



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

FRANCISCO TRAJANO DE FIGUEIREDO JUNIOR

FLEXIBILIZAÇÃO DA ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO EM  
FACE DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA

SOUSA - PB  
2009

FRANCISCO TRAJANO DE FIGUEIREDO JUNIOR

FLEXIBILIZAÇÃO DA ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO EM  
FACE DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA

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

Orientadora: Professora Dr<sup>a</sup>. Maria Marques Moreira Vieira.

SOUSA - PB  
2009

Francisco Trajano de Figueiredo Junior

FLEXIBILIZAÇÃO DA ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO EM FACE DO  
PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA

Aprovada em :    de    de 2009.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof<sup>a</sup>. Maria Marques Moreira Vieira – UFCG  
Professora Orientadora

---

Prof<sup>a</sup>. Maria de Lourdes Mesquita  
Membro

---

Prof<sup>a</sup>. Petrucia Marques Sarmiento Moreira  
Membro

Dedico aos meus pais, Lúcia e Chico, que, durante toda minha vida, fizeram esforços sobre-humanos para dar à família os elementos necessários para a formação de homens de bem. Se houve falhas, são para demonstrar que a vida não é perfeita e que nos cabe dar os retoques finais!



## AGRADECIMENTOS

Agradeço, inicialmente, a Deus, que sempre esteve presente em minha vida, mostrando-me o caminho da retidão, honestidade, humildade e fraternidade para com o próximo.

A meus pais, que com suas histórias de vida, demonstram que o ser humano é capaz de superar as dificuldades e transformá-las nos degraus para a evolução enquanto pessoa.

Aos meus avós, Firmina e Manoel, que nunca baixaram a cabeça para as dificuldades e ensinaram à toda uma família o valor da união e da simplicidade. Obrigado pelos dias felizes que passei ao lado de vocês, pela comida gostosa do domingo, pela rede suave na varanda, pelo colo e afago na hora de dormir.

A minha namorada Luiza, que tanta alegria trouxe ao meu coração e que já me ensinou muito com seu jeito digno e simples de ser. Te amo!

Aos meus eternos amigos, que proporcionaram momentos de grande felicidade, sem os quais a vida não teria sido tão especial. Citá-los, um a um, seria cometer um erro, mas identificá-los por grupos torna-se mais justo. Aos meus amigos de “Colégio/De calçada/De Igapó/De todas as horas” e à galera animada dos “Xiando”, minha gratidão.

Aos amigos-irmãos que conquistei nessa fase de minha vida. Aqueles que souberam me entender e me deram um ombro amigo nas horas que tanto precisei e com os quais tanto me diverti. Espero nunca perder o contato, porque são os irmãos que a vida me deu como presente. A Tercio, Hugo e Camila, meu agradecimento especial!

Aos meus amigos e colegas de turma representados por Sílvia, Waleska e Thayanne.

Aos eternos professores-amigos, Aurélia, Jacyara e Lourdinha, por me permitirem a aquisição de tão valioso conhecimento acadêmico-científico, que hoje se demonstra valer o ouro de meu futuro.

Agradeço a minha orientadora, e além, minha eterna mestra, Maria Marques, simplesmente “Gracinha”, que, durante o decorrer do curso, ensinou-me muito mais do que as lições de Direito Administrativo, mas o valor da honestidade no setor público e do comprometimento necessário para a realização de sonhos.

Aos funcionários do CCJS, representados por Marly, Lirifram, Beatriz, Damares e Sílvio, que tanto me ajudaram a solucionar os problemas cotidianos do curso, dando-me sempre o apoio necessário.

Aos meus novos amigos: Mari, Rafela, Ingrid, e Lucas, o fera, os quais tive a oportunidade de conhecer e me tornar amigo nos últimos dois anos, mas que já me cativaram e estão guardados em local especial no meu coração.

E a todos que direta e indiretamente participaram de minha vitória.

"Os elementos apontados permitem constatar que mudar a máquina do Estado é, provavelmente, uma das tarefas mais difíceis já enfrentadas pela sociedade contemporânea".

Bernardo Kliksberg

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art. – Artigo

CF/88 – Constituição Federal de 1988.

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

COMESTRA – Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa

EC – Emenda Constitucional

FHC – Fernando Henrique Cardoso

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

PLP – Projeto de Lei Complementar

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 Cronologia do federalismo brasileiro.....	30
--	----

## RESUMO

Com o advento da democracia como forma de governo, a alternância de grupos políticos no poder tornou-se uma prática cotidiana, no entanto, acompanhada de prejuízos para a continuidade dos serviços públicos diante da constante substituição de servidores, por não se enquadrarem na ideologia do grupo vencedor. Buscando aperfeiçoar a prestação do serviço público e dar uma garantia aos servidores, surgiu o instituto da estabilidade, objetivando manter a continuidade administrativa após a mudança de gestores. Diante das sucessivas crises de desempenho no setor público, muitas delas atribuídas ao baixo rendimento dos servidores agora estabilizados fez com que o Estado Moderno refletisse e reformulasse as diretrizes jurídicas necessárias para o desenvolvimento de atividades administrativas mais dinâmicas e eficientes. No Brasil, as reformas administrativas surgiram em meados dos anos 30 e culminaram com a Aprovação da Emenda Constitucional nº 19/95 e a flexibilização da estabilidade outrora de caráter absoluto. Observa-se que o tema é de extrema relevância para a vida da Administração Pública e para seus agentes públicos estáveis, pois põe em destaque os resultados alcançados em suas atuações, em obediência ao princípio da eficiência. Para a realização da pesquisa, foi utilizado o método histórico-evolutivo, com a indicação da evolução histórica dos institutos em tela, posteriormente, com o auxílio do método exegético-jurídico, realizou-se análise detalhada da legislação em vigor, tanto a constitucional, como a infraconstitucional e projeto de lei, para, em seguida, utilizando-se o método estruturalista, estabelecer a estrutura jurídica na qual estão inseridos os princípios da eficiência e da estabilidade do servidor. Paralelamente, empregou-se o método comparativo no exame existente entre projetos e leis que tratam sobre a exoneração de servidor por insuficiência de desempenho. Por fim, fez-se revisão bibliográfica da doutrina especializada no ramo administrativista para se extrair os conceitos e convicções necessárias para o entendimento do tema. Observou-se que a estabilidade foi criada para proteger os servidores públicos contra as oscilações de poder proporcionadas pela democracia. Contudo, a proteção acabou sendo considerada como uma armadilha, visto a insensibilidade de alguns servidores para com a importância de suas funções públicas. Com as alterações constitucionais, a estabilidade continua a existir, tendo sido somente flexibilizada, contrariamente à teoria extintiva apregoada por alguns doutrinadores. Constata-se que, apesar da EC nº 19/98 existir há mais de dez anos, muitos entes da federação não implementaram, em seus cotidianos administrativos a avaliação periódica de desempenho. No caso concreto, os entes mais avançados na matéria são a União e o Estado de Minas Gerais. Ao lado de debate doutrinário acerca do direito adquirido dos servidores estáveis à data da publicação da referida emenda, tem-se a discussão em torno das falhas sequenciais cometidas pelas reformas administrativas e a dificuldade de se implementar uma cultura de avaliação de resultados. Conclui-se que a Administração Pública somente se modernizará se todos os setores envolvidos adquirirem a consciência da importância de seu papel na consecução do interesse público e aceitarem ser avaliados, com a conseqüente correção dos desvios verificados.

**Palavras-Chave:** Servidor Público. Avaliação de Desempenho. Exoneração.

## ABSTRACT

With the advent of democracy as a form of government, the alternation of political groups in power has become a daily practice, however, accompanied by damage to the continuity of the public services in the face of the constant replacement of servers, because they don't put themselves in the winner group ideology group winner. Searching improve the public services provision as well as give a assurance to the servers, appeared the stability institution, to maintain the administrative continuity after the change managers. In the face of successive crises of performance in the public sector, many of them attributed to the low income of the stabilized servers the Modern State has obliged to reflect and reshape the legal guidelines necessary for the development of administrative activities more dynamic and efficient. In Brazil administrative reforms have emerged in the half of the 30 period and culminated with the adoption of Constitutional Amendment n ° 19/95 of stability and flexibility once full of character. It is observed that the issue is extremely important for the life of the government and its officials was therefore highlights the achievements in their actions, in accordance with the efficiency principle. To the realization of this essay, it used the evolutionary history method, indicating the historical development of the institutes in question, then, using the exegetic-legal method, there was detailed analysis of existing legislation, both the constitutional, underconstitucional and as a bill, and then using the structuralist method, establish a legal structure in which they fit the principles of efficiency and stability of the server. In parallel, using the comparative method in the examination between projects and laws that deal on removal of the server because of performance. Finally, there was review of the literature specialized in the administrative branch to extract the concepts and beliefs necessary for understanding the subject. It was observed that stability was established to protect public servants against the oscillations of power offered by democracy. However, the protection ended up being seen as a trap, because the insensitivity of some of servers to the importance of their public functions. With the constitutional changes, stability continues to exist and was just relaxed, unlike the theory extinct heralded by some doctrine. It appears that despite the EC No 19/98 there for over ten years, many entities of the federation not implemented in their daily administrative regular evaluation of performance. In this case, loved the most advanced in the area are the Union and the State of Minas Gerais. In addition to doctrinal debate about the right of the server was the date of publication of this amendment, has been the discussion around the sequential faults committed by administrative reforms and the difficulty of implementing a culture of evaluation of results. It is concluded that the government only if it modernize all sectors involved purchase of the importance of their role in achieving the public interest and agreed to be evaluated, with the consequent correction of deviations noted.

**Keywords:** Public server. Performance evaluation. Exoneration.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	13
<b>CAPÍTULO 1 A EVOLUÇÃO DO ESTADO E A OPÇÃO PELA EFICIÊNCIA NA REFORMA ADMINISTRATIVA BRASILEIRA DE 1998.</b> .....	17
1.1 Crise do Estado Moderno e a necessidade de Reformas Administrativas .....	17
1.1.1 Estado: Conceito, surgimento e evolução.....	18
1.1.2 Globalização e crises de governança e de governabilidade do Estado Moderno.....	21
1.1.3 A necessidade de reformas administrativas .....	24
1.2 Reformas Administrativas do Estado Brasileiro: Perspectivas Históricas.....	26
1.3 As mudanças implementadas pela Emenda Constitucional n° 19/98: opção pela eficiência e reflexos na prática administrativa. ....	31
1.4 Princípio da Eficiência .....	33
1.4.1 Conceito.....	34
1.4.2 Aspectos Subjetivo e Objetivo e Finalístico: servidor público, estrutura administrativa, procedimentos e resultados.....	38
<b>CAPÍTULO 2 ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO A SERVIÇO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA</b> .....	40
2.1 Nuances conceituais do servidor público e da estabilidade .....	40
2.1.1 Servidor Público.....	40
2.1.2 Perfil do novo servidor público .....	42
2.1.3 Instituto da Estabilidade.....	44
2.2 Histórico da estabilidade no ordenamento jurídico pátrio .....	46
2.3 Fundamento jurídico e requisitos da estabilidade.....	47
2.4 Causas de perda de estabilidade do servidor público: aspectos gerais e inovações da EC n° 19/98. ....	52
2.4.1 Em virtude de sentença judicial transitada em julgado. ....	54
2.4.2 Mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa. ....	55
2.4.3 Mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. ....	57
2.4.4 Excesso de despesa com pessoal.....	58
2.4.5 Mediante descumprimento de requisitos específicos, nos casos de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias. ....	60
2.5 O papel da estabilidade para atingir a eficiência administrativa: flexibilização necessária.....	61
<b>CAPÍTULO 3 AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO COMO MEIO DE AUFERIR EFICIÊNCIA DO SERVIDOR: CASOS CONCRETOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PROCESSO EXONERATÓRIO</b> .....	64
3.1 Avaliação periódica de desempenho: histórico, conceitos doutrinários e aspectos gerais .....	64
3.2 Exoneração por insuficiência de desempenho: princípios e casos na Administração Pública brasileira. ....	68
3.2.1 Princípios informadores do processo administrativo para exoneração do servidor estável.....	68



3.2.2 A regulamentação, pela Administração Pública, da avaliação periódica de desempenho .....	71
3.3 Direito adquirido do servidor face a flexibilização da estabilidade.....	77
3.4 Crise na implementação da avaliação de desempenho .....	82
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	87
REFERÊNCIAS .....	90
ANEXO A PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR (PLP) nº 248/1998 .....	99
ANEXO B LEI COMPLEMENTAR Nº 71/2003.....	103

## INTRODUÇÃO

No processo de expansão da democracia entre os Estados nacionais, com o fim do Absolutismo, o mundo passou a testemunhar o fenômeno da alternância de poder, no qual grupos distintos e muitas vezes rivais alternavam-se na administração da coisa pública. Contudo, mesmo representando significativo avanço para o Estado Moderno, a falta de limites legais fazia com que surgissem situações extremamente danosas ao interesse público quando da mudança de líder. O principal prejuízo diz respeito à substituição de todos os agentes públicos que não estivessem orientados com novas diretrizes do grupo político vencedor.

Com a mudança de gestor, comumente se via a troca abrupta de servidores por outros que tivessem colaborado com sua vitória. A referida troca trazia inúmeros prejuízos para a Administração Pública e para a sociedade, pois cidadãos experientes no trato da coisa pública eram dispensados de suas funções sem quaisquer garantias de retorno ou indenização, fazendo com que o serviço público tivesse significativa redução de performance ou até mesmo fosse paralisado.

Buscando corrigir tais distorções da democracia em desenvolvimento, viu-se a necessidade de se garantir aos servidores o direito de permanecerem em seus cargos após as sucessivas alternâncias de liderança, evitando, assim, a quebra do ciclo de desempenho. Para tanto, surgiu o instituto da Estabilidade, no qual servidores públicos que preenchessem determinados requisitos legais teriam a segurança necessária para exercer suas atribuições sem o medo de serem destituídos pela simples conveniência do gestor público. No decorrer dos anos, a estabilidade foi sendo implantada nos ordenamentos jurídicos dos países, trazendo tranquilidade para os agentes públicos estáveis.

Ocorre que, devido às sucessivas crises enfrentadas pelos Estados nas últimas décadas, a estabilidade passou a ser vista como um empecilho à modernização da Administração Pública. Este sentimento se deve, em parte, pelo comportamento imoral de determinados servidores que viram na estabilidade um escudo para a prática da desídia ou outras condutas ilegítimas. Passou-se a conceber o referido instituto como símbolo da impunidade administrativa, onde servidores de baixo desempenho eram inatingíveis e poderiam exercer o cargo

como bem entendessem, desvirtuando o real objetivo da estabilidade e prejudicando a qualidade dos serviços públicos prestados à comunidade.

Como resultado da pressão popular e seguindo a tendência de modernização dos Estados, acelerada com o advento da globalização, os legisladores brasileiros aprovaram a Emenda Constitucional (EC) nº 19/98, que teve, entre outras inovações, a inclusão da Eficiência no rol dos princípios orientadores da Administração Pública e a maior flexibilização do instituto da estabilidade. A partir da referida emenda, o Poder Público passou a se pautar pela política de resultados, onde toda a estrutura (física e de recursos humanos) deveria estar voltada à eficiência em suas ações. Dessa forma, permitiu-se que os servidores considerados reiteradamente ineficientes, através de processo formal de avaliação, pudessem ser desligados da Administração.

A relevância do tema consistirá em entender os novos parâmetros legais aos quais devem se moldar o cotidiano administrativo, com vistas a cumprir os comandos constitucionais de atuação do poder público. Dessa forma, tanto os gestores quanto seus subordinados poderão ter suas consciências revisadas e orientadas para uma gestão de resultados, com foco na satisfação dos usuários dos serviços públicos. Assim, o presente trabalho científico terá como escopo o estudo da realidade administrativa influenciada pelas novas diretrizes impostas pela EC nº 19/98, com especial interesse em seus reflexos sobre o instituto da estabilidade do servidor público. Preliminarmente, preocupar-se-á com o princípio da eficiência e seu raio de alcance, para, logo após, identificar as novas hipóteses de exoneração e as normas infraconstitucionais já existentes para a regulamentação da matéria, bem como a incidência, ou não, do princípio do direito adquirido nos casos de servidores já estáveis na data da publicação da referida emenda.

Para a obtenção de possível solução da problemática, será utilizado, inicialmente, o método histórico, com a indicação da evolução histórica dos institutos em tela, buscando-se identificar sua gênese e seu desenvolvimento à luz dos fatos políticos do país. Posteriormente, com o auxílio do método exegético-jurídico, realizar-se-á análise detalhada da legislação em vigor, tanto a constitucional, como a infraconstitucional e projeto de lei, para, em seguida, utilizando-se o método estruturalista, estabelecer a estrutura jurídica na qual estão inseridos os princípios da eficiência e da estabilidade do servidor. Paralelamente, será empregado o método comparativo entre o projeto de lei da União e a lei complementar do Estado

de Minas Gerais que tratam sobre a exoneração de servidor por insuficiência de desempenho. Por fim, será feita revisão bibliográfica da doutrina especializada no ramo administrativista para se extrair os conceitos e convicções necessários para o entendimento do tema.

Para sistematizar a apresentação do conhecimento, dividir-se-á a pesquisa em três etapas. No primeiro capítulo, será apresentada, de maneira lógica, a crise do Estado Moderno, no qual se inserem várias nações globalizadas, e a crescente necessidade de reformas administrativas, com foco na solução dos problemas de gestão. Será abordado o conceito de Estado, seu surgimento e sua evolução histórica, para que se possa subsidiar o contexto global em que as nações estão inseridas e as necessidades urgentes de modificação. O Brasil, como não poderia ser diferente, adotou uma agenda de reformas que serão relatadas e discutidas segundo uma perspectiva histórica, analisando os movimentos de centralização e descentralização verificadas em épocas distintas.

Como consequência da EC nº 19/98, a eficiência passou a fazer parte do cotidiano dos gestores e servidores públicos, influenciando suas ações de forma a desenvolverem potenciais voltados para os resultados. Será observado que não somente a máquina pública terá alterações profundas, mas a própria relação existente entre Poder Público e servidor serão afetadas, assim como a mentalidade deste. Para seu fiel entendimento, serão expostas as várias nuances conceituais trazidas pela doutrina e seus objetos: subjetivo, objetivo e finalístico.

No segundo capítulo, o foco da discussão será a estabilidade do servidor público, traçando-se um quadro expositivo sobre os conceitos de servidor e de estabilidade, ambos retirados de fontes legais e doutrinárias, além do perfil do novo servidor em face do princípio da eficiência. Abordar-se-á o histórico do instituto da estabilidade no ordenamento jurídico pátrio, onde haverá a oportunidade de se estabelecer sua origem no direito brasileiro e estrangeiro, bem como sua evolução nas diversas etapas da história política e jurídica nacional.

Posteriormente, serão apresentadas as causas de perda da estabilidade do servidor público, juntamente com seus aspectos gerais e as inovações trazidas pela reforma administrativa de 1998. Além das hipóteses previstas pelo constituinte originário, serão analisadas aquelas inseridas pela EC nº 19/98, em especial a que autoriza a exoneração mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei complementar, assegurada ampla defesa. O estudo

das referidas hipóteses é de suma importância para a compreensão do alcance do princípio da eficiência na flexibilização da estabilidade do servidor. Observa-se que o Estado não mais se preocupa com as garantias dadas aos seus auxiliares, mas com a qualidade dos serviços, que tem demonstrada profunda deficiência. Diante da discussão sobre a extinção ou flexibilização do instituto da estabilidade, será avaliado o papel do mesmo na conquista da eficiência, mostrando-se até que ponto é positiva ou negativa sua contribuição para a modernização da Administração Pública.

O terceiro capítulo será dedicado ao estudo da avaliação como mecanismo de aferição do desempenho do servidor público efetivo. A partir do uso dessa ferramenta, poderá a Administração identificar e solucionar, através da exoneração, os gargalos de eficiência existentes nos recursos humanos do setor público. Para tanto, serão abordados os conceitos de avaliação de desempenho deixados por diversos autores, bem como a evolução histórica de sua aplicabilidade na realidade da Administração nos últimos anos. Diante da imposição constitucional de regulamentação do processo exoneratório mediante lei complementar, serão observados os dois principais exemplos práticos na Administração Pública nacional: a União e o Estado de Minas Gerais. No que tange a União, estudar-se-á o projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional, com especial interesse nas normas relativas à critérios de avaliação e de procedimentos. Igual abordagem será feita para o caso de Minas Gerais, onde já existe a lei complementar que regulamentou a matéria. Será dada especial atenção aos princípios informadores do referido processo, com vistas a estabelecer os parâmetros de legalidade às quais devem estar restritas as ações do gestor público.

Na última etapa deste capítulo, será realizado estudo do direito adquirido dos servidores em face da Constituição Federal e de suas emendas, objetivando-se, com isso, verificar o alcance da garantia de imutabilidade dada pela ordem constitucional e como a aplicabilidade das disposições que flexibilizaram a estabilidade poderá ser afetada. Por fim, serão observadas as falhas ocorridas quando da implantação das medidas de reforma, buscando-se traçar os principais motivos que levam uma reforma administrativa a não lograr os resultados esperados.

## CAPÍTULO 1 A EVOLUÇÃO DO ESTADO E A OPÇÃO PELA EFICIÊNCIA NA REFORMA ADMINISTRATIVA BRASILEIRA DE 1998.

Desde o surgimento do Estado, independentemente de seu tamanho e força e de sua evolução tecnológica, percebe-se que seu objetivo precípua é fornecer à coletividade a satisfação de seus interesses comuns. No decorrer de sua história, o poder político estatal dotou-se de uma estrutura administrativa que tem sido continuamente reformada para adaptar-se às novas circunstâncias históricas e de seu cotidiano.

Percebe-se que a Administração Pública, como expressão de Estado, acaba por ser o foco de inúmeras discussões em torno de seu desempenho e produtividade na realização do bem coletivo. No Brasil, o processo de reformas acompanhou os fatos marcantes da política, vindo a culminar na Reforma de 1998, onde se optou, entre outras mudanças, pela adoção da eficiência como princípio constitucional, que se refletiu em diversos aspectos da vida administrativa nacional.

### 1.1 Crise do Estado Moderno e a necessidade de Reformas Administrativas

Antes de se analisar os fatores que levaram o Estado a pensar uma reforma de sua estrutura administrativa, buscando aperfeiçoar as atividades administrativas, deve-se ter em mente qual o conceito de Estado modernamente adotado. *Prima facie*, analisa-se a tão prolatada crise do Estado Moderno, assim como os fatores que a provocaram. Paralelamente, discute-se o impacto da globalização nesse contexto, gerando as chamadas crises de governança e de governabilidade. Com a evolução natural do Estado, constata-se que as reformas são imprescindíveis e fazem parte do processo de adaptação aos novos fatores de influência interna e externa e dos novos anseios sociais.



### 1.1.1 Estado: Conceito, surgimento e evolução.

Para Friedrich Engels (apud FREITAS, 2009), o Estado tem sua gênese na necessidade de conter o antagonismo de classes, impondo aos indivíduos, através da força coletiva, a vontade da classe mais poderosa e economicamente dominante. Contudo, diante da evolução inevitável do homem, tal estrutura de dominação não pode ser tida como imutável, “através de várias fases de desenvolvimento progressivo (às vezes regressivo)” (MEDEIROS, 2003, p. 29).

Acompanhando o desenvolvimento da ciência humana e dos interesses sociais, a doutrina estabeleceu um conceito relativo de Estado, buscando justificar a realidade em que viviam, não havendo, então, uma definição plenamente aceita. Tal conceito vem evoluindo desde os primórdios da Antiguidade Clássica, sendo sua concepção moderna desconhecida até a Idade Média (MALUF, 1998).

