

I ENCONTRO NACIONAL DE DIREITO DO FUTURO

**DIREITO ADMINISTRATIVO, POLÍTICAS
PÚBLICAS E REGULAÇÃO**

D598

Direito Administrativo, políticas públicas e regulação [Recurso eletrônico on-line]
organização I Encontro Nacional de Direito do Futuro: Escola Superior Dom Helder Câmara –
Belo Horizonte;

Coordenadores Dalton Tria Cusciano, Lizziane Souza Queiroz Franco de Oliveira e Edna
Raquel Rodrigues Santos Hogemann – Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara -
ESDHC, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-957-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os desafios do humanismo na era digital.

1. Direito do Futuro. 2. Humanismo. 3. Era digital. I. I Encontro Nacional de Direito do
Futuro (1:2024 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



I ENCONTRO NACIONAL DE DIREITO DO FUTURO

DIREITO ADMINISTRATIVO, POLÍTICAS PÚBLICAS E REGULAÇÃO

Apresentação

O Encontro Nacional de Direito do Futuro, realizado nos dias 20 e 21 de junho de 2024 em formato híbrido, constitui-se, já em sua primeira edição, como um dos maiores eventos científicos de Direito do Brasil. O evento gerou números impressionantes: 374 pesquisas aprovadas, que foram produzidas por 502 pesquisadores. Além do Distrito Federal, 19 estados da federação brasileira estiveram representados, quais sejam, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins.

A condução dos 29 grupos de trabalho do evento, que geraram uma coletânea de igual número de livros que ora são apresentados à comunidade científica nacional, contou com a valiosa colaboração de 69 professoras e professores universitários de todo o país. Esses livros são compostos pelos trabalhos que passaram pelo rigoroso processo double blind peer review (avaliação cega por pares) dentro da plataforma CONPEDI. A coletânea contém o que há de mais recente e relevante em termos de discussão acadêmica sobre as perspectivas dos principais ramos do Direito.

Tamanho sucesso não seria possível sem o apoio institucional de entidades como o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), a Universidade do Estado do Amazonas (UEA), o Mestrado Profissional em Direito e Inovação da Universidade Católica de Pernambuco (PPGDI/UNICAP), o Programa RECAJ-UFGM – Ensino, Pesquisa e Extensão em Acesso à Justiça e Solução de Conflitos da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, a Comissão de Direito e Inteligência Artificial da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Minas Gerais, o Grupo de Pesquisa em Direito, Políticas Públicas e Tecnologia Digital da Faculdade de Direito de Franca e as entidades estudantis da UFGM: o Centro Acadêmico Afonso Pena (CAAP) e o Centro Acadêmico de Ciências do Estado (CACE).

Os painéis temáticos do congresso contaram com a presença de renomados especialistas do Direito nacional. A abertura foi realizada pelo professor Edgar Gastón Jacobs Flores Filho e pela professora Lorena Muniz de Castro e Lage, que discutiram sobre o tema “Educação jurídica do futuro”. O professor Caio Lara conduziu o debate. No segundo e derradeiro dia, no painel “O Judiciário e a Advocacia do futuro”, participaram o juiz Rodrigo Martins Faria,

os servidores do TJMG Priscila Sousa e Guilherme Chiodi, além da advogada e professora Camila Soares. O debate contou com a mediação da professora Helen Cristina de Almeida Silva. Houve, ainda, no encerramento, a emocionante apresentação da pesquisa intitulada “Construindo um ambiente de saúde acessível: abordagens para respeitar os direitos dos pacientes surdos no futuro”, que foi realizada pelo graduando Gabriel Otávio Rocha Benfica em Linguagem Brasileira de Sinais (LIBRAS). Ele foi auxiliado por seus intérpretes Beatriz Diniz e Daniel Nonato.

A coletânea produzida a partir do evento e que agora é tornada pública tem um inegável valor científico. Seu objetivo é contribuir para a ciência jurídica e promover o aprofundamento da relação entre graduação e pós-graduação, seguindo as diretrizes oficiais da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Além disso, busca-se formar novos pesquisadores nas mais diversas áreas do Direito, considerando a participação expressiva de estudantes de graduação nas atividades.

