

# A (IN)EFICÁCIA DO ESTÁGIO PROBATÓRIO DO SERVIDOR PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Cássia Gilmara dos Santos Fraga<sup>1</sup>

Janete Rosa Martins<sup>2</sup>

Resumo: O presente trabalho pretende analisar e discutir “De que maneira o Estágio probatório é instrumento (in)eficaz de avaliação das aptidões do servidor público no exercício do cargo?” e se esse procedimento, utilizado como um recurso oferece ou não resultados satisfatórios, no que tange à consideração das reais capacidades dos servidores frente ao desempenho profissional esperado. Focado em analisar a (in)eficácia do estágio probatório do servidor público como instrumento avaliativo da administração pública municipal, o estudo desenvolvido constituiu-se a partir de uma revisão da literatura quanto às temáticas abordadas, enfatizando as relações estabelecidas entre as legislações federal e municipais que orientam tal prática. A pesquisa tem por finalidade analisar se o estágio probatório é uma ferramenta eficaz para a avaliação do servidor público investido em cargo público e para o alcance da estabilidade neste.

Palavras chave: Direito Administrativo; estágio probatório; Administração Pública Municipal.

---

<sup>1</sup> Graduada em Direito pela URI – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – campus de Santo Ângelo, e-mail: gil\_sulsul@hotmail.com.

<sup>2</sup> Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC – professora da graduação e pós-graduação – especialização, pesquisadora, e-mail: likarosa@bol.com.br.

Sumário: *1 Considerações Iniciais; 2 conceitos, evolução e classificação; 3 estabilidade e estágio probatório; 4 o estágio probatório e as legislações vigentes ; 5 a (in)eficácia do estágio probatório do servidor público como instrumento de avaliação da administração pública municipal; 6 Considerações finais. Referências.*



## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O tema abordado nesse estudo é voltado ao estágio probatório do servidor público, numa análise sobre a (in)eficácia deste instrumento de avaliação da administração pública municipal. Tem por finalidade abordar questões primordiais para uma boa avaliação desse processo compulsório ao servidor público aprovado em concurso.

Eis que esse tema, anteriormente, não era objeto de atenção nem de controvérsia, sendo que atualmente vem adquirindo uma roupagem questionadora, pois a (in)eficácia do estágio probatório do servidor público como instrumento de avaliação da administração pública municipal tem obtido relevância jurídica.

Isto decorre da constatação de que é por meio da aprovação do estágio probatório que o servidor público adquire estabilidade em seu cargo, o que qualifica como de suma importância a investigação e análise dos meios e formas de avaliação do servidor público para inserção no serviço público de forma estável.

São apresentados, assim, estudos e questionamentos, levando-se em consideração a exigência do mercado de

trabalho atual em relação à aptidão profissional dos servidores, como é o entendimento do conceito “servidor público” na administração municipal, abrangendo a evolução e classificação desse conceito, bem como a investidura, estabilidade, direitos e garantias do servidor.

Posteriormente, são discutidas as particularidades do estágio probatório a partir das legislações vigentes, tais como, a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 8.112/90 e as legislações municipais e por fim, será analisado criticamente a (in)eficácia do estágio probatório do servidor público como instrumento de avaliação da Administração Pública Municipal.

## 2 CONCEITOS, EVOLUÇÃO E CLASSIFICAÇÃO

O termo “servidor público” nasceu com a Constituição Federal de 1988, pois na vigência da Constituição anterior, era utilizada para enquadrar os servidores regidos pelo sistema estatutário a expressão “funcionário público”, a qual foi substituída; porém, em algumas leis mais antigas, a expressão “funcionário público” se mantém.

Os servidores públicos constituem uma espécie de agente público, que são pessoas físicas incumbidas de uma função estatal, seja ela transitória ou definitiva. Tal conceito, para Celso Bandeira de Melo, pressupõe que: “Dois são os requisitos para a caracterização do agente público: um de ordem objetiva, isto é, a natureza estatal da atividade desempenhada; outro de ordem subjetiva: a investidura nela.”<sup>3</sup>

Servidores públicos, no conceito de Maria Sylvia Di Pietro, em sentido amplo, são: “pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos

---

<sup>3</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 20 ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 227.

cofres públicos”<sup>4</sup>.

Desta forma, entende-se como servidor público, um tipo de agente público, sendo pessoa física, nunca pessoa jurídica, que presta serviço, ou seja, mantém uma relação de trabalho com o Estado ou demais entidades públicas vinculadas ao mesmo, seja pela administração direta, indireta, autárquica ou fundacional, sendo esta relação de trabalho de natureza profissional, de caráter não eventual, configurando um vínculo de dependência.<sup>5</sup>

Os agentes públicos classificam-se em agentes políticos, agentes temporários, agentes de colaboração, servidores governamentais e servidores públicos. Essa classificação é conceituada por Gasparini da seguinte forma:

a) Agentes políticos: são os detentores dos cargos da mais elevada hierarquia da organização da administração pública ou, em outras palavras, são os que ocupam cargos que compõem sua alta estrutura constitucional. Desses agentes são exemplos: o Presidente da República e o Vice, os Governadores e Vices, os Prefeitos e Vices, os Ministros de Estado, os Secretários estaduais e municipais, os Senadores, os Deputados e Vereadores.<sup>6</sup>

No que se refere ao conceito de agentes políticos, há uma variação de entendimento dos doutrinadores, mas todos concordam que aqueles exercem atividades de governo e mandato, incluindo-se entre eles: Chefes dos Poderes Executivos Federal, Estadual e Municipal, como também os Ministros, Secretários do Estado, Senadores, Deputados e

---

<sup>4</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 478.

<sup>5</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Regime Constitucional dos servidores da administração direta e indireta*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p.12.

<sup>6</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 156 e seguintes.

Vereadores.

b) Agentes temporários: são pessoas contratadas por tempo determinado para que a Administração Pública possa atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, consoante facultado no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal e regulado em lei específica. Não ocupam cargo nem emprego público, desempenham função, ou seja, um rol de atribuições e por esse serviço prestado recebem salário.

c) Agentes de colaboração: são pessoas físicas que prestam serviço à Administração Pública por vontade própria, por compulsão, ou com a sua concordância. São agentes que exercem função pública, ainda que algumas vezes seja esporádico o exercício. Não ocupam nem cargo nem emprego público.

d) Servidores governamentais: são pessoas que, sob um regime de dependência, ligam-se contratualmente as chamadas empresas governamentais, ou seja, às sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações privadas, prestadoras ou não de serviços públicos, mediante relação de trabalho de natureza profissional e não eventual. São chamados de empregados públicos.

e) Servidores públicos: são pessoas físicas que prestam serviço a administração pública, tendo como característica a profissionalidade, a dependência de relacionamento, a não eventualidade, configurando uma relação de trabalho.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Idem, p. 150-171.

O servidor público, considerado como uma espécie de agente público, envolve três tipos de servidores: os servidores estatutários, que são aqueles sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargo público. Além dos servidores estatutários, tem-se os empregados públicos e os servidores temporários, sendo os primeiros contratados pelo regime da legislação trabalhista e os segundos, contratados por tempo determinado, com o objetivo de atender necessidade temporária de excepcional interesse público.<sup>8</sup>

O objeto do estudo está voltado ao servidor público, ocupante de cargo público, o qual é conceituado como: “cargos públicos são as mais simples e indivisíveis unidades de competência a serem expressas por um agente, retribuídas por pessoas jurídicas de Direito Público e criadas por lei”<sup>9</sup>, o qual é regido pelo sistema estatutário, ou seja, se submete a um estatuto que regula remuneração, vantagens e condições previdenciárias, um conjunto de normas que compõe o Regime Jurídico Único, adotado pela União, unidades federais e municípios.