O conceito de Estado, no plano político, é entendido por diversos autores como um organismo natural, fruto da evolução histórica, outros o entendem como um organismo artificial, resultado da vontade coletiva, ou como um “sujeito de direito” (MALUF, 1998, p. 20). Para Jellinek, o Estado é composto pelas vertentes social e jurídica, ao passo que Kelsen o concebe apenas como realidade jurídica. No entendimento de Duguit, “o Estado é criação exclusiva da ordem jurídica e representa uma organização da força a serviço do direito” (MALUF, 1998, p. 20). Para Engels (1980), o Estado é o produto das relações sociais, onde se cria a abstração de uma força superior para regular as inúmeras relações conflitantes entre as classes e mantenha, dessa forma, a ordem e a própria sobrevivência de todos. Eis o entendimento do autor:

O Estado não é pois, de modo algum, um poder que se impõe à sociedade de fora para dentro; tampouco é a imagem e a realidade da razão, como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado.

Na visão de Beviláqua (apud MALUF, 1998, p. 21), seguindo a doutrina americana, dá sua contribuição no estabelecimento do moderno conceito de Estado ao afirmar que este consiste em “um grupamento humano, estabelecido em determinado território e submetido a um poder soberano que lhe dá unidade orgânica”.

Observa-se que o Estado, como mediador do equilíbrio nas relações inter-individuais, acompanhou a evolução do próprio homem e teve, em milênios de existência, formatos bem peculiares que refletem o pensamento social da época. Assim, tem-se na *polis* grega e, posteriormente, na romana, o desenvolvimento político e a concepção de conceitos e modelos de instituições jurídicas até hoje aplicáveis no direito moderno. Na Idade Média, contudo, a idéia de Estado desmorona, para o estabelecimento de um poder político descentralizado “que coexistia com uma realeza fraca e uma Igreja forte”. (MEDEIROS, 2003, p. 29). Streck e Moraes (2004) entendem que o Estado Antigo eram estruturas estatais pré-modernas, onde não se distinguia as relações públicas das privadas.

Evidencia-se essa evolução em meados dos séculos XIV-XV, quando renasce o Estado, agora sob a nomenclatura de Moderno, possuindo características bem definidas: território, povo, governo, poder, autoridade e soberania. O mesmo consistiu em um sistema político absolutista, em que o poder e a propriedade achavam-se nas mãos do monarca, que o detinha sem dividir com outras parcelas da sociedade. O poder absoluto era justificado pelo caráter divino a que era atribuído (STRECK; MORAIS, 2004).

O Estado Moderno, para Weber (apud MORAES, 2008, p. 67), é burocrático e pode ser entendido como “uma associação de domínio com carácter institucional que tratou, com êxito, de monopolizar, [...], a violência física e legítima como meio de domínio e [...], reuniu todos os meios materiais nas mãos do seu dirigente”.

Constata-se que, no decorrer da evolução estatal ao longo do século XVIII, surge o liberalismo e o conseqüente Estado liberal, fundamentados no individualismo do cidadão e no entendimento de que o Estado deve ser mero observador das relações sociais, intervindo minimamente. Nesse momento, tem-se a origem do Estado Constitucional, caracterizado pela “atuação positiva do Estado mediante prestações públicas a serem asseguradas ao cidadão como direitos peculiares à cidadania” (MORAES, 2008, p. 68; JUCÁ, 2009). Na compreensão de Bobbio (1988, p. 17), o Estado liberal “tem poderes e funções limitadas, e como tal



se contrapõe tanto ao Estado absoluto quanto ao Estado que hoje chamamos de social”, sendo, segundo Steck e Morais (2004, p. 55), seu núcleo político caracterizado “pela teoria do consentimento [...], pela representação, já que os parlamentares seriam eleitos pelo povo, pelo constitucionalismo e pela soberania popular (ideal rousseauiano da participação popular)”.

Infere-se que, após a Primeira Guerra Mundial e a Revolução Russa, na década de 30, o modelo liberal de estado começa a entrar em estagnação, pois o livre mercado e a falta de uma política social “levaram as economias capitalistas à insuficiência de demanda agregada, ensejando uma crise generalizada que abriu espaço para a emergência do *Estado Social-Burocrático*, de cunho intervencionista” (JUCÁ, 2009). Nessa nova concepção de Estado, foi reconhecido seu papel complementar na economia e na sociedade, através de medidas interventoras em que o poder central direcionava determinados setores, antes de livre atuação, de acordo com o que se tinha como objetivo coletivo (JUCÁ, 2009). Assim, o intervencionismo se baseou na:

[...] assunção da prestação de serviços sociais fundamentais, além do disciplinamento da ordem econômica, seja para limitá-la e permitir sua compatibilização com o interesse coletivo, seja para estimulá-la através da concessão de apoio financeiro, crédito e de infra-estrutura, ou ainda, através de sua atuação direta na prestação de atividades econômicas.

Verifica-se que, nesta concepção, o Estado assume um novo papel, criando-se os chamados: Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), nos países desenvolvidos da Europa, o Estado Desenvolvimentista e Protecionista, nos países em desenvolvimento, e o Estado Comunista, alinhado com a União Soviética. Nenhum desses modelos de concepção estatal conseguiu, na visão científica dos teóricos do Estado, atingir todos os objetivos que lhes foram propostos em decorrência das dificuldades próprias desses modelos e da natureza econômica e social informadora de suas ações, resultando, daí, a defesa de uma postura liberalizante (JUCÁ, 2009).

Nesse contexto, surge o Estado Neoliberal, como resposta ao avanço do Estado Social, ora acusado de não ter dado as respostas eficientes às crises econômicas que assolaram o mundo nas décadas de 80-90, especialmente a do

petróleo (MEDEIROS, 2003). A liberalização se efetivaria, segundo os teóricos neoliberais, a partir do uso de métodos administrativos da desconcentração e da descentralização (JUCÁ, 2009). O primeiro consiste na distribuição do serviço dentro da mesma Pessoa Jurídica, ao passo em que o segundo refere-se ao deslocamento, distribuição ou transferência da prestação do serviço da Administração direta para a indireta ou para a responsabilidade de particulares.

Mesmo assim, informa Bazilli (2000), o gigantismo do Estado, adquirido em sua fase intervencionista, faz com que entre em aparente contradição, fazendo com que se esgote, sobrecarregando o Estado com tarefas dispensáveis e dificultando a realização das essenciais. Nesse ponto, a eficiência diminui e acarreta a insuficiência de recursos.

### 1.1.2 Globalização e crises de governança e de governabilidade do Estado Moderno.

O século XX ficou marcado por um processo de integração internacional que o mundo não havia conhecido, mesmo com os avanços marítimos de séculos anteriores. Tal processo denominou-se “globalização”, consistindo em alteração profunda no sistema econômico mundial, combinada com a aceleração do desenvolvimento tecnológico e redução dos custos de transportes e comunicações, rompendo barreiras e acirrando a competição entre os mercados (JUCÁ, 2009).

Bauman (1999, p. 63) traz seu entendimento sobre o referido fenômeno:

O significado mais profundo transmitido pela idéia da globalização é o do caráter indeterminado, indisciplinado e de autopropulsão dos assuntos mundiais; a ausência de um centro, de um painel de controle, de uma comissão diretora, de um gabinete administrativo. A globalização é a “nova desordem mundial” de Jowitt com outro nome.

Apesar de ter se popularizado nos anos 60-70, a expressão “globalização” foi inicialmente utilizada em trabalhos científicos dos séculos XIX e início do século XX, como afirma Held e McGrew (2001, p. 7-8):

Embora as referências da mídia à globalização tenham-se tornado comuns nas duas últimas décadas, o conceito em si remonta a um período muito anterior. Sua origem está no trabalho de muitos intelectuais do século XIX e início do século XX, desde sociólogos como Saint-Simon até estudiosos de geopolítica como MacKinder, que reconheceram que a modernidade estava integrando o mundo. Mas foi somente nos anos 60 e início dos anos 70 que o termo “globalização” passou a ser efetivamente usado.

A intensificação da integração entre os países vai além da relação entre seus mercados e seus sistemas financeiros. A mútua influência atinge aspectos culturais, educacionais e políticos, fazendo com que haja um fluxo de informação e costumes em volume inimaginável em séculos remotos. Para Lash e Urry (apud KUMAR, 1997, p. 62) “a globalização ergue a política e a cultura acima do nível provinciano da nação-estado e sugere novas conexões e interdependências entre todos os povos do mundo”. As populações nacionais passaram a compartilhar suas ideologias e a ter, praticamente, as mesmas posições em relação ao papel do Estado em suas vidas, ocasionando, concomitantemente, uma reflexão deste sobre seus objetivos institucionais, como expõe Souto (2007, p. 23): “As mudanças estruturais e políticas ocasionadas por esse fenômeno global vêm provocando transformações no Estado, ocasionando uma redefinição dos fins buscados por ele”. Com a globalização, os Estados passaram a ter um duplo desafio imposto pela mudança de mentalidade dos cidadãos: fortalecer a rede de proteção social (combatendo a concentração de renda típica do capitalismo) e exigir maior eficiência na realização das atividades da administração pública (JUCÁ, 2009).

Na nova realidade imposta pelo fluxo cultural e econômico, os Estados estão tendo dificuldade em adaptar seus métodos político-administrativos para se alinharem às novas demandas. Nesse contexto de mudanças cada vez mais rápidas e necessárias, entende-se que os mesmos estão em crise. Proveniente da expressão grega *krisis*, crise significa escolha, seleção, mudança no curso de um processo, ocasionando conflitos ou estado de desequilíbrio. Dessa forma, “o Estado e suas instituições políticas, policiais, administrativas, econômicas, sociais e jurídicas, estão passando por bruscas transformações” (FREITAS, 2009, p. 1).

Em meio ao acréscimo de atribuições estabelecidas para o Estado, surgem, segundo Jucá (2009), dois tipos de crise que devem ser superados para que se atinja os objetivos propostos e o bem comum: a crise de governança e a crise de governabilidade. A crise de governança refere-se às limitações estruturais e

materiais enfrentados pela Administração Pública na execução de suas tarefas, vinculando-se diretamente à “capacidade financeira e administrativa para pôr em prática, de forma eficiente, as decisões governamentais” (JUCÁ, 2009). Associado à ineficiência administrativa, o Estado, sem os recursos materiais e humanos suficientes, acaba por se tornar incapaz de atender as necessidades dos seus cidadãos, gerando, conseqüentemente, o segundo tipo de crise trazida por Jucá (2009): a crise de governabilidade.

Entende-se por governabilidade como sendo “a capacidade política de governar, ou seja, a relação de legitimidade do Estado e de seu governo, perante a sociedade” (JUCÁ, 2009). Nesse sentido, vê-se que se refere ao apoio político que determinado administrador possui para programar suas ações.

Quando o Poder Público encontra-se limitado por questões financeiras e materiais e deixa de atender aos anseios sociais, os conflitos começam a surgir e o gestor passa a enfrentar a escassez de apoio. A crise de legitimidade, como também se nomeia tal problema, encontra seu ápice quando o governante não fora diretamente escolhido pelo povo, típico de regimes ditatoriais. A falta de legitimidade provoca “um verdadeiro óbice à implantação das reformas estruturais que se faziam necessárias” impedindo “a formação de um indispensável comprometimento social para o sucesso das mudanças a serem implementadas” (JUCÁ, 2009).

Em um regime democrático, a governabilidade depende de que os interesses do Estado e da sociedade possam ser melhor intermediados, fazendo com que esta possa racionalizar suas demandas e aquele possa efetivamente atendê-las (JUCÁ, 2009). Segundo Menezes Direito (2009), as crises pelas quais passam os Estados devem ser nomeadas de maneira diversa. O termo mais apropriado seria a crise de “não-governabilidade” e representa o resultado da sobrecarga de responsabilidades sociais sob a égide do poder público, que não consegue atender diante de uma crise fiscal. Entende também que a expressão pode ser associada a problemas de natureza política. O autor considera a junção em torno de “não-governabilidade” do conjunto de “uma crise de gestão administrativa do sistema e de uma crise de apoio político dos cidadãos às autoridades e aos Governos”.

### 1.1.3 A necessidade de reformas administrativas

Os Estados, nessa conjuntura jus-político-social enfrentam dificuldades diante das novas demandas sociais e constitucionais impostas, principalmente, após o fenômeno da globalização, sendo necessário que a classe política repense, nos foros competentes, o tipo de atuação que o Estado deverá possuir nesses novos tempos. Na visão de Bresser-Pereira (1997, p. 7), a reforma do Estado “é uma resposta ao processo de globalização em curso, que reduziu a autonomia dos Estados de formular e implementar políticas”. Deduz-se que a reflexão não deve ter somente cunho político, mas principalmente, administrativo, visto que a maioria das cartas políticas já traz um rol de atribuições alinhadas com as diretrizes do Estado Moderno neoliberal.

Configura-se que os administradores públicos enfrentam crises de governança e de governabilidade na tarefa de fazer o poder público direcionar os esforços necessários para a construção da justiça social e do desenvolvimento econômico. Para Menezes Direito (2009), repensar a credibilidade e a governabilidade “é atual pelo que pode significar de moderno repensar o Estado, naquele inaugural conceito de revolução: como algo positivo para a humanidade”. Nesse sentido, Souto (2007, p. 23-24) confirma a importância de se reformar o Estado para a consecução do desenvolvimento social:

O rumo dessa fragilização e desfragmentação do modelo clássico estatal observada nos dias atuais, diante desse novo contexto social-jurídico-político envolvidos pelo fenômeno da mundialização, necessário, se faz, um novo (re)pensar do Estado, uma nova reformulação de seus aspectos e de sua caracterização. Pensar ou repensar na estrutura do Estado é algo que deve ser buscado e alcançado para, efetivamente, se concretizar o desenvolvimento social. Aquela forma clássica não existe mais, mas sim uma nova ordem estatal está por vir, ou melhor, está a se introduzir no contexto social. Necessário buscar a sua adequação.

Observando a realidade das Administrações Públicas constata-se a necessidade de reformar a estrutura administrativa do Estado e incorporar em suas práticas métodos que sejam capazes de controlar a gestão de recursos e de pessoal

de maneira eficiente e que melhore, em médio prazo, a qualidade dos serviços públicos prestados à população.

Os processos de reforma remontam a outras épocas da história, cada qual com seu objetivo peculiar, observando-se que todos têm em comum um movimento pendular, em que determinadas práticas são postas de lado e retomadas mais adiante, em um processo de “repetição monótona de processos de reforma e contra-reforma do Estado”, com centralização e descentralização intermitente. (JUCÁ, 2009). Exemplo típico é o do Estado intervencionista, que no início do século XX era a representação do atraso econômico e social, cujas reformas da época buscavam alterar o seu modelo, no entanto, diante da crise financeira que o mundo hoje testemunha, vê-se um retorno aos moldes de intervenção econômica (JUCÁ, 2009).

Vê-se que a reforma administrativa é tema constante na história dos Estados, visto que no decorrer de sua evolução, discutiu-se a necessidade de se construir uma “administração mais moderna e eficiente, num embate constante de duas forças opostas: a burocracia formalista, ritualística e centralizadora, e as correntes modernizantes, contrárias à burocracia tradicional” (JUCÁ, 2009). Segundo Ferrajoli (2002, p. 2) a temática tem sofrido transformações profundas “para adaptar-se às novas circunstâncias históricas impostas pelas mutações por que passaram os Estados, bem como pelos novos laços que os unem nas relações interestatais”. Nesse sentido, Resende (2002) considera que a década de 90 ficou marcada como a década das reformas da administração pública onde:

Uma combinação de fatores como a crise fiscal do Estado, a escala e a magnitude dos processos de democratização política e de globalização econômica, bem como o declínio de desempenho e accountability nas relações Estado-sociedade, aliados à urgente necessidade de rever padrões de intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais, contribuíram decisivamente para a difusão em escala jamais vista das políticas de reforma do aparato burocrático de Estado.

Como se extrai das lições de Bresser-Pereira (apud AZEVEDO; PASQUIS; BURSZTYN, 2007, p. 40), o Estado reformulado no novo século deve “ser menor, porém mais forte, com maior governabilidade e governança” denominando-o de “Estado social-liberal”. É social porque deverá proteger os interesses e direitos da sociedade, com o paralelo desenvolvimento econômico, e liberal por utilizar



mecanismos de controle de mercado, sem utilizar-se de meios administrativos, deixando as atividades sociais e científicas a cargo de instituições públicas não estatais (terceiro setor).

## 1.2 Reformas Administrativas do Estado Brasileiro: Perspectivas Históricas

Observam-se, na consolidação do Estado Constitucional brasileiro, inúmeros movimentos de reforma, constituindo fatores determinantes que permitiram a Administração Pública trilhar o caminho da modernidade. O Brasil, com o estabelecimento da república como forma de governo, não viu mudanças significativas em sua estrutura administrativa antes da revolução de 1930. A partir do período getulista, o país testemunhou a criação de um “estado administrativo” através da implantação de dois mecanismos da administração racional-legal: “estatutos normativos e órgãos normativos e fiscalizadores”, atingindo áreas estruturantes da organização pública (LIMA JUNIOR, 1998, p. 5).

Em 1938, por meio do Decreto-Lei nº 579, foi criado o departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), com inspiração no *Civil Service Commission*, da Inglaterra (AVELLAR apud BERQUÓ, 2004).

A reforma empreendida pelo Governo Vargas no período de 1930 a 1945 visava estabelecer princípios e regras, padronizando os procedimentos a serem adotados. Com isso, houve a centralização e o estabelecimento de um Estado intervencionista, com a criação de autarquias e de empresas públicas (LIMA JUNIOR, 1998). Nesse período, preocupou-se em estabelecer uma burocracia pública, através da criação ou do aperfeiçoamento de mecanismos de administração, principalmente nas áreas de pessoal, material, orçamento, revisão de estruturas administrativas e a racionalização de métodos (MARCELINO apud LIMA JUNIOR, 1998).

No período compreendido entre a democratização brasileira no Estado Novo até o golpe militar de 1964, as reformas não foram significativas, houve apenas a criação de novos órgãos nas administrações diretas e indiretas. No governo de Juscelino Kubstschek, buscou-se descentralizar e modernizar a Administração Pública, ao passo que o governo de João Goulart prometeu o fim do clientelismo e

dos entraves burocráticos e a implantação da eficiência, mas tal reforma foi abortada bruscamente (BRUM apud BERQUÓ, 2004). Com o golpe de 1964, estabeleceu-se um regime de governo antidemocrático, tido revolucionário. O Estado brasileiro viu seu modelo de administração sendo reformulado para a instituição da chamada “administração para o desenvolvimento”. Segundo Marcelino (apud LIMA JUNIOR, 1998, p. 12) o Estado estava voltado para:

[...] a expansão do Estado na vida econômica e social e para a descentralização das atividades do setor público, tendo como premissas básicas a substituição de funcionários estatutários por celetistas (hoje apenas 6% dos funcionários públicos são estatutários; 94% são, portanto, celetistas) e a criação de entidades de administração indireta para a realização da intervenção econômica do Estado”

No governo Castello Branco, foi instituída a Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa (Comestra), cujos trabalhos resultaram na edição do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, cujo objeto era a regulação da administração pública federal (SANTOS, 1997; BERTONCINI, 2002). A reforma empreendida a partir desse decreto-lei, além de introduzir princípios e normas administrativas (OLIVEIRA, 2007) teve como base cinco princípios norteadores, como expõe Warlich (1984): (1) planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle; (2) expansão das empresas estatais, de órgãos independentes (fundações) e semi-independentes (autarquias); (3) fortalecimento e expansão do sistema de mérito; (4) diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos; e (5) reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em dezesseis ministérios.

Para Gaetani (2003, p. 24-25), a reforma de 1967 “foi precursora de muitas das idéias no Brasil, [...] que, quase vinte anos depois, viriam a ser apresentadas como parte de uma revolução gerencial”. Mesmo que o endurecimento do regime tenha obscurecido alguns princípios de reforma do setor público, são dessa época alguns dos enunciados adotados na reforma de 1998. Entre 1979 e 1982, a administração pública federal, embora enfrentando o problema da não-profissionalização de seus servidores, passa a atuar em duas frentes: a desburocratização e desestatização (LIMA JUNIOR, 1998). Paralelamente, o



princípio da eficiência voltou à cena, atacando a centralização, delegando atividades a órgãos da administração indireta e, posteriormente, atacando a burocracia weberiana da década de 30 (BERQUÓ, 2004). Em 1979, com o lançamento do Programa Nacional de Desburocratização, houve a retirada de alguns entraves gerenciais da Administração Pública, destacando-se a forte centralização burocrática exercida por algumas agências públicas, os fortes traços de herança colonial na cultura política, déficit nos mecanismos de prestação de contas (*accountability*), a hipertrofia do Poder executivo e o gigantismo do aparelho estatal (SOUZA; ARAÚJO, 2003).

Com o crescimento exorbitante do Estado verificado no regime militar, proporcionado pela criação de inúmeras agências e empresas estatais, observa-se que os principais problemas enfrentados pelas reformas administrativas dessa época referem-se à falta de coordenação nas ações governamentais (DINIZ; LIMA JUNIOR, 1986; GAETANI, 2003)

Finda a fase do autoritarismo militar, em 1988, o Brasil passa pela redemocratização, culminado na elaboração e promulgação da Carta Política vigente. Na transição, verificam-se alguns movimentos de mudança, mas sem atingir resultados profundos. No governo Sarney, foi recriado o Ministério Extraordinário para Assuntos Administrativos e a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa, cujos trabalhos resultaram em propostas que seguiram três princípios: racionalização das estruturas administrativas; política de recursos humanos; contenção dos gastos públicos (LIMA JUNIOR, 1998). Em 1986, com o Decreto-Lei nº 2.300, houve resultados imediatos, como a extinção de estatais e o estabelecimento de novas bases para o processo licitatório. No mesmo ano, extinguiram-se outros 37 órgãos e elaborou-se o Cadastro Nacional do pessoal Civil, sem, contudo, alterar as dinâmicas administrativas. Por fim, observa-se que a reforma de Sarney teve como produtos: (1) a organização do sistema de gerenciamento das contas e pagamento de pessoal (Decreto no 93.214, de 3/9/86); (2) a definição de procedimentos de auditoria de pessoal civil (Decreto no 93.215, de 3/9/86); e (3) o acompanhamento e controle de gestão das estatais (Decreto no 93.216, de 3/9/86) (LIMA JUNIOR, 1998).

Tem-se início, em 1988, a fase de fortalecimento da democracia brasileira, com a promulgação da Constituição Federal, mais conhecida como Constituição Cidadã. O seu capítulo dedicado à Administração Pública foi o resultado das

diversas forças contraditórias que compunham a Assembléia Nacional Constituinte, como reação ao populismo e ao fisiologismo, sacramentando “os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 15). A Constituição de 1988, buscando romper com os valores que predominaram nos governos ditatoriais, ignorou as novas diretrizes da administração pública trazidas pelo Decreto-Lei nº 200, completando a revolução burocrática pré-1964 (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 15-16). Assim, para Lima Junior (1998) a nova ordem constitucional promoveu o engessamento do aparelho estatal.

No entendimento de Bresser Pereira (1997), o retrocesso burocrático verificado se deu devido à crise do Estado que permeou a transição democrática, fazendo com que o processo de descentralização implementado fosse tido como seu responsável. Outro fator diz respeito à aliança política celebrada com grupos patrimonialistas. Segundo Oliveira (2007, p. 22), a Assembléia Constituinte preocupou-se com “aspectos superficiais e ultrapassados da estrutura do Estado, além de interesses próprios, e desperdiçaram um momento crucial da história nacional para reorganizar o setor público brasileiro”. Como consequência desse fracasso, houve, posteriormente, “alguns anos de estagnação econômica, política e social, até que reformas constitucionais fossem arregimentadas para corrigir e redimensionar o Estado”.