A Escola Superior Dom Helder Câmara, promotora desse evento que entra definitivamente no calendário científico nacional, é ligada à Rede Internacional de Educação dos Jesuítas, da Companhia de Jesus – Ordem Religiosa da Igreja Católica, fundada por Santo Inácio de Loyola em 1540. Atualmente, tal rede tem aproximadamente três milhões de estudantes, com 2.700 escolas, 850 colégios e 209 universidades presentes em todos os continentes. Mantida pela Fundação Movimento Direito e Cidadania e criada em 1998, a Dom Helder dá continuidade a uma prática ético-social, por meio de atividades de promoção humana, da defesa dos direitos fundamentais, da construção feliz e esperançosa de uma cultura da paz e da justiça.

A Dom Helder mantém um consolidado Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito Ambiental e Sustentabilidade, que é referência no país, com entradas nos níveis de mestrado, doutorado e pós-doutorado. Mantém revistas científicas, como a *Veredas do Direito* (Qualis A1), focada em Direito Ambiental, e a *Dom Helder Revista de Direito*, que recentemente recebeu o conceito Qualis A3.

Expressamos nossos agradecimentos a todos os pesquisadores por sua inestimável contribuição e desejamos a todos uma leitura excelente e proveitosa!

Belo Horizonte-MG, 29 de julho de 2024.

Prof. Dr. Paulo Umberto Stumpf – Reitor da ESDHC

Prof. Dr. Franclim Jorge Sobral de Brito – Vice-Reitor e Pró-Reitor de Graduação da ESDHC

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – Pró-Reitor de Pesquisa da ESDHC

ESTABILIDADE VERSUS EFICIÊNCIA: REPENSANDO OS PARADIGMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

STABILITY VERSUS EFFICIENCY: RETHINKING PUBLIC ADMINISTRATION PARADIGMS

Carlos Alberto Vieira Junior ¹

Resumo

O presente trabalho acadêmico tem por escopo questionar a estabilidade dos servidores da administração direta da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios, bem como a inexistência de sistema de meritocracia no setor público. Com base em dados que expõem uma prestação de serviços caros e ineficientes, propõe-se o fim do regime jurídico único e a adoção da CLT para os servidores públicos. Uma análise preliminar mostrou não haver qualquer óbice jurídico à alteração sugerida.

Palavras-chave: Estabilidade, Meritocracia, Regime jurídico, Servidor público

Abstract/Resumen/Résumé

The purpose of this academic work is to question the stability of employees in the direct administration of the Union, the States, the Federal District and the Municipalities, as well as the lack of a meritocracy system in the public sector. Based on data that expose the provision of expensive and inefficient services, it is proposed to end the legal regime and adopt the CLT for public servants. A preliminary analysis showed that there was no legal obstacle to the suggested change.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Stability, Meritocracy, Legal regime, Public servant

¹ Graduado em Engenharia Mecânica pela UFRJ. Pós-graduado (LLM) em Direito Societário pela FGV. Graduando em Direito pela UFMG

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No presente trabalho pretende-se apresentar os motivos que justificam a adoção da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para regular as relações de emprego entre os servidores públicos da administração direta e os entes federativos. Muitos poderão dizer que tal mudança inviabilizaria a realização de operações desses servidores, notadamente daqueles pertencentes a carreiras típicas de Estado, em desfavor de pessoas ditas influentes no país. Tal argumento, no entanto, é absolutamente irrazoável. Seria equivalente, por exemplo, a deixar de construir uma ponte que beneficiaria milhões de pessoas em razão de dificuldades na execução da obra.

A primeira grande vantagem a ser considerada na substituição do Regime Jurídico Único aplicável aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios pela Consolidação das Leis do Trabalho é a possibilidade de implementação da meritocracia no serviço público, algo praticamente inviável no modelo vigente. Tal alteração implicaria um evidente ganho de eficiência na realização dos serviços públicos na medida em que promove a valorização individual do servidor.