A Lei nº 8.112/90, em seu artigo 3º *caput* e parágrafo único esclarece o conceito de cargo público:

Art. 3º Cargo Público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.

Parágrafo único: Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter ou em comissão.<sup>10</sup>

Como destaca Celso Antonio Bandeira de Mello, um dos

---

<sup>8</sup> Aulas de Direito Administrativo da Professora Mestre Janete Martins, URI, 2010.

<sup>9</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 20. São Paulo: ed. Malheiros Editores, 2006. p. 233.

<sup>10</sup> Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

requisitos para ser um agente público é a investidura na atividade estatal, sendo objeto de estudo o servidor público estatutário, o qual decorre da investidura a partir de concurso para ocupar cargo público. A relação jurídica entre o Poder Público e os titulares dos cargos públicos é de caráter estatutário institucional.<sup>11</sup>

Ao contrário do que ocorre nas relações contratuais, nas relações estatutárias o Estado tem a prerrogativa de alterar legislativamente o regime jurídico de seus servidores, mas em contrapartida a Constituição Federal e as leis comportam um conjunto de garantias e proteções que visam assegurar-lhes uma condição livre e protegida de qualquer ato imparcial por parte do Poder que venham causar algum prejuízo.

Os servidores estatutários, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, submetem-se a um regime, o qual é chamado regime estatutário, estabelecido em lei por cada uma das unidades da federação e modificável unilateralmente, desde que respeitados os direitos já adquiridos pelo servidor.<sup>12</sup>

Com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 39, foi instituído um regime jurídico único para os servidores da Administração Direta, autarquias e fundações. Com a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, a exigência do regime jurídico único deixou de existir, e assim, a esfera de governo poderá instituir o regime estatutário ou o contratual, com possibilidade de conviverem os dois regimes na mesma entidade ou órgão, não havendo necessidade de adotar o mesmo regime para a Administração Direta e para as autarquias e as fundações públicas.<sup>13</sup>

É devido a essa possibilidade que há uma diversidade de regimes jurídicos, principalmente no âmbito municipal, mas

---

<sup>11</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Regime Constitucional dos servidores da administração direta e indireta*. 2 ed. São Paulo:Revista dos Tribunais, 1991. p.12.

<sup>12</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007, p 479.

<sup>13</sup> DI PIETRO, op. cit., p. 481.

sempre observando-se as mesmas normas que regem a elaboração do mesmo e simultaneamente possibilitando a coexistência do regime estatutário com o regime contratual.

Para compreender essa distinção entre “regime jurídico único” e “regime jurídico”, primeiramente deve-se entender que todo servidor público se enquadra em algum regime jurídico, sendo este um conjunto de direitos, deveres, garantias, vantagens, proibições e penalidades aplicáveis aos servidores.

Regime estatutário configura a inexistência de acordo de vontades no que tange às condições da prestação de serviço, pois tais condições já estão preestabelecidas por lei, no Estatuto do Servidor, e o servidor ao tomar posse do cargo público se coloca à disposição e submissão a essas condições anteriormente estabelecidas por lei.

O ingresso de qualquer cidadão brasileiro nato ou naturalizado, como também de estrangeiros, no quadro da administração pública, também é norteado pelos princípios da igualdade e da acessibilidade aos cargos, sem diferença nos critérios de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil, conforme embasamento legal do artigo 7º da Constituição Federal.

O meio de inserção no serviço público se dá em regra geral, por meio de concurso público. Conforme a redação do artigo 37 da Constituição Federal, nos incisos I e II:

Art. 37. A administração pública direta 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 previa em concurso público de provas ou provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvada as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

O concurso público é um procedimento utilizado pela administração pública para realizar a seleção dos servidores públicos, escolhendo-os pelo critério da maior pontuação de provas ou provas e títulos. Esse procedimento, uma vez realizado, tem validade de dois anos, podendo ser prorrogável por igual período, conforme o artigo 37, inciso III da Constituição Federal. Na concepção de Gasparini:

Concurso público é o procedimento posto a disposição da Administração Pública direta ou indireta, autárquica e fundacional pública de qualquer nível de governo, para a seleção do futuro melhor servidor, necessário à execução de serviços sob sua responsabilidade.<sup>14</sup>

Assim, o candidato que alcançar a nota mínima para aprovação, será incluído em uma lista de classificação. Tal classificação se dará com base na notas dos candidatos prestadores do concurso público, sendo os primeiros colocados aqueles que obtiverem maior pontuação, ou seja, maior nota, sendo ela de provas ou provas e títulos.

Conforme a redação do artigo 37, inciso IV da Constituição Federal, durante os dois anos a que se refere a validade do concurso, o candidato poderá ser convocado com prioridade frente a outros novos concursados: “IV- durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos

---

<sup>14</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 167.

será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego na carreira”. Importa ressaltar que a aprovação em concurso público por si só, não garante o direito à nomeação.

A Lei nº 8.112/90 é um dispositivo legal que traz todo o procedimento de inserção do servidor público e dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos. É neste dispositivo que estão também inseridas as disposições preliminares, o provimento, a vacância, a remoção, a redistribuição, a substituição, os direitos, as vantagens, o regime disciplinar, o processo administrativo, a seguridade social, a contratação temporária e as disposições gerais inerentes ao processo de inserção no serviço público.

No artigo 5º da Lei nº 8.112/90, consta os requisitos básicos para a investidura em cargo público:

Art. 5º - são requisitos básicos para investidura em cargo público:

- I. a nacionalidade brasileira;
- II. o gozo dos direitos políticos;
- III. a quitação com as obrigações militares e eleitorais;
- IV. o nível de escolaridade exigido para o exercício do cargo;
- V. a idade mínima de 18(dezoito) anos;
- VI. aptidão física e mental.<sup>15</sup>

O provimento dos cargos públicos se dá mediante ato da autoridade competente. Sendo provimento, segundo Moreira Neto:

[...] o ingresso no serviço público, que se perfaz por um processo administrativo que tem por objetivo a investidura, em cargo, emprego ou função.

---

<sup>15</sup> Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

O provimento estatutário poderá ser vitalício, efetivo ou em comissão, conforme a natureza dos cargos a serem preenchidos.<sup>16</sup>

Em conformidade com a Lei nº 8.112/90, sendo o candidato aprovado e publicado em edital sua nomeação, o mesmo terá um prazo de trinta dias para tomar posse, contados da data de publicação do ato do provimento.

Ato de provimento é a nomeação do candidato para determinado cargo. Contados a partir da data da posse, o servidor terá 15 (quinze) dias para entrar em exercício, ou seja, colocar-se à disposição para o desempenho das funções do cargo para o qual foi nomeado.

As formas de provimento de cargo público estão elencadas no artigo 8º da Lei nº 8.112/90, sendo elas:

Art. 8º - São formas de provimento de cargo público:

- I. Nomeação;
- II. Promoção;
- III. Revogado pela lei nº 9527 de 10 de dezembro de 1997;
- IV. Revogado pela lei nº 9527 de 10 de dezembro de 1997;
- V. Readaptação;
- VI. Reversão;
- VII. Aproveitamento;
- VIII. Reintegração;
- IX. Recondução.<sup>17</sup>

Assim, cumprindo os requisitos elencados no artigo 5º da Lei nº 8.112/90, a investidura em cargo público ocorrerá com a posse, sendo a posse a assinatura do termo de nomeação, no qual o servidor deixa expresso que está investido e aceita as

<sup>16</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*, 14 ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2006. p 306.

