



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO

JORDANA COSTA MARINHO

**A GARANTIA DA ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO EM FACE DA
CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

FORTALEZA
2015

JORDANA COSTA MARINHO

**A GARANTIA DA ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO EM FACE DA
CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

Monografia submetida à Coordenação do
Curso de Graduação em Direito da
Universidade Federal do Ceará, como
requisito parcial para a obtenção do Título
de Bacharel em Direito.

Áreas de concentração: Direito
Administrativo e Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Me. William Paiva
Marques Júnior

FORTALEZA

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca da Faculdade de Direito

M335g Marinho, Jordana Costa.
A garantia da estabilidade do servidor público em face da constitucionalização do
princípio da eficiência / Jordana Costa Marinho. – 2015.
82 f.: 30 cm.

Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,
Curso de Direito, Fortaleza, 2015.
Orientação: Prof. Me. William Paiva Marques Júnior.

1. Direito constitucional. 2. Administração pública – Avaliação. I. Título.

CDD 342

JORDANA COSTA MARINHO

**A GARANTIA DA ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO EM FACE DA
CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

Monografia submetida à Coordenação do
Curso de Graduação em Direito da
Universidade Federal do Ceará, como
requisito parcial para a obtenção do Título
de Bacharel em Direito.

Aprovada em __/__/__

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. William Paiva Marques Júnior (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Francisco de Araújo Macedo Filho
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Isaac Rodrigues Cunha
Universidade Federal do Ceará (UFC)

À minha mãe, por todo o amor, cuidado,
apoio e incentivo, e por tudo o que para
mim representa.

AGRADECIMENTOS

A Deus, em primeiro lugar, por ter me concedido o dom da vida, por se fazer sempre presente e por tudo de especial que fez por mim.

A minha mãe Graça e ao meu pai Marinho, pelo exemplo de simplicidade, generosidade, caráter, honestidade, força e superação. Pelo companheirismo, compreensão, dedicação, apoio e amor sem-tamanho. Por moldarem meu caráter, por tudo que hoje sou e por tudo que ainda serei.

Aos meus irmãos João Paulo e Jorge, pelos exemplos de garra, coragem, dedicação e superação.

Ao João, pelo apoio, carinho, proteção, amor, companheirismo e pelos incontáveis momentos de felicidade vividos ao seu lado.

Ao Professor William Paiva Marques Júnior, pela honra de tê-lo como orientador, ao Professor Francisco de Araújo Macedo Filho e ao Mestrando Isaac Rodrigues Cunha, pela gentil e honrosa participação em minha banca avaliadora.

A todos da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, com quem compartilhei esses quase 05 (cinco) anos, em especial aos amigos que lá reconheci. E à própria Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, por todo o aprendizado, por tudo o que lá construí e aprendi a desconstruir.

A todos os meus alunos, pelo aprendizado e carinho diários e pela alegria de poder com eles compartilhar momentos tão especiais.

Àqueles com quem convivi no Colégio Farias Brito, por toda a amizade oferecida, pelas alegrias compartilhadas e por minha formação até o ensino médio.

A todos que, de qualquer modo, contribuíram para que esse momento se realizasse e essa felicidade fosse por mim vivenciada.

“Seja gentil, porque todos os que você encontrar estarão lutando uma batalha mais dura que a sua.”

Platão

RESUMO

A Emenda Constitucional nº 19/1998 trouxe alterações à Constituição Federal de 1988, principalmente no tocante à flexibilização da garantia da estabilidade do servidor público, à inclusão do princípio da eficiência no rol dos princípios norteadores da atividade administrativa pública e à implementação da avaliação de desempenho de servidores no setor público. Nesse sentido, far-se-á, *a priori*, uma análise conceitual e histórica da estabilidade, do servidor público, da eficiência e da avaliação de desempenho. Em seguida, serão discutidas as alterações trazidas pela Emenda Constitucional nº 19/1998, através das quais restará evidente a colisão entre a estabilidade e a avaliação de desempenho do servidor público, a partir de sua instrumentalização à efetivação da eficiência. Posteriormente, será exposta uma proposta de harmonização entre esses institutos, tendo em vista a imprescindibilidade de cada um deles à efetivação do interesse público, fundamento maior da intervenção estatal no domínio social.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Direito Constitucional. Servidor Público. Estabilidade. Eficiência. Avaliação de Desempenho.

ABSTRACT

The Constitutional Amendment n° 19/1998 made changes to the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil, especially regarding the “flexibilization” of the public server stability guarantee, the inclusion of the principle of efficiency in the list of the guiding principles of public administration and the implementation of performance evaluation with public servers. In this sense, this study will first present a conceptual and historical analysis of the stability, the public servers, the efficiency and the performance evaluation. Then, the changes introduced by the Constitutional Amendment N° 19/1998 will be discussed. It should be evident the collision between stability and the performance evaluation with public employees, from their instrumentation to effect the efficiency. Later, a harmonization proposal will be exposed relating these institutions and considering the indispensability of each of them to effect the public interest, the most important foundation of state intervention in the social field.

Keywords: Administrative Law. Constitutional Law. Public Servers. Stability. Efficiency. Performance Evaluation.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 A GARANTIA DA ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO	12
2.1 Conceito de servidor público	12
2.2 Conceito de estabilidade	15
2.3 Evolução histórica da estabilidade no Brasil	17
2.4 Alterações trazidas pela Emenda Constitucional nº 19/1998	24
2.5 Pré-requisitos à aquisição da estabilidade	28
2.6 Hipóteses de perda da estabilidade	31
3 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	35
3.1 Conceito de eficiência	35
3.2 A necessidade de constitucionalização da eficiência	39
3.3 O princípio da eficiência como direito à boa administração	48
4 ESTABILIDADE, EFICIÊNCIA E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO	52
4.1 A técnica da ponderação e a máxima da proporcionalidade	52
4.2 A avaliação de desempenho	54
4.2.1 Estabilidade e eficiência: a avaliação periódica de desempenho como instrumento de efetivação do interesse público	59
4.2.2 Estabilidade e eficiência: a avaliação periódica de desempenho e as garantias do servidor-cidadão	64
4.3 A ética como sugestão de melhoria	68
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
6 REFERÊNCIAS	74

1 INTRODUÇÃO

A previsão normativa constante do artigo 41, da Constituição Federal de 1988, assegurava o direito à estabilidade aos servidores nomeados através de concurso público, após dois anos de efetivo exercício. Ainda, determinava que o servidor público estável só perderia o cargo em razão de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe fosse assegurada a ampla defesa.

Quando criada, a estabilidade tinha como objetivo assegurar o servidor público contra exonerações arbitrárias, resultantes de perseguições de cunho político ou da discricionariedade tendenciosa das chefias, a fim de garantir a continuidade do serviço, de proporcionar um pleno desempenho da atividade administrativa e de fomentar um exercício da função administrativa comprometido com a lei, a moral e a impessoalidade. Por isso, diz-se que a estabilidade do servidor público não é um fim em si mesma, um mero privilégio pessoal desse agente público, mas um meio necessário à defesa do interesse público.

Apesar disso, em 1998, a Emenda Constitucional nº 19 promoveu várias alterações no Texto Constitucional, com a alegação da necessidade de melhoria na prestação dos serviços públicos por parte da Administração Pública, desde sempre muito mal vista pela sociedade.

Entre essas alterações, a Emenda Constitucional nº 19 modificou amplamente a garantia da estabilidade do servidor público, com o objetivo de torná-la mais flexível, passível de controle pelo Estado e pelos seus administrados.

Essa flexibilização se deu principalmente através da modificação do artigo 41, relativo à estabilidade, que tornou mais difícil a sua obtenção e acrescentou novas hipóteses de perda do cargo pelo servidor público estável, dentre as quais: o procedimento de avaliação periódica de desempenho, a ser realizado na forma de lei complementar, com a garantia de ampla defesa ao servidor público.

Ademais, modificou o artigo 37, ao incluir o princípio da eficiência no rol dos princípios da Administração Pública. Porque sabendo que Estado Democrático de Direito, ao atuar subjacentemente à lei, visa a alcançar determinados fins que trazem benefício à coletividade, não é possível supor que tais fins sejam conquistados sem que a atividade administrativa se qualifique como eficiente. Por

isso, o dever de eficiência dos administradores públicos reside na necessidade de tornar cada vez mais qualitativa a atividade administrativa.

Assim, o princípio da eficiência acabou por assumir a função de norteador da atividade administrativa rumo a uma gerência pública compatível com as necessidades comuns da Administração, sempre atendendo ao interesse público, além de uma oportunidade para os indivíduos exercerem sua cidadania contra tantas falhas e omissões do Estado.

A justificativa para as modificações feitas no Texto Constitucional, dada à época da discussão do Projeto de Emenda Constitucional, foi a necessidade de atualização das características da estabilidade do servidor público, para compatibilizá-la com a implantação de técnicas de gestão voltadas para a eficiência e o desempenho. Porque, segundo parte da doutrina, apesar de a estabilidade ter surgido com a finalidade de combater o uso da exoneração como instrumento político, ela estaria sendo utilizada como instrumento de proteção aos maus servidores.

Tal trabalho demonstra grandiosa relevância, uma vez que analisa a relação entre estabilidade e eficiência, e propõe a coexistência desses dois institutos, direcionando-os à satisfação dos interesses da sociedade, já há muito descontente com a deficiente prestação de serviços públicos por parte da Administração e de seus servidores.

Sendo assim, serão expostos os esforços da doutrina no sentido de harmonizar esses institutos com a ordem jurídica e a social brasileiras, a fim de determinar até que ponto o instituto da estabilidade do servidor pode ser limitado pelo princípio da eficiência administrativa, sem que tal limitação signifique a perda da segurança tão necessária ao exercício da atividade administrativa pública.

2 A GARANTIA DA ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO

Uma satisfatória compreensão da estabilidade pode ser obtida por meio da conceituação e da análise evolutiva desse instituto, desde os períodos mais remotos da história do Brasil, até as alterações implantadas, em 1998, pela Emenda Constitucional nº 19, além dos requisitos à sua aquisição e das hipóteses para sua perda. Nesse sentido, faz-se necessário compreender também a definição de servidor público, como pressuposto teórico que é à apreensão do conceito de estabilidade.