Não menos importante seria a possibilidade de rápida equalização orçamentária promovida pelos gestores dos entes federativos, principalmente prefeitos e governadores, devido ao fim da estabilidade de seus servidores. Com efeito, assim como uma empresa age quando há, em seu balanço, desequilíbrio entre receitas e despesas, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderiam demitir servidores como medida de reorganização orçamentária. Por óbvio, tais servidores teriam as mesmas proteções que a CLT propicia aos funcionários da iniciativa privada.

No tocante à metodologia da pesquisa, o presente resumo expandido utilizou, com base na classificação de Gustin, Dias e Nicácio (2020), a vertente metodológica jurídico-social. Com relação ao tipo genérico de pesquisa, foi escolhido o tipo jurídico-projetivo. Por sua vez, o raciocínio desenvolvido na pesquisa foi predominantemente dialético. Quanto ao gênero de pesquisa, adotou-se a pesquisa teórica-bibliográfica.

2. ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO E A MORTE DA MERITOCRACIA

Na medida em que os recursos no planeta são (e sempre foram) escassos, os seres vivos estão em permanente competição por sobrevivência. Não foi diferente em relação ao maior

predador da Terra: o Homo sapiens. Na aurora de seu desenvolvimento, grupos de Homo sapiens lutavam por comida e água. Lutavam pela vida. Tal característica foi inscrita em seu DNA como marca indelével de sua herança animal. Nesse contexto, a escassez de recursos e a competição por sua obtenção moldaram a estrutura do mercado de trabalho em que o melhor levaria o maior quinhão.

Contrariando esse atributo da natureza humana, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 41, confirmou estabilidade aos servidores públicos nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público após 3 anos de efetivo exercício. Para esses bem-aventurados, não haveria mais escassez. Não seria mais necessário matar um mamute diariamente. Os bifeinhos de mamute estariam sempre à disposição.

Junto a tal benesse, outra ainda mais deletéria determinava que servidores que ocupassem o mesmo cargo e estivessem na mesma classe e no mesmo padrão deveriam ter a mesma remuneração (ressalvados, obviamente, eventuais benefícios de caráter personalíssimo), o que conduzia à inevitável pergunta: qual seria a vantagem de matar três mamutes por dia ao invés de um? A meritocracia estava morta e enterrada no serviço público brasileiro. Não havia qualquer estímulo à inovação, à criatividade.

A combinação desses dois fatores, estabilidade e ausência de meritocracia, tornaram os serviços públicos extremamente caros e ineficientes. Com efeito, a título de exemplo, pesquisa realizada pelo Tesouro Nacional, que comparou os gastos realizados pelo Poder Judiciário em 53 países, concluiu que a justiça brasileira é a mais cara do mundo. Em 2022, o Brasil gastou 1,6% do PIB com o Judiciário. A média dos países emergentes foi de 0,5% do PIB ao passo que a dos países desenvolvidos ficou em 0,3% do PIB. Vale ainda ressaltar que 84% desse gasto exorbitante foi usado para o pagamento de salários e aposentadorias (Nakagawa, 2024).

A situação torna-se especialmente alarmante quando se constata que todo esse gasto não se reverte em bons resultados. Pelo contrário, a justiça civil brasileira ocupou a 75ª colocação entre 139 países avaliados no ranking da *World Justice Project: Rule of Law Index 2021*. No quesito celeridade e ausência de atrasos injustificados, ficou em 114º lugar e na 116ª posição no que tange à eficiência e à aplicação das decisões judiciais (O desempenho..., 2021).

No que concerne aos gastos realizados com o serviço público considerado em sua totalidade, com base em dados do Fundo Monetário Internacional referente ao ano de 2018, constatou-se que o Brasil ocupou a sétima colocação entre 64 países pesquisados. Em 2019, o gasto com servidores públicos federais, estaduais e municipais atingiu a marca de 13,7% do PIB. A título de comparação, Chile, Colômbia e Peru, países com realidade próxima à brasileira, tiveram gastos com funcionalismo público próximos a 6% do PIB (Martello, 2020).