<sup>17</sup> Idem, ibidem.

atribuições do cargo que passará a ocupar.<sup>18</sup>

Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a nomeação é: “O ato inicial do processo de provimento originário, distinguindo-se, nos sistemas estatutários, o caráter de nomeação: vitalício, efetivo e em comissão”.<sup>19</sup>

Com a homologação do resultado final do concurso público, o servidor a ser empossado deverá ser comunicado que a posse ocorrerá no prazo de 30 (trinta) dias contados da publicação da portaria de nomeação. A posse em cargo público dependerá de prévia inspeção médica realizada pela Unidade de Assistência ao Servidor, e só poderá ser empossado aquele que for julgado apto física e mentalmente, conforme o artigo 14 da Lei nº 8.112/90.

A Constituição Federal, em seu artigo 37, tem elencados em seus 24 (vinte e quatro) incisos, as disposições gerais da administração pública, sendo que em seu *caput*, parte final, constam os princípios que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios deverão obedecer, sendo eles, os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Esses princípios também estão presentes na interpretação e aplicação das demais legislações, como na Lei nº 8.112/90 e nas legislações municipais. Percebe-se que em alguns municípios, as legislações divergem da Lei nº 8.112/90, pois existe a possibilidade de optar por forma diversa, não acarretando afrontamento à hierarquia das leis.

Desta forma, as formas de provimento previstas pela Lei nº 8.112/90 são as orientadoras dos estatutos municipais, obtendo apenas alguma diferenciação na redação em virtude da necessidade da legislação municipal especificar e delinear mais diretamente os servidores regidos pelo estatuto municipal.

Percebe-se que diferentemente do Estado, os Municípios

---

<sup>18</sup> Aulas de Direito Administrativo da Professora Mestre Janete Martins, URI, 2010.

<sup>19</sup> Idem, ibidem.

adotam várias nomenclaturas divergentes no que tange os prazos de posse, exercício, prazo de defesa e outros aspectos não elencados por serem de menor relevância. Mas no que se refere ao provimento, as legislações municipais seguem a seguinte forma para o provimento do cargo público: nomeação, promoção, readaptação, reversão, aproveitamento, reintegração e recondução.

Assim, mesmo com a eloquência do princípio da Isonomia, elencado no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, que afirma em seu *caput* que “todos são iguais perante a lei”, que se aplicava a todas as esferas do governo, para um regime jurídico único, este foi modificado com a Emenda Constitucional nº 19 de 4 de junho de 1998.

Conforme enfatiza Maria Sylvania Zanella Di Pietro: “A Emenda Constitucional nº 19, trouxe algumas modificações nessa sistemática, pois excluiu a exigência do regime jurídico único, contida no *caput* do artigo 39”.<sup>20</sup>

E ainda: “Com a exclusão da norma constitucional do regime jurídico único, ficará cada esfera do governo com a liberdade de adotar regimes jurídicos diversificados”.<sup>21</sup>

### 3 ESTABILIDADE E ESTÁGIO PROBATÓRIO

A estabilidade tem previsão nos artigos 21 e 22 da Lei nº 8.112/90, sendo entendida por Diogo de Figueiredo Moreira Neto, como sendo: “a situação estatutária pessoal, adquirida pelo servidor público civil nomeado para cargo de provimento efetivo, após três anos de efetivo exercício, que lhe garante a permanência no serviço público”.<sup>22</sup>

O artigo 41 da Constituição Federal de 1988, em seu *caput*, elenca uma das exigências para o servidor adquirir a

---

<sup>20</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania, Direito Administrativo. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p 486.

<sup>21</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania, Op. Cit.

<sup>22</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Op. Cit. p 303.

estabilidade, ou seja, se refere ao estágio probatório. O estágio probatório é uma obrigação ao qual o servidor público é submetido, baseado no princípio da eficiência “em relação ao modo de atuação do agente público do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições”<sup>23</sup>, para determinar se o mesmo tem aptidão ou não para determinado cargo.

Entrando em exercício no prazo legal, fixado por lei, o servidor nomeado ficará sujeito ao estágio probatório por um período de 3 (três) anos, sendo observados entre outros, os seguintes fatores: assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade.

Ocorrendo a não aprovação no estágio probatório, o servidor será exonerado, ou se for já servidor estável em decorrência de outro cargo, será reconduzido ao cargo que anteriormente ocupava. Sendo aprovado, o servidor automaticamente adquire a estabilidade no serviço público, ou seja, adquire o direito de permanência e de não ser exonerado do serviço público, salvo se praticar falta funcional grave comprovada e julgada por processo judicial ou processo administrativo, sempre sendo assegurada ampla defesa e o contraditório.

Ou ainda, se o próprio servidor requerer a exoneração, o que só não será admissível se estiver respondendo a processo administrativo. Assim, o servidor público estável somente perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou decorrente de processo administrativo disciplinar.<sup>24</sup>

Muitos são os direitos e garantias do servidor investido em cargo público. Tais preceitos estão elencados na Lei nº 8.112/90 a partir do artigo 40 até o artigo 76, sendo o vencimento o primeiro direito elencado no dispositivo legal citado acima e em seguida o conceito de remuneração, no

---

<sup>23</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito Administrativo*. 20.ed. São Paulo: Atlas, 2007, p 75.

<sup>24</sup> Aula de Direito Administrativo da Professora Mestre Janete Martins.

artigo 41.

Vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei<sup>25</sup>, sendo a remuneração, segundo Edmir Netto de Araujo: “a retribuição pelo efetivo exercício (vencimento, padrão) mais quotas de produtividade atribuídas por lei”<sup>26</sup>, ou seja, é o valor do vencimento adicionado às vantagens pecuniárias estabelecidas em lei. A remuneração de cargo efetivo com vantagens permanentes é irredutível. Sendo passível de perda, caso ocorram as situações elencadas no artigo 44 da mesma lei:

Art. 44. O servidor perderá:

I - a remuneração do dia em que faltar ao serviço, sem motivo justificado; (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97);

II - a parcela de remuneração diária, proporcional aos atrasos, ausências justificadas, ressalvadas as concessões de que trata o art. 97, e saídas antecipadas, salvo na hipótese de compensação de horário, até o mês subsequente ao da ocorrência, a ser estabelecida pela chefia imediata. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97);

Parágrafo único. As faltas justificadas decorrentes de caso fortuito ou de força maior poderão ser compensadas a critério da chefia imediata, sendo assim consideradas como efetivo exercício. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97).<sup>27</sup>

Gratificação, para Edmir Netto de Araujo, é “a retribuição pecuniária para o servidor como extensão das atribuições próprias do cargo, ou pelo desempenho de função

<sup>25</sup> Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990.

<sup>26</sup> ARAUJO, Edmir Netto. *Curso de Direito Administrativo*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p.357.

<sup>27</sup> Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

de confiança, ou ainda em razão de condições pessoais do funcionário”.<sup>28</sup> As vantagens englobam ainda as indenizações, avanços, gratificações, adicionais e licenças.

As indenizações ao servidor constituem ajuda de custo, diárias e transporte. Os valores das indenizações, assim como as condições para a sua concessão, serão estabelecidos em regulamento. A ajuda de custo destina-se a compensar as despesas de instalação do servidor no interesse do serviço, e esta é calculada sobre a remuneração do servidor, conforme se dispuser em regulamento, não podendo exceder a importância correspondente a 3 (três) meses.

E o servidor que, a serviço, afastar-se da sede em caráter eventual ou transitório para outro ponto do território nacional ou para o exterior, fará jus a passagens e diárias destinadas a indenizar as parcelas de despesas extraordinárias com pousada, alimentação e locomoção urbana, conforme se dispuser em regulamento.