Na seqüência histórica, o governo Collor objetivava modernizar o Estado através do ajuste econômico, da desestatização, da desregulamentação e da abertura econômica. É dessa época a aprovação do Regime Jurídico Único dos servidores da União (Lei nº 8.112/90) (LIMA JUNIOR, 1998). Em 1991, foi encaminhado ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 59, que propunha a alteração do regime de estabilidade dos servidores públicos, reservando-a para aqueles que exercessem as carreiras típicas do Estado. Contudo, após um ano de tramitação, foi retirada da apreciação parlamentar. As reformas empreendidas na era Collor desestruturaram setores completos da administração pública federal, não deixando resultados perenes. (LIMA JUNIOR, 1998).

Na análise da evolução histórica, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC) para a presidência da República, o Brasil viu, em seu governo, a iniciativa de reforma administrativa mais coordenada de sua história. Apesar da falta de apoio de determinados setores do próprio governo, a reestruturação da administração pública resultou em impactos nas práticas cotidianas e na vida dos

servidores públicos. Os rumos da reforma foram fixados desde o início do governo, com a criação do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) e do Plano Diretor da Reforma do Estado. As mudanças pretendidas basearam-se em diagnóstico da realidade brasileira em que se consideravam estarem superadas as fases patrimonialista e burocrática (LIMA JUNIOR, 1998).

O governo considerava que eram necessários apenas alguns ajustes na administração, que permitissem, por conseqüência, a liberação das forças produtivas de mercado, a exemplo do fim do monopólio público em áreas econômicas (GAETANI, 2003).

Para Bresser Pereira, ministro do MARE, a reforma deveria ter como objetivo a flexibilização da administração pública (estruturas organizacionais e regimes de contratação de pessoal), sendo, então, requisito para a busca da eficiência e outros métodos (GAETANI, 2003).

Como resultado do trabalho do MARE, tem-se a aprovação, em 1998, da Emenda Constitucional nº 19, tendo sido concebida por Bresser Pereira como “uma resposta ao processo de globalização e principalmente à crise do Estado”. À reforma mais recente deu-se o nome de Reforma Gerencial, considerada como a “segunda reforma administrativa do capitalismo”, visto que a primeira foi a Burocrática (1930) (BERQUÓ, 2004, p. 140).

Do período imperial até a redemocratização, o país passou por momentos de centralização e de descentralização político-administrativa, seguindo um movimento pendular, onde, a cada fase, tinha-se a negação do sistema anterior, conforme se observa na tabela abaixo:

TABELA 1  
Cronologia do federalismo brasileiro

<b>Intervalo</b>	<b>Período Histórico</b>	<b>Centralização/Descentralização</b>
1822-1889	Império	Centralização
1889-1930	República Velha	Descentralização
1930-1945	Era Vargas	Centralização
1945-1964	Redemocratização	Descentralização
1964-1984	Regime Militar	Centralização
1984-Atualidade	Redemocratização	Descentralização

Fonte: Regis, 2009, p. 1 (adaptado)

### 1.3 As mudanças implementadas pela Emenda Constitucional nº 19/98: opção pela eficiência e reflexos na prática administrativa.

Diante das dificuldades do Estado brasileiro em fornecer serviços públicos de qualidade, com a celeridade esperada e com mínimo custo para o erário público possível, a necessidade de se reformar sua estrutura administrativa tornou-se cada vez mais latente. Assim, a partir de 1995, com o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), o país começou a se mobilizar no sentido de reestruturar suas práticas administrativas e os valores que guiariam os agentes públicos a partir daquele momento.

Para Guimarães Filho (2004), o Estado deve ser reformado com foco em seu fortalecimento, especialmente na reconstrução fiscal e administrativa, através da estabilidade econômica e da transformação da máquina pública, buscando a gestão eficiente e democrática. Paralelamente, Bresser Pereira (apud GUIMARÃES FILHO, 2004) entende que a administração pública deve ser flexível, fazendo com que o Poder Público possa ser negociador e criador, além de normalizador, reinventando-se solidária e participativamente. Assim, a reforma deveria ter como objetivos, em curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, e, em médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento ao cidadão (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Nesse sentido, foi encaminhada ao Congresso Nacional a Mensagem Presidencial nº 886/95, posteriormente convertida na Proposta de Emenda à Constituição nº 173/95, propondo mudanças na estrutura do Estado e da administração pública (TIMM; TONIOLO, 2007).

A Reforma Administrativa pode ser entendida como alterações nos instrumentos de governo e de administração pública, objetivando a eficiência e a ética no trato da coisa pública. Nesse contexto, a alteração constitucional implementada na era FHC possui três planos de referência: o político, o técnico e o jurídico (MOREIRA NETO, 1999).

No plano político, entende-se que a administração transforma-se devido as mudanças do próprio Estado, que por sua vez, sente os reflexos da evolução da sociedade. Diante da revolução das comunicações, que favorecem a troca de experiências entre os povos, o Estado baseado em ideologias está fadado à

desaparecer, e em seu lugar toma corpo aquele fundamentado na descentralização e na flexibilidade.

No plano técnico tem-se a superação da dicotomia de interesses limitada aos âmbitos público e privado, surgindo, em um processo de pluralização, um novo conceito de *público* e da figura do *público não estatal*, procedendo-se à desmonopolização do poder e sua transferência parcial para a própria sociedade. Na administração, tem-se reflexo no deslocamento da ênfase dos processos para os resultados (MOREIRA NETO, 1999).

Por fim, no plano jurídico, a administração evolui em duas linhas diversas. A primeira refere-se à evolução da administração imperativa para a consensual, destacando-se o uso de potencialidades do setor privado e da aceitação das soluções consensuais, resultando em eficiência e legitimidade. A segunda linha refere-se à transição da administração desagregada à coordenada, com o aproveitamento das potencialidades de ambos os setores. Dessa forma, há uma complementação recíproca entre a ordem jurídica e a vontade popular (MOREIRA NETO, 1999).

Moreira Neto (1999, p. 17) informa que a reforma da administração deve tanto preceder às demais reformas como também deve ser considerada a mais importante, pois “passa a ser o mais decisivo instrumento para levar a cabo todos os demais aspectos da *reforma do Estado*”. Considera que a administração pública deve ter uma nova configuração, passando dos modelos tutelares, burocráticos, processualizados, voltados à eficácia e enfatizadores da ética intencional para os modelos instrumentais, gerenciais, de resultados e que buscam a eficiência.

Nesse contexto, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 19/98 que trouxe mudanças significativas no trato da coisa pública através da atividade administrativa do ente público. Diz-se que o Estado passou de sua fase burocrática e adentrou, a partir da nova realidade constitucional, para sua fase gerencial.

O modelo burocrático introduzido no Brasil no período Getulista, também conhecido como modelo weberiano, é caracterizado por ser excessivamente formalista, autocentrada e ineficiente, orientado pelos princípios da profissionalização, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo e poder racional legal. Contudo, tal modelo mostrou-se inadequado para que o Estado possa alcançar a eficiência, agilidade e flexibilidade na gestão pública moderna (AZEVEDO; LOUREIRO, 2003).



Nesse íterim, surgiu a gestão pública gerencial (ou *New Public Management*), diferenciando-se da burocrática pela existência de objetivos claros, onde os gestores públicos podem agir autonomamente, a partir de um sistema caracterizado pela descentralização, desconcentração, redução dos níveis hierárquicos e adoção de formas flexíveis de gestão, concentrada nos resultados (AZEVEDO; LOUREIRO, 2003). Outra característica fundamental é a participação ativa dos administrados, com foco em seu interesse e mais intenso e direto controle (MOREIRA NETO, 1999).

As alterações introduzidas pela Reforma Administrativa de 1998 podem ser classificadas em três blocos centrais. O primeiro diz respeito à redução de custos e à eliminação do déficit público, onde foram modificadas as regras sobre a estabilidade do servidor, o controle de gastos com pessoal e os estípedios remuneratórios em geral. O segundo bloco refere-se às modificações que introduzem a eficiência administrativa no rol de princípios constitucionais explícitos, ocasionando a flexibilização de pessoal, a profissionalização na Administração e a flexibilização da gestão pública. Já o terceiro volta-se na transparência e à participação na administração, estabelecendo regras de publicidade das remunerações, além de ampliar a participação e o controle popular (MOREIRA NETO, 1999).

Dentre os três blocos apresentados, tem-se como novidade a adoção do princípio da eficiência de maneira explícita, demonstrando que o Poder Público não deve, na execução de seus projetos e programas, apenas buscar a eficácia, o resultado final, mas a qualidade e economia desse resultado, com vistas a proporcionar um serviço público de qualidade ao cidadão que tem seus rendimentos tão onerados pelos altos tributos cobrados pelo Tesouro.

#### 1.4 Princípio da Eficiência

A partir da reforma administrativa implementada pela Emenda Constitucional nº 19/98, a Administração Pública brasileira deve buscar, na atuação de seus agentes e na gerência dos recursos públicos, atingir o máximo de eficiência possível. Contudo, necessário se faz a análise conceitual desse novo princípio constitucional.

Paralelamente, deve-se verificar a eficiência administrativa sob três pontos de vista distintos, o subjetivo, o objetivo e o finalístico, para, ao final, traçar parâmetros distintivos entre os conceitos de eficácia e eficiência no setor público.

#### 1.4.1 Conceito

Parte da doutrina avalia a eficiência e põe dúvidas ao seu caráter de princípio fora dos parâmetros do positivismo constitucional. Interpretam, alguns, que a eficiência é meramente resultado da própria atividade pública e que jamais poderia ser erigido à condição de norma fundamental do Estado, visto sempre estar presente na vida administrativa através da análise extensiva dos demais princípios. Para confirmar sua tese, aponta Mello (2005, p. 109):

De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência

Alinhado ao pensamento de Mello, Lopes (1998, p. 108) afirma que:

Trata-se de princípio retórico imaginado e ousado legislativamente pelo constituinte reformador, sem qualquer critério e sem nenhuma relevância jurídica no apêndice ao elenco dos princípios constitucionais já consagrados sobre Administração Pública

Em sentido contrário, posiciona-se Oliveira (2007, p. 36) ao afirmar que as opiniões acerca da eficiência apresentada pelos doutrinadores citados são “uma visão diminuta da teoria dos princípios”, restringindo o campo polissêmico conceitual do termo, considerando apenas um único ponto de referência.

Dessa forma, para entender o Princípio da Eficiência, deve-se, primeiramente, buscar entender o que seria princípio dentro do ordenamento jurídico

de um Estado. Para Miguel Reale (1994), princípios são verdades ou juízos fundamentais que alicerçam um conjunto de juízos ordenados em uma dada realidade sócio-jurídica. Podem ser também aqueles reconhecidos como pressupostos de validade para um sistema particular de conhecimento. Assim, entende como sendo as afirmações iniciais de determinada ciência que garantem a validade do conjunto de conhecimentos produzidos pela mesma.

Na visão de Alexy (1993, p. 14):

Os princípios são normas jurídicas que ordenam que se realize algo na maior medida possível, em relação com as possibilidades jurídicas e fáticas. Os princípios são, por conseguinte, mandados de otimização que se caracterizam por que podem ser cumpridos em diversos graus e porque a medida ordenada de seu cumprimento não depende só de possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O campo das possibilidades jurídicas está determinado por meio de princípios e regras que jogam em sentido contrário.

Nesse contexto, a maioria dos doutrinadores concebe a eficiência como uma expressão de múltiplas facetas, que, ao ser elevado à categoria de princípio, passou a incorporar características bem peculiares à sua nova roupagem. Busca-se desmistificar seu conceito arraigado à uma percepção estática de Estado e à figura de um agente público burocrático, fundamentando-o no novo sentido do termo dado pela principiologia constitucional.

A eficiência como princípio constitucional tem sua origem ligada ao surgimento das teorias das ciências administrativas idealizadas por Taylor, Fayol e Weber, que definiram inicialmente o seu conteúdo. Fayol foi o primeiro a definir as características do bom administrador, bem como os princípios da administração geral, ao passo em que Taylor preocupou-se no estudo dos meios de produção mais alinhados com o objetivo da organização. Por fim, Weber destacou-se em caracterizar as organizações sociais, com ênfase em sua juridicidade e eficiência (VETTORATO, 2003).

Alexandre de Moraes (2001, p. 32) conceitua o princípio da eficiência como aquele que impõe à administração pública, seja ela direta ou indireta, e à seus agentes, a busca do bem comum, exercendo suas competências de maneira “imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em



busca da qualidade”, através da “adoção de critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social”.

Hely Lopes Meireles (1996) considera que o princípio da eficiência reside no dever que o agente público tem de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional, considerando-o como o mais moderno princípio da função administrativa, que exige do serviço público resultados positivos e a satisfação das demandas da comunidade.

Costódio Filho (1999, p. 214) identifica que o referido princípio deve identificar-se com três idéias: prestabilidade, presteza e economicidade, abordando-as nas relações externas, entre administração e cidadão, e nas relações internas, entre os agentes que tem, entre sim, um regime hierárquico. Assim, de forma mais ampla, traz o sentido de eficiência:

Do exposto até aqui, indentifica-se no princípio constitucional da eficiência três idéias: prestabilidade, presteza e economicidade. Prestabilidade, pois o atendimento prestado pela Administração Pública deve ser útil ao cidadão. Presteza porque os agentes públicos devem atender o cidadão com rapidez. Economicidade porquanto a satisfação do cidadão deve ser alcançada do modo menos oneroso possível ao Erário público. Tais características dizem respeito quer aos procedimentos (presteza, economicidade), quer aos resultados (prestabilidade), centrados na relação Administração Pública/cidadão.

Ocorre que há também outra espécie de situação a ser considerada quanto à Administração e que não engloba diretamente os cidadãos. Trata-se das relações funcionais internas mantidas entre os agentes administrativos, sob o regime hierárquico. Nesses casos, é fundamental que os agentes que exerçam posições de chefia estabeleçam programas de qualidade de gestão, definição de metas e resultados, enfim, critérios objetivos para cobrar de seus subordinados eficiência nas relações funcionais internas dependerá a eficiência no relacionamento Administração Pública/cidadão.

Observando esses dois aspectos (interno e externo) da eficiência na Administração Pública, então, poder-se-ia enunciar o conteúdo jurídico do princípio da eficiência nos seguintes termos: a Administração Pública deve atender o cidadão na exata medida da necessidade deste com agilidade, mediante adequada organização interna e ótimo aproveitamento dos recursos disponíveis.

Observa-se que o princípio da eficiência possui significados diversos, dependendo da área da administração na qual é focalizada. Podem-se ter interpretações tanto do ponto de vista do orçamento e da despesa pública, como, e

sem menor importância, da atuação dos agentes públicos no exercício de suas funções. Timm e Toniolo (2007) filiam-se à idéia de que a gestão eficiente seria a que melhor administra os recursos, trazendo maior benefício ou utilidade para a sociedade.

Menezes (2005, p. 58) entende que o referido princípio não tem um foco somente na área econômica, mas “contaminada por aspectos políticos, uma eficiência que não prescinde da influência ética e valorativa dos demais princípios constitucionais”, e completa afirmando que “uma administração pública eficiente é aquela que otimiza os resultados de sua atuação em respeito a todos os princípios constitucionais estabelecidos, enfocando a participação e satisfação dos usuários”, tendo seu controle efetivo a partir da participação popular. Nessuno (1999) alerta para o significado da eficiência em um contexto democrático, informando que não deve ser entendido apenas como o conceito tradicional de eficiência, em que o melhor uso dos recursos deve visar ao lucro.

Na opinião dos juristas, o Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa cabe exclusivamente à Administração Pública e aos particulares que prestam serviços públicos ou manipulam recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, devendo ter como guia a equação custo-benefício mais favorável ao interesse da coletividade.

Após ter-se estabelecido o verdadeiro significado e alcance da eficiência no cotidiano administrativo, cabe, ainda, estabelecer a diferenciação entre o mesmo e os princípios da moralidade e da razoabilidade, os quais não raramente são confundidos. Apesar de todos estarem sendo englobados no princípio do “bom administrador”, como traz Celso Antônio Bandeira de Mello e Diogo de Figueiredo Moreira Neto, cada preceito jurídico possui um objeto imediato distinto e de fácil separação. A moralidade, apesar de também ter foco no bem comum, está vinculada diretamente à boa-fé e lealdade administrativa, na medida em que a razoabilidade busca a congruência dos atos da administração e dos seus fins, buscando-se prudência, sensatez e obediência à lei. Complementarmente, tem-se a eficiência preocupada com os meios, os insumos e os resultados da atuação dos agentes públicos e da estrutura administrativa em si (VETTORATO, 2003).

#### 1.4.2 Aspectos Subjetivo e Objetivo e Finalístico: servidor público, estrutura administrativa, procedimentos e resultados.

O Princípio da Eficiência pode ser abordado a partir de dois aspectos distintos e complementares. O primeiro, conhecido como subjetivo, refere-se à atuação do servidor no cotidiano da administração, analisando-se seus procedimentos e os resultados de sua ação. O segundo, o objetivo, diz respeito à Administração Pública em si e como se encontra estruturada para os propósitos do bem comum, onde sua organização, estrutura e disciplina devem estar voltadas para a consecução do melhor resultado na prestação do serviço aos cidadãos.

No aspecto subjetivo, espera-se que o servidor público atue, no exercício de suas atribuições, com o melhor desempenho possível, sempre objetivando alcançar o melhor resultado (DI PIETRO, 2004). Para que o agente público aja em obediência ao princípio da eficiência, necessário se faz que possua comportamento diferenciado, adotando novos valores e objetivos, com maior autonomia e competição administrativa. O mesmo deverá ter esmero na prestação do serviço, buscando maximizar seu desempenho conforme suas habilidades e na medida dos recursos disponibilizados pela administração (REZENDE, 2005).

Eis a visão de Marcelo Caetano (1989 apud REZENDE, 2005, p. 11):

Mesmo quanto aos deveres gerais ou comuns dos funcionários civis, ainda quando enumerados, limita-se essa enumeração a mero enunciado sem a determinação precisa de todos os comportamentos nele abrangidos. A indicação de um dever – veja-se o dever de probidade – não basta para esgotar todo o seu conteúdo, que pode ser rico e cuja interpretação é variável consoante a posição do agente, a índole do serviço que presta e as circunstâncias em que atua.

No cotidiano da Administração, não há como se separar os dois aspectos, visto ambos estarem intrinsecamente ligados na qualidade do serviço público que está sendo prestado, de modo que devem estar imbuídos do espírito da eficiência na execução de suas atividades.

Sob o enfoque finalístico, o princípio da eficiência passa a ser avaliado a partir dos meios empregados pela administração na execução dos serviços públicos

e dos resultados atingidos nesse ínterim. Assim, constata-se que o poder público deve buscar satisfazer as demandas da sociedade de maneira a ser célere, gastando o mínimo de recursos possível, estabelecendo o binômio resultado e menor custo (COSTÓDIO FILHO, 1999).

Na visão de Mukai (1999) a eficiência é atingida quando consegue-se unir o melhor uso dos recursos disponibilizados à melhor qualidade dos serviços, sendo estes prestados no menor tempo e com a maior economia possível, atingindo-se resultados individuais e coletivos.

## CAPÍTULO 2 ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO A SERVIÇO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

Baseado no fato de que os executores das funções administrativas e das políticas públicas, e, conseqüentemente, dos serviços públicos, são pessoas físicas, necessário se faz estudar seu conceito legal e doutrinário, com especial interesse no instituto da estabilidade, que, inevitavelmente, influencia na eficiência cobrada pela sociedade à Administração Pública. Infere-se, a partir da conceituação, passando pela evolução histórica da estabilidade, a importância deste instituto para a eficiência administrativa, e verifica-se que medidas preventivas são fundamentais para o poder público não se tornar refém de uma estabilidade absoluta de fato.

### 2.1 Nuances conceituais do servidor público e da estabilidade

Para se estabelecer o alcance real do instituto da estabilidade no ordenamento jurídico pátrio é importante fixar, de forma clara e objetiva, suas nuances conceituais, criando um quadro expositivo de suas principais definições doutrinárias e legais. Nesse contexto, chega-se ao perfil do servidor público moderno que se enquadra nas demandas sociais abordados pela nova ordem constitucional.

#### 2.1.1 Servidor Público

Medauar (1998) afirma que a conceituação jurídica das pessoas físicas que agem em nome do Estado apresenta facetas nebulosas e encontra-se em constante mutação. Dessa forma, a doutrina, antes de caracterizar o servidor público, aborda o conceito de agente público, gênero do qual o servidor é espécie. Cretella Júnior (1999) considera agente público como todo aquele que participa, temporária, acidentária ou permanentemente, da atividade do Estado através de atos jurídicos ou atos de ordem técnica e material. Bandeira de Mello (1995) complementa

informando que a referida expressão é a mais geral e irrestrita que se pode aplicar aos diferentes agentes que agem pelo Estado, sob títulos jurídicos diversos. Considera agentes públicos todos que se relacionam com o poder público como sujeitos de sua ação, exercendo funções estatais e possuindo dois elementos indispensáveis: natureza estatal da missão e respectiva investidura.

Aduz que, antes da Constituição Federal de 1988, a expressão mais utilizada era a de “funcionário público” e designava os servidores estatutários, ao passo que a expressão “servidor público” denominava os que prestavam serviços públicos, sem vínculo estatutário (FARIA, 1998). Com a mudança constitucional, observou-se que determinadas expressões perderam seu sentido enquanto outras passaram a ser utilizadas com sentido diverso. Dessa forma, a Magna Carta suprimiu o termo “funcionário público”, utilizando somente “servidor público” em todos os pontos que tratam sobre a matéria, possuindo amplo sentido, semelhante ao dado aos “agentes públicos”. Desde então, os servidores públicos, em sentido estrito, são todas as pessoas físicas que exercem cargos nos entes estatais de todos os poderes constituídos do Estado (MEDAUAR, 1998).

No entendimento de Di Pietro (2004), servidores públicos são “as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da administração indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos”. A compreensão de Bandeira de Mello (1995, p. 14) acerca da expressão “servidor público” é a de que:

São todos aqueles que mantêm vínculo de trabalho profissional com as entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de direito público. Em suma, são os que entretêm com o Estado e com as pessoas de direito público da administração indireta relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob o vínculo de dependência.

Cretella Júnior (1999, p. 455) completa afirmando que: “todo aquele vinculado à Administração direta ou autárquica, desempenhando serviço não eventual, de natureza profissional”. Para se poder chegar ao destinatário da estabilidade, a doutrina classifica os servidores públicos em diversas espécies.

Dentre as principais classificações, tem-se as dadas por Bandeira de Mello e por Di Pietro.

Bandeira de Mello (1995) divide os servidores em duas espécies: servidores titulares de cargos públicos no Estado e os servidores empregados das pessoas jurídicas de direito público interno. Os primeiros estão sob o regime jurídico estatutário, ao passo que os demais são do regime celetista. Di Pietro (2004) entende que o gênero dos servidores públicos é dividido em três espécies: servidores estatutários e ocupantes de cargos públicos, empregados públicos contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e os servidores temporários, contratados pelo excepcional interesse público.

A legislação pátria também traz a definição de servidor público, como se verifica no art. 2º da Lei 8.112/90, aplicado aos servidores civis da União. A letra da lei informa que “servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público”. Uma vez estabelecidos os parâmetros para a conceituação do servidor público, deve-se observar que, por força do art. 41 da Constituição Federal de 1988, serão beneficiados pela estabilidade os servidores estatutários e os empregados públicos que se enquadram no art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da referida carta política. Assim estabelece o caput referido artigo: “Os servidores públicos civis [...] em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados”.

### 2.1.2 Perfil do novo servidor público

No processo evolutivo do Estado, testemunharam-se sensíveis transformações em seu papel desenvolvimentista, de provedor de bens e serviços, adotando-se um perfil de Estado regulador e condutor da política social. Nesse contexto de mudanças, as relações com a sociedade também foram redefinidas, fazendo com que os recursos humanos a disposição da coletividade fossem reconhecidos como ponto estratégico do interesse público.