A conclusão óbvia para a correção das distorções demonstradas acima, em que restou claro o gasto mal realizado pelo Brasil com seus serviços públicos, converge para a eliminação da estabilidade dos servidores e para a instituição de sistemas de avaliação que valorizem o mérito individual. No que concerne à meritocracia, artigo da ABIN (Moraes, 2006, p. 59) resumiu bem as vantagens de sua implementação:

A implementação de sistemas de mérito, por suas características intrínsecas, traz, enfim, consequências muito positivas e significativas para os órgãos públicos, seus recursos humanos e as clientelas interna e externa envolvidas, assim como forma a base para o estabelecimento de uma nova cultura organizacional, desta feita pautada no mérito pessoal e coletivo, o que se apresenta como aspecto condizente com os rumos desejados para a administração pública neste novo século.

No que tange ao fim da estabilidade e à adoção da Consolidação das Leis do Trabalho como reguladora do vínculo trabalhista entre os entes federativos e seus servidores, trata-se de medida necessária sob quaisquer aspectos que se venha a analisar. Não obstante, uma avaliação da juridicidade e da economicidade de tal medida deve ser realizada.

3. ASPECTOS JURÍDICOS DA ADOÇÃO DA CLT PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS

O regime jurídico único para servidores da administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios bem como a estabilidade desses servidores foi fortemente criticada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, publicado em novembro de 1995. De acordo com o citado Plano, a máquina administrativa deveria ser modificada com o objetivo de torná-la gerencial, flexível e eficiente, o que permitiria maior governança ao governo brasileiro. Não por outro motivo foi inserido no *caput* do art. 37 da Constituição da República o princípio da eficiência. Diversas normas atinentes aos servidores públicos foram modificadas, inclusive a exigência de um regime jurídico único. (Paiva, 2002, p.27).

Livre da exigência de admissão de servidores públicos pelo regime jurídico único, foi promulgada em âmbito federal, a Lei n.º 9.962, de 22 de fevereiro de 2000. Tal Lei disciplinava o regime de emprego público do pessoal da Administração direta, autárquica e fundacional, definindo em seu art. 1º que a relação de trabalho seria regida pela Consolidação das Leis do Trabalho.

Vale observar que em Ação Direta de Inconstitucionalidade, a ADI n.º 2.135, o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB) questionaram alterações introduzidas pela EC 19/1998, entre elas a que alterava o caput do artigo 39 para extinguir a obrigatoriedade do RJU e criava o contrato público de trabalho, com a possibilidade da duplicidade de regimes. Os partidos sustentaram que o texto promulgado não teria sido aprovado em dois turnos. O dispositivo está suspenso por liminar deferida pelo STF em agosto de 2007, com efeitos *ex-nunc*.

Registre-se, contudo, que não foi questionada a constitucionalidade de contratação de servidores públicos para a administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sob regime celetista. A discussão está restrita à questão formal do não cumprimento do quórum necessário à aprovação da alteração do artigo na citada Emenda Constitucional.

Os artigos do Capítulo VII do Título III da Constituição da República não estão entre as denominadas cláusulas pétreas definidas no art. 60, §4º do texto constitucional. Como decorrência lógica, podem ser modificados por Emenda Constitucional. Não há, portanto, óbice jurídico à implantação do regime celetista para os servidores públicos. Nesse contexto, impende tecer comentários acerca da Proposta de Emenda Constitucional n.º 32/2020. Nesta, verifica-se uma razoável flexibilização em relação à contratação de servidores, admitindo-se, por exemplo, servidores com vínculo por prazo determinado.

A Proposta de Emenda Constitucional n.º 32/2020 traz, ainda, em seu escopo, a manutenção da estabilidade apenas dos servidores dos cargos típicos de Estado. De acordo com a referida Proposta, tais cargos seriam definidos por meio de Lei Complementar. Sua aprovação, evidentemente, ensejaria enormes ganhos em relação à realidade atual. O engessamento promovido pela estabilidade funcional estaria reduzido a alguns poucos cargos. No entanto, seria razoável indagar qual o propósito de manter uma casta de servidores protegida pelo escudo da estabilidade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os primeiros grupos humanos que habitaram o planeta eram chamados caçadores-coletores. Conforme o nome indica, viviam da coleta de frutos e plantas comestíveis bem como de animais que conseguissem caçar. Eram nômades e praticamente não havia divisão do trabalho. Com o advento da agricultura, o homem fixou-se à terra. Houve excedentes de

produção de alimentos e as populações cresceram, o que levou à especialização do trabalho, com ocupações requerendo maiores habilidades e conhecimentos e outras menos. Aquelas tinham, logicamente, maior reconhecimento do que estas. É assim até os dias atuais. Por essa razão, na média, um médico tem remuneração maior do que um garçom. Um cardiologista pode ser mais competente do que outro e por isso será mais bem recompensado.