Além do vencimento e das vantagens previstas em lei, serão deferidos aos servidores as seguintes retribuições, gratificações e adicionais: retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento, gratificação natalina, adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas, adicional pela prestação de serviço extraordinária, adicional noturno, adicional de férias e adicional ou prêmio de produtividade.<sup>29</sup>

#### 4 O ESTÁGIO PROBATÓRIO E AS LEGISLAÇÕES VIGENTES

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira Constituição que trouxe um capítulo sobre a Administração Pública, sendo este o capítulo VII do Título III da Constituição

---

<sup>28</sup> ARAUJO, Edmir Netto. Op. cit. p. 368.

<sup>29</sup> Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.



Federal de 1988. O artigo 37 traz a obrigatoriedade da obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses princípios, os quais são considerados os princípios do Direito Administrativo, norteiam todas as atividades da Administração Pública, a elaboração de normas e decisões, como também, na interpretação das mesmas.

No artigo 37 da Constituição Federal são elencados esses cinco princípios, formando a sigla LIMPE, utilizada para fins didáticos. Alguns doutrinadores elencam outros, os quais são extraídos do artigo 37 ou provenientes de elaboração jurisprudencial e doutrinária. O princípio da legalidade expressa que a administração pública deve se sujeitar às normas legais, seus atos e medidas devem estar sempre em conformidade com a lei, jamais contrário a ela, sob pena de serem anulados e só poderá editar atos e medidas que a norma autoriza bem como o conteúdo dos mesmos também devem ser fixado por norma legislativa.<sup>30</sup>

Além do princípio da legalidade nortear as atividades da Administração Pública também deixa claro a vedação à Administração de editar atos ou tomar medidas contrárias às normas do ordenamento.

O princípio da impessoalidade traz o entendimento de que a atividade da Administração Pública deve ser dirigida aos cidadãos em geral, sem nenhuma discriminação ou determinação de pessoa. Alguns doutrinadores tem interpretações diferentes sobre esse princípio. Para José Afonso da Silva “os atos e provimentos administrativos são imputáveis ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário”.<sup>31</sup> Já Hely Lopes Meirelles entende por esse princípio como sendo o da

---

<sup>30</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2002. p. 157.

<sup>31</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 1992, p. 570.

finalidade, o qual deve atender ao interesse público. Maria Sylvia Zanella Di Pietro entende que:

[...] o princípio estaria relacionado com a *finalidade pública* que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento.<sup>32</sup>

O princípio da moralidade, também encontrado na doutrina como o princípio da moralidade administrativa, é compreendido como sendo uma regra de conduta, relacionado com o conceito de “boa administração”, ou seja, a Administração Pública deve obedecer a lei e a moral comum, visando o que for melhor para o interesse público.<sup>33</sup>

O princípio da publicidade está ligado à divulgação dos atos, contratos e qualquer atividade da Administração pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei, sendo a publicidade indispensável para o conhecimento, controle e efeitos de qualquer das atividades. A publicidade também é tratada como transparência ou visibilidade da atuação administrativa.<sup>34</sup>

O último princípio elencado no artigo 37 da Constituição Federal é o princípio da eficiência, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que segundo Odete Medauar se conceitua assim: “o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população”.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2002. P. 71.

<sup>33</sup> MEIRELLES, HELY LOPES, *Direito Administrativo Brasileiro*, 31ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 87

<sup>34</sup> Idem. p.89

<sup>35</sup> MEDAUAR, Odete. Idem. p. 157.

Dessa forma, não basta apenas o cumprimento de apenas um dos princípios, como a observância do princípio da eficiência sem o da legalidade. Assim, os atos da Administração Pública devem ser sempre norteados pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. E a atuação da Administração Pública para com o servidor em processo de investidura em cargo público, sua estabilidade, atuação, desempenho das atividades até o alcance da aposentadoria devem ser sempre guiados por esses princípios gerais do Direito Administrativo.<sup>36</sup>

Somente no artigo 41 da Constituição Federal que ocorre a determinação do prazo de 3(três) anos de efetivo exercício dos servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso para alcançar a estabilidade no serviço público. Em seus incisos estão elencadas as possibilidades do servidor público estável perder o cargo. Esse dispositivo constitucional teve sua redação alterada pela Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, conhecida como “Reforma Administrativa”. A nova determinação constitucional do artigo 41 foi imediatamente aplicável e as legislações estatutárias que previam prazo inferior a três anos para o período de estágio probatório restaram em desconformidade com o comando constitucional, o que acarretou alterações em todas as legislações estatutárias da época.<sup>37</sup>

A Emenda Constitucional nº 19 de 1998 também trouxe em seu artigo 28 a solução para os servidores que já se encontravam em estágio probatório na data de sua promulgação. O artigo 28 da Emenda Constitucional nº 19 de 1998 resguardou a estabilidade, no prazo anterior de dois anos, aos atuais servidores em estágio probatório, ou seja, aqueles

---

<sup>36</sup> MARTINS, Janete Rosa. *Aula de direito administrativo*. 2010.

<sup>37</sup> SPITZCOVSKY, Celso. *Direito Administrativo*. 12 ed. Rio de Janeiro: Método. 2010. p. 416.

que, quando da promulgação da Emenda, ainda, não tivessem alcançado o referido prazo. Assim, o novo prazo de três anos somente incidirá sobre os servidores que ingressarem no serviço público após 5/6/98, data da publicação da Emenda no Diário Oficial da União. Diante dessas considerações, é possível perceber que a estabilidade e o estágio probatório possuem seus requisitos próprios, não devendo ser confundidos.

Art. 28. É assegurado o prazo de dois anos de efetivo exercício para a aquisição da estabilidade aos atuais servidores em estágio probatório, sem prejuízo da avaliação a que se refere o art. 41 da Constituição Federal.<sup>38</sup>

Essa definição foi no sentido de que os institutos do estágio probatório e da estabilidade são distintos, mas estão intimamente ligados, não havendo como dissociá-los, pois só alcançará a estabilidade, passando pelo período de estágio probatório e obtendo a aprovação deste. A Constituição Federal, ao definir o prazo de três anos para aquisição da estabilidade, também automaticamente alterou o prazo do estágio probatório, não fosse assim o artigo 28 da Emenda Constitucional nº. 19 de 4 de junho de 1998 não teria mantido o prazo de dois anos para os servidores que já se encontravam no estágio à época da promulgação da Emenda Constitucional, preservando assim a situação dos que iniciaram o estágio quando o prazo era de dois anos. Ainda o artigo 41, em seu parágrafo 4º, o qual foi acrescentado pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, traz a seguinte redação:

Art. 41 §4º: Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Emenda Constitucional nº. 19, de 4 de junho de 1998.

<sup>39</sup> Acrescentado ao art. 41 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional n.19

Pelo parágrafo 4º, acrescentado ao artigo 41 pela Emenda Constitucional de 1998, além do cumprimento do estágio probatório, deve o servidor, para adquirir estabilidade, submeter-se a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.<sup>40</sup>

A finalidade de cada um, do estágio probatório e da estabilidade, procura atender objetivos diferentes, sendo o estágio probatório um dos requisitos para o alcance da estabilidade, este com objetivos distribuídos em cinco incisos os quais buscam avaliar a aptidão do novo servidor ao exercício do cargo, onde no decurso do estágio de prova, deve a administração apurar a conveniência ou não do servidor permanecer efetivado, caso tenha cumprido os requisitos do artigo 20 da Lei nº 8.112/90 estará apto a continuar no exercício da função.<sup>41</sup>

A principal diferença entre o texto atual e o antigo, está no fato de que, antes, o servidor público estável somente perdia o cargo por ter cometido falta grave, definida em lei, e apurada mediante processo administrativo e, a partir da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, o servidor estável também pode perder o cargo por insuficiência de desempenho no serviço público (artigo 41, parágrafo 4º da CF/88), ou por excesso de despesas (artigo 169, II, parágrafos 4º ao 7º da CF/88). Essas hipóteses de perda do serviço público por insuficiência de desempenho no referido serviço são apuradas mediante avaliação, a qual é realizada por comissão, exclusivamente determinada para avaliação do servidor, avaliando no decorrer do estágio probatório, a assiduidade, disciplina, capacidade de

---

de 4 de junho de 1998.