2.1 Conceito de servidor público

A expressão “servidor público” foi empregada no texto da Constituição Federal de 1988 com diferentes significados. Em verdade, a pluralidade de sentido dessa expressão não é uma novidade, e foi repetidamente empregada nas Constituições anteriores a 1988. Sobre o exposto, Di Pietro¹ entende que:

[...] "servidor público" é expressão empregada ora em sentido amplo, para designar todas as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício, ora em sentido menos amplo, que exclui os que prestam serviços às entidades com personalidade jurídica de direito privado. Nenhuma vez a Constituição utiliza o vocábulo funcionário, o que não impede seja este mantido na legislação ordinária.

Além desses, os servidores públicos abrangem ainda aqueles que exercem função pública, sem, entretanto, terem vínculo empregatício com o Poder Público. Dada essa imprecisão, constatou-se a necessidade de eleger um outro vocábulo, de maior abrangência, a fim de reunir todos aqueles que desempenham função pública, seja ela com ou sem vínculo de emprego com o Estado. Segundo Mello², “quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto as exercita, é um agente público”. Eis, portanto, a expressão de sentido mais amplo, que compreende todos aqueles que exercem função pública.

O supracitado autor, honrando a sistematização proposta por Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, empresta-lhe as modificações trazidas pela Constituição Federal de 1988 e propõe a classificação dos agentes públicos em três grupos,

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 595.

² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 244.

quais sejam: os agentes políticos; os servidores estatais, subdivididos em servidores públicos e servidores das pessoas governamentais de Direito Privado; e os particulares que colaboram com o Poder Público.

Os agentes políticos “[...] são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder”³ e estabelecem com o Estado um vínculo que não é de natureza profissional, mas de natureza política.

Os servidores estatais, por conseguinte, compreendem os servidores públicos e os servidores das pessoas governamentais de Direito Privado. Os servidores públicos “[...] 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 vínculo de dependência”⁴. Enquanto os servidores das pessoas governamentais de Direito Privado “[...] são os empregados de empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações de Direito Privado instituídas pelo Poder Público, os quais estarão todos, obrigatoriamente, sob regime trabalhista”.⁵

Os particulares em colaboração com o Poder Público, por sua vez, são aqueles que “[...] exercem função pública, ainda que às vezes apenas em caráter episódico”.⁶

Após essa breve classificação, importa analisar os servidores estatais, suas diferenciações e sua relação com a garantia constitucional da estabilidade, tendo em vista que eles podem ocupar cargos ou empregos públicos.

Os servidores ocupantes de empregos públicos estabelecem com o Estado um vínculo empregatício, sob o regime da legislação trabalhista, também chamado de regime celetista, em razão de: terem sido “[...] admitidos sob vínculo de emprego para funções materiais subalternas”⁷; terem sido “contratados, nos termos do art. 37, IX, da Constituição, sob vínculo trabalhista, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”⁸; ou serem “remanescentes do regime anterior, no

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 246.

⁴ *Id.*, *ibid.*, p. 248.

⁵ *Id.*, *ibid.*, p. 249.

⁶ *Id.*, *ibid.*, p. 250.

⁷ *Id.*, *ibid.*, p. 248.

⁸ *Id.*, *ibid.*, p. 249.

qual se admitia (ainda que muitas vezes inconstitucionalmente) amplamente o regime de emprego”⁹.

No regime celetista, os empregados públicos têm seus direitos e deveres regulados principalmente pela Consolidação das Leis de Trabalho, a despeito de algumas normas do regime estatutário aplicarem-se também aos celetistas, por expressa determinação constitucional, em razão de ser o Poder Público o seu empregador, com quem estabelecem relação de caráter contratual.

Em contrapartida, os servidores titulares de cargos públicos da Administração Direta e da Administração Indireta de direito público, da qual fazem parte as autarquias e fundações públicas, bem como do Judiciário e da esfera administrativa do Legislativo, submetem-se ao regime estatutário ou institucional, de índole não-contratual.¹⁰ Esses são os servidores garantidos pela estabilidade, sobre os quais tratará o presente trabalho, sob a ótica do princípio da eficiência.

Com efeito, têm direito à estabilidade os servidores estatais, titulares de cargo público, sujeitos ao regime estatutário ou institucional, com vínculo de natureza não-contratual com o Estado. O que, de acordo com Mello¹¹, denota que:

[...] no liame de função pública, composto sob a égide estatutária, o Estado, ressalvadas as pertinentes disposições constitucionais impeditivas, deterá o poder de alterar legislativamente o regime jurídico de seus servidores, inexistindo a garantia de que continuarão sempre disciplinados pelas disposições vigentes quando de seu ingresso. Então benefícios e vantagens, dantes previstos, podem ser ulteriormente suprimidos.

Todavia, ainda de acordo com esse autor¹²:

De outro lado, a Constituição e as leis outorgam aos servidores públicos um conjunto de proteções e garantias tendo em vista assegurar-lhes condições propícias a uma atuação imparcial, técnica, liberta de ingerências que os eventuais e transitórios ocupantes do Poder, isto é, os agentes políticos, poderiam pretender impor-lhes para obtenção de benefícios pessoais ou sectários, de conveniência da facção política dominante no momento.

O regime estatutário, por sua vez, respalda-se no Estatuto do servidor público, disposto em lei por cada unidade da federação, observadas as disposições constitucionais, o qual estabelece direitos, deveres e demais aspectos da vida funcional do servidor público. Dada a sua natureza legal, pode ser modificado

⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 249.

¹⁰ *Id.*, *ibid.*, p. 251.

¹¹ *Id.*, *ibid.*, p. 253.

¹² *Id.*, *ibid.*, p. 254.

unilateralmente, no decorrer da vida funcional do servidor, ressalvados os direitos adquiridos por ele.¹³

Após a definição de servidor público, a quem cabe a garantia da estabilidade, tem-se o momento oportuno à conceituação desse instituto e compreensão de suas finalidades.

2.2 Conceito de estabilidade

A estabilidade surgiu nos Estados Unidos da América, com o objetivo de evitar a prática muito corrente, de caráter antidemocrático e antiético, realizada pelas duas classes políticas dominantes, os partidos republicano e democrata, os quais, após o pleito eleitoral, a fim de montar o seu quadro de funcionários para o próximo período governamental, realizavam um grande número de demissões daqueles que não compunham o partido eleito. Segundo Diniz¹⁴, esse costume era responsável por tornar a máquina estatal lenta, precária e ineficaz, e por paralisar vários serviços até então oferecidos à população.

Em razão disso, percebeu-se a necessidade de criar um instrumento capaz de garantir que a alternância entre os detentores do poder ocorresse sem maiores prejuízos à Administração e, conseqüentemente, aos seus administrados, além de proporcionar, ao servidor, o direito à manifestação política, sem o risco de sofrer retaliações posteriores.

Com efeito, segundo Meirelles¹⁵, quando criada no Brasil, a estabilidade tinha como objetivo assegurar o servidor público contra exonerações, a fim de garantir a continuidade do serviço, de proporcionar um melhor desempenho de suas funções e de impedir os efeitos danosos decorrentes da mudança de governo, já que antes da estabilidade, comumente se observava, a cada alternância do poder, que o partido a assumir o governo dispensava os servidores daquele que o deixava, seja para contratar outros do respectivo partido, seja por pura perseguição política.

¹³ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 268-269.

¹⁴ DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. **Tudo Sobre a Reforma Administrativa e as Mudanças Constitucionais**. Coletânea Administração Pública. v. 4. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

¹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 499.

Ainda, de acordo com esse autor¹⁶, eis o conceito de estabilidade:

Estabilidade é a garantia constitucional de permanência no serviço público outorgada ao servidor que, nomeado para cargo de provimento efetivo, em virtude de concurso público, tenha transposto o estágio probatório de três anos, após ser submetido à avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

Por sua vez, sobre a estabilidade, Mello¹⁷ entende que:

É o direito de não ser demitido do serviço público, salvo se incidir em falta funcional grave, apurada em processo judicial ou processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa ou em consequência de avaliação periódica de desempenho, igualmente assegurada ampla defesa.

Bulos¹⁸ assevera que a estabilidade é uma garantia da Administração, antes mesmo de ser uma garantia do agente público, pois este pode ser afastado da função que desempenha, caso contrarie às leis e à Constituição. Ou seja, “[...] o descumprimento de deveres ou o exercício abusivo de direitos enseja o término da estabilidade, uma vez que a sua concessão não se presta para gerar locupletamentos nem desmandos administrativos”.

Sobre o tema em análise, Diniz¹⁹ aduz que “a estabilidade é um atributo do cargo público que assegura a continuidade da prestação do serviço público, que é de caráter permanente”. Esse autor dispõe ainda que “a estabilidade não é couraça protetora do mau servidor público”, ao qual se pode aplicar o regime disciplinar, que prevê punições, desde a advertência até a demissão do cargo público, mediante processo administrativo.

Para Mattos²⁰, “estabilidade é a garantia que a Constituição Federal conferiu para o servidor público que desempenha seu *munus* com responsabilidade, dedicação e afincos”. Além disso, para o citado autor:

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 499.

¹⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 302.

¹⁸ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 1044.

¹⁹ DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. **Tudo Sobre a Reforma Administrativa e as Mudanças Constitucionais**. Coletânea Administração Pública. Brasília: Brasília Jurídica, v. 4, 1998, p. 20.

²⁰ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Administração. In: MARTINS, I. G. S.; MENDES, G. F.; NASCIMENTO, C. V. (Orgs.). **Tratado de Direito Constitucional**. v. 1. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

[...] o instituto da estabilidade é a garantia constitucional de permanência do servidor em seu cargo público, até que haja uma justa causa para a sua demissão, instaurando-se para tal o Processo Administrativo Disciplinar, com o *due process of law* e todas as garantias fundamentais voltadas ao exercício do direito de defesa do acusado em geral.

Sendo assim, é possível perceber a fundamental importância desse instituto para a Administração Pública, como meio de lhe garantir maior independência, além da continuidade e da melhoria da prestação funcional. Por isso, tem-se a estabilidade do servidor público não como um fim em si mesma, como um mero privilégio pessoal desse agente público, mas como um meio eficaz e necessário à defesa do interesse público. Isso explica porque esse instituto alcançou o caráter de preceito constitucional, amplamente reconhecido e defendido pela doutrina administrativista, no Brasil e no mundo, a despeito de uma minoria divergente.

Os servidores públicos, entretanto, nem sempre receberam essa designação ou desfrutaram da segurança proporcionada pela estabilidade. Eis, então, a relevância de se compreender a evolução dessa garantia, ao longo do tempo, para melhor entender sua atual configuração.