Por qual motivo, então, essa lógica não pode prevalecer entre dois juízes, ou entre dois policiais, enfim entre dois servidores públicos que tenham o mesmo cargo e estejam nas mesmas classe e padrão? Não pode um se destacar mais do que outro? Igualá-los quando estão notoriamente em patamares diferentes é empurrá-los para a mediocridade. Nem o melhor vai procurar se diferenciar mais e nem o pior vai tentar superar o outro. O resultado disso é uma inevitável diminuição da eficiência do serviço que prestam à população.

A estabilidade produz efeitos ainda mais nefastos à eficiência na prestação de serviços públicos. O empregado na iniciativa privada, por medo de ser mandado embora, entrega diariamente o máximo de sua capacidade laboral. Para o servidor público, tal situação não existe. Ele não precisa produzir mais ou criar uma solução inovadora, por exemplo. Amanhã estará lá novamente.

Por fim, importa ressaltar que os números citados nesse trabalho indicam serviços públicos caros e ineficientes o que prejudica, sob diversos aspectos, os seus beneficiários. Urge, então, que sejam implementadas mudanças legislativas, mormente o fim da estabilidade e a introdução de planos de carreira com fulcro na meritocracia, que tornem tais serviços mais baratos e mais eficientes e que venham favorecer o povo brasileiro em geral, seu destinatário direto. Além disso, que possibilitem a valorização dos melhores servidores públicos.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL perde posições em ranking mundial dos melhores sistemas de Justiça Civil: O desempenho da Justiça Civil no Brasil caiu durante este ano, conforme aponta o ranking do World Justice Project: Rule of Law Index 2021. O país passou a ocupar a 75ª posição na classificação, entre os 139 países avaliados, caindo cinco colocações em comparação com o levantamento anterior.. [S. l.]: **Consultor Jurídico**, 29 dez. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-29/justica-civil-brasileira-lentas-eficazes-mundo/>. Acesso em: 11 maio 2024.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NÍCACIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 5a. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

MARTELLO, Alexandro. **Brasil é o 7º país que mais gasta com servidor; valor é 3,5 vezes as despesas com saúde, diz instituto:** Instituto Millenium, que tem Paulo Guedes entre fundadores, lançou campanha 'Destrava! Por uma Reforma Administrativa do bem'. Governo ainda não enviou proposta ao Congresso.. Brasília, 10 ago. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/08/10/brasil-e-o-7o-pais-que-mais-gasta-com-servidor-valor-e-35-vezes-despesas-com-saude-diz-instituto.ghtml>. Acesso em: 11 maio 2024.

MORAES, Glauco Costa de. Meritocracia no Serviço Público. **Revista Brasileira de Inteligência**, Brasília, v. 2, n. 3, p. 59-70, Set.2006. Disponível em: <https://rbi.ena.gov.br/index.php/RBI/article/download/43/31/>. Acesso em: 11 maio 2024.

NAKAGAWA, Fernando. **Justiça do Brasil gasta 1,6% do PIB e é a mais cara do mundo:** Tesouro Nacional mostra que país gasta mais com Judiciário que soma do orçamento da polícia, bombeiros e sistema carcerário. São Paulo, 25 jan. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/justica-do-brasil-gasta-16-do-pib-e-e-a-mais-cara-do-mundo/>. Acesso em: 11 maio 2024.

PAIVA, Leonor Nunes de. Aplicabilidade da CLT como Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 55, p. 27-64, 2002. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=ODczMw%2C%2C>. Acesso em: 11 maio 2024.