<sup>40</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 19ª ed. São Paulo: Atlas S.A, 2006, pág. 574.

<sup>41</sup> OLIVEIRA, Katiane da Silva. *As repercussões da Emenda Constitucional nº 19/98 sobre os institutos da estabilidade e do estágio probatório*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 90, 01/07/2011 [Internet]. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9840](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9840). Acesso em 11/09/2011.

iniciativa, produtividade e responsabilidade do servidor investido no cargo. Na segunda hipótese, por excesso de despesas, também pode-se remeter aos critérios de avaliação do período de estágio, produtividade e responsabilidade do servidor.

Numa escala hierárquica das legislações, após a Lei Maior, a Constituição Federal, pode-se citar a Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990 sendo o Regime Jurídico dos Servidores Públicos, a qual foi publicada em 12 de dezembro de 1990 e republicada em 18 de março de 1998, mas ela não é aplicada e destinada a todos os agentes públicos, pois os servidores públicos e os empregados públicos têm regimes diferentes, os servidores públicos possuem o regime estatutário e os empregados públicos fazem parte do regime celetista, regido pelo Consolidação das Leis do Trabalho. Atualmente é facultada a convivência pacífica e harmônica de dois regimes jurídicos diversos no âmbito da administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Um regime celetista para os empregos públicos e um regime estatutário para os ocupantes de cargo ou função pública, distinguindo-se, basicamente, por estar o primeiro submetido às leis trabalhistas e o segundo submetido a um regime especial, denominado estatutário, com regras próprias definidas por cada Ente.<sup>42</sup>

Os direitos e deveres do servidor público, em sua maioria, estão elencados na Constituição Federal, nos artigos 37 até o 41, mas tem-se outras legislações que também consagram esses direitos e deveres, tendo legitimidade para ampliá-los, essa sistemática também é reafirmada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “Os direitos e deveres do servidor público estatutário constam do Estatuto do Servidor que cada

---

<sup>42</sup> SPITZCOVSKY, Celso. *Direito Administrativo*. 12 ed. Rio de Janeiro: Método, 2010, p. 448.

unidade da Federação tem competência para estabelecer”<sup>43</sup>.

Servidor com regime estatutário é o servidor que é regido por um estatuto elaborado pela sua entidade, sendo esta a administração direta, a autarquia ou fundacional. Importa ressaltar que em matéria dos servidores públicos a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 eliminou a figura do Regime Jurídico Único, o qual era válido tanto para a Administração direta, como para autarquias e entidade fundacional. Antes da promulgação da referida Emenda Constitucional era adotado o mesmo regime jurídico para servidores da Administração direta, autarquia e fundações, atualmente não é mais assim, a Emenda Constitucional trouxe uma nova sistemática, possibilitando as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista, adotar regime jurídico diferenciado, mas sempre norteado pelos princípios basilares da administração pública.

Independente da questão referente a interpretação sobre o regime ser único ou não, o servidor público tem elencado no estatuto o rol de direitos, deveres e obrigações no exercício do cargo público quando investido neste. Dentre os direitos elencados na Constituição Federal e reafirmados na Lei nº. 8.112/90 estão: vencimento, remuneração, férias, licenças, demais vantagens pecuniárias, assistência, direito de petição, disponibilidade e aposentadoria.

Com a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, os municípios passaram a ter autonomia para escolher e instituir o regime jurídico dos servidores municipais. Cabe ao Município, segundo o interesse local e mediante lei, optar pelo Regime Estatutário ou Celetista, os únicos possíveis. Sobre o regime jurídico desses servidores, pode-se dizer que, antes da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, não era possível que os Estados e Municípios adotassem o regime laboral federal (trabalhista)

---

<sup>43</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14 ed. São Paulo: Atlas. 2002, p. 492.

para regular o vínculo regente de seu pessoal, porque o artigo 39, com a redação derogada, impunha a adoção de regime jurídico único para os servidores da Administração direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e esse regime somente poderia ser o estatutário, agora cabe a cada Estado e Município escolher o regime jurídico que estabelecerá com seus respectivos servidores.

Esta escolha e elaboração se dão por iniciativa do Executivo, também é de sua competência, criar, transformar e extinguir cargos, funções ou empregos públicos, e ainda por ato administrativo nomear e exonerar seus titulares, sempre respeitando os princípios constitucionais e sendo norteado pelos princípios gerais do Direito Administrativo. Dessa forma, não somente escolher o Regime Jurídico de pessoal para a sua Administração direta, como pode mesclar os dois regimes possíveis, sendo que não há vedação para essa convivência.<sup>44</sup>

A Administração Pública compreende a administração Federal, dos Estados, Municípios e Distrito Federal. E tanto a Administração Pública Estadual como a Municipal, estão estruturadas em conformidade com a Administração Federal, cumprindo os preceitos e princípios constitucionais, apresentando algumas variações no âmbito regional. Segundo Meirelles:

O Município Brasileiro é entidade estatal integrante da Federação... A autonomia do Município brasileiro está assegurada na Constituição da República para todos os assuntos de interesse local (art. 30) e se expressa sob tríplice aspecto político (composição eletiva do governo e edição de normas locais), administrativo (organização e execução dos serviços públicos locais) e financeiro (decretação, arrecadação e

---

<sup>44</sup> MARTINS, Janete Rosa. Aula de direito administrativo.



aplicação dos tributos municipais).<sup>45</sup>

A Administração Pública Municipal de forma homogênea se procede por meio do órgão executivo da prefeitura representado e dirigida pelo Prefeito e Vice-prefeito e do órgão legislativo, representado pela Câmara de Vereadores. O prefeito é o Chefe do Executivo local, o qual tem a função de comandar, supervisionar e coordenar os serviços de interesse do Município, tendo auxílio dos Secretários Municipais ou Diretores de Departamento, escolhidos e nomeados pelo próprio prefeito. A Câmara de Vereadores é composta por vereadores, sendo esse número variável de acordo com cada município, pois este depende da quantidade de habitantes de cada município.

O órgão executivo composto pelo prefeito e vice-prefeito e o órgão legislativo composto por vereadores, sendo ambos agentes políticos e eleitos conjuntamente, por sufrágio universal, direto e secreto, para uma legislatura de quatro anos.<sup>46</sup>

Essa determinação está elencada na Constituição Federal, nos artigos:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;

II- eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito

---

<sup>45</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 31. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 769-770.

<sup>46</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 31. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 769-770.

realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores;"

III- posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição;

IV- número de Vereadores proporcional à população do Município, observados os seguintes limites:

a) mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes;

b) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes;

c) mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes;

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

Dessa forma, os vencimentos do prefeito, vice-prefeito e secretários serão fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, sempre observados os limites constitucionais. Nesse mesmo artigo 29 da Constituição Federal, no inciso X, esclarece que o prefeito responde agora por crime comum perante o Tribunal de Justiça e pelas infrações político-administrativas perante a Câmara de Vereadores.<sup>47</sup>

O Município é a menor unidade político-administrativa no Brasil, estando abaixo das unidades federativas, possuindo apenas dois poderes, o executivo e o legislativo, não havendo o poder judiciário municipal.