2.3 Evolução histórica da estabilidade no Brasil

Para entender a estabilidade do servidor público, do modo como ela se apresenta atualmente, torna-se oportuno entender as transformações pelas quais passou, através de uma breve análise histórica, desde o seu surgimento no sistema jurídico pátrio, quando ainda não era chamada de estabilidade, até os dias de hoje, após as alterações trazidas pela Emenda Constitucional 19/1998.

Dando início a essa análise, Visconde do Uruguai²¹, administrativista brasileiro do século XIX, inspirado na teoria administrativista francesa, diferenciava os agentes administrativos em dois grupos:

Os franceses distinguem entre agentes do Governo e funcionários. Os funcionários são em geral os que exercem uma porção de autoridade pública. Agentes do Governo aqueles funcionários que estão debaixo da dependência direta do Governo. Nem todo funcionário é agente do Governo. O magistrado é funcionário e não é agente do Governo. Esta palavra “funcionário”, tomada modernamente do francês para significar, em geral, qualquer pessoa que exerce ofício, emprego ou ministério público, tem sido empregada em leis nossas modernas.

²¹ SOUSA, Paulino José Soares de. **Visconde do Uruguai**. José Murilo de Carvalho (Org. e introd.). Coleção Formadores do Brasil. São Paulo: Editora 34, 2002, p. 203.

A influência francesa foi responsável por trazer para o ordenamento jurídico brasileiro a expressão “funcionário público” em seu sentido mais abrangente. Daí também remonta a classificação dos agentes administrativos em diretos ou auxiliares. Visconde do Uruguai dizia que os primeiros mantinham contato direto com o chefe do Poder Executivo, enquanto os segundos estavam em contato com os agentes diretos, auxiliando-os. Ribas²², por sua vez, acrescenta que somente os agentes diretos podiam ser considerados funcionários públicos, por terem poder de mando e autoridade sobre as pessoas, ao mesmo tempo em que os agentes auxiliares eram empregados públicos.

A Constituição Política do Império²³, de 25 de março de 1824, dispunha em seu artigo 179, inciso XIV, que todo cidadão podia ser admitido aos cargos públicos civis, políticos, ou militares, sem outra diferença, que não os seus talentos e virtudes. A essa época, não havia critérios objetivos para o ingresso de funcionários no setor público. Para ser nomeado, o cidadão precisava demonstrar algum grau de aptidão para o cargo, constante dos requisitos constitucionais acima citados, e o Poder Executivo deveria considerá-lo alguém capaz de realizar de maneira satisfatória as tarefas para as quais seriam contratados.

De igual modo, a demissão no serviço público competia ao Poder Executivo, para a qual também não havia parâmetros preestabelecidos. Àquela época, entendia-se que os agentes não deviam ser perpétuos e inamovíveis, salvo algumas exceções, a exemplo da “inamovibilidade dos professores de instrução” e da “estabilidade das patentes do Exército e na Armada”, previstas na Carta de 1824, como informa Visconde do Uruguai²⁴. Do que se depreende que a Constituição de 1824 não garantia a estabilidade aos funcionários públicos, senão em razão de determinadas atividades.

²² RIBAS, Antonio Joaquim *apud* SPARAPANI, Priscilia. **A Estabilidade do Servidor Público Civil após a Emenda Constitucional nº 19/98**. 2008. 210 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008, p. 99.

²³ BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**: outorgada em 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: out. 2015.

²⁴ URUGUAI, Paulino José Soares de Souza, Visconde de. **Ensaio sobre o Direito Administrativo**. Série Arquivos do Ministério da Justiça. Apresentação de Nelson A. Jobim. Brasília: Ministério da Justiça, 1997, p. 206.

Além dessas, outra exceção foi trazida por essa Constituição²⁵, em seu artigo 155, que assegurava aos juízes a perda de seu lugar somente em virtude de sentença, o que possibilitava considerá-los funcionários vitalícios.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil²⁶, de 24 de fevereiro de 1891, assim como fez sua antecessora, estabeleceu os critérios de acesso aos cargos públicos de maneira muito vaga. O artigo 73 dessa Carta dispunha que os cargos públicos civis ou militares eram acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuísse, sendo vedadas as acumulações remuneradas.

Cretella Júnior²⁷ chamava a atenção para o fato de que a Constituição de 1891, tal e qual sua precursora, não utilizou de modo claro os vocábulos “funcionário” e “empregado”, o que acabou motivando grande divergência doutrinária entre aqueles que viam esses dois termos como sinônimos e os que os viam como expressões distintas.

Santos²⁸ orienta que os funcionários públicos federais eram caracterizados como amovíveis e inamovíveis. Aqueles eram temporários e podiam ser transferidos ou privados livremente do emprego, enquanto esses eram permanentes e não podiam sê-lo, senão por exceções expressas na lei. Os permanentes abrangiam os funcionários vitalícios, que podiam sê-lo desde a investidura no cargo ou após certo período de efetividade.²⁹ Naquela época, a Lei nº 2.924³⁰, de 05 de janeiro de 1915, regulamentava a vitaliciedade e estabeleceu um inconveniente à demissão no serviço público federal, quando dispôs:

²⁵ BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**: outorgada em 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: out. 2015.

²⁶ BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: out. 2015.

²⁷ CRETELLA JÚNIOR, José *apud* SPARAPANI, Priscília. **A Estabilidade do Servidor Público Civil após a Emenda Constitucional nº 19/98**. 2008. 210 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008, p. 102.

²⁸ SANTOS, Oliveira *apud* SPARAPANI, Priscília. **A Estabilidade do Servidor Público Civil após a Emenda Constitucional nº 19/98**. 2008. 210 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008, p. 102.

²⁹ CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. **Tratado de Sciencia da Administração e Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1912, p. 292.

³⁰ BRASIL. **Lei nº 2.924**: promulgada em 05 de janeiro de 1915. Fixa a Despesa Geral da Republica dos Estados Unidos do Brazil para o exercicio de 1915. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=2924&tipo_norma=LEI&data=19150105&link=s>. Acesso em: out. 2015.

Art. 125 - O funcionario ou empregado publico federal, salvo os funcionarios em comissão, que contar dez ou mais annos de serviço publico federal sem ter soffrido penas no cumprimento de seus deveres, só poderá ser destituído do mesmo cargo em virtude de sentença judicial, ou mediante processo administrativo.

Nesse sentido, complementa Castro³¹ que os doutrinadores da época defendiam o direito do funcionário público de “[...] exercer o cargo de uma maneira regular e estável, podendo o seu exercício ser garantido por uma acção judicial ou administrativa, no caso de demissão arbitrária”. Tornava-se cada vez mais forte a voz daqueles favoráveis à estabilidade.

Então, a Constituição de 1934, pela primeira vez, mesmo sem mencionar o termo “estabilidade”, fez nascer em seu texto esse instituto, além de ter destinado um título aos funcionários públicos, a despeito de não tê-los conceituado.

Com efeito, o artigo 169 dessa Constituição³² dispõe acerca da estabilidade, no seguinte sentido:

Art. 169 - Os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em geral, depois de dez anos de efetivo exercício, só poderão ser destituídos em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, regulado por lei, e, no qual lhes será assegurada plena defesa.
Parágrafo único – Os funcionários que contarem menos de dez anos de serviço efetivo não poderão ser destituídos dos seus cargos, senão por justa causa ou motivo de interesse público.

Vasconcellos³³ afirmava que ressaltados os cargos de confiança, nenhuma outra categoria de funcionários seria demissível *ad nutum*. Além disso, a Constituição de 1934 determinava a vitaliciedade a alguns servidores, de maneira excepcional e taxativa. Pelo exposto, a partir de então, os servidores classificavam-se em estáveis, não-estáveis (que só podiam ser demitidos por justa causa, ou por razão de interesse público), demissíveis *ad nutum* (que exerciam cargos de confiança) e vitalícios.

Outra inovação trazida por essa Carta Constitucional, em seu artigo 170, 2º, foi a orientação de que o Estatuto dos Funcionários Públicos, a ser votado pelo Poder Legislativo, estabelecesse como critérios de seleção à primeira investidura

³¹ CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. **Tratado de Sciencia da Administração e Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1912, p. 572.

³² BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: out. 2015.

³³ VASCONCELLOS, José Mattos de. **Direito Administrativo**. Vol. II. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937, p. 450.

nos postos de carreira das repartições administrativas, o exame de sanidade e o concurso de provas ou títulos. Além disso, a Lei nº 284³⁴, de 28 de outubro de 1936, que tratava do funcionalismo público civil da União, designou em seu artigo 40, *caput* e parágrafo único, a obrigatoriedade do estágio, com duração de dois anos, a título precário, ao longo do qual a Administração avaliaria a idoneidade moral e a aptidão do servidor para o desempenho de sua função, sendo-lhe possível, durante esse prazo, determinar a exoneração do funcionário que não atendesse a qualquer desses requisitos.

Dando seguimento a essa análise histórica, chega-se à Constituição de 1937³⁵, que muito pouco inovou, relativamente à Texto Constitucional anterior. É o que se verifica na leitura do artigo 156, alíneas *a*, *b* e *c*:

Art. 156 - O Poder Legislativo organizará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo aos seguintes preceitos desde já em vigor:
 a) o quadro dos funcionários públicos compreenderá todos os que exerçam cargos públicos criados em lei, seja qual for a forma de pagamento;
 b) a primeira investidura nos cargos de carreira far-se-á mediante concurso de provas ou de títulos;
 c) os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em todos os casos, depois de dez anos de exercício, só poderão ser exonerados em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, em que sejam ouvidos e possam defender-se;

A Carta Magna de 1937 conservou a previsão da vitaliciedade, constante de seu artigo 91, alínea “a”, e inovou ao tratar da disponibilidade do funcionário público, em seu artigo 157. Cavalcanti³⁶ ensinava que “variavam eram as classificações feitas por nossos escritores”, tendo como base “[...] a permanência na função”. O autor, por sua vez, classificava-os em vitalícios, que só podiam ser demitidos em virtude de sentença; os que só podiam ser demitidos em virtude de processo administrativo; e os demissíveis *ad nutum*.

³⁴ BRASIL. **Lei nº 284**: promulgada em 28 de outubro de 1936. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-284-28-outubro-1936-503510-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: nov. 2015.

³⁵ BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: nov. 2015.

³⁶ CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1954, p. 178.

É conveniente, ainda, expor a previsão constante do Decreto-lei nº 1.713³⁷, de 1939, o qual determinava, em seu artigo 192, § 1º, que a estabilidade não obrigaria a União a tolerar a permanência em cargo público de funcionário faltoso, inepto ou incapaz.

