 28.

§ 1º. Perderá o mandato o Governador que assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no artigo 38, I, IV e V.

§ 2º. Os subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado serão fixados por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa, observado o que dispõem os artigos 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I."

"Art. 29.....

.....

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os artigos 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VI - subsídio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, observado o que dispõem os artigos 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

....."

Art. 3º. O caput, os incisos I, II, V, VII, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII e XIX e o § 3º do artigo 37 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, acrescentando-se ao artigo os §§ 7º a 9º:

Doutrina Vinculada

"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:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

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;

.....

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

.....

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;

.....

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do artigo 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;

.....

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;

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 artigos 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;
- c) a de dois cargos privativos de médico;

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

§ 3º. A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

- I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
- II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no artigo 5º, X e XXXIII;
- III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

§ 7º. A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas.

§ 8º. A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

- I - o prazo de duração do contrato;
- II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;
- III - a remuneração do pessoal.

§ 9º. O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral."

Art. 4º. O caput do artigo 38 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:

Art. 5º. O artigo 39 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

§ 1º. A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

§ 2º. A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

§ 3º. Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no artigo 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

§ 4º. O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no artigo 37, X e XI.

§ 5º. Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no artigo 37, XI.

§ 6º. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos.

§ 7º. Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

§ 8º. A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º."

Art. 6º. O artigo 41 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"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.

§ 2º. Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

§ 3º. Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

§ 4º. Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade."

Art. 7º. O artigo 48 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XV:

"Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos artigos 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

.....
 XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os artigos 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I."

Art. 8º. Os incisos VII e VIII do artigo 49 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....
 VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os artigos 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os artigos 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

....."
 Art. 9º. O inciso IV do artigo 51 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

.....
 IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

....."
 Art. 10. O inciso XIII do artigo 52 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

.....
 XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

....."
 Art. 11. O § 7º do artigo 57 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 57.....

.....
 § 7º. Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, vedado o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao do subsídio mensal."

Art. 12. O parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 70.....

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária."

Art. 13. O inciso V do artigo 93, o inciso III do artigo 95 e a alínea b do inciso II do artigo 96 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 93.....

V - o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos artigos 37, XI, e 39, § 4º;

....."

"Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:

.....

III - irredutibilidade de subsídio, ressalvado o disposto nos artigos 37, X e XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

....."

"Art. 96. Compete privativamente:

.....

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no artigo 169:

.....

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, ressalvado o disposto no artigo 48, XV;

....."

Art. 14. O § 2º do artigo 127 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 127.....

.....

§ 2º. Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no artigo 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

....."

Art. 15. A alínea c do inciso I do § 5º do artigo 128 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 128.....

.....
 § 5º. Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

I - as seguintes garantias:

.....
 c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do artigo 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos artigos 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I;

.....
 Art. 16. A Seção II do Capítulo IV do Título IV da Constituição Federal passa a denominar-se "DA ADVOCACIA PÚBLICA".

Art. 17. O artigo 132 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias."

Art. 18. O artigo 135 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 135. Os servidores integrantes das carreiras disciplinadas nas Seções II e III deste Capítulo serão remunerados na forma do artigo 39, § 4º."

Art. 19. O § 1º e seu inciso III e os §§ 2º e 3º do artigo 144 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, inserindo-se no artigo § 9º:

"Art. 144.....

.....
 § 1º. A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

.....
 III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

.....
 § 2º. A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º. A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

.....
 § 9º. A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do artigo 39."

Art. 20. O caput do artigo 167 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido de inciso X, com a seguinte redação:

"Art. 167. São vedados:

.....
 X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições

financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

....."
 Art. 21. O artigo 169 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"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.

§ 1º. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2º. Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§ 3º. Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º. Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

§ 5º. O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º. O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

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

Art. 22. O § 1º do artigo 173 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 173....."

§ 1º. A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

....."

Art. 23. O inciso V do artigo 206 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

.....

V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

....."

Art. 24. O artigo 241 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos."

Art. 25. Até a instituição do fundo a que se refere o inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal, compete à União manter os atuais compromissos financeiros com a prestação de serviços públicos do Distrito Federal.

Art. 26. No prazo de dois anos da promulgação desta Emenda, as entidades da administração indireta terão seus estatutos revistos quanto à respectiva natureza jurídica, tendo em conta a finalidade e as competências efetivamente executadas.

Art. 27. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação desta Emenda, elaborará lei de defesa do usuário de serviços públicos.

Art. 28. É assegurado o prazo de dois anos de efetivo exercício para aquisição da estabilidade aos atuais servidores em estágio probatório, sem prejuízo da avaliação a que se refere o § 4º do artigo 41 da Constituição Federal.

Art. 29. Os subsídios, vencimentos, remuneração, proventos da aposentadoria e pensões e quaisquer outras espécies remuneratórias adequar-se-ão, a partir da promulgação desta Emenda, aos limites decorrentes da Constituição Federal, não se admitindo a percepção de excesso a qualquer título.

Art. 30. O projeto de lei complementar a que se refere o artigo 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda.

Doutrina Vinculada

Art. 31. Os servidores públicos federais da administração direta e indireta, os servidores municipais e os integrantes da carreira policial militar dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima, que comprovadamente encontravam-se no exercício regular de suas funções prestando serviços àqueles ex-Territórios na data em que foram transformados em Estados; os policiais militares que tenham sido admitidos por força de lei federal, custeados pela União; e, ainda, os servidores civis nesses Estados com vínculo funcional já reconhecido pela União, constituirão quadro em extinção da administração federal, assegurados os direitos e vantagens inerentes aos seus servidores, vedado o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias.

§ 1º. Os servidores da carreira policial militar continuarão prestando serviços aos respectivos Estados, na condição de cedidos, submetidos às disposições legais e regulamentares a que estão sujeitas as corporações das respectivas Polícias Militares, observadas as atribuições de função compatíveis com seu grau hierárquico.

§ 2º. Os servidores civis continuarão prestando serviços aos respectivos Estados, na condição de cedidos, até seu aproveitamento em órgão da administração federal.

Art. 32. A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

"Art. 247. As leis previstas no inciso III do § 1º do artigo 41 e no § 7º do artigo 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.

Parágrafo único. Na hipótese de insuficiência de desempenho, a perda do cargo somente ocorrerá mediante processo administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa."

Art. 33. Consideram-se servidores não estáveis, para os fins do artigo 169, § 3º, II, da Constituição Federal aqueles admitidos na administração direta, autárquica e fundacional sem concurso público de provas ou de provas e títulos após o dia 05 de outubro de 1983.

Art. 34. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

Brasília, 04 de junho de 1998

Mesa da Câmara dos Deputados

Deputado Michel Temer

Presidente

Deputado Heráclito Fortes

1º Vice-Presidente

Deputado Severino Cavalcanti

2º Vice-Presidente

Deputado Ubiratan Aguiar

1º Secretário

Deputado Nelson Trad

2º Secretário

Deputado Efraim Moraes

4º Secretário

Mesa do Senado Federal

Senador Antonio Carlos Magalhães

Presidente

Senador Geraldo Melo

1º Vice-Presidente

Senadora Júnia Marise

2º Vice-Presidente

Senador Carlos Patrocínio

2º Secretário

Senador Flaviano Melo

3º Secretário

Senador Lucídio Portella

4º Secretário