---

<sup>47</sup> Idem, ibidem.

Após a Constituição Federal de 1988, os municípios com um número reduzido de eleitores puderam ter em sua estrutura administrativa as Secretarias Municipais, o que antes era só permitido a municípios com um número elevado de eleitores. As Secretarias, Departamentos, Divisões, Serviços, Seções e Setores desempenham as atividades fazem parte dos órgãos administrativos, podendo fazer parte do órgão de administração superior, órgão de assessoramento, assistência e consultoria e órgão de execução.<sup>48</sup>

Os órgãos de administração superior ordenam, dirigem, planejam e controlam as atividades administrativas. O órgão de execução cumpre ordens e as executam. Já os órgãos de assessoramento, assistência e consultoria auxiliam os outros órgãos no desenvolvimento de suas tarefas ou na tomada de decisões. Dentro desses órgãos, têm-se as comissões, que realizam atividades específicas que também irão auxiliar a administração na realização de tarefas e tomada de decisões.<sup>49</sup>

Entre as comissões, é importante ressaltar a comissão instituída pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, a comissão de avaliação de desempenho do servidor, a qual é encarregada de avaliar o servidor investido em cargo público em período de estágio probatório, analisando suas habilidades no desempenho das atividades pertinentes ao cargo, para que o mesmo possa alcançar a estabilidade no serviço público.

Avaliação não é uma atividade isolada, mas sim um processo, o qual possui objetivos, normas, aspectos próprios e estes de caráter relevante. Assim, a Avaliação de Desempenho do Servidor em estágio probatório é um processo formado por um conjunto de procedimentos utilizados para detectar e quantificar o desempenho das atribuições no cargo investido pelo servidor em estágio probatório.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> ARAUJO, Edmir Netto. *Curso de Direito Administrativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 154-156.

<sup>49</sup> Idem, p. 155-156.

<sup>50</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 31. ed., São Paulo:

Primeiramente ocorreu a criação de um Sistema Integrado de Avaliação com o objetivo de garantir a qualidade na avaliação de desempenho do servidor em processo de estágio probatório. Esse sistema integra um processo de avaliação que visa envolver ativamente o servidor, a chefia imediata e a Área de Recursos Humanos durante todo o processo de estágio.

Segundo Paulo de Matos Ferreira Diniz, o processo de avaliação deverá levar em consideração os aspectos quantitativos e os qualitativos: os quantitativos, sendo o trabalho que pressupõe a verificação e os qualitativos, sendo o processo contínuo deajuizamento, de reflexão sobre o valor dos dados recolhidos.<sup>51</sup>

No que se refere aos objetivos a serem alcançados pela avaliação no estágio probatório, Paulo de Matos Ferreira Diniz entende que os objetivos do Sistema Integrado de Avaliação compreendem: a identificação do alcance dos objetivos propostos no planejamento do estágio probatório e quais os motivos para o alcance ou não desses objetivos; o incentivo do servidor a uma análise crítica de seu trabalho e incentivo da Administração em olhar de forma crítica sua ação; conduzir a revisão do planejamento e a melhoria de futuros planejamentos; servir de instrumento de controle de qualidade e contribuir para a formação de um juízo quanto à aptidão e capacidade do servidor para o desempenho das atribuições do cargo.<sup>52</sup>

Sendo o estágio probatório um estágio de confirmação do período de avaliação, adaptação e treinamento em efetivo exercício a que estão submetidos os que ingressam em cargos públicos em virtude de aprovação em concurso público, há a necessidade de uma comissão que avalie e apresente pareceres

---

Malheiros Editores, 2005, p. 444.

<sup>51</sup> DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. *Lei 8.112/90 Comentada*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2009, p. 164.

<sup>52</sup> DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. *Idem*. p. 164.

referente ao desempenho do servidor público, utilizando para isso os boletins de avaliação, emitidos pelo chefe do setor onde o servidor desempenha suas atividades.<sup>53</sup>

Nessa situação, o servidor encontra-se numa condição de “quase funcionário”, entendido como “um agente administrativo em condição *sui generis*, com todos os deveres e responsabilidades impostos pelo regime jurídico a que se acha submetido, mas sem os direitos integralmente conferidos aos efetivos, em situação de maior segurança”.<sup>54</sup> Essa nomenclatura de “quase funcionário” não é mais utilizada, mas ainda é verdade que o servidor público é submetido a deveres e responsabilidades decorrente do regime jurídico, mas não possui a estabilidade que os demais servidores efetivos possuem.

Como o estágio probatório é o momento inicial da relação jurídica funcional que se prolonga através de um processo administrativo de avaliação, adaptação e treinamento em efetivo exercício a que estão submetidos os que ingressam em cargos públicos em virtude de aprovação em concurso público, o término do estágio probatório se efetiva por meio do alcance da estabilidade ou do desligamento do servidor do serviço público. Dessa forma, já se tem clara a ideia de que o servidor nomeado ficará sujeito a estágio probatório por um período de três anos, sendo observados entre outros, os seguintes fatores: assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade.

A avaliação no estágio probatório deve ser realizada de forma global, embora não seja obrigatoriamente concentrada num único momento, podendo ser realizada em etapas, de modo a diagnosticar a evolução do servidor ao longo do tempo

---

<sup>53</sup> Texto base da exposição feita no I CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO DO ESTADO (Direito Constitucional, Administrativo e Tributário), no painel realizado na data de 26 de abril de 2001, em Salvador, Bahia.

<sup>54</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. Tratado de Direito Administrativo, Vol. IV, 1967, Forense, p. 229.

e suas dificuldades de adaptação. Ela também é obrigatória, pois não pode ser dispensada, nem admite a inércia da Administração, tendo sido eliminada do sistema constitucional a hipótese de aquisição da estabilidade por simples decurso de prazo. O servidor é também interessado na avaliação, pois se não efetuada, não há aquisição da estabilidade.<sup>55</sup>

A comissão de avaliação é coordenada pela área de Recursos Humanos da Administração Pública Municipal, também conhecido como Setor Pessoal.<sup>56</sup> A comissão deverá ser composta por três servidores estáveis efetivos, os quais têm a função de avaliar os boletins enviados trimestralmente para a repartição onde o servidor está lotado, ou seja, desempenhando suas funções. Nesses boletins, serão considerados determinados aspectos, os quais deverão ser elaborados com base nas legislações, sendo elas: a Constituição Federal, Lei Federal nº 8.112/90 e legislação municipal. Um fator que abrange a questão avaliação é o desempenho do servidor, ou seja, o desempenho se resume em conhecer o potencial do servidor, se o mesmo realiza o trabalho com eficácia, possibilitando a cooperação entre os servidores e chefias, se tem capacidade de adaptação às novas situações a se concretizarem ao longo do desempenho das funções, se há interesse em aprimorar suas habilidades pessoais e profissionais contribuindo assim para o crescimento profissional. Esse desempenho é analisado sobre determinados critérios, sendo eles: assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa e trabalho em equipe, produtividade e qualidade de trabalho, responsabilidade e uso adequado dos equipamentos e instalações de serviço.<sup>57</sup>

Assim, nesse período de estágio probatório, a comissão avaliativa, a partir do que foi estabelecido pelo Sistema de Avaliação, avalia e se embasa nos seguintes fatores:

---

<sup>55</sup> SPITZCOVSKY, Celso. *Direito Administrativo*. 12. ed. Rio de Janeiro: Método, 2010, p. 435.