Chegando à Carta Constitucional de 1946³⁸, reafirmava-se a necessidade de realização de concurso para a primeira investidura em cargo de carreira e o direito à vitaliciedade de determinadas categorias de servidores. Sobre a estabilidade e a perda do cargo pelos funcionários estáveis, essa lei suprema determinava:

Art. 188 - São estáveis:

I - depois de dois anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados por concurso;

II - depois de cinco anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados sem concurso.

Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica aos cargos de confiança nem aos que a lei declare de livre nomeação e demissão.

Essa Constituição dispunha, em seu artigo 189, incisos I e II, que os funcionários públicos estáveis somente perderiam o cargo em virtude de sentença judicial ou mediante processo administrativo em que se lhes fosse assegurado ampla defesa. Determinava, ainda, no parágrafo único desse mesmo artigo, que em caso de extinção do cargo, o funcionário estável ficaria em disponibilidade remunerada até o seu obrigatório aproveitamento em outro cargo de natureza e vencimentos compatíveis com o que ocupava.

Mais adiante, a Constituição de 1967³⁹ garantiu a admissão no serviço público somente aos aprovados em concurso público de provas ou de provas e títulos, com exceção dos cargos em comissão, considerados de livre nomeação e exoneração, consoante o artigo 95, §§ 1º e 2º; reiterou a previsão de vitaliciedade, nos artigos 98 e 177, *caput*, como condição à demissão de funcionários públicos, repetiu em seu artigo 103 as mesmas hipóteses constantes da Carta de 1946; e determinou, acerca da estabilidade, que:

³⁷ BRASIL. **Decreto-lei nº 1.713**, de 28 de outubro de 1939. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1939/1713.htm>>. Acesso em: nov. 2015.

³⁸ BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: nov. 2015.

³⁹ BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: nov. 2015.

Art. 99 - São estáveis, após dois anos, os funcionários, quando nomeados por concurso.

§ 1º - Ninguém pode ser efetivado ou adquirir estabilidade, como funcionário, se não prestar concurso público.

§ 2º - Extinto o cargo ou declarada pelo Poder Executivo a sua desnecessidade, o funcionário estável ficará em disponibilidade remunerada, com proventos proporcionais ao tempo de serviço. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 40, de 1968)

O artigo 177, § 2º, dessa Constituição, conferiu estabilidade aos servidores das três esferas federativas, membros da Administração centralizada ou autárquica que, àquela data, contavam pelo menos cinco anos de serviço público; e, também, aos funcionários públicos que haviam lutado a Segunda Guerra Mundial, de acordo com o artigo 178, alínea “a”.

A Emenda Constitucional nº 1⁴⁰, de 1969, por sua vez, em seu artigo 97, reforçou a exigência de concurso público de provas ou de provas e títulos aos candidatos à primeira investidura em cargo público, ressaltados os casos indicados em lei e os cargos em comissão. Discorreu sobre a estabilidade em seu artigo 100, assegurando-a aos funcionários nomeados por concurso, após dois anos de exercício. O parágrafo único desse artigo ampliou as hipóteses de disponibilidade remunerada, ao condicioná-la à extinção e à desnecessidade do cargo. Ainda, conservou a vitaliciedade, em seus artigos 113, inciso I, e 194; e manteve, em seu artigo 105, as hipóteses de demissão presentes na Constituição de 1967.

A Constituição Federal de 1988⁴¹, por seu turno, assegurou, no artigo 41 de seu texto, o direito à estabilidade aos servidores nomeados através de concurso público, após dois anos de efetivo exercício.

Vê-se, pois, que a redação original desse artigo não faz qualquer distinção entre ocupantes de cargos e empregos, sendo a estabilidade, pelo menos aparentemente, garantida a qualquer servidor nomeado por concurso público. Isso, inclusive, gerou grande divergência à época, entre os que defendiam a concessão dessa garantia aos ocupantes de empregos públicos e os que se mantinham firmes no entendimento de que essa segurança se destinava somente aos ocupantes de cargo público.

⁴⁰ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1**: promulgada em 17 de outubro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: nov. 2015.

⁴¹ BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/DOUconstituicao88.pdf>. Acesso em: nov. 2015.

Após adquirir a condição de estável, com base no § 1º desse mesmo artigo, o servidor público estável só perderia o cargo em razão de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja garantida a ampla defesa.

Excepcionalmente, a Constituição de 1988, no artigo 19 das Disposições Transitórias, a exemplo das anteriores, estendeu o direito à estabilidade aos servidores não nomeados por concurso público que, à data de sua promulgação, estivessem em exercício há pelo menos cinco anos. Di Pietro informa que essa concessão alcançou “os servidores públicos civis da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, da Administração Direta, autarquias e fundações públicas”.⁴² Os empregados das fundações de direito privado, empresas públicas e sociedades de economia mista, assim como os ocupantes de cargos, funções e empregos de confiança ou em comissão e os declarados em lei como de livre exoneração, não foram beneficiados por essa norma.

Algumas atividades continuaram a ser desenvolvidas por servidores públicos vitalícios, os quais não podem perder o cargo senão em razão de sentença judicial transitada em julgado. A vitaliciedade foi assegurada, pela Constituição de 1988, aos membros da Magistratura (artigo 95), do Ministério Público (artigo 128, § 5º, I, “a”) e dos Tribunais de Contas (artigo 130).

A Constituição Federal de 1988 manteve tais disposições até ser posteriormente modificada pela Emenda Constitucional nº 19, no ano de 1998, sobre a qual serão feitos comentários mais adiante.

2.4 Alterações trazidas pela Emenda Constitucional nº 19/1998

Em 1994, com a posse de Fernando Henrique Cardoso, eleito Presidente da República, voltou-se a falar em Reforma Administrativa, que ficaria a cargo do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, chefiado por Luiz Carlos Bresser Pereira.

A proposta de Reforma Administrativa, objeto da PEC nº 173/1995, formulada pelo Poder Executivo, buscava alterar o capítulo referente à Administração Pública,

⁴² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 666.

da Constituição de 1988, através do acréscimo de providências de caráter neoliberal.

Tais propostas perseguiram um modelo de administração gerencial, em contraposição ao modelo burocrático vigente. Previa-se uma ampliação das autonomias administrativa, financeira e orçamentária das entidades de direito público, e a diminuição do controle sobre as atividades por elas prestadas, através da extinção do controle prévio, para dar lugar somente ao controle finalístico, feito *a posteriori*. Para tanto, propunha-se uma grande descentralização da prestação de serviços públicos típicos e indelegáveis. Ademais, defendia-se a transferência da prestação de serviços públicos não exclusivos para o setor privado, com participação do Estado apenas no subsídio dessas atividades, com controle igualmente finalístico, e a privatização de empresas públicas.⁴³

Na Exposição de Motivos Interministerial nº 49⁴⁴, de 18 de agosto de 1995, relativamente ao servidor público, expressaram-se os senhores ministros no sentido de que “[...] não se intenciona penalizá-lo ou suprimir direitos, mas atualizar dispositivos legais, remover excessos e, sobretudo, propiciar condições à introdução de novas formas de gestão que valorizem a sua profissionalização”.

Para tanto, tais eram os resultados esperados, constantes da supracitada exposição de motivos⁴⁵:

recuperar o respeito e a imagem do servidor perante a sociedade: a flexibilização da estabilidade, a introdução de mecanismos de avaliação e a possibilidade de equacionamento das situações de excesso de quadros deverão contribuir para o revigoramento da imagem do servidor público perante a opinião pública e para a assimilação de uma nova postura profissional;

estimular o desenvolvimento profissional dos servidores: a permissão da reserva de vagas nos concursos e processos seletivos repercutirá na motivação dos servidores e facilitará o seu adequado reposicionamento dentro da administração;

melhorar as condições de trabalho: as flexibilizações introduzidas propiciarão a assimilação de novos métodos e técnicas de gestão, criando condições para substancial melhoria dos padrões gerenciais do serviço público, beneficiando os próprios servidores.

⁴³ PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Reforma Administrativa: O Estado, o Serviço Público e o Servidor**. Brasília: Brasília Jurídica, 1998, p. 84-86.

⁴⁴ BRASIL. **Projeto de Emenda Constitucional nº 173**, de 18 de agosto de 1995. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário do Congresso Nacional, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 ago. 1995, Ano L, nº 125, Seção I, p. 18852. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18AGO1995.pdf>>. Acesso em: nov. 2015.

⁴⁵ *Id.*, *ibid.*, p. 18853.

Com efeito, Di Pietro⁴⁶ apresenta as alterações feitas à Constituição de 1988, pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

A estabilidade passou a ser adquirida após três anos de efetivo exercício, por servidor nomeado para cargo de provimento efetivo, em virtude de concurso público, conforme dispõe o artigo 41, *caput*, da Constituição Federal, ficando ressalvado o direito dos que já eram servidores, à data da promulgação da Emenda, de adquirirem-na no prazo de dois anos, como dispõe o artigo 28 dessa Emenda.

Tal aquisição também passa a depender de uma avaliação especial de desempenho, a ser realizada por comissão instituída para essa finalidade, ao término do estágio probatório, como determinado pelo artigo 41, § 4º, da Constituição Federal.

Para mais, explicitou, no *caput* do artigo 41, que a estabilidade só ampara os servidores nomeados para cargos de provimento efetivo, encerrando uma discussão doutrinária existente à época, acerca da possibilidade de os servidores celetistas, contratados mediante concurso público, serem também destinatários dessa garantia.

Ainda, de acordo com a referida autora, as hipóteses de perda do cargo pelo servidor estável foram alargadas, através da inclusão de mais duas possibilidades. Uma delas dar-se-á mediante procedimento administrativo de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa, disposto no artigo 41, § 1º, III.

Por não ser um dispositivo autoaplicável, uma vez que depende de lei complementar que discipline a matéria, ainda não editada, a perda da estabilidade, até que seja editada essa lei, segue dependendo de sentença judicial ou procedimento disciplinar, em que seja assegurada ampla defesa.

Importa lembrar que essa possibilidade de perda do cargo pelo servidor estável, por meio de procedimento administrativo de avaliação periódica de desempenho, é fruto de uma alteração trazida pela própria Emenda Constitucional nº 19/1998, qual seja: o acréscimo do princípio da eficiência ao *caput* do artigo 37.

Sobre esse assunto, Mello⁴⁷ entende que “o ‘Emendão’ corrompeu a ideia de estabilidade, ao introduzir como hipótese autônoma de desligamento do servidor a

⁴⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 667-668.