Buscando atender às demandas de uma nova sociedade, o poder público começou preocupar-se com as percepções do novo ambiente no qual habita, dedicando especial atenção aos resultados de sua atuação, orientado, assim, para a



mensuração do desempenho e da avaliação institucional. Como a sociedade mostra-se mais atuante no que diz respeito à fiscalização da coisa pública, o Estado, inevitavelmente, passa a atuar em um novo modelo de gestão, sendo extremamente necessário, para se atingir o sucesso esperado, a implantação de um novo perfil profissional dos agentes públicos.

Em face do princípio da eficiência, o profissional baseado no modelo tradicional (burocrático e weberiano) não atende mais às necessidades dos cidadãos, visto a evolução histórica da função pública requerer novas formas de governança (DROR apud FARIAS, 2002). Na perspectiva histórica apresentada por Farias (2002, p. 257-258), consegue-se identificar os tipos de funcionários que se desenvolveram até o surgimento do servidor preocupado com a eficiência de suas ações. Segundo o autor:

O **primeiro** tipo ele chama de Alfa, que é o existente nos primórdios da administração, baseado nos privilégios do nascimento e nas proximidades do poder, no período em que o poder administrativo e o poder político estavam fundidos.

O **segundo** é o tipo Beta, que ocorre num momento histórico em que a capacidade financeira era um requisito para ocupar funções na administração.

O **terceiro**, que é o mais recente, é o tipo Gama, que já requer capacidades de gestão. E o **quarto**, que é chamado por ele de tipo Delta, é o funcionário administrativo do futuro, com capacidades de administrar problemas e soluções, com qualidades reformadoras. (grifo nosso).

Para que a Administração Pública possua, em seus quadros, servidores do quarto tipo, deverá zelar, segundo Farias (2002, p. 260), pelo preenchimento de nove requisitos básicos, sem os quais, os esforços empreendidos restarão infrutíferos: (1) a importância do trabalho em equipe e do relacionamento interpessoal; (2) a visão sistêmica e estratégica decorrente da necessidade da percepção do contexto em que este profissional vai atuar e, principalmente, da realidade em que atua o Estado e em que está inserida a sociedade; (3) a capacidade empreendedora, capacidade de adaptação, criatividade, capacidade de comunicação, iniciativa, dinamismo; (4) a capacidade de negociação frente à complexidade do ambiente político; (5) a orientação para resultados. Não se deve entender resultado a qualquer custo, mas, principalmente, seguindo o conceito de eficácia das relações custo x benefício, que subsidiam os processos decisórios; (6) a

polivalência e a mobilidade que seriam o equivalente ao conceito de empregabilidade no setor privado; e também a capacidade de trabalhar em rede, o que, na verdade, significa capacidade de construir pontos de contato, tanto horizontais, quanto verticais, dentro da própria organização; (7) recrutamento e nomeação, diminuindo ou eliminando o tempo de serviço como critério de seleção para acesso à alta administração; (8) valorização da gestão profissionalizada e do aperfeiçoamento dos membros da alta administração; e (9) preocupação crescente com o aumento de diversidade na administração pública.

Farias (2002) aponta alguns riscos que surgem nas grandes organizações, inclusive no setor público, e que deverão ser constantemente vigiados pelos próprios servidores e pela sociedade, na dimensão do controle social. Tais riscos referem-se ao corporativismo, a arrogância técnica e a dificuldade que o servidor tem de assumir o papel de prestador de serviços.

### 2.1.3 Instituto da Estabilidade

Impõem-se como importante tecer considerações acerca dos conceitos doutrinário-legais do instituto da estabilidade, para, depois, entender o impacto da Reforma Administrativa de 1998 na vida dos servidores públicos. Nas lições de Dias (2008), com o passar dos anos, o conceito de estabilidade sofreu inúmeras e consideráveis transformações ao incluir os requisitos que a lei determinava como fundamentais para sua aquisição. Como muitos doutrinadores tratam do referido instituto, verifica-se que seu conceito encontra-se diversificado.

A estabilidade do servidor público consiste em direito subjetivo no qual se garante ao agente público o gozo das atribuições de seu cargo sem a temerosa situação de ser exonerado com a mudança do líder político. Dessa forma, verifica-se que somente poderá aproveitar-se de tal prerrogativa aqueles investidos em cargo de provimento efetivo, apesar de que a estabilidade guarda relação com o serviço público e não com o cargo.

Nesse entendimento, tem-se Faria (1998, p. 285) ao informar que a estabilidade é “no serviço público, e não no cargo, é a garantia de que goza o servidor, nomeado para cargo efetivo mediante concurso público, de não ser

exonerado depois de passar o período probatório, devidamente avaliado”. Na mesma linha, Pessoa (2000, p. 347) complementa: “A estabilidade apresenta-se no plano jurídico como uma situação pessoal adquirida pelo servidor nomeado para cargo efetivo, após o transcurso do estágio probatório [...]”.

Alexandrino e Paulo (2006, p. 221) consideram que o fim principal da estabilidade “é assegurar aos ocupantes de cargos públicos de provimento efetivo uma expectativa de permanência no serviço público, desde que adequadamente cumpridas suas atribuições”. O referido instituto mostra sua importância, na visão dos autores, pois os servidores nomeados a partir de critérios políticos para cargos de livre nomeação e exoneração são “extremamente vulneráveis a toda sorte de pressões”, além da necessidade de profissionalizar os quadros funcionais do serviço público evitando-se o apadrinhamento ocorrido constantemente na administração. Tratando de maneira mais completa, abordando, inclusive, suas formas de perda, Lopes (1998, p. 355), traz sua conceituação:

Estabilidade é a garantia de permanência no serviço público assegurada, após três anos (no sistema anterior, o era apenas de dois anos) de exercício, ao servidor nomeado por concurso, que somente pode perder o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa e, após a reforma administrativa de 1998, mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar que vier disciplinar a matéria, assegurada também a ampla defesa, segundo o nosso regime jurídico estabelecido pela EC 19/98.

Gasparini (1995), apenas considera a forma de provimento ao afirmar que: “[...] pode ser definida como a garantia constitucional de permanência no serviço público, do servidor público civil nomeado, em razão de concurso público, para titularizar cargo de provimento efetivo [...]”. Rocha (1999), ao passo que confirmava a propriedade jurídica do elo que ata a pessoa natural ao servidor titular do cargo efetivo, deixou claro que a estabilidade não cimenta de maneira definitiva o vínculo, protegendo-o na medida em que a ordem jurídica lhe permite, sem hesitar em rompê-lo quando autorizado e ordenado pela lei.

## 2.2 Histórico da estabilidade no ordenamento jurídico pátrio

O instituto da estabilidade teve sua gênese nos Estados Unidos com o objetivo de impedir as práticas predatórias da administração pública verificadas a cada alternância de poder entre grupos políticos distintos (COUTINHO, 1999). Nessa mudança de líderes, observava-se que, cada governante, ao assumir o posto para o qual fora democraticamente eleito, demitia todos os servidores considerados contrários ou desnecessário ao seu projeto de governo, dando lugar àqueles de sua confiança. Inevitavelmente, a troca súbita de agentes públicos ocasionava a interrupção dos serviços essenciais, provocando inúmeros prejuízos à coletividade.

Dessa forma, buscando dar maior segurança aos servidores, idealizou-se o instituto da estabilidade, ao mesmo tempo em que protegia o interesse coletivo na prestação de serviços públicos de qualidade e ininterruptos (GUIMARÃES FILHO, 2004).

No Brasil, o servidor começou a se tornar estável a partir da publicação da Lei nº 2924, em 1915. Com vistas a impulsionar a modernização industrial do país e estruturar a administração pública, garantiu-se ao funcionário público com mais de dez anos de exercício ser demitido somente mediante processo administrativo (MACHADO; UMBELINO, 1995).

A partir de 1934, o tema passou a ter respaldo constitucional, com a garantia para aqueles que possuíssem mais de dez anos de exercício, mesmo sem ingresso mediante concurso, e para àqueles concursados com mais de dois anos de exercício. Tal preceito manteve-se nas Constituições de 1937, 1946 e 1967. Com o Decreto-lei nº 200 de 1967 houve uma maior flexibilização nos procedimentos de contratação e demissão dos servidores públicos, com a adoção do regime celetista, contudo sem desconsiderar o regime estatutário dos agentes já estáveis (MACHADO; UMBELINO, 1995).

Com a Constituição de 1988, a estabilidade ficou garantida tanto para os servidores que ingressaram mediante concurso como para os que não passaram por tal processo seletivo. Para os primeiros, bastava o exercício por dois anos, enquanto exigiu-se o exercício de cinco anos para os demais, na data da promulgação da Constituição. A aprovação das referidas garantias deu-se em um momento de abertura política em que o Estado passava por séria crise fiscal, associado ao

aumento do corporativismo dos servidores, como resposta ao movimento de extinção da estabilidade ensaiado na Constituinte (MACHADO; UMBELINO, 1995). Na visão de Guimarães Filho (2004, p. 15):

[...] a Administração Pública possui dois tipos de servidores estáveis: os nomeados por concurso público e cumpriram o período de estágio probatório, e os que adquiriram a estabilidade mediante excepcional mera liberalidade política no bojo da promulgação da nova Constituição.

Em 1994, no processo de revisão constitucional, foram poucas as propostas de origem popular ou parlamentar sobre a estabilidade. Do total de sugestões apresentadas pelo povo, apenas 2% versavam sobre a matéria, ao lado dos 2,5% das proposições parlamentares. Por acordo entre governo e partidos políticos, não foi emitido parecer do relator sobre a matéria e a estabilidade permaneceu inalterada até 1998, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19 (MACHADO; UMBELINO, 1995).

No governo FHC, em um momento de profunda globalização e movimento de reforma do Estado, o instituto que garantia a estabilidade aos servidores públicos foi flexibilizado, diante da revisão dos mecanismos de avaliação de desempenho dos mesmos e da possibilidade de exoneração daqueles considerados reiteradamente ineficientes (MACHADO; UMBELINO, 1995). Percebe-se que a Administração Pública brasileira está alinhada com as tendências globalizantes, preocupando-se com o servidor, e, paralelamente, com a qualidade dos serviços públicos que presta à coletividade.

### 2.3 Fundamento jurídico e requisitos da estabilidade

A doutrina faz relativa confusão entre o que sejam fundamento e requisito da estabilidade, tendo-os, em dados momentos, como sinônimos. No entanto, para se ter a real extensão e importância desse conceito, necessário se faz a análise do sentido dos termos “fundamento” e “requisito”.

Para o entendimento dos institutos jurídicos, a determinação de seu fundamento representa importante etapa do estudo. O dicionarista Ferreira (2004) define fundamento como sendo as razões ou argumentos em que se funda uma tese, concepção, ponto de vista, estabelecendo o seu motivo de existência. Nessa linha de pensamento, Rocha (1999) afirma que a estabilidade tem por fundamento, inicialmente, garantir a qualidade do serviço público disponibilizado à população, de maneira impessoal e permanente, conjugando o profissionalismo com a impessoalidade.

Bandeira de Mello (1995, p. 14) entende que a proteção dada ao servidor funda-se, primordialmente, no interesse público, visto que garante-se a impessoalidade e lisura do agente público na condução administrativa da coisa pública. Especificamente sobre o fundamento da estabilidade, completa acentuando a importância, para o serviço, da independência técnica dada ao servidor ao afirmar:

Com o intuito de que a Administração Pública não se desvincule de suas finalidades e não se transforme em um organismo a serviço dos ocupantes temporários dos cargos de direção da coisa pública, é imprescindível que o corpo administrativo do Estado, ou seja, os servidores, disponham de um regime propiciador de uma razoável independência para poder agir tecnicamente, direcionado para os objetivos públicos e, por conseguinte, impessoais.

Pessoa (2000) entende que a estabilidade é um direito e uma garantia do servidor concursado, tendo como fundamento a garantia do profissionalismo, transparência e independência do serviço público, visto que propicia o desempenho correto das funções públicas sem favorecer a ninguém e combate as práticas de nepotismo ou ingerência política.

Por sua vez, Guimarães Filho (2004), com foco no vínculo jurídico firmado entre servidor e Administração Pública, aponta que:

[...] a estabilidade é uma qualidade jurídica do vínculo administrativo estabelecido entre o ente estatal e o servidor nomeado para o cargo de provimento efetivo. Essa qualidade identifica uma condição daquele vínculo, segundo o qual o seu desfazimento só se pode verificar nos estreitos moldes definidos, tanto no Texto Constitucional como em leis específicas. Fica, assim, afastada qualquer possibilidade de discricionariedade por parte do administrador que tem competência de comando (não pode exonerar ad

**nutum**, nem demitir servidor estável sem os requisitos fundamentais do devido processo legal)

Observa-se, então, que o fundamento da estabilidade encontra sua justificativa no interesse público, na medida em que exige da administração a prestação eficaz dos serviços, com a imparcialidade e a qualidade devidas. Para tanto, o quadro funcional deve ser composto por colaboradores eficientes e que não possuam parâmetros de atuação diversos dos legais (DIAS, 2008).

Uma vez estabelecido o sentido que se deve dar à expressão “fundamento”, cabe demonstrar a distinção existente entre este e os “requisitos” da estabilidade. No entender de Ferreira (2004) “requisito” consiste em exigência legal, para certos fins, sendo, então, condição necessária a ser observada para se atingir determinados objetivos. Constata-se que a doutrina erra ao ter expressões distintas como sinônimas, pois, apesar de versarem sobre o mesmo tema, possuem objetos diversos.

Para que o servidor possa adquirir a estabilidade, deve atender às exigências da lei, inclusive com as modificações introduzidas pela EC nº 19/98, a saber: (1) ter se submetido a concurso público e ter sido aprovado no mesmo, (2) ter sido nomeado para cargo de provimento efetivo e contar, no mínimo, três anos de efetivo exercício e (3) ser aprovado em avaliação especial de desempenho, para fins de estágio probatório (DIAS, 2008).

Dentre os requisitos apresentados, tem-se, inicialmente, a aprovação em concurso público. O art. 37 da Carta Magna, em seu inciso II, estabelece a obrigatoriedade do processo seletivo de provas, ou provas e títulos, para o recrutamento de pessoal na Administração Pública, *in verbis*:

Art. 37. [...] *omissis*

II - a investidura em **cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público** de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (grifo nosso)



Silva (1999, p. 194) apresenta a expressão “concurso” como derivação do latim “concursos”, possuindo sentido análogo à concorrência, visto significar o ato ou fato de concorrer. Sob o aspecto do Direito Administrativo, o autor apresenta:

[...] embora não se prive o vocábulo de seu sentido originário, de afluência de disputantes à conquista de determinado prêmio ou promessa, possui a função de designar o processo de seleção, posto em prática pela autoridade pública, a fim de escolher candidatos a um trabalho ou ao exercício de um cargo.

Souza (2000) expõe o concurso público a partir de dois sentidos, o objetivo e o subjetivo. No sentido objetivo, o concurso é analisado do ponto de vista do poder público que realiza o certame, ou seja, é típico das entidades estatais. Já o sentido subjetivo é direcionado ao público em geral, sendo todos os que preenchem os requisitos inerentes aos cargos, empregos ou funções públicas. Finaliza conceituando o concurso como sendo o instrumento em que a edilidade pública seleciona, de forma objetiva, dentre cidadãos inscritos, o candidato que se destacar no processo de avaliação.

Meirelles (2000) entende que concurso é o caminho pelo qual a Administração Pública obtém a moralidade e a eficiência na seleção técnica de seus colaboradores, bem como o aperfeiçoamento do serviço público, através do princípio da isonomia, que propicia oportunidades iguais de acesso aos candidatos. Na visão de Dias (2008), o concurso é a materialização do princípio democrático da acessibilidade aos cargos públicos.

Uma vez aprovado no certame, passa-se para a próxima fase, que é a da nomeação para um cargo de provimento efetivo. Isso significa que a estabilidade apenas beneficia aqueles que ocupam um cargo efetivo, não se estendendo aos empregos e aos cargos de provimento em comissão. Após a posse, o lapso temporal de efetivo exercício, a ser observado, é de três anos, segundo o disciplinamento do art. 41 da CF/88, com redação dada pela EC 19/98, *verbis*:

Art. 41. São estáveis **após três anos de efetivo** exercício os servidores nomeados para **cargo de provimento efetivo** em virtude de **concurso público**. (grifo nosso)

Há autores, a exemplo de Meirelles e Freitas, que defendem a tese de que a estabilidade não é no cargo, e sim no serviço público. Para Meirelles (2000, p. 45), a estabilidade “é um atributo pessoal do servidor, enquanto a efetividade é uma característica do provimento de certos cargos. Daí, decorre que a estabilidade não é no cargo mas no serviço público [...]”. Na mesma linha de pensamento tem-se Freitas (1999, p. 96): “Ora, não há dúvida que a estabilidade no serviço público (não no cargo) faz às vezes de um dos elevados princípios constitutivos da ordem brasileira, vale dizer, opera como uma das diretrizes supremas do ordenamento”.

Contraposto a esse entendimento, tem-se Guimarães Filho (2004, p. 17) defendendo a idéia de que o servidor adquire a estabilidade em seu cargo, posto que “ninguém concorre ou é nomeado, ou toma posse e nem exerce o ‘serviço público’ genericamente”. Para ilustrar bem a situação, apresenta um exemplo no qual o servidor não poderia, em hipótese alguma, ser estável no serviço público:

É freqüente a hipótese do servidor já estável se submeter à aprovação em outro concurso público para cargo diverso do qual se acha investido. Se fosse o servidor, ele mesmo, estável no serviço público após adquirir tal qualificação, não necessitaria mais ser submetido a novo estágio probatório para qualquer outro cargo, nem se voltaria a cogitar novamente da questão da estabilidade quando de sua nova investidura.

O terceiro e último requisito para a aquisição da estabilidade refere-se a aprovação em avaliação especial de desempenho, para fins de estágio probatório, necessária para verificar “a aptidão do servidor para o exercício de determinado cargo” (ALEXANDRINO; PAULO, 2006, p. 266), diante da imposição do § 4º do art. 41 da CF/88, *verbis*:

Art. 41. [...] *omissis*

§ 4º. Como condição para a aquisição da estabilidade, é **obrigatória a avaliação especial de desempenho** por comissão instituída para essa finalidade. (grifo nosso)

Na visão de Cretella Júnior (1999, p. 457):

Depois da nomeação, ocorre a posse (caracterizada pela investidura) e o funcionário entra em exercício, ficando, porém, em observação durante certo período de tempo, variável de país a país, para que possa confirmar ser possuidor de predicados ou requisitos morais e profissionais tidos como indispensáveis para o bom desempenho do cargo que lhe é confiado.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Lopes (1999, p. 213) conceitua o estágio probatório como sendo um período de prova “para que a administração pública, através de seus agentes, certifique-se de que este novo servidor seja apto e capaz para o desempenho do cargo”. Meirelles (2000) entende que o estágio probatório é o período no qual a Administração apura a conveniência ou não da permanência no serviço público do servidor, a partir de critérios estabelecidos em lei. Tal procedimento é necessário sempre no início de exercício de um novo cargo, mesmo que o servidor já tenha sido considerado estável em outro cargo da Administração Pública.

O período do estágio probatório culmina com a avaliação especial de desempenho, onde o servidor terá suas ações no exercício do cargo avaliadas por comissão especificamente instituída para esse fim, a partir de determinados critérios legais. Para Dias (2008) a avaliação deve ser considerada como etapa diversa do estágio, defendendo a idéia de que seria um procedimento formal e individualizado.

Faria (1998) considera que o processo avaliativo e de acompanhamento do servidor deve ser iniciado na fase final do estágio probatório, mais especificadamente, quatro meses antes, sendo seu resultado entregue à autoridade administrativa competente para proceder à homologação, sem prejuízo de avaliações futuras.

#### 2.4 Causas de perda de estabilidade do servidor público: aspectos gerais e inovações da EC nº 19/98.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 19/98, a Administração Pública passou a ser voltada para uma realidade de resultados, onde as práticas de seus agentes deveriam se voltar cada vez mais para o interesse público, com vistas à

eficiência. Dessa forma, além da introdução de novo princípio orientador de toda a administração, o servidor público, especificamente, passou a ter tratamento jurídico diferenciado, com base na satisfação da coletividade em face do exercício de seu cargo efetivo.

Nesse contexto, a CF/88, ao ser reformada, dificultou, como já se viu, a aquisição da estabilidade no cargo, com o aumento do lapso temporal exigido e a introdução de novos requisitos. Além disso, facilitou a perda do cargo, criando novas circunstâncias. Observa-se que está se permitindo a formação de uma nova mentalidade no setor público brasileiro, tradicionalmente arraigado às velhas práticas que apenas prejudicavam o interesse popular.

Antes da referida emenda, as únicas hipóteses de perda do cargo do servidor diziam respeito ao trânsito em julgado de sentença judicial, que poderia acarretar a perda como efeito de sentença penal condenatória, e ao processo administrativo disciplinar, com a aplicação da pena de demissão. No entanto, a EC nº 19/98 aumentou tais hipóteses, introduzindo a possibilidade de exoneração por insuficiência de desempenho, por meio de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, e mediante processo administrativo, sendo que em ambas lhe seja assegurada ampla defesa.

Dispõe o § 1º do art. 41 da CF/88:

Art. 41. [...] *omissis*

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

Alexandrino e Paulo (2006) entendem que deve ser feita a distinção entre a demissão e a exoneração. Para os autores, a demissão consiste na perda do cargo devido à realização de falta grave ou como efeito de sentença penal condenatória, tendo, então, caráter punitivo. Por outro lado, a exoneração é a perda do cargo nos demais casos previstos pela Constituição.

#### 2.4.1 Em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

A primeira hipótese de perda do cargo por parte do servidor efetivo já havia sido prevista pelo constituinte originário e refere-se ao reflexo de sentença judicial transitada em julgado. O termo sentença encontra-se exposto no § 1º do art. 162 do Código de Processo Civil que afirma ser “o ato pelo qual o juiz põe termo ao processo, decidindo ou não o mérito da causa” (BRASIL, 2009). Dessa forma, observa-se que nem toda sentença tem o condão de permitir a exoneração do servidor estável, sendo necessário, então, estabelecer a diferença entre coisa julgada formal e coisa julgada material, tão importante para o entendimento da matéria.

Para Theodoro Júnior (2007), a coisa julgada refere-se a uma característica da sentença, na qual seu dispositivo passa a ser imutável, assim como seus efeitos, visto a impossibilidade de revisão por tribunal superior. A coisa julgada formal age dentro do processo em que a sentença foi proferida, não obstante que o objeto do julgamento seja discutido em outro momento. Já a coisa julgada material tem como efeito principal a não possibilidade de reexame do mérito por nenhuma outra autoridade judiciária, em qualquer momento, pois se acha definitivamente analisada e julgada. Quando o inciso I, do §1º, do art. 41, da CF/88, menciona a sentença judicial transitada em julgado, ele se refere a coisa julgada material, visto seu caráter de definitividade e de indiscutibilidade (DIAS, 2008).

Outro aspecto importante a ser observado diz respeito à natureza jurídica da sentença. Para que possa permitir o fim da relação entre servidor e Administração, a sentença deve ser do tipo penal condenatória, ou seja, deve buscar julgar condutas tipificadas como crimes, e, também, o agente deve ter sido considerado culpado. Dessa forma, vê-se que não é qualquer ação condenatória que enseja a demissão do servidor, somente aquelas cujos objetos são condutas ilícitas penalmente.