<sup>56</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

<sup>57</sup> Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990.

Os instrumentos de avaliação oferecem cinco graduações de desempenho, a seguir indicadas em ordem decrescente, formando-se como pontuação máxima de cinco:

a)Supera em muito o desempenho esperado- Quando o avaliado está muito acima do padrão descrito, destacando-se significativamente dos demais, pontuação igual a cinco;

b)Supera o desempenho esperado- Quando o avaliado enquadra-se totalmente no padrão descrito, pontuação igual a quatro;

c)Atende satisfatoriamente ao padrão de desempenho- Quando o avaliado atende satisfatoriamente ao padrão descrito, pontuação três;

d)Desempenho abaixo do esperado-Quando o avaliado fica abaixo do padrão descrito, significando que o mesmo demonstra ainda possuir desempenho deficiente, pontuação dois;

e)Desempenho crítico-Quando o avaliado não atinge o padrão descrito nem demonstra interesse e/ou capacidade de superar-se.<sup>58</sup>

Toda avaliação deverá ser levada a conhecimento do avaliador chefe de setor e dos avaliados. Dentro de uma perspectiva positiva os avaliadores devem ao ter conhecimento da avaliação orientar e acompanhar seus subordinados, desenvolver suas capacidades e liderança, conscientizar-se da sua importância e responsabilidades no desenvolvimento profissional de seus subordinados, assim como exercitar suas capacidades de dar e receber *feedback*. E os avaliados devem ser informados a respeito de sua efetividade do estágio, estimular seu auto desenvolvimento e conscientizar da relação

---

<sup>58</sup> DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. *Lei 8.112/90 Comentada*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 165-166.

do seu desenvolvimento e o da organização ou entidade.<sup>59</sup>

O curso da avaliação de desempenho pode ser interrompido a qualquer tempo, antes mesmo do advento dos três anos, quando o servidor houver praticado ato desabonador ou ainda fato previsto como infração administrativa. O estágio probatório não impede a realização, pela Administração, de processos disciplinares, nem obriga a Administração, em qualquer caso, a suportar durante três anos o agente faltoso nos seus quadros.

Exoneração, nos ensinamentos de Diogenes Gasparini “é o desligamento do servidor público do quadro de pessoal da Administração Pública direta, autárquica ou fundacional pública por entender não ser o mais conveniente ou oportuno mantê-lo integrado a esse quadro”.<sup>60</sup> Assim, com a exoneração rompe-se o vínculo do servidor com a Administração Pública.

O artigo 41 parágrafo 1º da Constituição Federal tem como redação que o servidor público estável só perderá o cargo mediante três situações, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa ou mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho na forma da lei complementar, assegurada a ampla defesa. Mas o que merece enfoque é na possibilidade de exoneração do servidor em estágio probatório, o qual não é detentor de estabilidade no cargo público investido.

A Lei nº 8.112/90 em seu artigo 34 apresenta as formas de exoneração de cargo efetivo, podendo ser a pedido do servidor ou de ofício. Na possibilidade da exoneração se dar de ofício, a mesma poderá ser decorrente da não satisfação das condições do estágio probatório ou quando o servidor tomado posse, não entrar em exercício no prazo estabelecido.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Idem, p. 166.

<sup>60</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 246.

<sup>61</sup> DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. *Lei 8.112/90 Comentada*. 10. ed. Rio de Janeiro:



Quando o servidor não entrar em exercício no prazo estabelecido, a exoneração se dará independente de processo.<sup>62</sup> Neste caso não há necessidade de que seja instaurado um processo administrativo, pois ocorre a extinção do vínculo pela revogação de provimento, sendo declarado o ato de provimento sem efeito.<sup>63</sup>

Há ainda outra possibilidade de exoneração do servidor estável com fundamentação no artigo 169 da Constituição Federal:

Art. 169 - A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

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

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

II - exoneração dos servidores não estáveis.

Essa possibilidade de extinção do vínculo com a Administração Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios que para cumprir os limites estabelecidos no artigo 169 da Constituição Federal e demais alterações de leis complementares, permitem a exoneração de servidores estáveis, os quais terão direito a uma indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

O desligamento será precedido de ato normativo do Poder ou órgão sujeito a esse

---

Forense, 2009, p. 210-212.

<sup>62</sup> ARAUJO, Edmir Netto. *Curso de Direito Administrativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 354.

<sup>63</sup> Idem, p. 248.

procedimento de redução de despesas com pessoal, especificando a economia de recurso e o número de servidores a serem alcançados com essa medida. Esse ato deverá, ainda, indicar a atividade funcional e os órgãos ou unidade administrativa objeto dessa redução de despesa; o critério geral escolhido para a identificação dos servidores estáveis que, em decorrência das atribuições do cargo efetivo, desenvolvem atividades exclusivas do Estado; o prazo de pagamento da indenização devida a cada servidor pela perda do respectivo cargo; os recursos orçamentários para o pagamento das indenizações. Os cargos objeto dessa redução de despesa serão considerados extintos. É vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas, pelo prazo de quatro anos, aos extintos.<sup>64</sup>

Em se tratando de servidor não estável, as duas possibilidades de exoneração estão elencadas no artigo 34 da Lei nº 8.112/90, merece destaque o parágrafo único, inciso I, onde poderá ocorrer a exoneração de ofício quando não satisfeitas as condições do estágio probatório será convertida em demissão, se for determinada essa penalidade na conclusão do processo disciplinar, conforme o artigo 172, parágrafo único da Lei nº 8.112/90, sempre com a garantia do contraditório e da ampla defesa.

A demissão sempre é configurada pela ocorrência da prática de infração disciplinar, no caso de servidor em estágio probatório, essa ocorrência é determinada pelos pareceres emitidos diagnosticando insuficiência de desempenho apurado no procedimento de avaliação periódica, assegurando ao servidor a ampla defesa e a obediência ao princípio do

---

<sup>64</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 248.

contraditório.<sup>65</sup>

Dessa forma, é relevante analisar o estágio probatório como um instrumento eficaz na avaliação do servidor investido em cargo público, sendo essa avaliação um dos requisitos principais para o alcance da estabilidade em cargo público investido.

## 5 A (IN)EFICÁCIA DO ESTÁGIO PROBATÓRIO DO SERVIDOR PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

O estágio probatório é um período primordial e essencial para a avaliação do servidor investido em cargo público, é por meio e com base nesse processo que são emitidos os pareceres da comissão de avaliação de cada Administração Pública, declarando o servidor apto, inapto, frequente ou infrequente. Esses conceitos poderão ensejar a estabilidade no serviço público ou a abertura de um processo administrativo podendo resultar em uma exoneração.

Diversos autores consideravam o estágio probatório uma simples fase do processo de seleção ou concurso, uma oportunidade para a autoridade completar o processo de seleção,<sup>66</sup> sendo de entendimento majoritário que o estágio probatório não pode ser considerado como uma etapa do concurso público, pois ele não seleciona candidatos a cargos públicos, mas sim têm a finalidade de concluir os processos de seleção, após a nomeação dos aprovados, mediante a posse e o ingresso em exercício dos novos agentes públicos. O estágio probatório não é um processo de concorrência, eliminatório, de caráter coletivo, mas sim, um processo de verificação da

---

<sup>65</sup> DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. *Lei 8.112/90 Comentada*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 210-213.