⁴⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 302.

avaliação periódica de desempenho”. Para ele, trata-se de um enfraquecimento da estabilidade, conveniente para manipulação do servidor em proveito dos interesses eventuais dos governantes de turno.

Em contrapartida, Carvalho Filho⁴⁸ acredita que a inserção desse princípio revela a insatisfação da sociedade perante sua impotência para lutar contra a deficiente prestação de serviços públicos, já que, conforme entendimento desse autor, ficaram inacessíveis, para os usuários, os mecanismos adequados para salvaguardar seus direitos, quando os poucos existentes se revelaram insuficientes ou incapazes de remediar as irregularidades cometidas pelo Poder Público na execução desses serviços.

A segunda hipótese trazida pela Emenda nº 19/1998, prevê a perda do cargo por servidor público estável, em caso de desrespeito, pela Administração, ao limite com despesa de pessoal, previsto no artigo 169, § 4º, da Constituição de 1988, disciplinado pela Lei Complementar nº 101, de 2001.

Impende lembrar que a perda do cargo, nesse caso, somente acontecerá após diversas outras medidas se mostrarem ineficientes para reduzir essa despesa com pessoal aos limites previstos na lei complementar. Tais medidas serão logo mais detalhadas, em seção destinada à discussão das hipóteses de perda do cargo pelos servidores públicos.

Outrossim, assevera Di Pietro⁴⁹, a Emenda Constitucional ora em análise acresceu o artigo 247 à Constituição de 1988, assentando que "as leis previstas no inciso III do § 1º do artigo 41 e no § 7º do artigo 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado". Estas abrangem, além de outras que a lei determinará após a definição das “atividades exclusivas de Estado”, as carreiras institucionalizadas pela Constituição, como é o caso dos membros da Magistratura, do Ministério Público, da Advocacia Pública, da Defensoria Pública e da Polícia, afora outras atividades inerentes ao próprio conceito de Estado, como a diplomacia, a polícia, o controle e a fiscalização.

⁴⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 30.

⁴⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 668.

De fato, não se pode negar que a Emenda Constitucional nº 19/1998 tenha modificado amplamente a estabilidade do servidor público, fragilizando esse instituto, principalmente através da instituição da avaliação periódica de desempenho como instrumento de verificação da qualidade do serviço público no país.

Depois de vistas algumas inovações implementadas por essa Emenda, concernentes à estabilidade, faz-se oportuna a análise dos requisitos necessários à conquista dessa garantia.

2.5 Pré-requisitos à aquisição da estabilidade

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 41, *caput* e § 4º, com redação dada pela Emenda Constitucional de 1998, estabelece os pressupostos à aquisição da estabilidade, conforme se depreende do texto a seguir:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.
[...]
§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

Como é possível verificar, são quatro as condições à aquisição da estabilidade: a) a aprovação em concurso público; b) a nomeação para cargo de provimento efetivo; c) o estágio probatório; e d) a aprovação em avaliação especial de desempenho.

Para iniciar uma breve análise desses pressupostos, tem-se a aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvada a nomeação para cargo em comissão, declarado em lei como de livre nomeação e exoneração, como dispõe o artigo 37, inciso II, da Constituição de 1988.

Segundo Mello⁵⁰, a Constituição, em seu artigo 37, inciso I, estabelece o princípio da ampla acessibilidade aos cargos, funções e empregos públicos aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei. Desse modo, esclarece esse autor, a Lei Maior visou oportunizar a todos os interessados no acesso aos cargos e empregos da

⁵⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 255-257.

Administração Pública um tratamento impessoal e igualitário, invalidando disposições capazes de desvirtuar a objetividade ou o controle desses certames.

Além disso, Silva⁵¹ acrescenta que o princípio da acessibilidade aos cargos e empregos públicos busca satisfazer o princípio do mérito, a ser apurado mediante a investidura por concurso público. Segundo o autor, a Constituição deixa uma grave lacuna ao não exigir nenhuma forma de seleção para a admissão às funções, como fez em relação aos cargos e empregos. Em razão disso, “admissões a funções autônomas sempre foram fonte de apadrinhamentos, de abusos e de injustiças aos concursados”.

Dando continuidade à apreciação das condições exigidas à aquisição da estabilidade, parte-se para a nomeação para cargo de provimento efetivo, que é um atributo do cargo, concernente à sua forma de provimento. Mello⁵² ensina que os “cargos de provimento efetivo são os predispostos a receberem ocupantes em caráter definitivo, isto é, com fixidez” e que “a aludida fixidez é uma característica do cargo, não de quem nele venha a ser provido”.

Durante algum tempo, confundiu-se os conceitos de efetividade e estabilidade. Meirelles⁵³, buscando tornar compreensíveis tais conceitos, estabelece as distinções entre eles, de modo bastante objetivo:

Não há confundir efetividade com estabilidade, porque aquela é uma característica da nomeação e esta é um atributo pessoal do ocupante do cargo, adquirido após a satisfação de certas condições de seu exercício. A efetividade é um pressuposto necessário da estabilidade. Sem efetividade não pode ser adquirida a estabilidade.

Seguindo esse exame, o terceiro requisito à conquista da estabilidade é o cumprimento do estágio probatório, definido por Meirelles⁵⁴ como “[...] o período de exercício do servidor durante o qual ele é observado e é apurada, pela Administração, a conveniência ou não de sua permanência no serviço público, mediante a verificação dos requisitos estabelecidos em lei para a aquisição da estabilidade”.

⁵¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 679.

⁵² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 301.

⁵³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 500.

⁵⁴ *Id.*, *ibid.*, p. 500.

A última exigência à obtenção da estabilidade, incluída no texto constitucional a partir da Emenda Constitucional nº 19/1988, é a avaliação especial de desempenho, a ser realizada por comissão instituída para essa finalidade. Sobre o tema, Meirelles⁵⁵ explica que a obrigatoriedade dessa avaliação decorre do princípio da eficiência. Segundo o autor, “ficou clara, assim, a importância do desempenho na apuração da estabilidade”, pois “se aquele for insuficiente, a estabilidade não deve ser declarada”.

Na hipótese de decurso do prazo de três anos, referente ao estágio probatório, sem que seja realizada a avaliação especial de desempenho, nos moldes do que determina o § 4º, do artigo 41 da Constituição, considerar-se-á adquirida a estabilidade pelo servidor, preenchidas as demais exigências a essa aquisição, e se responsabilizará o servidor a quem cabia instituir tal comissão ou a própria comissão que não exerceu tal atribuição.

Por outro lado, quando comprovado em avaliação especial de desempenho que o servidor não corresponde às exigências legais da Administração ou que seu desempenho é ineficaz, “[...] pode ser exonerado justificadamente pelos dados colhidos no serviço, na forma legal, independentemente de inquérito administrativo, isto é, de processo administrativo disciplinar, mesmo porque não se trata de punição”, como garante Meirelles⁵⁶.

Essa exoneração não é penalidade, não devendo ser, por isso, confundida com a demissão. Constitui-se em dispensa do servidor, por não ser conveniente à Administração a sua permanência, dado o seu insatisfatório desempenho funcional durante o estágio probatório.

Nesse sentido, Meirelles⁵⁷ dispõe:

O que os tribunais têm sustentado - e com inteira razão - é que a exoneração na fase probatória não é arbitrária, nem imotivada. Deve basear-se em motivos e fatos reais que revelem insuficiência de desempenho, inaptidão ou desídia do servidor em observação, defeitos, esses, apuráveis e comprováveis pelos meios administrativos consentâneos (ficha de ponto, anotações na folha de serviço, investigações regulares sobre a conduta e o desempenho no trabalho etc.), sem o formalismo de um processo disciplinar. O necessário é que a Administração justifique, com base em fatos reais, a exoneração, como, a final, sumulou o STF, nestes termos: "Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou

⁵⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 501.

⁵⁶ *Id.*, *ibid.*, p. 501.

⁵⁷ *Id.*, *ibid.*, p. 501-502.

sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade" (Súmula 21). Entre essas formalidades estão, sem dúvida, a observância do contraditório e a oportunidade de defesa.

O referido autor ainda informa que, sendo o estágio probatório o período durante o qual a Administração verifica, na prática, se o candidato à estabilidade confirma as condições teóricas de capacidade que demonstrou no concurso, é natural que seja possível ao ente estatal exonerar o servidor que tenha demonstrado desempenho insatisfatório.

Ainda assim, complementa esse mesmo doutrinador⁵⁸:

[...] em razão do estágio probatório, a exoneração do servidor fica sujeita à comprovação administrativa da sua incapacidade ou inadequação para o serviço público ou de insuficiência de seu desempenho, e, superada essa fase, consolida-se sua posição no serviço público, tornando-se estável.

Vê-se que o estágio probatório serve à Administração como meio de verificar se o servidor candidato à estabilidade condiz com o bom desempenho das atividades que dele se espera, devendo isso ser avaliado por comissão constituída para esta finalidade.

Apesar disso, a Emenda Constitucional nº 19 não definiu quaisquer diretrizes à regulamentação da avaliação de desempenho, restando à legislação ordinária dispor a esse respeito, como o fez a lei nº 8.112, ainda em 1990, ao dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, quando estabeleceu critérios a serem avaliados, para a comprovação da aptidão e da capacidade do servidor no desempenho do cargo. São eles: assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade.

2.6 Hipóteses de perda da estabilidade

As hipóteses de perda do cargo por servidor público estável encontram-se dispostas nos artigos 41, § 1º, incisos I, II e III, 169, § 4º, e 247, da Constituição

⁵⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 502.

Federal de 1998⁵⁹, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, como exposto a seguir:

Art. 41, § 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.

Art. 169, § 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.

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

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

Meirelles⁶⁰ entende que o estável pode perder o cargo em razão de demissão ou de exoneração. Nesse sentido, cumpre ressaltar que demissão e exoneração não constituem sinônimos, embora sejam atos administrativos que implicam o desligamento do servidor do serviço público.

A demissão do servidor estável é motivada por falta funcional e pode se dar através de sentença judicial transitada em julgado ou em virtude de processo administrativo, em que se assegure ao servidor ampla defesa, como dispõe o artigo 41, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal. Como pena administrativa que é, pode ser aplicada ao estável e ao não estável, desde que o servidor cometa infração disciplinar ou crime funcional, a ser apurado em processo judicial ou administrativo.