Para Dias (2008), outro ponto fundamental da discussão é que o ato praticado pelo servidor poderá ser passível de punição tanto na esfera administrativa quanto na esfera penal, visto o processamento de apuração, julgamento e punição de infração poder ser realizado em âmbitos independentes. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal - STF (BRASIL, 2009) já se posicionou, no Mandado de

Segurança nº 21.705, acerca da independência entre as esferas administrativa e penal.

MANDADO DE SEGURANÇA - SERVIDOR PÚBLICO - DEMISSÃO APÓS PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR - LEGALIDADE DA PUNIÇÃO - APLICAÇÃO DO ART. 41, § 1º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL C/C ART. 132, I, IV, X E XI, DA LEI 8.112/90 - 1. A materialidade e autoria dos fatos ilícitos deverão ser apurados em processo administrativo disciplinar regular, assegurando ao imputado a ampla defesa e o contraditório. 2. A Administração devesse aplicar ao servidor comprovadamente faltoso a penalidade cabível, na forma do artigo 41, § 1º, da Constituição Federal c/c com o art. 132, I, IV, X e XI, da Lei nº 8.112/90. 3. Inexistência de agressão a direito líquido e certo do impetrante, uma vez que as decisões estão em perfeita consonância com a norma legal aplicada. 4. **A ausência de decisão judicial com trânsito em julgado não torna nulo o ato demissório, pois a aplicação da pena disciplinar ou administrativa independe da conclusão dos processos civis e penais, eventualmente instaurados em razão dos mesmos fatos.** 5. Segurança indeferida" (STF - MS 21.705 - SC - T.P. - Rel. Min. Maurício Corrêa - DJU 16.04.1996). (grifo nosso)

Assim sendo, não há que se falar em declaração de nulidade de demissão sem o devido julgamento de ação judicial e seu correspondente trânsito em julgado.

#### 2.4.2 Mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa.

Prevista pela Constituição antes da EC nº 19/98, a segunda hipótese de flexibilização da estabilidade não sofreu alterações com a reforma administrativa implementada na era FHC. Preliminarmente, cabe expor a concepção doutrinária do termo "processo administrativo" para, então, tê-lo como meio de demissão.

No entender de Di Pietro (2004), o termo processo no âmbito administrativo pode ser abordado em quatro sentidos distintos, a partir de seu grau maior ou menor de amplitude. No sentido *bastante amplo*, pode ser entendido como conjunto de atos que preparam uma decisão final do poder público. Sob o aspecto *amplo*, designa o conjunto de atos que visam a solução de controvérsia no âmbito administrativo. Em sentido *restrito*, refere-se ao conjunto de documentos organizados que objetivam coletar dados de interesse dos servidores e da administração. Por último, tem-se o

sentido utilizado pelo inciso II, §1º, art. 41 da CF/88, que é o *mais restrito* de todos e é empregado como sinônimo de processo disciplinar, onde se apuram infrações administrativas e se punem os infratores. Nesse contexto, o processo é conceituado como “o conjunto de formalidades que devem ser observadas para prática do ato administrativo; equivale a rito, a forma de proceder; o procedimento se desenvolve dentro de um processo administrativo” (DI PIETRO, 2004, p. 407).

Medauar (1998) esclarece que o termo processo passou, por muito tempo, ligado somente à sua função jurisdicional, tendo sido somente a partir da década de 50 que começou a ser utilizado por administrativistas e processualistas como expressão ligada à função estatal. Mesmo com a tendência generalizante, seu uso vinculado ao Poder Executivo não é unânime na doutrina, tendo sido utilizado, em seu lugar, o termo “procedimento” para que não haja confusão com o processo judicial.

O processo administrativo disciplinar corresponde ao meio pelo qual se apura a responsabilidade administrativa do servidor que venha a cometer infrações no exercício de seu cargo, e, da mesma forma que todos os outros atos administrativos, está submetido ao império da lei. Assim, deve obediência aos princípios constitucionais que garantem as liberdades individuais previstos no art. 5º da CF/88. Entre eles, tem-se a garantia do devido processo legal, prevista no inciso LIV, do referido artigo. O inciso LV traz outra garantia ao estabelecer que: “Aos litigantes, em processo judicial e administrativo, e aos acusados em geral serão assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. A doutrina entende, ainda, serem aplicáveis a qualquer tipo de processo os princípios do contraditório e o da ampla defesa, estando este explícito no inc. II, §1º, art. 41 da CF/88 (DI PIETRO, 2004; DIAS, 2008).

Observa-se que o processo administrativo disciplinar terá o poder de impor a demissão somente quando tiver sido prevista, em abstrato, a penalidade de demissão para casos restritos de infração disciplinar. A Lei nº 8.112/90 traz inúmeras possibilidades de demissão do servidor público civil da União, são elas: crime contra a Administração Pública; abandono de cargo; inassiduidade habitual; improbidade administrativa; incontinência pública e conduta escandalosa na repartição; insubordinação grave em serviço; ofensa física em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa, própria ou de outrem; aplicação irregular de dinheiro público; revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo; lesão aos



cofres públicos e dilapidação do patrimônio público nacional; corrupção; acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas; transgressão dos incs. IX a XVI do art. 117 (DIAS, 2008).

2.4.3 Mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

A primeira inovação, trazida pela EC nº 19/98, no rol de possibilidades de exoneração de um servidor efetivo e estável diz respeito aos resultados extraídos de avaliações de desempenho realizadas periodicamente. O art. 41, da CF/88, passou a prever em seu inciso III que todos os servidores públicos seriam submetidos a avaliações periódicas de seu desempenho no exercício das funções, podendo, em caso de insuficiência comprovada e reiterada, ser exonerado.

Antes da reforma administrativa de 1998, a Constituição Federal não previa nenhum tipo de avaliação, nem muito menos condicionava a permanência do servidor à resultados periódicos positivos. A única verificação de desempenho era realizada quando do estágio probatório, de forma implícita. Com o advento da referida emenda constitucional, tanto o período de estágio, quanto, após a aquisição da estabilidade, passaram a depender de um processo avaliativo interno e individualizado (MELO, 2000).

Dias (2008) compreende que, mesmo antes da alteração constitucional, já havia a possibilidade de exonerar o servidor cujo desempenho fosse insatisfatório, a partir da abertura de processo administrativo disciplinar para a apuração de possível descumprimento dos deveres funcionais na prestação do serviço público, provocado pela desídia. Borges (2000 apud DIAS, 2008) complementa afirmando que a reforma administrativa teve como defeito, ao tentar solucionar os problemas administrativos, a introdução de determinados dispositivos desnecessários, largamente previstos em lei, em decorrência de não terem sido postos em prática.

Pereira (apud DIAS, 2008), quando se refere ao alcance da norma constitucional, apresenta seu entendimento no sentido de todos os servidores públicos, inclusive aqueles pertencentes às carreiras típicas de Estado, estão

sujeitos a ela, ficando excluídos, somente, os agentes políticos (membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais de Contas e demais autoridades).

Contudo, a aplicabilidade de tal dispositivo encontra-se limitada, diante na necessidade de edição de lei complementar regulamentadora, cujo projeto encontra-se em tramitação no Congresso Nacional, sob nº PLP 248/1998. Na visão de Direito (1998, p. 7), a lei que vier a ser promulgada deve estabelecer “critério e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público que, em decorrência de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado”.

Para Bresser-Pereira (2009), a demissão por insuficiência de desempenho deve ser feita caso a caso, com a observação e valoração das circunstâncias concretas, com a utilização de critérios idôneos e eficazes. Objetiva-se, assim, que o administrador possa cobrar de seus subordinados o trabalho devido, com a qualidade exigida, viabilizando a Administração Pública. O processo de avaliação deve ser formal, e, como inevitavelmente há caráter subjetivo, garantir-se-ia a ampla defesa.

Guimarães Filho (2004, p. 45) afirma que a flexibilização permitida pela EC nº 19/98 descaracteriza, substancialmente, o caráter do instituto da estabilidade, visto condicionar “a permanência dos servidores a período cíclico no cargo somente quando lograr aprovação a cada nova avaliação”. O autor teme que o subjetivismo da apreciação, mesmo por comissão específica, cause reprovações indiscriminadas por motivos que não sejam técnicos. Informa, ainda, que “se este método for implantado, quem lograr estabilidade, após longos anos, ainda estará sujeito à perda do cargo e exclusão por pretensa falta de desempenho funcional, constituindo verdadeira incoerência”.

#### 2.4.4 Excesso de despesa com pessoal.

A exoneração do servidor estável ocasionada por excesso de despesa com pessoal foi uma das inovações da EC nº 19/98 e acha-se prevista no art. 169, §4º, da CF/88, tendo sido disciplinada pela Lei nº 9.801/99 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Conforme disposição constitucional (BRASIL, 2009):

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.

[...] *omissis*

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

Por imposição da LRF, os entes federativos devem obedecer aos limites de sua receita corrente líquida para o estabelecimento do montante gasto com pessoal. Dessa forma, fica estabelecido que para a União e demais entes, os limites serão de 50% e 60%, respectivamente.

Uma vez ultrapassado o limite, a EC nº 19/98 determinou a adoção de medidas obrigatórias, com o objetivo de regularizar as contas públicas, a fim de desonerar a carga provocada ao erário pela folha de pagamento. Tais medidas devem seguir uma seqüência fixa, a saber: (1) redução, em pelo menos vinte por cento, das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; (2) exoneração dos servidores não estáveis e (3) exoneração dos servidores estáveis, quando as medidas anteriores não surtirem os efeitos previstos.

Constata-se que a exoneração do servidor estável será a última opção que o gestor público poderá se utilizar, devendo atingir, prioritariamente, os comissionados e os celetistas. Contudo, não sendo possível impedir a exoneração dos servidores efetivos, será concedida uma indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço, sendo obrigatória a extinção do cargo outrora ocupado e vedada a criação de cargo, emprego ou função com as mesmas atribuições, pelo prazo de quatro anos, conforme disposto nos §§ 5º e 6º do referido artigo, *verbis*:

Art. 169. [...] *omissis*

[...] *omissis*

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

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

#### 2.4.5 Mediante descumprimento de requisitos específicos, nos casos de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias.

A EC nº 51/2006 trouxe inovações no que diz respeito à estabilidade do servidor público. Contudo, seu alcance acha-se bastante limitado, pois é aplicável apenas aos servidores que exerçam funções equivalentes às de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias. Assim, ficou a redação do §6º, art. 198, da CF/88, acrescentado pela referida emenda (BRASIL, 2009), *verbis*:

Art. 198. [...] *omissis*

[...] *omissis*

§ 6º Além das hipóteses previstas no § 1º do art. 41 e no § 4º do art. 169 da Constituição Federal, o servidor que exerça funções equivalentes às de **agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias** poderá perder o cargo em caso de **descumprimento dos requisitos específicos**, fixados em lei, para o seu exercício. (grifo nosso)

A norma em análise depende de regulamentação do legislador infraconstitucional, que, com elevado grau de liberdade, fixará os requisitos específicos, mencionados pelo constituinte reformador como causa para a exoneração dessa parcela reduzida de servidores, caso os descumpra (ALEXANDRINO; PAULO, 2006).

## 2.5 O papel da estabilidade para atingir a eficiência administrativa: flexibilização necessária

Diante dos inúmeros problemas enfrentados pela Administração Pública brasileira, observa-se que, historicamente, ela tem sido ineficiente, mesmo antes da previsão explícita no ordenamento constitucional. Como o servidor é a personificação da Administração (abstrato e imaterial), recai nele todas as críticas lançadas pela sociedade. Geralmente, tem-se denunciado que os agentes públicos do país são pessoas privilegiadas e que, diante de vastos direitos, acabam por acomodar-se, prejudicando a execução do serviço público. Nesse sentido, Rands (1999, p. 13) afirma que “a estabilidade do servidor tem sido brandida como responsável pela improdutividade e ineficiência no serviço público”. O autor complementa informando que são duas as causas da ineficiência administrativa: a falta de profissionalismo e a falta de continuidade administrativa, vindo a estabilidade servir de garantia para que os servidores não sejam penalizados por não compartilhar das idéias das duas dirigentes de plantão (1999, p. 13):

Essas críticas esquecem de dois fatos incontornáveis: Primeiro que a gestão da coisa pública tem falhado muito mais pela **falta de profissionalismo** de dirigentes nomeados apenas pelo mérito de suas conexões políticas e pela **falta de continuidade administrativa**. Segundo que, num país em que o Estado ainda está privatizado e sob controle patrimonialista de uns poucos, a estabilidade do servidor funciona como uma garantia contra as demissões dos que não são “amigos do rei”. [...] Os princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência, tão solenemente proclamados no art. 37 da Carta Política da República seriam letras mortas. (grifo nosso)

Com a introdução do inciso II ao art. 41 da CF/88, pairou sobre a doutrina a dúvida sobre o fim ou não da estabilidade no ordenamento jurídico pátrio. Guimarães Filho (2004, p. 24) entende que a referida garantia foi sensivelmente abalada, mas não defende a idéia de extinção, apenas considera que a reforma administrativa veio “confirmar ainda mais o enfraquecimento do Instituto da estabilidade”, justificadas por “razões de ordem macroeconômica e financeira do Estado”. Nesse sentido tem-se Direito (1998) cujo entendimento é no sentido de que

houve apenas equívoco na interpretação da norma constitucional e que a reforma apenas incorporou mais uma possibilidade de perda do cargo, em casos especiais.

Observa-se que a CF/88, emendada pela EC nº 19/98 não pôs fim à estabilidade, diante do fato de que se reconheceu sua importância para a eficiência administrativa. Contudo, da mesma forma que a garantia de ser estável corrobora com as melhores práticas do poder público, não se pode defender seu caráter absoluto, visto haver certo número de servidores que se utilizariam disso para se consolidar na burocracia, sendo remunerados para nada fazerem. Pensando nisso, o constituinte reformador acresceu outras hipóteses em que poderá haver demissão ou exoneração.

Claramente se percebe a existência de duas correntes distintas que defendem, ou não, a flexibilização da estabilidade. Na visão de Guimarães Filho (2004) a lapidação do referido instituto é simplesmente a adequação do Estado ao interesse do mercado, onde se objetiva somente o lucro fácil e a alta liquidez, sem qualquer responsabilidade social. Buscando satisfazer os desejos do capital globalizado, informa o autor, os legisladores ficam preocupados em facilitar o procedimento de exclusão dos servidores que não se enquadrem ao modelo de governança neoliberal. Com a EC nº 19/98, a estabilidade restou descaracterizada, não sendo mais totalmente garantida, e sim “adjetivada e condicionada”.

Guimarães Filho (2004, p. 28) levanta dúvidas acerca do procedimento de avaliação de desempenho, considerando-a inadequada e um perfeito silogismo, capaz de perecer no subjetivismo, ao afirmar que a:

Avaliação periódica demanda constante oportunidade de se encontrar razão para desligar desafetos, o que se traduz em forte possibilidade a mais de se engendrar manobras no serviço público. Quem efetua tal avaliação são sempre os superiores ou seus delegados, que são indivíduos não imunes a interesses subjetivos, embora possam ser escudadas em razões de ordem objetiva para tanto. O critério de apuração de desempenho, como vimos, corre o sério risco de sofrer um certo grau de pessoalidade, que a futura lei complementar poderá permitir, se não for cuidadosamente elaborada.

Em sentido contrário, manifesta-se Bresser-Pereira (2009), afirmando que a estabilidade desejada para o setor público é flexível. Rechaça o argumento da estabilidade indiscriminada, quando comenta que a velha prática de demissões em

massa, diante da mudança de gestor, estão ultrapassadas e é inviável no sistema público brasileiro. Oportunamente, aponta para o risco de que sofre a Administração quando da adoção da estabilidade inflexível e indiscriminada ao relatar o seguinte exemplo:

Muitos municípios brasileiros, que foram vítimas do empreguismo de algum prefeito irresponsável, estão agora literalmente paralisados, obrigados a manter um enorme número de funcionários desnecessários, que consomem toda a receita corrente. Basta um único administrador público irresponsável, que admita, via concurso, mais funcionários do que o necessário, e funcionários de nível mais baixo do que o minimamente aceitável, para que todas as administrações subseqüentes fiquem manietadas por muitos e muitos anos com funcionários estáveis e desnecessários.

Conclui que não há necessidade de extinguir a estabilidade, pois, embora flexibilizada, bastando defini-la em dois níveis “de forma rígida, para as carreiras de Estado, de forma flexível para os demais funcionários”. No primeiro caso, o servidor somente perderá o cargo por falta grave, através de processo administrativo disciplinar, ao passo que no segundo, poderá perdê-lo no interesse da administração, por excesso de quadros e por falta de competência ou motivação individual. (BRESSER-PEREIRA, 2009).



## CAPÍTULO 3 AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO COMO MEIO DE AUFERIR EFICIÊNCIA DO SERVIDOR: CASOS CONCRETOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PROCESSO EXONERATÓRIO

Com a reforma administrativa e a implementação do Estado Gerencial no Brasil, os gestores públicos passaram a se preocupar não somente com a eficácia de suas ações, mas com os resultados provenientes das mesmas, sempre focalizando a eficiência constitucionalmente imposta. A administração gerencial busca adequar as organizações públicas às necessidades específicas do público alvo, sem se afastar do Estado de Direito, dando-lhe maior agilidade e priorizando os resultados.

Para a verificação do desempenho das entidades governamentais, procedimentos devem ser adotados no sentido de coletar os dados capazes de compor uma radiografia da realidade e da evolução das práticas administrativas. Nesse contexto, com base no disposto na CF/88, os entes federativos vão sistematizando seus métodos avaliativos e aprovando, em suas casas legislativas, o marco legal necessário para se ter a avaliação também voltada para as ações dos agentes públicos, em especial o servidor estável.

Busca-se o caso concreto na Administração Pública nacional para estabelecer, mesmo que genericamente, os parâmetros mais adequados para o processo avaliativo, e, ao final entender onde os gestores falham na implementação da eficiência como realidade.

### 3.1 Avaliação periódica de desempenho: histórico, conceitos doutrinários e aspectos gerais

Segundo informação de Chiavenato (2001) os primeiros sistemas de avaliação formal começaram a ser aplicados de maneira sistematizada em uma instituição a partir da Idade Média, com Inácio de Loyola aplicando-os na Companhia de Jesus. Loyola utilizava um sistema de relatórios e notas das atividades e do potencial de cada Jesuíta. Com a Segunda Guerra Mundial, os sistemas avaliativos se proliferaram nas organizações, mas, apenas com a Escola das Relações

Humanas, é que houve uma completa reversão de abordagem e preocupação dos administradores com ênfase nas pessoas.

A partir dos anos 70, surgem, de maneira distorcida, as primeiras experiências de avaliação dos servidores públicos, objetivando implementar sistemas avaliativos “vinculados ao sistema remuneratório ou ao desenvolvimento nas Carreiras do serviço público”, sem, contudo, obter grande sucesso. Inicialmente, não se usou procedimentos específicos, sendo suficiente o julgamento da chefia, em função de seu desempenho na unidade administrativa ou seu comportamento, em caráter irrecorrível. Em 1980 é que se instituiu uma ficha de avaliação de desempenho própria (SANTOS; CARDOSO, 2001, p. 31). Com a introdução dos princípios da administração pública gerencial, nos anos 90, inseriu-se a avaliação no contexto da gestão pública empreendedora, com foco no resultado, preocupando-se com a eficiência e a eficácia na gestão dos meios (materiais, orçamentários e de recursos humanos), proporcionando a melhoria da gestão (ATAÍDE, 2002).

Desde então, a doutrina procurou estabelecer o conceito da avaliação de desempenho a fim de encontrar seus elementos característicos e identificadores. Dependendo do ponto de vista que utilizavam, observa-se que varia de acordo com o foco no avaliador ou no avaliado. Na lição de Ala-Harja e Helgason (2000, p. 7):

Não há consenso quanto ao que seja avaliação. O conceito admite múltiplas definições, algumas delas contraditórias. Isso se explica pela variedade de disciplinas (economia, formulação de políticas e procedimentos administrativos, estatística, sociologia, psicologia etc.), instituições e executores, além da gama de questões, necessidades e clientes abrangidos no universo das avaliações.

Os referidos autores entendem que a avaliação é uma das ferramentas mais enfatizadas em processos recentes de reforma do Estado, geralmente apresentada no contexto de desenvolvimento da mensuração de desempenho e no gerenciamento estratégico. Bergamini (1988 apud HANSEN; SILVA, 2006, p. 4) conceitua a avaliação com foco no setor privado, valorizando o trabalhador em seu local de trabalho, para que o administrador possa avaliar o cenário real. Assim afirma:

A avaliação de desempenho não deve ser considerado um ajuste de contas, mas sim como o retrato fiel do comportamento de cada colaborador em situação de trabalho para que a empresa conheça seus insumos humanos, para que o avaliado conheça a importância de seus pontos positivos e as dificuldades que ocasiona os pontos negativos. Isto é, deve ser considerado como um instrumento de levantamento de dados que caracterizem as condições que num determinado momento esta dificultando ou impedindo o completo e adequado aproveitamento dos recursos humanos da organização.

Na visão de Hampton (1992), a avaliação de desempenho é conceituada como padrão de medição que permite ao sistema de controle o poder de motivar, através da recompensa. Gil (1994 apud HANSEN; SILVA, 2006) leciona ser através da avaliação onde se desenvolvem os recursos humanos da organização e empregado e entidade crescem concomitantemente. Seu conceito concebe que os empregados devem ser desenvolvidos para que os serviços sejam eficientes e o desejo dos clientes seja satisfeita.

Santo (1997) define a avaliação de desempenho como um processo de observação, identificação e mensuração dos aspectos quantitativos e qualitativos do trabalho dos colaboradores na organização, buscando obter o desenvolvimento de todas as partes envolvidas, ou seja, o processo, o produto/serviço, as condições e a cultura organizacional. Nesse contexto, Guimarães, Nader e Ramagem (1998) concordam que a avaliação possui uma dupla fase, onde na primeira é vista como instrumento de desenvolvimento de recursos humanos e na segunda corresponde à avaliação como mecanismo de controle do empregado. Chiavenato (1998) complementa afirmando que é um processo dinâmico, com diversas abordagens, métodos e técnicas, com as quais se podem localizar problemas de pessoal, de integração do empregado à organização ou ao cargo que ocupa.

No âmbito da gestão pública, a verificação dos resultados institucionais e pessoais constitui em ferramenta fundamental para o contínuo aperfeiçoamento da organização, com a aferição do desempenho e o aprimoramento de processos de tomada de decisão (ATAÍDE, 2002). Dessa forma, observa-se que os gestores públicos têm voltado especial atenção para o tema, tanto no Brasil como em outros países, onde as atitudes e o comportamento dos agentes públicos têm se voltado ao desempenho e à efetividade. Assim entende Jann e Reichard (2002, p. 43):

O fortalecimento da orientação por desempenho na gestão de recursos humanos é outro tópico importante para os principais países reformistas. Muitos países tentam reestruturar o sistema de incentivos dos servidores públicos para avaliações mais justas e premiações pelo desempenho. De um lado, um amplo espectro de incentivos não-materiais é oferecido, entre eles claras responsabilidades e competências decisórias, tarefas que oferecem mais desafios, contatos mais satisfatórios entre grupos (ou equipes) e um comportamento que motiva a liderança. Por outro lado, todos os Estados estão experimentando novos esquemas de pagamento, mais orientados ao desempenho, ao menos para os servidores em cargos de liderança.

