

## ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO (ARTIGO 19 DO ADCT DA CF DE 1988)

\* EVANNA SOARES

I - A Carta Federal de 1988 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 19, trouxe para “*os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição*”, a estabilidade “*no serviço público*”.

Assim, tais servidores que em 5 de outubro de 1988 contavam pelo menos cinco anos ininterruptos de serviço, admitidos sem concurso público, foram agraciados, com a estabilidade.

Examinaremos a natureza dessa estabilidade e sua abrangência.

II - *Estabilidade*, no conceito de HELY LOPES MEIRELLES (“Direito Administrativo Brasileiro”, São Paulo, Malheiros, 1992, 17ª ed., p. 382), “*é a garantia constitucional de permanência no serviço público outorgada ao servidor que, nomeado por concurso em caráter efetivo, tenha transposto o estágio probatório de dois anos (CF, art. 41)*”.

A estabilidade de que cuida o art. 19 do ADCT é, entretanto, excepcional, não havendo que se falar, para sua aquisição, de nomeação em caráter efetivo ou do cumprimento de estágio probatório, mas sim de admissão sem prévio certame público e do exercício mínimo de cinco anos continuados, na data da promulgação da Lei Maior.

Importante registrar que a estabilidade é “*atributo pessoal do servidor*” e se refere ao serviço público, não ao cargo. Como consequência, tem-se que o servidor estável não pode ser exonerado livremente, admitindo-se a sua demissão (penalidade disciplinar) mediante prévio processo disciplinar em que se apure a infração.

Não há, outrossim, que se confundir estabilidade com efetividade, posto que esta é “*característica do provimento de certos cargos*” (MEIRELLES, p. 384). O art. 19 do ADCT conferiu a estabilidade, não a efetividade, mormente porque foram amparados exatamente os servidores admitidos sem concurso público.

Vale salientar, ainda, que o citado dispositivo ao deferir a estabilidade excepcional não cuidou de transmudar o regime jurídico dos servidores agraciados, de contratual para institucional ou estatutário, como chegaram a entender alguns órgãos da Administração menos atentos. Continuaram os estabilizados unidos à entidade pública pelo contrato de trabalho até a implantação - onde isso já ocorreu, conforme previsto no art. 39, "caput", da CF - do regime jurídico único.

**III** - A disposição sob comento dirigiu-se não aos funcionários submetidos a estatuto próprio, mas sim aos empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho que, até a promulgação da Carta Constitucional, gozavam de nenhuma estabilidade no serviço, de sorte a livrá-los do risco da dispensa sem justa causa admitida nas relações contratuais (art. 477 da CLT).

Aliás, a expressão "admissão" vista no art. 19 do ADCT é própria do regime contratual, distinguindo-se de "nomeação", que corresponde ao provimento inicial do cargo público, atinente ao vínculo de natureza administrativa.

Beneficiados, assim, os então empregados da Administração Direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como das autarquias e fundações públicas.

A Administração Pública Indireta, embora englobe, também, as empresas públicas e sociedades de economia mista (art. 4º, II, do Decreto-Lei nº 200/1967, com a redação dada pela Lei nº 7.596/1987), somente teve inseridos no rol dos servidores amparados pela estabilidade excepcional os vinculados a autarquias e fundações públicas.

Os empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista - pessoas jurídicas de direito privado - mesmo porque regidos, salvo expressas derogações, pelo "*regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias*" (art. 173, § 1º, da CF), não fazem jus à estabilidade referenciada, a eles se aplicando as garantias contratuais usualmente reconhecidas aos obreiros do setor privado.

**IV** - Certa dificuldade traz ao intérprete, porém, a análise da estabilidade sob comento relativamente ao pessoal das fundações criadas e mantidas pelo Poder Público.

A natureza jurídica dessas fundações, se pessoas jurídicas de direito privado ou de direito público, sempre foi objeto de acirrados debates no meio jurídico, não se conseguindo superar as divergências de posicionamento nem mesmo diante do texto legal.

**HELLY MEIRELLES** (obs. cit., p. 316) adverte que a Carta Federal de 1988, agasalhando a opinião doutrinária, instituiu o que denominou fundações públicas. “ora chamando-as de *fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público* (arts. 71, II, III e IV; 169, parágrafo único; 150, § 2º; 22, XXVII), ora de fundação pública (arts. 37, XIX, e 19 das Disposições Transitórias), ora *fundações mantidas pelo Poder Público* (art. 37, XVII), ora simplesmente, *fundação* (art. 163, II)”.

Prossegue o saudoso mestre assegurando que, “com esse tratamento, a Carta da República transformou essas fundações em entidades de *Direito Público*, integrantes da Administração indireta, ao lado das autarquias e das entidades paraestatais. Nesse sentido, já decidiu o STF, embora na vigência da Constituição anterior, que tais *fundações são espécie do gênero autarquia*. Não entendemos como uma entidade (fundação) possa ser espécie de outra (autarquia) sem se confundirem nos seus conceitos. Todavia, a prevalecer essa orientação jurisprudencial, aplicam-se às fundações públicas todas as normas, direitos e restrições pertinentes às autarquias” (pp. 316/7).

Contrariando esse pensamento, para manter a dicotomia “fundação de direito público” e “fundação de direito privado” como espécies de fundações governamentais, a lição de CARLOS ARI SUNDFELD (“Fundações Governamentais” in “Revista de Direito Público” 97:86/93, RT, jan/mar/1991).

Concordamos inteiramente em que o legislador constituinte transformou todas as fundações criadas e mantidas pelo Poder Público, notadamente aquelas moldadas sob figurino privado (v. Lei nº 7.596, de 10/4/1987), em fundações de direito público, ou *fundações públicas*. (Antes da Carta de 1988 o Poder Público instituiu tanto fundações como personalidade de direito público como de direito privado - espécies do gênero autarquia).

Conseqüentemente, todos os empregados das antigas fundações criadas e mantidas pelo Poder Público, dotadas de personalidade de direito privado ou de direito público - que foram transformadas em fundações públicas, com personalidade de direito público - que preenchessem o requisito temporal, foram amparados pela estabilidade excepcional de cuida o art. 19 do ADCT.

V - Este, portanto, o nosso pensamento acerca da indicada estabilidade.

\*Membro do Ministério Público da União, Procuradora do Trabalho  
Chefe da Procuradoria Regional do Trabalho da 22ª Região.