A exoneração do servidor estável, de outro lado, pode ser por iniciativa do próprio servidor ou por iniciativa da Administração Pública, motivada por insuficiência de desempenho desse servidor, com previsão no artigo 41, § 1º, inciso III da Constituição Federal, ou por observância ao limite de despesa com pessoal, previsto no artigo 169 da Constituição Federal.

⁵⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/DOUconstituicao88.pdf>. Acesso em: nov. 2015.

⁶⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 505.

A perda do cargo por insuficiência se confirma por meio de procedimento de avaliação periódica de desempenho, a ser estabelecido por lei complementar, com garantia de ampla defesa ao servidor. Consoante o entendimento de Meirelles⁶¹, a exoneração por insuficiência de desempenho não tem caráter punitivo, uma vez que objetiva satisfazer ao princípio da eficiência. É desse mesmo autor⁶² o entendimento exposto a seguir:

Essa exoneração rompe uma antiga tradição do Direito Constitucional Brasileiro, que previa a perda da estabilidade, por iniciativa da Administração, apenas como medida punitiva (demissão). De qualquer forma, só poderá ocorrer com base no desempenho funcional do servidor, apurado em procedimento de avaliação, no qual se assegure, previamente, a ampla defesa, sob pena de nulidade do ato de exoneração.

Ademais, a lei complementar de que trata o dispositivo constitucional em análise terá caráter nacional e, portanto, deverá ser observada por União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ela também deverá estabelecer critérios e garantias especiais para a perda do cargo por insuficiência de desempenho pelo servidor público estável que, em razão das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado, para quem essa perda somente ocorrerá por meio de processo administrativo, com garantia do contraditório e da ampla defesa.⁶³

A segunda hipótese excepcional de perda de cargo pelo estável, também por exoneração, de acordo com o § 4º do artigo 169 da Constituição Federal, acontece quando – mesmo depois de adotarem medidas de contenção de despesas com pessoal ativo e inativo, consistentes em (a) reduzir em pelo menos 20% as despesas com cargos em comissão e funções de confiança e (b) exonerar os não estáveis (artigo 169, § 3º, da Constituição) – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não conseguirem garantir o cumprimento dos limites de despesa com pessoal ativo e inativo, estabelecidos pela lei complementar prevista pelo *caput* do artigo 169, que é de caráter nacional. Se a adoção dessas medidas se mostrar insuficiente para garantir o respeito ao limite legal de despesa com pessoal, a exoneração poderá ser realizada, "desde que ato normativo motivado de cada um

⁶¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 505.

⁶² *Id.*, *ibid.*, p. 505.

⁶³ *Id.*, *ibid.*, p. 505.

dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal" (artigo 169, § 4º, da Constituição).⁶⁴

Nesse caso, a exoneração do servidor estável ensejará o pagamento de indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço prestado (artigo 169, § 5º, da Constituição). Outrossim, o cargo do servidor estável exonerado será extinto, ficando a Administração proibida de criar cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou semelhantes às aquelas por ele prestadas, pelo prazo de quatro anos (artigo 169, § 6º, da Constituição), a fim de impedir que esse mesmo Governo que exonerou possa, posteriormente, ainda na sua gestão, nomear outro servidor para aquela função, com desvio de finalidade e quebra da moralidade administrativa.⁶⁵

Conhecida a garantia da estabilidade, sua construção histórica no ordenamento jurídico pátrio, as alterações implementadas pela Emenda Constitucional nº 19/1998, os pré-requisitos à sua aquisição e as hipóteses de perda do cargo por servidor estável, segue-se à exposição acerca do princípio da eficiência.

⁶⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 506.

⁶⁵ *Id.*, *ibid.*, p. 507.

3 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988, no artigo 37, prescreve que a Administração Pública, seja ela direta ou indireta, de qualquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Como já mencionado, a Emenda Constitucional nº 19/1998, foi responsável por adicionar o princípio da eficiência ao rol de princípios constitucionais da Administração Pública.

Por esse motivo, é importante compreender o conceito de eficiência, a fim de conhecer os motivos que ensejaram a sua inclusão no rol dos princípios norteadores do exercício da função administrativa no Brasil.

3.1 Conceito de eficiência

Nesse contexto, Diniz⁶⁶ acredita que a investigação sobre o conteúdo jurídico do termo “eficiência” no desenvolvimento da Administração Pública permite assegurar que “[...] essa característica do agir estatal não pode ser outra senão aquela que impõe a obtenção de bons resultados numa perspectiva de rentabilidade social”. Para ele, “os bons resultados para a Administração Pública devem corresponder à ideia de que o interesse público primário restou satisfeito”.

Concordando com essa análise, Meirelles⁶⁷ defende que:

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Mello⁶⁸, por sua vez, convencido de que o princípio da eficiência é uma faceta de outro princípio, mais amplo, conhecido como “princípio da boa administração”, utilizado no Direito italiano, entende que:

⁶⁶ DINIZ, Alécio Saraiva. **O Princípio Constitucional da Eficiência**. 2003. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2003, p. 75.

⁶⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 100-101.

⁶⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 117-118.

Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto. 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.

Opinião semelhante possui Lopes⁶⁹:

[...] cabe referir que eficiência, ao contrário do que são capazes de supor os próceres do Poder Executivo federal, jamais será princípio da Administração pública, mas sempre terá sido – salvo se deixou de ser em recente gestão política – finalidade da mesma Administração Pública.

Com efeito, o dever de eficiência como propósito da Administração Pública não surgiu no ordenamento jurídico pátrio somente a partir da Reforma Administrativa de 1998. Pode-se dizer, inclusive, que constitui uma exigência inerente à própria atividade administrativa pública que, por sua vez, é incompatível com condutas negligentes, ineficientes, contraproducentes e incapazes de corresponder às demandas coletivas.

Nesse sentido, é possível concluir que mesmo antes da positivação desse princípio, e por que não dizer que desde sempre, a vinculação do Estado à satisfação dessas necessidades coletivas implica uma atuação eficiente dos seus órgãos e agentes públicos. Portanto, a Emenda Constitucional nº 19/1998, ao positar a eficiência, elencando-a junto aos demais princípios da Administração Pública, não fez mais do que confirmar e reforçar a sua obrigatoriedade, atribuindo-lhe caráter de mandamento constitucional, como modo de garantir a sua observância, em respeito aos demais princípios, e de assegurar o pleno desenvolvimento da atividade administrativa.

Entretanto, é oportuno frisar a importância de se delimitar o conteúdo e o alcance dessa norma jurídica, paralelamente aos demais princípios da Administração Pública, a fim de se reprimir o uso impróprio do princípio da eficiência, reconhecidamente adequado à mensuração do setor privado, mas não

⁶⁹ LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. **Comentários à reforma administrativa**: de acordo com as Emendas Constitucionais 18, de 15-02-1998 e 19, de 04-06-1998. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 108.

necessariamente eficiente quando adotado pelo setor público sem as devidas adaptações.

Para Silva⁷⁰, eficiência não é um conceito jurídico, eis que não qualifica normas. É, sim, um conceito econômico, qualificador de atividades. Nesse sentido, significa “fazer acontecer com racionalidade”, impondo aos afazeres da Administração uma avaliação de custos e benefícios. O princípio da eficiência “orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo”. Entretanto, importa lembrar que, na seara pública, a relação custo-benefício merece tratamento cuidadoso, haja vista não se poder desprezar sua natureza, que tem como objetivo maior a satisfação do interesse público e que, necessariamente, acarretará desdobramentos jurídicos distintos daqueles frutos das atividades econômicas desenvolvidas pelos cidadãos-particulares.

Por isso é que reduzir o princípio da eficiência a somente uma de suas características, a economicidade, que se baseia numa relação de custo-benefício, utilizada pelo domínio privado, não representa todo o conteúdo a ele empregado pelo ordenamento jurídico constitucional. Corroborando com esse pensamento, inspirado pela doutrina alemã, Loureiro⁷¹ o considera um “superconceito”, dotado de pluridimensionalidade, motivo pelo qual o autor recomenda que sejam rejeitados conceitos meramente tecnocráticos, de matriz economicista.

Para Loureiro⁷², a eficiência pode ser apreendida em quatro sentidos. O primeiro deles, revela-se através da “[...] realização eficaz de fins pré-dados”, como a eficácia na realização dos fins. Numa segunda acepção, “[...] a eficiência surge como um modo de realização óptima dos fins da Administração”, como uma exigência de otimização dos meios, para uma efetiva otimização também de seus fins. Em sua terceira perspectiva, “[...] a eficiência designa as exigências de celeridade por que se deve pautar a Administração”. Por último, segundo o autor, “[...] há quem empregue o termo eficiência para se referir ao princípio da economia”.

⁷⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 671.

⁷¹ LOUREIRO, João Carlos Simões Gonçalves. **O procedimento administrativo entre a eficiência e a garantia dos particulares**: algumas considerações. Coimbra: Coimbra Editora, p. 132.

⁷² *Id.*, *ibid.*, p. 132-133.

Esse princípio abrange tanto os serviços públicos prestados diretamente à população quanto a atividade administrativa interna dos entes federativos e das pessoas a eles vinculadas.⁷³

Promovido a mandamento constitucional, o princípio da eficiência prevê, pelo menos para o futuro, maior oportunidade para os indivíduos exercerem sua real cidadania contra tantas falhas e omissões do Estado. É um dever constitucional imputado à Administração, que não poderá desrespeitá-lo, sob pena de serem responsabilizados os agentes que derem causa à violação. Sobre esse tema, Carvalho Filho⁷⁴ entende que:

[...] de nada adiantará a menção a tal princípio se não houver uma disciplina precisa e definida sobre os meios de assegurar os direitos dos usuários, a qual, diga-se por oportuno, já há muito deveria ter sido instituída se tivesse sido regulamentado o art. 37, § 3º, da Constituição Federal, que, mesmo antes da alteração introduzida pela mencionada Emenda Constitucional, previa expressamente a edição de lei para regular as reclamações relativas à prestação de serviços públicos. Fora daí, o princípio, tanto quanto tem sido esse último mandamento, tornar-se-á letra morta.

De fato, também de nada adianta a referência expressa na Constituição se não houver por parte da Administração a efetiva intenção de melhorar a gestão da coisa pública e dos interesses da sociedade. Do mesmo modo, nenhum órgão público se tornará eficiente por ter sido a eficiência qualificada como princípio na Constituição.⁷⁵

O que efetivamente precisa mudar é a mentalidade dos administradores públicos, os quais devem trabalhar em prol da satisfação dos reais interesses da coletividade e afastar a interferência de interesses pessoais do exercício da atividade administrativa. O administrador público precisa ser eficiente, produzir o efeito desejado, apresentar bons resultados, sem esquecer-se de sempre exercer suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade. Somete assim a eficiência se fará presente.