Santos e Cardoso (2001) informam que, nos últimos quinze anos de reformas administrativas, a avaliação de desempenho tem sido utilizada como mecanismo de aperfeiçoamento da gestão governamental, aumento de eficiência e ampliação do controle social, em resposta aos desafios impostos à Administração Pública, que exigem da mesma uma postura semelhante às das organizações privadas, no sentido de ter compromissos e responsabilidades para com os contribuintes. Nesse sentido tem-se Bergamini (1983 apud SANTOS; CARDOSO, 2001, p. 15):

Adotar a avaliação e desempenho somente porque é moda, seria desvirtuar-lhe a seriedade que merece. Igualmente inoportuno seria usá-la para punir irresponsáveis, demitir incapazes, aumentar lucros, reduzir gastos com pessoal e assim por diante. É preciso ter em mente que a avaliação em si caracteriza-se como um simples instrumento. O valor que possa vir a lhe ser creditado depende do uso que dela se faça. Como simples instrumento ela não tem o poder de chegar a objetivo algum, a não ser o de facilitar o diagnóstico daqueles fatores que estejam dificultando ou mesmo impedindo o curso dos acontecimentos até a chegada aos objetivos organizacionais. Somente as medidas administrativas posteriormente adotadas é que darão o verdadeiro sentido de sua utilidade.

Das palavras de Bergamini depreende-se que a avaliação de desempenho deve ser tida como meio para a promoção da eficiência e da satisfação da sociedade para com os serviços públicos, e não como caminho para vingança privada entre gestor e subordinados. Entende-se que o processo avaliativo não tem seu fim em si próprio, mas como instrumento para as mudanças na Administração. Nas lições de House (1980 apud ALA-HARJA; HELGASON, 2000, p. 6): “A

avaliação não convence, persuade; não demonstra, argumenta; é razoável, não absoluta; é aceita por muitos, sem ser imposta a ninguém”.

### 3.2 Exoneração por insuficiência de desempenho: princípios e casos na Administração Pública brasileira.

Quando a Administração Pública, através de sucessivas avaliações periódicas, constata que determinado servidor tem seu rendimento reiteradamente insuficiente, surge o direito do Poder Público deflagrar o processo administrativo que culminará, ou não, em sua exoneração. Nesse momento, torna-se de fundamental importância estabelecer qual seria a natureza jurídica do ato administrativo de desvinculação entre servidor e Administração e quais os princípios incidentes. Dessa forma, podem-se indicar os parâmetros de legalidade da referida medida.

Como essa modalidade de exoneração é razoavelmente recente no ordenamento jurídico pátrio, deve-se ter em mente que nem todos os entes federativos já regulamentaram a matéria em suas legislações locais. Nesse contexto, busca-se indicar onde tal possibilidade já é uma realidade e quais os projetos legislativos encontram-se em tramitação, tentando-se estabelecer um quadro comparativo entre ambos.

#### 3.2.1 Princípios informadores do processo administrativo para exoneração do servidor estável

Independentemente do ente federativo ao qual está vinculado o servidor, o processo administrativo específico para o tipo de exoneração em estudo deve seguir, obrigatoriamente, os princípios gerais que regulam os processos administrativos como um todo. Caso deixe de observá-los, ocorre a possibilidade de ser declarado nulo quando do controle judicial, o que prejudicaria o interesse público e a eficiência da Administração. Segundo Meirelles (2000), os princípios administrativos possuem feições distintas aos que orientam os processos judiciais, diante das características peculiares dos atos administrativos. Assim, tem-se: (1)

legalidade objetiva; (2) oficialidade; (3) informalismo; (4) verdade material; e (5) contraditório e ampla defesa.

O princípio da *legalidade objetiva* consiste na fiel execução dos ditames legais, não podendo o processo administrativo ser conduzido sem norma legal que o preveja ou contrariamente à lei. Acerca do mesmo Gasparini (1995, p. 559.) complementa:

Tal princípio só permite a instauração do processo administrativo com base na lei e para preservá-la. Ademais, em todo o seu transcorrer não se pode deixar de atendê-lo. Desse princípio, [...] o processo administrativo ao mesmo tempo em que ampara o particular serve ao interesse público na defesa da norma jurídica objetiva, visando manter o império da legalidade e da justiça no funcionamento da Administração Pública. Todo o processo há de fundar-se em norma legal específica para a satisfação desse princípio, sob pena de invalidade.

Na lição de Alexandrino e Paulo (2006) a *oficialidade* consiste no impulso oficial do processo, no qual cabe à Administração a movimentação necessária para o trâmite do processo, mesmo que tenha sido inicialmente provocado pelo particular. Uma vez iniciado, o processo passa a ser de ordem pública, cabendo ao Poder Público, diferentemente do processo judicial, dar seu prosseguimento. Di Pietro (2004, p. 410) leciona:

O princípio da oficialidade autoriza a Administração Pública a requerer diligências, investigar fatos de que toma conhecimento no curso do processo, solicitar pareceres, laudos, informações, rever os próprios atos e praticar tudo o que for necessário à consecução do interesse público.

O *informalismo* busca orientar a forma como os atos do processo serão regulados. Pelo presente princípio, não se exige formalidades especiais, bastando apenas que sejam suficientes para assegurar a certeza jurídica e a segurança processual (ALEXANDRINO; PAULO, 2006). Como não necessita de advogado ou conhecimentos sobre formas, observa-se que o grande beneficiado é o particular, podendo atuar pessoalmente, sem procurador. Para Pessoa (2000, p. 347): "deve-se despir o procedimento administrativo de todo formalismo que obstaculize ou impeça

a participação do interessado, flexibilizando, dentro do possível, os requisitos de acesso do administrado à via Administrativa"

O quarto princípio, da *verdade material*, é o mais característico dos processos administrativos, orientando-os à buscar o fato efetivamente como ocorreu, utilizando qualquer prova lícita para se averiguar a verdade, independente de fase processual. Como consequência deste, a Administração Pública pode ter conhecimento de qualquer prova que lhe seja posta e até mesmo reformar decisões de maneira desfavorável ao recorrente. Nesse sentido Medauar (1998, p. 131):

O princípio da verdade material ou real, vinculado ao princípio da oficialidade, exprime que a Administração deve tomar as decisões com base nos fatos tais como se apresentam na realidade, não se satisfazendo com a versão oferecida pelos sujeitos. Para tanto, tem o direito e o dever de carrear para o expediente todos os dados, informações, documentos a respeito da matéria tratada, sem estar jungida aos aspectos considerados pelos sujeitos. Assim, no tocante a provas, desde que obtidas por meios lícitos (como impõe o inciso LVI do art. 5º da CF), a Administração detém liberdade plena de produzi-las.

O último princípio traz um binômio comum a todos os processos, sejam eles judiciais ou administrativos, estando expresso no inciso LV, do art. 5º da Constituição Federal de 1988, em decorrência de um princípio maior, o do *devido processo legal*. Apesar de terem uma axiologia aproximada, o binômio possui âmbitos de aplicação diferenciados. O princípio do *contraditório* consiste em dar ao acusado a chance de se manifestar sobre todos os fatos a ele imputados e de todas as provas contra ele produzidas (ALEXANDRINO; PAULO, 2006). Na lição de Greco Filho (2006, p. 90):

O contraditório se efetiva assegurando-se os seguintes elementos: a) o conhecimento da demanda por meio de ato formal de citação; b) a oportunidade, em prazo razoável, de se contrariar o pedido inicial; c) a oportunidade de produzir prova e se manifestar sobre a prova produzida pelo adversário; d) a oportunidade de estar presente a todos os atos processuais orais, fazendo consignar as observações que desejar; e) a oportunidade de recorrer da decisão desfavorável.



Por outro lado, o princípio da *ampla defesa* refere-se à possibilidade de se utilizar todos os meios lícitos para se provar a inocência alegada, além de lhe apresentar todos os fatos que estão sendo imputados no processo e as provas já produzidas, dando-lhe a liberdade necessária para acompanhar todo o trâmite processual. Complementa Hernandez (2009):

A ampla defesa consiste em se reconhecer ao acusado o direito de saber que está e por que está sendo processado, de ter vista dos autos do processo administrativo disciplinar, de apresentação de sua defesa preliminar, de indicação e produção de provas que entender necessárias à sua defesa, de ter advogado que o assista, de conhecer previamente das diligências a serem realizadas e dos atos instrutórios, para que possa acompanhá-los, de fazer reperguntas, de oferecer defesa final e recorrer.

Sem a devida obediência ao referido princípio, tem-se a nulidade de todos os atos que foram maculados, prejudicando consideravelmente a Administração e o interesse público.

### 3.2.2 A regulamentação, pela Administração Pública, da avaliação periódica de desempenho

Apesar de ter sido aprovado e promulgado em 1998, passados mais de dez anos ainda não se vê na prática administrativa uma preocupação com a implantação da avaliação de desempenho em todas as esferas de poder. O que se verifica é que as iniciativas mais tímidas de se avaliar o desempenho do servidor estão ligadas à uma política remuneratória com base na meritocracia, onde são distribuídas gratificações com base em legislação ordinária. O art. 41, inciso III, da CF/88 resta em desuso devido a inércia legislativa de aprovar a lei complementar mencionada pelo dispositivo constitucional como requisito prévio fundamental para a legalidade de qualquer ato que tente impor uma Administração Pública de resultados.

A partir da aprovação da competente legislação complementar é que os gestores públicos poderão ter em suas mãos os mecanismos necessários para iniciar um sistema avaliativo capaz de identificar as falhas dos agentes públicos e

tomar as medidas legais cabíveis. Assim sendo, torna-se de suma importância verificar a existência da referida lei ou projetos que se encontram em tramitação, para, a partir desse momento, entender como o legislador pátrio tem regulamentado a matéria no caso concreto. Para tanto, buscou-se os casos da União e do Estado de Minas Gerais, sendo que no primeiro tramita matéria de incidência nacional e, no segundo, já está em vigor, desde 2003, a lei que regulamentou a avaliação periódica de desempenho naquele ente federativo.

### 3.2.2.1 União: Projeto de Lei Complementar PLP nº 248/1998

Originada da Mensagem Presidencial nº 1308/1998, o Projeto de Lei Complementar PLP nº 248/1998 buscará disciplinar a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor estável, com fundamento no art. 41, §1º, inciso III, da CF/88. Em tramitação desde 1998, atualmente ainda se encontra na Câmara dos Deputados após ter sido aprovado pelo Senado em 12/04/2000. Seus destinatários são todos os servidores públicos estáveis de todos os entes federativos, ou seja, suas normas possuem caráter geral e devem ser observadas na elaboração das leis locais.

Pelo disposto no art. 4º, a avaliação será com periodicidade anual e deverá obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, do contraditório e da ampla defesa, dando-se conhecimento prévio, aos servidores, das normas e padrões que serão utilizados. O §2º do referido artigo apresenta os critérios que serão utilizados para compor a avaliação, *verbis*:

Art. 4º. [...] *omissis*

[...] *omissis*

§ 2º. A avaliação anual de desempenho de que trata esta Lei Complementar será realizada mediante a observância dos seguintes critérios de julgamento:

- I - qualidade de trabalho;
- II - produtividade no trabalho;
- III - iniciativa;
- IV - presteza;
- V - aproveitamento em programas de capacitação;

- VI - assiduidade;
- VII - pontualidade;
- VIII - administração do tempo;
- IX - uso adequado dos equipamentos de serviço.

Observa-se que, além do deveres funcionais já estabelecidos pela Lei nº 8.112/90, o projeto considera como importantes verificar o aproveitamento em programas de capacitação e a administração do tempo como fundamentais para a verificação de seu rendimento. Informa o §3º que tais critérios poderão ser adaptados em conformidade com as peculiaridades do cargo exercido.

O processo de avaliação será realizado por Comissão composta por três membros, escolhidos dentre servidores estáveis, todos de nível hierárquico não inferior ao servidor avaliado, sendo, ao menos um, o chefe imediato. O conceito a ser dado deverá ser motivado com base na aferição dos critérios, com indicação obrigatória dos fatos, das circunstâncias e dos demais elementos de convicção, atribuindo-se os conceitos de (1) excelente, (2) bom, (3) regular e (4) insatisfatório, previstos no § 4º, do art. 4º, *verbis*:

§ 4º Os sistemas de avaliação deverão prever em regulamento, observado o mínimo de sessenta por cento de ponderação para os critérios referidos nos incisos I a V do § 2º, escala de pontuação adotando os seguintes conceitos de avaliação:

- I - excelente;
- II - bom;
- III - regular;
- IV - insatisfatório.

O conceito de desempenho insatisfatório será recebido pelo servidor que cuja avaliação total final seja igual ou inferior a quarenta por cento da pontuação máxima admitida. Durante todo o processo, garante-se o direito de acompanhar todos os atos de instrução do processo, sendo o agente notificado do conceito a ele atribuído, podendo, em dez dias, requerer reconsideração à autoridade homologadora do resultado. Uma vez verificada a insuficiência de desempenho do servidor, caberá ao termo de avaliação anual indicar as deficiências encontradas e as medidas de correção necessárias, especialmente as visem promover sua

capacitação ou treinamento. As referidas medidas serão consideradas e priorizadas no planejamento do órgão ou entidade. Contudo, caso as medidas não surtam o efeito esperado e o servidor, segundo art. 11, receba sucessivas conceitos insatisfatórios, será deflagrado o processo de exoneração, *verbis*:

Art. 11. Será exonerado o servidor estável que receber:

I - dois conceitos sucessivos de desempenho insatisfatório; ou

II - três conceitos interpolados de desempenho insatisfatório nas últimas cinco avaliações.

Art. 12. Observado o disposto nos arts. 5º a 11 desta Lei Complementar, confirmado o segundo conceito sucessivo ou o terceiro interpolado de desempenho insatisfatório, o recurso hierárquico será encaminhado à autoridade máxima do órgão ou da entidade para decisão irrecorrível em sessenta dias.

Como se depreende do referido artigo, não será no primeiro conceito insatisfatório que a Administração tomará as providências rumo à exoneração. Será dada a oportunidade para que o servidor possa se capacitar e recuperar o resultado final nas próximas avaliações. No entanto, caso o conceito se repita na periodicidade apontada, não restará outra alternativa ao Poder Público senão a de utilizar-se do processo exoneratório para retirar do setor público o servidor ineficiente. O art. 16 incida que somente ocorrerá exoneração mediante prévio processo administrativo em que será assegurado o contraditório e a ampla defesa. Outros aspectos processuais aplicáveis, por força do art. 3º, serão subsidiados pelas normas gerais orientadoras dos demais processos administrativos.

#### 3.2.2.2 Estado de Minas Gerais: Lei Complementar nº 71/2003 e Decreto nº 44.559/2007

O Estado de Minas Gerais tem demonstrado ser um dos entes da federação que mais se preocupou com a modernização da Administração Pública local. Tanto é verdade que, em 2003, diferentemente de outros Estados do país, aprovou a Lei Complementar nº 71/2003. Os destinatários de seu novo sistema de avaliação de

desempenho foram estabelecidos pelo art. 1º da lei, a saber: o servidor ocupante de cargo de provimento efetivo e o detentor de função pública, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo. Com periodicidade anual, os agentes públicos referidos serão avaliados por Comissão constituída paritariamente, por membros indicados ou eleitos pelos avaliados e por membros indicados pelo órgão ou entidade onde se exerce o cargo, através do sistema e dos critérios estabelecidos no Decreto nº 44.559/2007, e em obediência aos princípios legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, contraditório e ampla defesa.

Assegura-se ao servidor, por força do art. 4º, o direito de acompanhar todos os atos de instrução do processo de avaliação de desempenho, podendo se manifestar, por escrito, sobre as condições de trabalho oferecidas pelo Poder Público, para que possam ser levadas em consideração pela Comissão. A avaliação consiste em um processo contínuo e sistemático cujos objetivos estão dispostos no art. 2º do Decreto nº 44.559/2007, *verbis*:

Art. 2º. A ADI é o processo sistemático e contínuo de acompanhamento e aferição do desempenho do servidor e tem por objetivos:

- I - valorizar e reconhecer o desempenho eficiente do servidor;
- II - identificar ações para o desenvolvimento profissional do servidor;
- III - aprimorar o desempenho do servidor e dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, contribuindo para a implementação do princípio da eficiência na Administração Pública; e
- IV - ser instrumento de alinhamento das metas individuais com as institucionais.

Os critérios adotados para a aferição do desempenho do servidor estão dispostos no art. 7º do referido Decreto, organizados de acordo com a peculiaridade do caso concreto. Observa-se que há três conjuntos de parâmetros, onde o primeiro é o mais geral e aplicável a todos. Os demais se referem àqueles que exercem cargo de provimento em comissão, com suas respectivas naturezas (direção, chefia e assessoramento). Eis os critérios adotados pelo Estado mineiro:

Art. 7º. A ADI obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, contraditório e ampla defesa e deverá observar os seguintes critérios:

I - para os servidores que estão ocupando apenas seu cargo de provimento efetivo ou função pública:

- a) qualidade do trabalho;
- b) produtividade no trabalho;
- c) iniciativa;
- d) presteza;
- e) aproveitamento em programas de capacitação;
- f) assiduidade;
- g) pontualidade;
- h) administração do tempo e tempestividade;
- i) uso adequado dos equipamentos e instalações de serviço;
- j) aproveitamento dos recursos e racionalização de processos; e
- l) capacidade de trabalho em equipe.

Contata-se que há semelhanças entre os critérios estabelecidos pelo Projeto de Lei Complementar PLP nº 248/1998 e o referido regulamento, ao abordar outros aspectos do cotidiano administrativo para verificar o desempenho funcional do servidor. Após estabelecido seu conceito, o agente será notificado e lhe será aberto prazo para pedido de reconsideração, em até dez dias, com decisão em igual prazo. Quando decidir pelo desempenho insatisfatório, o art. 6º da lei ordena a inclusão das deficiências identificadas e a indicação das medidas de correção necessárias, da mesma forma como prevê a futura legislação federal.

O art. 8º alterou a redação da Lei nº 869/1952, que trata do Regime Jurídico de seus destinatários, para fazer constar a previsão legal de que sofrerá a pena de demissão aquele que receber conceito insatisfatório (resultado inferior à 50 % da pontuação máxima) nos termos do inciso V, *verbis*:

Art. 249. [...] *omissis*

[...] *omissis*

V - receber em avaliação periódica de desempenho:

- a) dois conceitos sucessivos de desempenho insatisfatório;
- b) três conceitos interpolados de desempenho insatisfatório em cinco avaliações consecutivas; ou

c) quatro conceitos interpolados de desempenho insatisfatório em dez avaliações consecutivas.

Parágrafo único. Receberá conceito de desempenho insatisfatório o servidor cuja avaliação total, considerados todos os critérios de julgamento aplicáveis em cada caso, seja inferior a 50% (cinquenta por cento) da pontuação máxima admitida.

Ocorrendo as hipóteses previstas na lei a autoridade competente abrirá o processo administrativo para apurar a necessidade de exoneração, garantindo, sempre, o contraditório e a ampla defesa. Da decisão caberá recurso ao Conselho de Administração de Pessoal, que decidirá, em trinta dias, como última instância recursal. Deve-se considerar, sempre, que o poder judiciário poderá revisar todos os atos realizados no decorrer do processo, buscando evitar a incidência de ilegalidades que possam macular a intenção do legislador constitucional, que é construir uma Administração Pública moderna e eficiente.

### 3.3 Direito adquirido do servidor face a flexibilização da estabilidade

As inovações trazidas pela EC nº 19/98 acerca da estabilidade do servidor público, que, a partir de então, tornou-se indiscutivelmente flexível, trouxe à tona a discussão acerca do direito adquirido dos servidores que já se encontravam estáveis na Administração Pública quando de sua promulgação. O debate encontra subsídio constitucional a partir do disposto no inciso XXXVI, do art. 5º, da CF/88, *verbis*:

Art. 5º. [...] *omissis*

[...] *omissis*

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Mas, na falta de definição clara sobre direito adquirido, coube à Lei de Introdução ao Código Civil (LICC - Dec-Lei nº 4.657/42) regular a matéria ao dispor:



Art. 6º. A lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

[...] *omissis*

§2º. Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo de exercício tenha termo prefixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem

O direito adquirido encontra-se imerso no contexto da segurança jurídica, no qual se garante ao cidadão a manutenção das situações jurídicas em vigor, e, havendo modificações legislativas, estas não o alcançariam para prejudicá-lo. Sobre o tema Furtado (1996 apud ROCHA, 2006, p. 20) se posiciona:

Sem a segurança e a certeza de que o hoje assegura o amanhã, as relações jurídicas jamais seriam consistentes: seriam instáveis e gerariam intranquilidade. E o Direito, apesar de ser um processo dinâmico, traduz, necessariamente, uma estabilidade, preservando a paz social, protegendo as relações jurídicas.

Carvalho (2004, p. 149) leciona que a segurança jurídica tem como objetivo principal “coordenar o fluxo das interações inter-humanas, no sentido de propagar no seio da comunidade social o sentimento de previsibilidade quanto aos efeitos jurídicos da regulação da conduta”. O referido sentimento tranquiliza os cidadãos, pois o direito adquirido e a força da coisa julgada proporcionam a “certeza do tratamento normativo dos fatos” e dá a “garantia do passado”.

A doutrina tem buscado definir o conceito e o alcance do “direito adquirido” no ordenamento jurídico brasileiro, para poder estabelecer se os servidores estáveis na data da promulgação da EC nº 19/98 estariam imunes aos seus efeitos. Gabba (1981, ROCHA, 2006, p. 31) ensina que:

É direito adquirido todo direito que: a) seja consequência de um ato idôneo a produzi-lo, em virtude de lei do tempo no qual o fato se viu realizado, embora a ocasião de fazê-lo valer não se tenha apresentado antes da

atuação de uma lei nova a respeito do mesmo; b) nos termos da lei sob o império da qual se verificou o fato de onde se origina, entrou imediatamente a fazer parte do patrimônio de quem o adquiriu.

Harada (2009) compreende que o conceito dado por Gabba confirma o que tem sido disposto no §2º, do art. 6º, da LICC, afirmando que:

Verifica-se que o conceito expresso no § 2º coincide com o dado por Gabba. Se alguém ingressou no funcionalismo público debaixo de um determinado regime jurídico, sobrevindo um novo regime jurídico há que se respeitar os direitos dos servidores antigos. Isso é completamente diferente da afirmativa que se costuma fazer, no sentido de que não há direito adquirido à inalterabilidade do regime jurídico. O regime jurídico o Estado pode alterá-lo unilateralmente quando quiser, desde que na passagem de um regime para outro respeite o direito adquirido dos servidores públicos.

Por fim, apresenta sua própria conceituação do direito adquirido:

Podemos definir o direito adquirido, de forma sintética, como sendo a faculdade de o titular do direito usufruir de seus efeitos, no futuro, quando não mais estiver em vigor a lei que conferiu aquele direito. Afinal, não teria sentido, por absolutamente desnecessária, a Lei Maior garantir os efeitos da lei em vigor, mas precisa assegurar os efeitos da lei que foi revogada para se ajustar às transformações da sociedade. O Direito só se legitima à medida que vai se adaptando à nova realidade social (HARADA, 2009).

Modesto (2009) relata a existência de duas correntes distintas. A primeira entende que a Constituição Federal, não tendo definido o que seria o referido direito, caberia à legislação ordinária tal mister. Já a segunda apresenta que a Constituição não se acha restrita ao que tem sido estabelecido pela Lei de Introdução ao Código Civil. Acaba por adotar como correta a última corrente, pois considera que a Carta Magna não deve ser interpretada conforme leis ordinárias. Leciona o autor (2009, p. 2):

Segundo a primeira, não tendo a Constituição definido o conceito de direito adquirido, caberia à lei ordinária preencher o conceito, estabelecendo os

seus limites, considerando desde logo de forma necessária apenas a garantia do ato jurídico perfeito e da coisa julgada.

Para a segunda orientação, porém, a definição legal de direito adquirido não vincula a jurisdição constitucional nem aprisiona a interpretação da norma constitucional que tutela os direitos adquiridos aos limites enunciados na Lei de Introdução ao Código Civil.

Esta última é a orientação adotada neste trabalho. A Constituição não se interpreta mediante a lei ordinária; a lei é que tem a sua interpretação condicionada pela Constituição. A garantia constitucional inscrita no art. 5º, XXXVI, por expressa determinação constitucional, tem aplicação imediata (art. 5º, §1º, CF), independentemente de preceito legal regulador.