<sup>66</sup> TEMÍSTOCLES Brandão Cavalcanti, *O Funcionário Público e o seu Estatuto*, Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1940, p. 170.

adaptação individual dos agentes recém ingressos no serviço público.<sup>67</sup>

As alterações trazidas pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, aumentando o prazo do estágio probatório e instituindo a criação da comissão de avaliação, somente terão real eficácia se forem bem compreendidas e se houver vontade política e administrativa de programá-las em termos apropriados. Isso quer dizer que, todas as determinações, as orientações e as formas de conduzir a avaliação de cada servidor investido em cargo público, devem ser levadas a sério, fazendo com que os objetivos do Sistema Integrado de Avaliação sejam alcançados. Não deve apenas transcorrer o período de avaliação e o ocorrer a comprovação que o quesito assiduidade está plenamente satisfatório nos boletins de avaliação encaminhados e preenchidos pelos setores onde o servidor desempenha suas atividades, deve haver uma avaliação global, que realmente demonstre o desenvolvimento progressivo, a produtividade e as habilidades do servidor.

A avaliação no estágio probatório deve realmente avaliar o servidor, de forma global, respeitando as etapas da avaliação e realizando as orientações para aqueles servidores que estão apresentando dificuldade no desempenhas de suas atividades. É essencial que a comissão desempenhe eficazmente seu papel, pois do contrário, a avaliação em estágio probatório, se tornará apenas uma “etapa fria” para o alcance da estabilidade no serviço público, prejudicando há longo prazo, os destinatários do serviço prestado pela Administração Pública por ineficiência de seus agentes.

Para exemplificar a (in)eficácia do estágio probatório como instrumento de avaliação do servidor público pela administração pública municipal, pode-se citar a ocorrência de várias ações tramitando no judiciário para alcance de objetivos

---

<sup>67</sup> OSWALDO Aranha Bandeira de Mello, *Princípios Gerais de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Forense, 1969, p. 343.

entendidos como de direito do servidor público. Importa ressaltar que essas ações não podem ser tomadas como parâmetro para uma generalização da (in)eficácia do estágio probatório, pois para tanto, seria necessário um estudo mais detalhado e a realização de um levantamento de dados e estatísticas. As ações que tramitam no judiciário referem-se a situações específicas, e não devem ser creditados como um modelo de gestão pública municipal no que tange à implementação do regramento associado ao estágio probatório.

Observando a flexibilidade nos prazos entre as legislações apontadas, assim como, o provimento e suas formas, a estabilidade, os prazos fixados por lei, o estágio probatório e os critérios avaliados neste. Frisando as alterações trazidas pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, como também os direitos e garantias do servidor público e as consequências da reprovação no estágio probatório, a exoneração.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos realizados basearam-se na pesquisa do conceito de servidor público como uma espécie de agente público, seu regime jurídico e a investidura em cargo público. Analisou-se a Lei nº 8.112/90 e pode-se concluir que o estágio probatório é um período de adaptação, treinamento e avaliação. E esta avaliação realizada no estágio probatório – de acordo com os casos citados - é um instrumento que merece maior atenção, no que se refere ao cumprimento das disposições que apregoa, pois o mesmo deve avaliar identificando os objetivos a serem alcançados pelo servidor no desempenho de suas funções, perfazendo o servidor e a Administração, concomitantemente e continuamente uma análise crítica-constructiva do trabalho desenvolvido pelo servidor, havendo constantemente o incentivo por parte da Administração com

revisão dos planejamentos visando à melhoria dos planejamentos futuros. Atuando dessa forma, a Administração, por meio da avaliação, irá contribuir para a formação de um juízo quanto à aptidão e a capacidade do servidor para o desempenho das atribuições do cargo.

Questionou-se sobre os critérios analisados na avaliação do estágio probatório, ressaltando que a comissão avaliadora juntamente com o chefe do departamento onde estão sendo desenvolvidas as atividades deve de orientar e acompanhar seus subordinados, desenvolvendo suas capacidades de liderança, exercitando suas capacidades de dar e receber *feedback*.

Isto não significa, obviamente, que o estágio probatório (independentemente do que se possa concluir a partir dos exemplos incluídos no presente estudo) se constitua, por si só, como instrumento ineficaz de avaliação funcional, mas abre espaço para o debate acerca de sua implementação adequada, no âmbito das municipalidades citadas.

Considerando-se, ainda, a necessidade de manutenção de estruturas que regulamentem a administração pública municipal, parece relevante que, como discutido ao longo do trabalho ora finalizado, se privilegie a análise minuciosa dos procedimentos relativos à efetividade do estágio probatório, e não dos agentes que o determinam.

Por fim, conclui-se que a eficácia do estágio probatório como instrumento de avaliação do servidor público na Administração Municipal depende de um processo de avaliação realizado de forma global, onde a comissão de avaliação possua uma boa compreensão dos critérios avaliativos, atuando de forma séria e comprometida com o bom desempenho das funções avaliativas, fazendo com que os objetivos do Sistema Integrado de Avaliação sejam alcançados, cumprindo com os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, e conjuntamente com

fiscalização por parte da Administração pode-se chegar a um estágio probatório eficaz. Dessa forma, é possível sim, à Comissão de Avaliação, interpretando e aplicando de forma correta os designos das legislações norteadoras do Direito Administrativo na esfera Federal combinadas com a Estadual e legislação municipal, observando os princípios e os requisitos exigidos para a investidura e estabilidade no cargo, chegar a uma avaliação de estágio probatório eficaz alcançando plenamente seus fins avaliativos.



## 6 REFERÊNCIAS

- ARAUJO, Edmir Netto. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- CAVALCANTI, Temístocles Brandão. *O funcionário público e o seu estatuto*, Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1940.
- BRASIL – Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2010.
- \_\_\_\_\_. LEI nº 00928 de 22 de agosto de 1991 - *Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Bossoroca*.
- \_\_\_\_\_. LEI Nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990.
- \_\_\_\_\_. SÚMULAS do Supremo Tribunal Federal.
- CRETELLA Júnior, José. *Direito administrativo brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. *Lei 8.112/90 comentada*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2009.
- EMENDA constitucional 19/98 e a avaliação especial do

- desempenho de servidor público em estágio probatório. *Revista Interesse Público*, n. 5, São Paulo, Ed. Notadez, 2000.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 12.6030ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- MINAS GERAIS - SECRETARIA Municipal de Administração e Recursos Humanos de Lavras - Minas Gerais. Comissão de Supervisão do Estágio Probatório: *Cartilha de Avaliação de Desempenho do Servidor em Estágio Probatório*. 2008.
- MARTINS, Janete Rosa. Aula de direito administrativo.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- MELLO, Celso Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
- MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- MODESTO, Paulo. Estágio probatório: questões controversas. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, n. 12, mar. 2002.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional administrativo*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- MOREIRA Neto, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- OLIVEIRA, Antonio Flavio de. *Servidor público: remoção, sessão, enquadramento e redistribuição*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.
- OLIVEIRA, Katiane da Silva. As repercussões da Emenda Constitucional nº 19/98 sobre os institutos da estabilidade e do estágio probatório. *Revista Âmbito Jurídico*, Rio Grande, n. 90, 01 jul. 2011. Disponível em: <<http://www.ambitojuridico.com.br>>. Acesso em: 15 out. 2011.
- PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. *Direito constitucional*



*descomplicado*. São Paulo: Método, 2008.

PREFEITURA Municipal de Lavras. Cartilha de avaliação de desempenho do servidor em estágio probatório. Minas Gerais, 2005.

PUBLICAÇÃO consolidada da Lei N.º 2.334, de 02 de agosto de 1990, determinada pela Portaria n.º 521, de 27 de setembro de 2010. Município de São Luiz Gonzaga.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOUTO, Marcos Juruema Villela. *Direito administrativo em debate*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2004.

SPITZCOVSKY, Celso. *Direito administrativo*. 12. ed. Rio de Janeiro: Método. 2010.