Por conseguinte, o princípio da eficiência impõe à Administração Pública e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas

⁷³ COELHO, Daniela Mello. **Administração pública gerencial e direito administrativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p. 132.

⁷⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 31.

⁷⁵ RIGOLIN, Ivan Barbosa. **O servidor público nas reformas constitucionais**. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 26.

competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários à melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a serem evitados os desperdícios, a fim de se garantir uma maior rentabilidade social. Portanto, o princípio da eficiência orienta-se para a razão e o fim maior do Estado, para a prestação dos serviços sociais essenciais à coletividade, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis e necessários à satisfação do bem comum.

3.2 A necessidade de constitucionalização da eficiência

Com o objetivo de entender melhor a Reforma Administrativa de 1998 e as mudanças por ela introduzidas no Texto Constitucional, em especial o acréscimo do princípio da eficiência ao rol dos princípios da Administração Pública, faz-se necessário compreender o contexto em que se deram essas mudanças e, antes disso, saber o que se entende por Administração Pública.

A expressão “Administração Pública” é normalmente utilizada em dois sentidos: um objetivo (material) e um subjetivo (formal), como bem define Di Prieto⁷⁶. Em seu sentido objetivo, “[...] ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a administração pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente ao Poder Executivo”. Em seu sentido subjetivo, a Administração Pública “[...] designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa”.

Meirelles⁷⁷, por sua vez, dispõe acerca da Administração Pública que:

Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

⁷⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 50.

⁷⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 65.

Ainda, segundo Meirelles⁷⁸, em seu sentido subjetivo, importante para este trabalho, a Administração Pública compreende as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos, “centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais através de seus agentes”, agentes públicos, “pessoas físicas incumbidas definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal”, responsáveis pelo atendimento das necessidades primordiais da coletividade, dentre as quais está o serviço público, que, no conceito de Carvalho Filho⁷⁹, é “toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade”.

Ademais, Silva⁸⁰ acredita que “Administração Pública é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas”. Corroborando com esse conceito, Meirelles⁸¹ acredita que “numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

Escola⁸², a seu turno, afirma que o Estado e, sobretudo, a Administração Pública têm a defesa do interesse público como fundamento legitimador de sua existência. Por isso, entende que a finalidade da Administração Pública seja a garantia do bem comum da coletividade administrada, através da satisfação do interesse público, que, segundo Alessi⁸³, admite duas espécies: o primário e o secundário. Enquanto o interesse público primário busca atender às necessidades da coletividade, o interesse público secundário resguarda os interesses do próprio Estado, aí visto como instituição, pessoa jurídica, detentora de deveres, direitos e obrigações. Aqui, é válido lembrar que atos tendentes a satisfazer o interesse

⁷⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 68 e 76.

⁷⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 329.

⁸⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 655.

⁸¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *op. cit.*, p. 65.

⁸² ESCOLA, Héctor Jorge *apud* SANTANNA, Gustavo da Silva. **Administração pública em juízo: o patrimonialismo como óbice ao princípio da eficiência**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) - Unidade Acadêmica de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, 2011. Disponível em: <<http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/4042>>. Acesso em: ago. 2015.

⁸³ ALESSI, Renato *apud* MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiro, 2011, p. 66.

público secundário somente serão considerados lícitos se observarem a primazia do interesse público primário.

O fato é que, conhecendo a história do Brasil, vê-se que a Administração Pública brasileira muito pouco esteve preocupada com a realização do interesse público, contrariando a orientação de que cada decisão administrativa deve se fundar no que convém ou é prejudicial a ele, caracterizado pelo ordenamento jurídico como princípio político, conceito legal e elemento nuclear das decisões administrativas.

A constitucionalização da eficiência é, pois, mais uma tentativa de concretizar uma efetiva satisfação do interesse público, por meio da vinculação do exercício da atividade administrativa aos mandamentos constitucionais. E, sendo a eficiência a busca por resultados positivos, através de mecanismos menos custosos, é possível ver a obtenção desses resultados como a própria satisfação do interesse público.⁸⁴ Eis a opinião de Santanna⁸⁵:

Busca a eficiência uma inversão dos valores até então deturpados, como o próprio interesse público, que sempre foi (ou deveria ter sido) o fim (maior ou único) do Estado, mas que no Brasil acabou sendo justificativa de inúmeras condutas ilícitas e, que na verdade, não passava de mero adorno em suas decisões, vez que os fins buscados eram de fato privatísticos (interesse público secundário). Tais condutas fizeram com que cada vez mais a sociedade se visse menos representada pelos seus governantes.

Ao longo do tempo, a evolução da Administração Pública se deu através dos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial, cada um com suas particularidades, numa sucessão que buscava corrigir as falhas dos modelos anteriores. Assim, inicialmente, têm-se o modelo patrimonialista, uma herança deixada pelos colonizadores europeus, que criou profundas raízes em nosso território, determinando, decisivamente, a formação, o desenvolvimento e o modo de funcionamento do Estado Brasileiro, fonte do desvirtuamento da atividade administrativa pública do país; posteriormente, o modelo burocrático, também chamado de procedimental, dada a insistência em determinar meios rígidos, eficientes e capazes de barrar o conjunto de práticas imorais indevidamente

⁸⁴ SANTANNA, Gustavo da Silva. **Administração pública em juízo**: o patrimonialismo como óbice ao princípio da eficiência. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) - Unidade Acadêmica de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2011, p. 87. Disponível em: <<http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/4042>>. Acesso em: ago. 2015.

⁸⁵ *Id.*, *ibid.*, p. 92.

incorporadas ao modo de agir estatal; e, mais recentemente, que propunha um modelo de administração eficiente, flexível e preocupado com os resultados, como tentativa de superar os entraves pelo modelo burocrático.

O que se entende por patrimonialismo remonta aos ensinamentos de Weber, que o utiliza para a caracterização de uma específica forma de dominação política, na qual a Administração Pública está a serviço de seus agentes ou pessoas a eles relacionadas. A atividade pública é exercida e os bens públicos são utilizados como se fossem patrimônio dos agentes que os ocupam ou que exercem poderes sobre eles. O conceito de patrimonialismo pode, muitas vezes, associar-se aos conceitos de corporativismo, clientelismo, populismo ou, mesmo, corrupção, por serem entendidos como contrários à boa e correta Administração Pública, e, eventualmente, considerados espécies daquele gênero, a despeito de terem diferentes significados.⁸⁶

No modelo patrimonialista, o interesse pelo Estado tem a pretensão de torná-lo um instrumento patrimonial, voltado ao alcance de bens e objetivos privados, uma vez que o Estado é visto como um bem em si próprio, com características patrimoniais a serem exploradas, muito pouco importando o interesse público que deveria ser seu objetivo.⁸⁷

Ainda, consoante Weber⁸⁸, a Administração patrimonialista apresenta discordância à implantação de estatutos formalmente racionais, duráveis e confiáveis; um quadro deficiente de funcionários com qualificação profissional formal; um quadro administrativo dotado de ampla discricionariedade, favorável a práticas de extorsão, corrupção e outras formas de irregularidade; e uma predisposição à satisfação de interesses econômicos particulares de seus administradores.

De acordo com Weber⁸⁹, o funcionário patrimonial reputa a gestão política como um assunto de seu interesse particular, bem como as funções, os empregos e os benefícios que dela obtém são considerados direitos pessoais seus, tal qualquer outra possibilidade econômica.

⁸⁶ KOSSMANN, Edson Luís. **A (in)eficácia da constitucionalização do princípio da eficiência na administração pública**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2010, p. 36. Disponível em: <[http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/dissertacao___a_\(in\)eficacia_da_constitucionalizacao_do_principio_da_eficiencia_na_administracao_publica.pdf](http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/dissertacao___a_(in)eficacia_da_constitucionalizacao_do_principio_da_eficiencia_na_administracao_publica.pdf)>. Acesso em: ago. 2015.

⁸⁷ *Id.*, *ibid.*, p. 38.

⁸⁸ WEBER, Max. **Economia e sociedade**. 3. ed. Brasília: Editora UnB, 2000, p. 157-158.

⁸⁹ *Id.*, *ibid.*, p. 151.

Bastante diferente, pois, é o que acontece no Estado burocrático, que os considera interesses objetivos e no qual prevalece a especialização das funções e o esforço para se assegurar garantias jurídicas aos cidadãos.

O modelo burocrático de Administração Pública surgiu no século XIX, mas foi trazido para o Brasil somente em 1936, numa tentativa de substituição às práticas da Administração patrimonialista⁹⁰. A partir da percepção de que a máquina pública era mal utilizada por seus administradores, buscou-se a regular dos meios a serem utilizados na busca dos fins estatais. A lógica burocrática baseava-se na ideia de que determinados os fins administrativos e os meios para atingi-los, a conquista dos resultados esperados seria inevitável, se a execução dessas tarefas estivesse submetida a um controle rígido.

Acontece que as tentativas de implantação do modelo administrativo burocrático, entretanto, não alteraram significativamente a natureza da Administração Pública brasileira. Porque sua implantação não ocorreu de modo efetivo, conforme o ideal de burocracia de Weber, que previu um modelo puramente racional, desumanizado, livre de qualquer interferência individual.

Conforme dispõe Vasconcellos⁹¹, “autoritária como a própria sociedade brasileira, os administradores do Estado continuaram, e com bastante freqüência, a tratar os interesses da coletividade como se privado e disponíveis fossem”. Entendimento reforçado por Moraes⁹², ao afirmar que do voto censitário, masculino e de cabresto, da política de coronéis e da cultura do jeitinho brasileiro aos atuais e sofisticados mecanismos de manipulação das massas, pouca coisa mudou.

O modelo burocrático de Administração Pública, caracterizado por sua procedimentalidade, racionalidade e impessoalidade, acabou sendo deturpado, com

⁹⁰ BARBOSA, Maria Antônia. **A estabilidade do servidor público e o princípio da eficiência**. 2009. 76 f. Monografia (Especialização *latu sensu* em Administração Legislativa) – Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasília, 2009, p. 12. Disponível em:

<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496524/AL%20MARIA%20ANT%C3%94NIA%20BARBOSA%202008.pdf?sequence=1>>. Acesso em: ago. 2015.