O autor compreende que a razão de existência do direito adquirido consiste em assegurar, no tempo, a manutenção dos efeitos jurídicos das normas legais, quando estas são modificadas ou revogadas. Dessa forma, trata-se de garantia para os efeitos concretos da lei, conceituada como: “direitos subjetivos estabilizados no patrimônio jurídico individual e protegidos da aplicação da lei nova. Não são direitos vocacionados a impedir a inovação abstrata da lei” (MODESTO, 2009, p. 3). Observa-se que se trata de garantia que opera no universo dos efeitos jurídicos, consubstanciando-se em situações jurídicas individuais concretas.

Rocha (2006) compreende que, por possuir natureza de princípio constitucional, o direito adquirido é definitivo e irreversível, tendo se dado com base na ordem jurídica ao tempo de sua conquista no passado, devendo ser preservado sob pena de transformar a vida em sociedade um caos, diante da instabilidade que cada realidade política diferente proporcionaria. Dessa forma, com base no que leciona o autor, as modificações trazidas pela reforma administrativa não teriam efeitos jurídicos para os servidores já estáveis. No entanto, Rocha (2006) afirma não existir uma irretroatividade absoluta, mas o direito adquirido busca apenas amenizar ou neutralizar certas possibilidades de rompimento das bases ideológicas do ordenamento jurídico.

Observa-se que, a partir dos conceitos expostos até o momento, o direito adquirido busca manter intacta a posição jurídica dos cidadãos quando das reformas empreendidas pelos legisladores. Contudo, tal intangibilidade não pode violar o interesse público e fazer com que o Estado se torne refém de condutas inapropriadas ao bom desenvolvimento de suas atividades, violando o princípio da eficiência. A própria doutrina admite a inexistência de absolutismos na

irretroatividade, o que permite a interpretação no sentido contrário, onde se permite a relativização desse estado de imutabilidade.

Filiado a esta linha de pensamento, Modesto (2009) ensina que não existe o princípio do direito adquirido e nem o da irretroatividade contra a Constituição Federal, pois as normas constitucionais tanto incidem imediatamente como lhes é permitido retroagir. Dessa forma, constata-se a imediata eficácia de tais normas, atingindo as situações jurídicas pretéritas, de maneira explícita. Nesse sentido, posiciona-se o STF pela inadmissibilidade de opor-se o direito adquirido à CF/88.

**O constituinte, ao estabelecer a inviolabilidade do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada, diante da lei (art. 5º, XXXVI), obviamente, excluiu-se dessa limitação,** razão pela qual nada o impedia de excluir, dessa garantia, a situação jurídica em foco. - Assim é que, além de vedar, no art. 37, XIV, a concessão de vantagens funcionais "em cascata", determinou a imediata supressão de excessos da espécie, sem consideração a "direito adquirido", expressão que há de ser entendida como compreendendo, não apenas o direito adquirido propriamente dito, mas também o decorrente de ato jurídico perfeito e da coisa julgada. [...]. Inconstitucionalidade não configurada. Recurso não conhecido. " (STF, RE 140894, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, DJ 09-08-1996, PP-27102, j. em 10/05/1994).

Transformação de cargo de datilógrafo em técnico de planejamento, por desvio de função. Alegação de direito adquirido contra a Constituição. [...]. **Não há direito adquirido contra a Constituição.** Recurso extraordinário conhecido e provido. (STF, 1ª Turma, RE 157.538-RJ, Rel. Min. MOREIRA ALVES, RTJ 151/992, j. em 22/07/1993). (grifo nosso)

O STJ também tem se posicionado a favor da não aplicabilidade do princípio do direito adquirido em face da CF/88:

Mandado de Segurança. Servidor público. Acumulação de cargos. Constituição Federal de 1988. Direito adquirido. Inexistência. **Inexiste direito adquirido contra o texto constitucional, em especial no que se refere a regime jurídico de servidores públicos.** Precedentes do STF. - Impossibilidade de se entender estável o servidor que incida em acumulação de cargos, vedada constitucionalmente. (STJ, Mandado de Segurança nº 7- DF, Rel. Min. MIGUEL FERRANTE, R. Sup. Trib. Just. 2(7)/pp.173, 1990, j. em 12/12/1989)

[...] **Não se há de invocar direito adquirido contra o que posto indubitavelmente na nova ordem constitucional,** em modificação não apenas do texto mas do próprio sistema, até porque **as garantias do direito adquirido se dirigem à lei ordinária e não à Constituição.** [...]

(STJ, Rec. Esp. nº 506 - RJ, Rel. Min. SÁLVIO DE FIGUEIREDO, R. Sup. Trib. Just., Brasília, 2(06)/pp. 360, 1990, j. em 25/09/1989). (grifo nosso)

Constata-se que a jurisprudência dos tribunais superiores é pacífica quanto à inexistência de direito adquirido a regime jurídico de servidores efetivos ocupantes de cargo público, visto que a relação existente entre estes e o Poder Público é estatutária, sendo, então, objetiva e unilateralmente alterável pelo Estado. Ocorre que a mutabilidade do regime não impede a consolidação de vantagens historicamente adquiridas, mas dificulta a concepção patrimonial da função pública (MODESTO, 2009).

### 3.4 Crise na implementação da avaliação de desempenho

As reformas administrativas podem ser entendidas como políticas públicas que objetivam elevar o desempenho de um determinado sistema burocrático, através da introdução de ganhos de eficiência, efetividade e eficácia. No entanto, tais políticas dificilmente logram êxito, e os problemas de performance persistem, impulsionando novas reformulações no Estado para que a Administração possa enfrentar os antigos problemas. Sob esse ponto de vista, vê-se que as reformas se caracterizam por serem de fácil início, mas de manutenção complexa e dificultosa, falhando sequencialmente (REZENDE, 2002). March e Olsen (1983 apud REZENDE, 2002), avaliando as reformas americanas, destacaram que as iniciativas de reforma dificilmente produzem mudanças administrativas substanciais, e que estas não produzem impactos significativos sobre a redução e o controle dos custos administrativos, bem como sobre a eficiência, ou sobre as transformações na estrutura de controles burocráticos.

Da mesma forma que outras medidas tomadas em reformas anteriores acabaram sendo esquecidas no tempo simplesmente por não serem executadas, tem-se a avaliação de desempenho caminhando para o mesmo destino, tendo chances potenciais de falhar como medida de alcance da eficiência administrativa. Para que isso não ocorra, mister se faz a análise doutrinária dos principais fatores

que proporcionam a crise de sua implementação, discutindo-se, ao final, a figura da estabilidade absoluta de fato dos servidores ineficientes.

Diversos autores, como Rezende, Light, Coe e Kaufman dedicam especial atenção no estudo do tema, expondo de maneira clara seus pontos de vista. Rezende (2002, p. 57) informa que as reformas administrativas buscam induzir mudanças “em ambientes altamente institucionalizados, grandes resistências organizadas se estruturam em torno das mudanças, e grandes são as oportunidades para a falha seqüencial”, assim, conclui pela grande probabilidade de resistência à reforma e a conseqüente falha. Compreende que as reformas administrativas são interpretadas como mecanismos de supressão de privilégios funcionais, o que favorece o surgimento de movimentos contrários às mesmas. Informa ou autor (2002, p. 115):

Reformas administrativas tendem a gerar “ondas de resistência organizada”, reduzindo a probabilidade de cooperação dos setores burocráticos. A explicação desencadeia o seguinte nexos causal: a reforma orientada para a elevação do desempenho pode, em alguns contextos e circunstâncias, implicar a “imposição de perdas” sobre setores tradicionalmente beneficiados. O comportamento estratégico desses interesses organizados em torno das perdas é o de “oposição calculada” à mudança. Reformas enfrentam o conflito de interesses que se organizam entre aqueles que pretendem elevar o desempenho e aqueles que se beneficiam com a reduzido desempenho, expressando um conflito inevitável entre elites políticas e elites burocráticas, a depender das propostas de reforma.

Kaufman (1956 apud REZENDE, 2002, p. 57-58) relaciona as falhas na execução à resistência organizada dos setores burocráticos, podendo ser apontados os seguintes fatores: (a) os benefícios advindos da manutenção do *status quo*; (b) a oposição calculada à mudança; e (c) a reduzida capacidade dos atores em realizar as mudanças necessárias em uma política de reforma. O autor explica as razões da resistência ao afirmar:

[...] um conjunto de forças tende a manter a burocracia funcionando nos mesmos padrões. Os benefícios gerados pela manutenção e a oposição à mudança baseada no cálculo estratégico sobre custos e benefícios potenciais nas políticas de reformas representam as fundações sob as quais se assentam as resistências à reforma. Diversos fatores reduzem a capacidade das organizações do setor público para realizar reformas [...]

considerável é o poder que tem estas forças para manter as organizações nos seus padrões habituais de comportamento, de forma que pode ser considerável surpreendente qualquer tentativa bem-sucedida de mudança. As reformas têm poucas chances de ocorrência. Este é um motivo pelo qual muitas organizações morrem antes mesmo de empreender mudanças mais significativas

Observa-se que as mudanças constitucionais culminam em conflitos de interesses entre setores distintos da Administração Pública, que não se harmonizam em torno da performance administrativa, visto que a manutenção “do *status quo* e a minimização dos custos associados às reformas são os caminhos preferidos pelos diversos setores burocráticos” (REZENDE, 2002, p. 58).

Na visão de Light (1997 apud REZENDE, 2002), a razão para a falha seqüencial na reforma administrativa está nos efeitos não-intencionais produzidos pela mesma. Argumenta que uma determinada política produz mais demanda por reformas, oscilando entre linhas de ação e propósitos muitas vezes contraditórias, produzindo um ciclo permanente e conflituoso de reformas. Já Coe (1997 apud REZENDE, 2002) busca explicar o contexto de falhas a partir do conflito estrutural que produz um deslocamento dos objetivos nas organizações. Argumenta que o conflito é gerado por pressões externas à organização, que transformam os objetivos iniciais em metas completamente antagônicas. Tal conflito é resultante do desvio verificado na execução objetivos propedêuticos, onde se perseguem outros que não aqueles formalmente expressos na agenda de reformas. Complementa Rezende (2002, p. 59):

Existe, ainda, um conjunto de explicações que envolvem questões relativas à questão da incerteza, da complexidade e da ambigüidade presentes nas reformas. As reformas dificilmente conseguem atrair a atenção dos atores sociais, obtendo a centralidade na agenda por um tempo prolongado. Neste sentido, as reformas usualmente têm um considerável ímpeto inicial, o qual tende a se dissipar no tempo, reduzindo as chances de cooperação dos atores estratégicos com a agenda de reformas.

Constata-se que as reformas administrativas, juntamente com os procedimentos adotados para a melhoria da Administração, não surtem os efeitos necessários devido à falta de colaboração dos atores responsáveis pela sua



implementação e sucesso. Verifica-se que os atores institucionais e sociais falham na adoção das medidas necessárias para a eficiência do poder Público, o que, inevitavelmente, influenciará na qualidade dos serviços prestados, provocando a insatisfação popular e a demanda por novas e desnecessárias reformas. No entendimento de Santos e Cardoso (2001, p. 35):

[...] no Brasil, até hoje a avaliação de desempenho na Administração Federal não obteve êxito nas tentativas de libertar-se da discricionariedade, da tolerância, do paternalismo, da condescendência, e mesmo da displicência que sempre condenaram os instrumentos de avaliação dos servidores ao desuso, em pouco tempo. A experiência mais recente tem repetido as distorções verificadas no passado, especialmente a falta de uniformidade na aplicação dos critérios de aferição de desempenho, decorrente da diversidade de chefias responsáveis pela avaliação.

A não-colaboração espontânea no processo de modernização estatal acaba ferindo o princípio constitucional da eficiência, permitindo a manutenção do estado letárgico o qual toda a sociedade é conhecedora. Na lição de Mello (1992, p. 230):

Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório mas a todo sistema de comando. É a mais grave forma de ilegalidade ou de inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irrenunciável a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com o ofendê-lo, abatem-se as vigas os sustêm, e alui-se a estrutura neles esforçada.

Para que a Administração Pública brasileira possa ser considerada como uma das melhores no plano internacional e, conseqüentemente, cumpra com seu papel constitucionalmente imposto, necessário se faz realizar um trabalho de conscientização junto aos atores responsáveis pela mudança. Quando da elaboração da estratégia de reforma, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE (BRASIL, 1997, p. 23) publicou documento no qual traçava as orientações para a nova política de recursos humanos no qual afirmava:

[...] é necessário renovar a administração burocrática, que no núcleo estratégico ainda se justifica pela sua segurança e efetividade, através de uma política de profissionalização do serviço público; ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanentes, de uma efetiva administração salarial, ao mesmo tempo que se introduz no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho

O MARE deixou claro que a Administração somente poderia se desenvolver a contento se aplicasse, em seu cotidiano, a prática de avaliação, tanto institucional quando individual, para que os pontos fortes e fracos possam ser identificados e corrigidos. Na visão de Ala-Harja e Helgason (2000), uma cultura voltada para a gestão de desempenho não surge do dia para a noite, mas não pode ser considerado como utopia, bastando alguns passos concretos para que sua adoção seja popularizada na Administração. Para tanto, é de fundamental importância o apoio mútuo dos gestores e dos servidores, dando-se o devido valor à prática avaliativa como uma estratégia formal, proporcionando uma maior integração entre avaliadores e avaliados, ficando evidentes a seriedade, a qualidade técnica e as possibilidades de benefícios advindos do processo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As sucessivas crises do Estado foram marcadas por profundas modificações em sua anatomia legal, com alterações substanciais na divisão de poderes e na regulação da vida administrativa. Com o advento do Estado Moderno, observou-se o mesmo movimento reformista, com o objetivo de identificar as fraquezas do Poder Público e implementar políticas de reforma capazes de superá-las. No entanto, nas últimas décadas, verificou-se que as principais alterações atingiram, especialmente, a vida da Administração Pública, visto que, através desta, o Estado realiza o seu poder de império e atende as demandas sociais.

No Brasil, os movimentos de reforma iniciaram-se a partir do período getulista, passando pela redemocratização e pela ditadura, até os dias atuais, na nova república. Durante esta evolução histórica, a Administração Pública pátria testemunhou ciclos de centralização e de descentralização, seguindo um movimento pendular. Paralelamente, viu-se o país passar de um Estado extremamente patrimonialista para um burocrata e, posteriormente, gerencial. Na última fase de mudanças constitucionais, ocorreu a aprovação da EC nº 19/98 que inseriu o Poder Público nacional, segundo defendem alguns doutrinadores, como Bresser-Pereira, no rol de países que rumam à modernidade administrativa, baseado em uma política de resultados.

Conseqüência jurídica imediata foi a introdução da eficiência como princípio orientador do cotidiano administrativo. A partir de então, toda a Administração Pública, incluindo nela seus agentes, deveria estar orientada não somente com o fim primeiro de suas ações, mas com a qualidade das mesmas e os resultados efetivamente alcançados. O gestor e seus subordinados devem estar preocupados com a satisfação da sociedade em face das atividades desenvolvidas diuturnamente.

De maneira derivada, mas explícita, a EC nº 19/98 influenciou o tratamento jurídico dado ao instituto da estabilidade, fazendo com que fossem expandidas as hipóteses em que um servidor público estável pudesse ser exonerado de seu cargo. Tal conseqüência da reforma administrativa foi derivada porque a intenção da mesma não foi exclusivamente atingir a estabilidade, mas esta foi reformulada em face do sentimento de proporcionar maior eficiência às ações públicas. Como existia

uma demanda generalizada pela melhoria das atividades públicas e a imagem do servidor estava impregnada pela desídia e pela corrupção, coube ao legislador constitucional responder ao conclave popular e efetivamente por fim às práticas desvirtuosas existentes no serviço público.

Observou-se que o instituto da estabilidade foi criada para proteger os servidores públicos contra as oscilações de poder ocasionadas pela democracia. Dessa forma, não se estaria somente protegendo o servidor que não fosse filiado ao partido político vencedor, mas também toda a sociedade, que não seria prejudicada pelas sucessivas interrupções na prestação do serviço público essencial. Contudo, a proteção acabou sendo considerada como uma armadilha, visto a insensibilidade de alguns servidores para com a importância de suas funções. Objetivando cumprir o papel de defensor do interesse público, o legislador acabou por instituir, entre outras hipóteses, a figura da avaliação de desempenho e a exoneração em caso de verificação de insuficiência periódica.

Com as alterações constitucionais, não restam dúvidas de que a estabilidade continua a existir, mesmo que flexibilizada, contrariamente à teoria extintiva apregoada por alguns doutrinadores. Não quis o legislador por fim a esta importante conquista dos servidores e da própria sociedade, mas acabar com o sentimento de impunidade existente. À medida que a Constituição Federal de 1988 passou a tratar da maior flexibilização do referido instituto, trouxe garantias para que gestores inescrupulosos não se utilizassem de seus dispositivos para perseguir opositores. Os princípios do contraditório e da ampla defesa são explícitos na letra da lei.

Constata-se que, apesar de ter sido publicada há mais de dez anos, muitos entes da federação não implementaram, em seus cotidianos administrativos, a avaliação periódica de desempenho. Isto se dá pela falta de aprovação, nos legislativos locais, da lei complementar exigida constitucionalmente. Pela falta de parâmetros legais claros, a doutrina dedica-se a estabelecer, por conta própria, os conceitos de avaliação de desempenho e a quais valores se deve dar maior atenção. Tal trabalho pode constituir importante contribuição na confecção da legislação competente.

Observou-se, no caso concreto, que os entes mais avançados na matéria são a União e o Estado de Minas Gerais. O primeiro, no mesmo ano de aprovação da EC nº 19/98 enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar PLP

nº 248/1998, com o objetivo de estabelecer os critérios gerais a serem adotados em âmbito nacional. Apesar da celeridade da iniciativa, o trâmite do processo legislativo acha-se lento, visto, depois de tantos anos, ainda não ter sido aprovado. Já em Minas Gerais, apesar de ser ente federado com competência legislativa mais restrita, foi pioneiro e aprovou sua Lei Complementar nº 71 no ano de 2003. Apesar de terem âmbitos de atuação distintos, constatou-se que há profundas semelhanças entre ambas, ao se verificar os critérios adotados para a avaliação e os dispositivos orientadores do processo exoneratório. Exemplo claro é a chance que se dá ao servidor ineficiente para que o mesmo possa se capacitar e melhorar seu conceito nas avaliações futuras, bem como a necessidade de mais de um conceito insatisfatório para que se possa deflagrar a temida medida administrativa.

Diante da facilitação dada às possibilidades de exoneração, surgiu a discussão em torno da aplicação das novas regras aos servidores que já se encontravam devidamente estabilizados em seus cargos antes da EC nº 19/98. A doutrina trava acalorado debate sobre a possibilidade de retroatividade das normas reformadas, pondo em risco o princípio do direito adquirido. Apesar da existência de duas correntes distintas, pugna-se pela tese de que não existe direito adquirido em face da Constituição Federal, confirmada em inúmeros julgados dos tribunais superiores (STF e STJ).

Conclui-se que as reformas administrativas, muitas vezes, não conseguem atingir a totalidade de seus objetivos, fazendo com que, tempos depois, sejam necessárias novas políticas reformadoras. Em alguns casos, o próprio êxito reformista provoca a mudança na realidade da Administração, ocasionando o surgimento de novas demandas. Com a EC nº 19/98 a situação não foi diferente e percebeu-se que seus objetivos principais, elaborados pela MARE, ainda não foram completamente atingidos. A falha seqüencial na implementação da avaliação periódica de desempenho nos órgãos públicos tem sua causa na falta de colaboração dos agentes, gestores e subordinados, que vêem no sistema avaliativo um meio de extinção de privilégios. Ainda não se popularizou entre o setor público a concepção de que a avaliação é de fundamental importância para a construção de uma Administração eficiente, capaz de identificar suas dificuldades e as soluções necessárias, mesmo que para isso seja imprescindível a exoneração de colaboradores inaptos a continuar no serviço público.

## REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. In. **Revista do Serviço Público**. Ano 51, n.4 (Out-Dez/2000). Brasília: ENAP, 2000.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 12<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

ALEXY, Robert. **Derecho y razon practica**. México: Distribuciones Fontamara, 1993.

ATAÍDE, Pedro Antonio Bertone. O desenvolvimento da cultura de avaliação. In.: **Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública**, Brasília, 6 a 8 de agosto de 2002. – Brasília: MP, SEGES, 2002.

AZEVEDO, Andréa; PASQUIS, Richard; BURSZTYN, Marcel. A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. In. **Revista do Serviço Público**. Ano 58, n.1 (Jan/Mar 2007). Brasília: ENAP, 2007.

AZEVEDO, Clovis Bueno de; LOUREIRO; Maria Rita. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. In. **Revista do Serviço Público**. Ano 54, n.1 (Jan-Mar/2003). Brasília: ENAP, 2003.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Tradução de

BAZILLI, Roberto Ribeiro. *Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público: Nova Modalidade de Parceria*. In. **Revista dos Tribunais**. São Paulo: v. 779, p. 79-92, set. 2000.

BERQUÓ, Laura Taddei Alves Pereira Pinto. O princípio da eficiência e o setor público não-estatal. In.: **Prim@ Facie** – ano 3, n. 4, jan./jun. 2004.

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BRASIL. **Código de Processo Civil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei de Introdução ao Código Civil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del4657.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2009.

BRASIL. STF. **Mandado de Segurança nº 21.705**. Rel. Min. Maurício Corrêa. In. **Diário da Justiça** 16.04.1996.

\_\_\_\_\_. Recurso Extraordinário nº 140894: Rel. Min. Ilmar Galvão. In. **Diário da Justiça**. 09-08-1996, p.27.

\_\_\_\_\_. Recurso Extraordinário nº 157.538-RJ: Rel. Min. Moreira Alves. In. **RTJ**. 151/992, em 22/07/1993.

BRASIL. STJ. Mandado de Segurança nº 7- DF. Rel. Min. Miguel Ferrante. In. **Revista do Superior Tribunal de Justiça**. Brasília, 2(7)/pp.173, 1990, em 12/12/1989.

\_\_\_\_\_. Recurso Especial nº 506 – RJ. Rel. Min. Sálvio de Figueiredo. In. **Revista do Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, 2(06)/pp. 360, 1990, em 25/09/1989.

BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Nova Política de Recursos Humanos**. Cadernos MARE da Reforma do Estado, nº 11, Brasília: MARE, 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Estabilidade Desejada**. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/ver\\_file\\_3.asp?id=731](http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=731)>. Acesso em: 15 mar. 2009.

\_\_\_\_\_. **Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 42 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 3).

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.



CHIAVENATO, Idalberto. **Desempenho humano nas empresas: como desenhar cargos e avaliar o desempenho**. 5ed. São Paulo: Atlas, 2001.

COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. A Emenda Constitucional 19/98 e o Princípio da Eficiência na Administração Pública. In. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 27, p. 210-217, abr./jul. 1999.

COUTINHO, Ana Luísa Cellino. A Estabilidade do Servidor Público na Reforma Administrativa. In. **Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado de Pernambuco – ESMAPE**. Recife. v.4. nº 9. Jan/Jun 1999.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DIAS, Jefferson Aparecido. **Princípio da Eficiência & Moralidade Administrativa: A submissão do Princípio da Eficiência à Moralidade Administrativa na Constituição Federal de 1988**. 2ª Edição. CIDADE: Juruá Editora, 2008.

DINIZ, Eli; LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. **Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia**. Brasília: IPEA/CEPAL, 1986.

ENGELS, Friedrich. A Origem da Família, da propriedade privada e do Estado. In: MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. In. **Obras Escolhidas**. Vol. 3. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980.

FARIA, Edmur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo Positivo**, 2. ed., São Paulo: RT, 1998.

FARIAS, Pedro César Lima de. O perfil do novo servidor público. In. **Balço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública**. Brasília: MP, SEGES, 2002.

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno**. Trad. Carlos Coccioli. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **O Dicionário da Língua Portuguesa**. 3. ed. São Paulo: Positivo Editora, 2004.

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

FREITAS, Vitor Sousa. **A crise do Estado e a práxis constitucional brasileira**. Disponível em: <<http://www.nepe.ufsc.br/control/artigos/artigo50.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2009.

GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. In.: **Revista do Serviço Público**. Ano 54, n.4 (Out-Dez/2003). Brasília: ENAP, 2003.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 4. ed., São Paulo: Saraiva, 1995.

GRECO FILHO, Vicente. **Direito Processual Civil Brasileiro**. Vol. 2. São Paulo: Saraiva, 2006.

GUIMARÃES FILHO, João Rodrigues. **A estabilidade do servidor público concorre para a manutenção do interesse público e eficiência na Administração Pública**. Monografia apresentada à Coordenação Geral da Pós-Graduação, da Pesquisa e Extensão, do Instituto de Ciências Sociais – ICS do Centro de Ensino Unificado do Distrito Federal, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Público. Brasília-DF. 2004.

GUIMARÃES, Tomás. A; NADER, Rosa M.; RAMAGEM, Sérgio P. **Avaliação de desempenho de pessoal: uma metodologia integrada ao planejamento e à avaliação organizacionais**. *Rap*, Rio de Janeiro, v.32, n.06, p.43-61, nov./dez. 1998.

HAMPTON, David R. **Administração contemporânea: teoria, práticas e casos**. 3.ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1992.

HANSEN, Adriana de Oliveira; SILVA, Marco Antonio Costa da. Avaliação de Desempenho nas Organizações Públicas. In: **IX SEMEAD – Seminários em Administração FEA-USP**. São Paulo, 2006.

HARADA, Kiyoshi. **Sistema previdenciário dos servidores públicos**. Palestra proferida no 'Seminário Comemorativo 20 anos da NDJ' realizado em São Paulo, no Maksoud Plaza, no período de 27-11-2005 a 02-12-2005. Disponível em: <[http://www.lex.com.br/noticias/artigos/default.asp?artigo\\_id=965639&dou=1](http://www.lex.com.br/noticias/artigos/default.asp?artigo_id=965639&dou=1)>. Acesso em: 20 abr. 2009.

HELD, David; MCGREW, Anthony. **Prós e contras da Globalização**. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

HERNANDEZ, Ary César. **O contraditório e a ampla defesa no processo administrativo**. Disponível em: <[http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_publicacao\\_divulgacao/doc\\_gra\\_doutrina\\_civel/civel%2052.pdf](http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_publicacao_divulgacao/doc_gra_doutrina_civel/civel%2052.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2009.

JANN, Werner; REICHARD, Christoph. Melhores práticas na modernização do Estado. In. **Revista do Serviço Público**. Ano 53, n.3 (Jul-Set/2002). Brasília: ENAP, 2002.

JUCÁ, Maria Carolina Miranda. Crise e reforma do Estado: as bases estruturantes do novo modelo. In. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 61, jan. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3598>>. Acesso em: 23 mar. 2009.

KUMAR, Krishan. **Da Sociedade Pós-Industrial à Pós-Moderna**: novas teorias sobre o mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. In.: **Revista do Serviço Público**. Ano 49, n.2 (Abr-Jun/1998). Brasília: ENAP, 1998.

LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. **Comentários à Reforma Administrativa**. São Paulo: RT, 1998.

MACHADO, Érica Máximo; UMBELINO, Lícia Maria. **A questão da estabilidade do servidor público no Brasil**: perspectivas de flexibilização. Brasília: ENAP, 1995.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. 24ª ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 2. ed., São Paulo: RT, 1998.

MEDEIROS, Sérgio Monteiro. Estado em crise: breve análise, vista sob a perspectiva da conformação do Estado neosocial. In. **Prim@ Facie**. ano 2, n. 2, jan./jun. 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. **Elementos de direito administrativo**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

\_\_\_\_\_. **Regime dos Servidores da Administração Direta e Indireta**, 3. ed., São Paulo: Malheiros, 1995.

MELO, José Tarcísio de Almeida. **Reformas: Administrativa, Previdenciária e do Judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MENEZES, Joyceane Bezerra de. O princípio da eficiência na administração pública brasileira: instrumentalização, destinação e controle. In. **Pensar**. Fortaleza, v. 10, n. 10, p. 57-66, fev. 2005.

MENEZES DIREITO, Carlos Alberto. **Credibilidade e governabilidade**. BDJur, Brasília, DF. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/9347>>. Acesso em: 20 mar. 2009.

\_\_\_\_\_. **Reforma administrativa: a emenda nº 19/98**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 213, p. 133-139, jul./set. 1998.

MODESTO, Paulo. **Reforma administrativa e direito adquirido**. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/RH/Adquirido.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2009.

MORAES, Alexandre de. **Reforma administrativa**. Emenda constitucional n.º 19/98. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MORAES, Ana Luísa Zago de. Os modelos de Estado e as características da jurisdição. In. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**. Março de 2008. Vol. 3 N.1, p. 66-70.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Apontamentos sobre a reforma administrativa: emenda constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

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

NESSUNO, Marianne. Organização dos usuários, participação na gestão e controle das organizações sociais. In: PETRUCCI, Vera e SCHWARZ, Letícia (Org.). **Administração pública gerencial: a reforma de 1995**. Ensaio sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: UnB/ENAP, 1999.

OLIVEIRA, Marcos José Tavares de. **O princípio da eficiência e os novos rumos da administração pública brasileira**. Monografia apresentada no curso de Pós-graduação *lato sensu* em Direito do Estado (Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito Tributário) da Universidade Cândido Mendes – UCAM. Brasília, 2007.

PESSOA, Robertônio. **Curso de Direito Administrativo Moderno**. Brasília: Consulex, 2000.

RANDS, Maurício. A Reforma Administrativa e a Estabilidade do Servidor. In. **Informativo Consulex**. Ano XIII, v.23. Brasília, 1999.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 16<sup>a</sup>. Ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

REGIS, André. **O novo federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

REZENDE, Flávio da Cunha. O dilema do controle e a falha seqüencial nas reformas gerenciais. In. **Revista do Serviço Público**. Ano 53, n.3 (Jul-Set/2002). Brasília: ENAP, 2002.

\_\_\_\_\_. Razões da crise de implementação do Estado Gerencial: Desempenho *versus* Ajuste Fiscal. In. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 19, p. 111-121, nov. 2002.

REZENDE, Karina Munari. O Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa (art. 37, caput, CF) e sua aplicação na jurisprudência do STF, do STJ e do TRF da 4ª Região após a Emenda Constitucional nº 19/98. In. **Revista Virtual da AGU nº 44**. Ano V – Set/2005. Disponível em: <[http://www.escola.agu.gov.br/revista/Ano\\_V\\_setembro\\_2005/karina-principio\\_constitucional.pdf](http://www.escola.agu.gov.br/revista/Ano_V_setembro_2005/karina-principio_constitucional.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2009.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

ROCHA, Sabrina Araújo Feitoza Fernandes. **Direito adquirido**: Da interpretação constitucional a uma interpretação política pelo Supremo Tribunal Federal na taxação dos inativos. Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Direito da Faculdade de Direito do Recife, UFPE. Recife, 2006.

SANTO, Alexandre do Espírito. **Estruturando a avaliação participativa de desempenho: fundamentos, estratégias, práticas e modelos**. Londrina: Midiograf, 1997.

SANTOS, Luíz Alberto. **Reforma administrativa no contexto da democracia**. Brasília: DIAP/Arko Advice Ed, 1997.

\_\_\_\_\_; CARDOSO, Regina Luna dos Santos. Avaliação de Desempenho da Ação Governamental no Brasil: Problemas e Perspectivas. In. **XV Concurso de Ensayos del CLAD “Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental”**. Caracas, 2001.

SILVA. De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

SOUTO, Raquel Buzatti. (In)efetividade dos direitos humanos frente a crise do modelo estatal. In. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**. Julho de 2007. Vol. 2, N.2, p 17-31

SOUZA, Antonio Ricardo de; ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. O estado da reforma: balanço da literatura em gestão pública (1994/2002). In.: **Revista do Serviço Público**. Ano 54, n.2 (Abr-Jun/2003). Brasília: ENAP, 2003.

SOUZA. Éder. **Concurso Público**: Doutrina e jurisprudência. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

TIMM, Luciano Benetti; TONIOLO, Giuliano. A aplicação do princípio da eficiência à administração pública: levantamento bibliográfico e estudo da jurisprudência do TJRS. In. **Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 43-54, jul./dez. 2007.

VETTORATO, Gustavo. O conceito jurídico do princípio da eficiência da Administração Pública. Diferenças com os princípios do bom administrador, razoabilidade e moralidade. In. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 176, 29 dez. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4369>>. Acesso em: 25 abr. 2009.

WARLICH, Beatriz. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas. Uma apreciação geral. In.: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 18, no 1, jan./mar, 1984.



## ANEXO A PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR (PLP) Nº 248/1998

Disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável, e dá outras providências

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

**CAPÍTULO I**  
**DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º Esta Lei Complementar disciplina a perda de cargo público com fundamento no art. 41, § 1º, III, da Constituição Federal.

Art. 2º As disposições desta Lei Complementar aplicam-se aos servidores públicos estáveis da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 3º As normas gerais sobre processo administrativo são aplicáveis subsidiariamente aos preceitos desta Lei Complementar, observado o respectivo âmbito de validade.

**CAPÍTULO II**  
**DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE SERVIDOR PÚBLICO**

**Seção I**

**Dos Critérios de Julgamento e Conceitos de Avaliação**

Art. 4º O servidor público submeter-se-á a avaliação anual de desempenho, obedecidos aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, do contraditório e da ampla defesa.

§ 1º O órgão ou a entidade dará conhecimento prévio a seus servidores dos critérios, das normas e dos padrões a serem utilizados para a avaliação de desempenho de que trata esta Lei Complementar.

§ 2º A avaliação anual de desempenho de que trata esta Lei Complementar será realizada mediante a observância dos seguintes critérios de julgamento:

- I - qualidade de trabalho;
- II - produtividade no trabalho;
- III - iniciativa;
- IV - presteza;
- V - aproveitamento em programas de capacitação;
- VI - assiduidade;
- VII - pontualidade;
- VIII - administração do tempo;
- IX - uso adequado dos equipamentos de serviço.

§ 3º Os critérios de julgamento a que se refere o parágrafo anterior poderão ser adaptados, em conformidade com as peculiaridades das funções do cargo exercido pelo servidor e com as atribuições do órgão ou da entidade a que esteja vinculado.

§ 4º Os sistemas de avaliação deverão prever em regulamento, observado o mínimo de sessenta por cento de ponderação para os critérios referidos nos incisos I a V do § 2º, escala de pontuação adotando os seguintes conceitos de avaliação:

- I - excelente;
- II - bom;
- III - regular;
- IV - insatisfatório.

§ 5º Receberá o conceito de desempenho insatisfatório o servidor estável cuja avaliação total, considerados todos os critérios de julgamento, seja igual ou inferior a quarenta por cento da pontuação máxima admitida.

## Seção II Do Processo de Avaliação

Art. 5º A avaliação anual de desempenho será realizada por comissão de avaliação composta por três servidores estáveis, todos de nível hierárquico não inferior ao do servidor a ser avaliado, sendo um o seu chefe imediato e tendo dois deles pelo menos três anos de exercício no órgão ou na entidade a que ele esteja vinculado.

§ 1º A avaliação será homologada pela autoridade imediatamente superior, dela dando-se ciência ao interessado.

§ 2º O conceito da avaliação anual será motivado exclusivamente com base na aferição dos critérios previstos nesta Lei Complementar, sendo obrigatória a indicação dos fatos, das circunstâncias e dos demais elementos de convicção no termo final de avaliação, inclusive o relatório relativo ao colhimento de provas testemunhais e documentais, quando for o caso.

§ 3º É assegurado ao servidor o direito de acompanhar todos os atos de instrução do processo que tenha por objeto a avaliação de seu desempenho.

§ 4º O servidor será notificado do conceito anual que lhe for atribuído, podendo requerer reconsideração para a autoridade que homologou a avaliação no prazo máximo de dez dias, cujo pedido será decidido em igual prazo.

Art. 6º Contra a decisão relativa ao pedido de reconsideração caberá recurso hierárquico de ofício e voluntário, no prazo de dez dias, na hipótese de confirmação do conceito de desempenho atribuído ao servidor.

Art. 7º Os conceitos anuais atribuídos ao servidor, os instrumentos de avaliação e os respectivos resultados, a indicação dos elementos de convicção e prova dos fatos narrados na avaliação, os recursos interpostos, bem como as metodologias e os critérios utilizados na avaliação, serão arquivados em pasta ou base de dados individual, permitida a consulta pelo servidor a qualquer tempo.

## Seção III Do Treinamento Técnico do Servidor com Desempenho Insatisfatório ou Regular

Art. 8º O termo de avaliação anual, quando concluir pelo desempenho insatisfatório ou regular do servidor, indicará as medidas de correção necessárias, em especial as destinadas a promover a respectiva capacitação ou treinamento.

Art. 9º O termo de avaliação obrigatoriamente relatará as deficiências identificadas no desempenho do servidor, considerados os critérios de julgamento previstos nesta Lei Complementar.

Art. 10. As necessidades de capacitação ou treinamento do servidor cujo desempenho tenha sido considerado insatisfatório ou regular serão consideradas e priorizadas no planejamento do órgão ou da entidade.

### CAPITULO III DA PERDA DE CARGO POR INSUFICIÊNCIA DE DESEMPENHO

#### Seção I Do Processo de Desligamento

Art. 11. Será exonerado o servidor estável que receber:

I - dois conceitos sucessivos de desempenho insatisfatório; ou

II - três conceitos interpolados de desempenho insatisfatório nas últimas cinco avaliações.

Art. 12. Observado o disposto nos arts. 5º a 11 desta Lei Complementar, confirmado o segundo conceito sucessivo ou o terceiro interpolado de desempenho insatisfatório, o recurso hierárquico será encaminhado à autoridade máxima do órgão ou da entidade para decisão irrecurável em sessenta dias.

Art. 13. É indelegável a decisão dos recursos administrativos previstos nesta Lei Complementar.

#### Seção II Da Publicação da Decisão Final

Art. 14. O ato de desligamento será publicado, de forma resumida, no órgão oficial, com menção apenas do cargo, do número da matrícula e lotação do servidor.

### CAPÍTULO IV DA DISPENSA DO SERVIDOR EM ATIVIDADE EXCLUSIVA DE ESTADO

Art. 15. Desenvolve atividade exclusiva de Estado, no âmbito do Poder Executivo da União, o servidor integrante das carreiras de:

I - Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional e Assistente Jurídico da Advocacia-Geral da União;

II - Procurador e Advogado dos órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União;

III - Defensor Público da União;

IV - Policial Federal, Policial Rodoviário Federal e Policial Ferroviário Federal; e

V - de carreiras cujos cargos sejam privativos de brasileiro nato.

Parágrafo único. No âmbito do Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, desenvolve atividade exclusiva de Estado o servidor integrante de carreiras, cujos cargos tenham funções equivalentes e similares às inerentes às carreiras mencionadas neste artigo.

Art. 16. A exoneração do servidor estável a que se refere o artigo anterior somente ocorrerá após processo administrativo em que lhe seja assegurado o contraditório e a ampla defesa.

### CAPÍTULO V DA CONTAGEM DOS PRAZOS

Art. 17. Os prazos previstos nesta Lei Complementar começam a correr a partir da data da cientificação ou publicação oficial, excluindo-se da contagem o dia do início e incluindo-se o do vencimento.

§ 1º Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia que não houver expediente ou se este for encerrado antes da hora normal.

§ 2º Os prazos previstos nesta Lei Complementar contam-se em dias corridos.

Art. 18. Salvo motivo de força maior devidamente comprovado, os prazos processuais previstos nesta Lei Complementar não serão prorrogados.

Art. 19. Esta Lei Complementar entra em vigor no prazo de noventa dias, a partir de sua publicação.

## ANEXO B LEI COMPLEMENTAR Nº 71/2003

Institui a avaliação periódica de desempenho individual, disciplina a perda de cargo público e de função pública por insuficiência de desempenho do servidor público estável e do detentor de função pública na Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências.

O Governador do Estado de Minas Gerais.

Faço saber que a Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - O servidor estável ocupante de cargo de provimento efetivo e o detentor de função pública, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, serão submetidos, anualmente, a avaliação de desempenho individual.

§ 1º O servidor e o detentor de função pública, de que trata o caput, ocupantes de cargo de provimento em comissão ou em exercício de função de confiança serão avaliados nos termos de regulamento.

§ 2º A avaliação de que trata o caput poderá ser aplicada aos servidores ocupantes exclusivamente de cargos de provimento em comissão integrantes do Quadro Geral previsto nas Leis Delegadas nº - s 174 e 175, de 26 de janeiro de 2007, excetuados os ocupantes dos cargos de Diretor-Geral, Vice-Diretor-Geral, Presidente, Reitor e Vice-Reitor e dos constantes no Anexo VIII da Lei Delegada nº 174, de 2007, nos termos de regulamento.

§ 3º A exceção prevista no § 2º não se aplica ao servidor ocupante do cargo de Diretor-Geral da Fundação João Pinheiro.

Art. 2º Os sistemas e os critérios da avaliação de desempenho individual de que trata esta lei complementar serão estabelecidos em regulamento.

§ 1º Será considerado insatisfatório o desempenho do servidor que obtiver resultado inferior a 50% (cinquenta por cento) da pontuação máxima na avaliação de desempenho.

§ 2º O órgão ou entidade dará ao servidor conhecimento prévio das normas e dos critérios a serem aplicados na avaliação de desempenho.

Art. 3º - A ADI do servidor estável ocupante de cargo de provimento efetivo e do detentor de função pública, de que trata o "caput" do art. 1º, será realizada por Comissão de Avaliação constituída, paritariamente, por membros indicados ou eleitos pelos avaliados e por membros indicados pelo órgão ou pela entidade nos quais o servidor ou o detentor de função pública estiver em exercício, nos termos de regulamento.

Art. 4º - É assegurado ao servidor ou detentor de função pública o direito de acompanhar todos os atos de instrução do processo que tenha por objeto a avaliação de seu desempenho.

§ 1º - Durante o processo de avaliação de desempenho, o servidor poderá manifestar-se, por escrito, sobre as condições de trabalho oferecidas pelo órgão ou entidade, as quais deverão ser levados em consideração pela Comissão, para atribuição do conceito.

§ 2º - O processo de avaliação de desempenho poderá ser acompanhado por representante dos servidores, na forma de regulamento.

§ 3º - Mediante solicitação do servidor, o sindicato ou entidade representativa de classe poderá indicar um representante para acompanhar o processo de avaliação, sendo-lhe assegurada manifestação.

§ 4º - Caso não haja indicação do representante a que se refere o § 3º ou na impossibilidade de seu comparecimento, a avaliação será realizada sem a sua presença.

§ 5º - O servidor ou detentor de função pública será notificado do conceito anual que lhe for atribuído, cabendo pedido de reconsideração, no prazo máximo de dez dias, a quem o avaliou, que decidirá em igual prazo.

§ 6º - Contra a decisão relativa ao pedido de reconsideração, caberá, no prazo de dez dias, recurso hierárquico com efeito suspensivo à autoridade máxima do órgão ou da entidade em que o servidor estiver em exercício, que a julgará, no prazo máximo de vinte dias, com base em parecer elaborado pela Comissão de Recursos, e será, nessa matéria, a última instância administrativa.

Art. 5º - Serão arquivados em pasta ou base de dados individual, permitida a consulta pelo servidor ou detentor de função pública a qualquer tempo:

- I - (Revogado pelo art. 14 da Lei Complementar nº 96, de 17/1/2007.)
- II - os instrumentos de avaliação e os respectivos resultados;
- III - a indicação dos elementos de convicção e das provas dos fatos relatados na avaliação;
- IV - os recursos interpostos;
- V - (Revogado pelo art. 14 da Lei Complementar nº 96, de 17/1/2007.)

Art. 6º - Quando concluir pelo desempenho insatisfatório ou regular do servidor efetivo ou de detentor de função pública, o termo de avaliação anual incluirá o

relato das deficiências identificadas e a indicação das medidas de correção necessárias.

§ 1º - Serão consideradas e atendidas as necessidades de capacitação e treinamento do servidor ou detentor de função pública cujo desempenho tenha sido considerado insatisfatório.

§ 2º - Serão consideradas e priorizadas as necessidades de capacitação e treinamento do servidor ou detentor de função pública cujo desempenho tenha sido considerado regular.

Art. 7º - (Revogado pelo art. 5º da Lei Complementar nº 104, de 4/8/2008.)

Art. 8º - O art. 249 da Lei nº 869, de 5 de julho de 1952, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 249 - A pena de demissão será aplicada ao servidor que:

- I - acumular, ilegalmente, cargos, funções ou cargos com funções;
- II - incorrer em abandono de cargo ou função pública pelo não comparecimento ao serviço sem causa justificada por mais de trinta dias consecutivos ou mais de noventa dias não consecutivos em um ano;
- III - aplicar indevidamente dinheiros públicos;
- IV - exercer a advocacia administrativa;
- V - receber em avaliação periódica de desempenho:
  - a) dois conceitos sucessivos de desempenho insatisfatório;
  - b) três conceitos interpolados de desempenho insatisfatório em cinco avaliações consecutivas; ou
  - c) quatro conceitos interpolados de desempenho insatisfatório em dez avaliações consecutivas.

Parágrafo único. Receberá conceito de desempenho insatisfatório o servidor cuja avaliação total, considerados todos os critérios de julgamento aplicáveis em cada caso, seja inferior a 50% (cinquenta por cento) da pontuação máxima admitida."

Art. 9º - (Revogado pelo art. 14 da Lei Complementar nº 96, de 17/1/2007.)

Art. 10 - O servidor somente será demitido por desempenho insatisfatório após processo administrativo, na forma dos arts. 218 a 243 da Lei nº 869, de 5 de julho de 1952, em que lhe seja assegurado o contraditório e a ampla defesa.

Art. 11 - Compete à autoridade máxima do órgão ou entidade a demissão de que trata esta Lei, cabendo recurso com efeito suspensivo, no prazo de quinze dias, ao Conselho de Administração de Pessoal - CAP -, que decidirá em trinta dias e que será, nesta matéria, a última instância recursal em via administrativa.

§ 1º - Na hipótese de o processo administrativo decidir pela perda do cargo de servidor que desenvolve atividade exclusiva de Estado, o servidor será notificado da decisão antes da publicação do ato de demissão, sendo-lhe assegurado o direito de requerer reconsideração com efeito suspensivo, no prazo máximo de quinze dias, à autoridade responsável pela demissão, que decidirá em igual prazo.



§ 2º - Contra a decisão de que trata o § 1º deste artigo, poderá ser interposto, no prazo de trinta dias, recurso com efeito suspensivo ao CAP, que decidirá em igual prazo e que será, nesta matéria, a última instância recursal em via administrativa.

§ 3º - Para fins do disposto neste artigo, o presidente do CAP somente votará em caso de empate.

Art. 12 - O ato de demissão será publicado, de forma resumida, no órgão oficial dos Poderes do Estado, com menção ao cargo ou função, ao número de matrícula e à lotação do servidor ou detentor de função pública.

Art. 13 - Esta Lei Complementar será regulamentada no prazo de noventa dias contados da data de sua publicação.

Art. 14 - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 15 - Revogam-se as disposições em contrário.

Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, aos 30 de julho de 2003.

Aécio Neves - Governador do Estado.