⁹¹ VASCONCELLOS, João Gualberto Moreira. O coronelismo nas organizações: a gênese da gerência autoritária brasileira. *In*: DAVEL, Eduardo Paes Barreto; VASCONCELLOS, João Gualberto Moreira de (Orgs.). **Recursos Humanos e Subjetividade**. Petrópolis: Vozes, 1995.

⁹² MORAES, Jairo Coelho. **A avaliação de desempenho do servidor e a reforma do Estado** – A busca de novos paradigmas à gestão da coisa pública. 2003. Dissertação (Mestrado em Direito Administrativo) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003, p. 44-45. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUOS-9FNKYH>>. Acesso em: ago. 2015.

a manutenção de um estamento burocrático ainda pautado no patrimonialismo, que passou a produzir na sociedade preconceitos à sua presença.

No Brasil, então, o modelo formal-burocrático passou a ser visto como um sistema demasiadamente preocupado com os meios, concentrado no rigor formal, quase como um fim em si mesmo e, por isso, precário, lento, dispendioso e ineficiente⁹³, ainda muito influenciado pela cultura patrimonialista e, por isso, longe de alcançar as finalidades sistematizadas por Weber, ensejando a criação de um novo modelo, candidato à correção das falhas deixadas por seus antecessores.

É quando surge, na segunda metade do século XX, o modelo gerencial de Administração Pública, inspirado na administração de empresas, como resposta à crise fiscal que o Estado enfrentava e como estratégia para reduzir os custos e tornar a Administração mais eficiente e concentrada nos resultados.⁹⁴

Surge, pois, como mais uma tentativa de fazer a Administração Pública nacional ser vista como nunca o foi: com bons olhos. Porque apesar da incorporação de uma burocracia, que tinha o propósito de romper com práticas patrimonialistas, elas não restaram superadas e, agora, além de corrompida, a Administração tornara-se engessada, lenta, cara e totalmente ineficiente, ainda que não fosse esse o fim pretendido.⁹⁵

Então, influenciado pelas grandes mudanças por que passava a Administração Pública, em todo o mundo, Bresser propôs a implantação de um modelo gerencial no Brasil, voltado à obtenção de resultados, apesar de nem sempre ter sido capaz de adaptar essas transformações às peculiaridades brasileiras. A despeito de muitas mudanças institucionais necessárias à adoção

⁹³ LIMBERGER, Têmis; SANTANNA, Gustavo da Silva. **O patrimonialismo como obstáculo ao princípio da eficiência.** Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=077e29b11be80ab5>>. Acesso em: ago. 2015.

⁹⁴ BARBOSA, Maria Antônia. **A estabilidade do servidor público e o princípio da eficiência.** 2009. 76 f. Monografia (Especialização *latu sensu* em Administração Legislativa) – Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasília, 2009, p. 12. Disponível em:

<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496524/AL%20MARIA%20ANT%C3%94NIA%20BARBOSA%202008.pdf?sequence=1>>. Acesso em: ago. 2015.

⁹⁵ SANTANNA, Gustavo da Silva. **Administração pública em juízo: o patrimonialismo como óbice ao princípio da eficiência.** 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) - Unidade Acadêmica de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2011, p. 91. Disponível em: <<http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/4042>>. Acesso em: ago. 2015.

desse padrão não terem sido feitas, houve um “choque cultural” e uma dispersão dos conceitos subjacentes a esta visão por todo o país.⁹⁶

Analisando a implantação do molde gerencial na Administração Pública brasileira, Gabardo⁹⁷ entende que o plano idealizado por Bresser teve grande influência sobre os aspectos mais marcantes dessa proposta, e que, na prática, deu-se muito mais ênfase à privatização do que à boa conduta pública.

A Reforma Administrativa, por exemplo, caracterizou-se pela substituição de um Estado empresário por outro que se preocupa mais em regular o setor privado. No entendimento de Pinheiro e Saddi⁹⁸, por trás dessas reformas estava a visão de que “o mercado é mais eficiente que o Estado em definir a alocação de recursos e produzir”.

O gerencialismo é tido como uma proposta de tendência neoliberal para a Administração Pública, inspirado no modelo utilizado pelo setor privado, que tem como pressuposto básico a busca por lucro. Defende uma gerência estatal com a maior autonomia possível, nos moldes do que sucede ao administrador privado, através da flexibilização da legislação rumo à autonomia da vontade e ao informalismo.

Essa perspectiva meramente gerencial, entretanto, além de se mostrar inadequada ao enfrentamento dos problemas oriundos da gestão da máquina pública, por operar numa ótica diferente daquela preocupada com o interesse público, também tem se mostrado ineficiente no enfrentamento dos vícios que a cultura patrimonialista introduziu no seio da Administração Pública nacional e que teimam em permanecer, apesar dos esforços dos que a combatem.⁹⁹

Com efeito, além do que é possível observar, através de uma infinidade de notícias veiculadas diariamente em diversos meios de comunicação, que retratam a

⁹⁶ ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *In: Revista de Administração Pública*, v. 41, n. spe, p. 67-86. Rio de Janeiro, 2007, p. 71-72. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: ago. 2015.

⁹⁷ GABARDO, Emerson. **Eficiência e Legitimidade do Estado**: uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Barueri: Editora Manole, 2003, p. 59.

⁹⁸ PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. **Direito, economia e mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 253-254.

⁹⁹ KOSSMANN, Edson Luís. **A (in)eficácia da constitucionalização do princípio da eficiência na administração pública**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Unidade Acadêmica de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2010, p. 116. Disponível em: <[http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/dissertacao___a_\(in\)eficacia_da_constitucionalizacao_do_principio_da_eficiencia_na_administracao_publica..pdf](http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/dissertacao___a_(in)eficacia_da_constitucionalizacao_do_principio_da_eficiencia_na_administracao_publica..pdf)>. Acesso em: ago. 2015.

precária situação dos serviços públicos no Brasil e dos que deles necessitam, a história da Administração Pública brasileira, corrompida, familiarista, muito pouco ou nada preocupada com fins públicos ou estatais, demonstra claramente sua cultura patrimonialista, “sendo o Estado muito mais uma fonte de apadrinhamentos e indicações àqueles que de alguma forma contribuíram para determinada linha ideológica/política, que um ente com objetivos claros, comuns, coletivos”.¹⁰⁰

No Brasil, a gestão autocrática da *res publica*, baseada no patriarcalismo, em muito dificultou, e continua gerando empecilhos à modernização da Administração Pública nacional, que influenciada por um conjunto de elementos que incluem o social, o político, o econômico, o histórico, o cultural, entre outros, viu nascer, no seio de sua sociedade, práticas sociais que acabaram por estabelecer as bases culturais dessa Administração Pública.¹⁰¹

Na Administração Pública, por um longo período, pensou-se a estabilidade como um instituto construído para favorecer o servidor público, sem considerar seus benefícios ao próprio serviço público. Essa crença equivocada ainda está presente no imaginário de muitos servidores públicos, tendo, por isso, originado e perpetuado atitudes igualmente inadequadas, ainda hoje presentes em expressiva parcela do funcionalismo público brasileiro, como, por exemplo, a percepção de que a Administração Pública e seus servidores resistirão, independentemente dos resultados que venham alcançar. É a ideia de que o serviço público é um porto seguro aos seus agentes, independentemente do comportamento e dos resultados por eles demonstrados, o que em muito desvirtua e prejudica o ideal de qualidade e de eficiência no setor público.¹⁰²

Esse também é o entendimento de Holanda¹⁰³, que assevera ser o patrimonialismo uma prática amplamente difundida na cultura estatal brasileira, no decorrer de sua história, tornando-se quase uma regra geral de conduta política e

¹⁰⁰ SANTANNA, Gustavo da Silva. **Administração pública em juízo: o patrimonialismo como óbice ao princípio da eficiência**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – Unidade Acadêmica de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2011, p. 74. Disponível em: <<http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/4042>>. Acesso em: ago. 2015.

¹⁰¹ MORAES, Jairo Coelho. **Avaliação de Desempenho do Servidor e a Reforma do Estado – A Busca de Novos Paradigmas à Gestão da Coisa Pública**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003, p. 43. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUOS-9FNKYH>>. Acesso em: ago. 2015.

¹⁰² *Id.*, *ibid.*, p. 49.

¹⁰³ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo, Companhia das Letras, 1995, p. 146.

administrativa, quando o tolerável seria que não fosse além de raras exceções. Segundo Holanda, o Brasil só excepcionalmente teve um complexo administrativo e um quadro de funcionários exclusivamente dedicados aos interesses objetivos do próprio Estado. “Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo da história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal”.

Conforme DaMatta¹⁰⁴, “não há brasileiro que não conheça o valor das relações sociais e que não as tenha utilizado como instrumento de solução de problemas ao longo da vida”. Ao que Bezerra¹⁰⁵ complementa que “[...] seja para evitar uma fila, seja para vencer uma licitação pública”, visto que “as demandas são atendidas, os pedidos são contemplados, os interesses são encaminhados mais rapidamente se acompanhados de uma relação de amizade, um sentimento de afeição, de simpatia, de enamoramento ou gratidão”. Assim, essas relações tornam-se convenientes à retribuição de favores recebidos e à cobrança de favores prestados.

O patrimonialismo moderno, também chamado de novo patrimonialismo, presente na modernidade, segue a lógica de que a técnica está à disposição do indivíduo para a satisfação ilimitada de suas necessidades, desejos e vontades individuais, fazendo do homem um ser autônomo, de tal modo que ele se desliga da coletividade e relaciona-se com o Estado para fazer dele um instrumento, com o qual ele pode se beneficiar sempre e na maior medida possível.¹⁰⁶

O Estado patrimonialista, ainda que relativamente eficiente, não pode ser considerado um Estado Democrático de Direito. Segundo Kossmann¹⁰⁷:

De Direito, não seria porque a cultura patrimonialista, para se manter nessa situação, afronta todos os princípios norteadores da administração pública. Democrática, não seria porque mesmo que a democracia formal seja atendida, longe se está de uma democracia verdadeiramente material, onde a sociedade pudesse efetivamente se entender representada no Estado.

¹⁰⁴ DAMATTA, Roberto. Cidadania. A questão da cidadania num universo relacional. In: **A casa & A rua**. Espaço, Cidadania, Mulher e Morte no Brasil. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987, p. 103.

¹⁰⁵ BEZERRA, Marcos Otávio. **Corrupção**: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, ANPOCS, 1995, p. 31, 32 e 39.

¹⁰⁶ KOSSMANN, Edson Luís. **A (in)eficácia da constitucionalização do princípio da eficiência na administração pública**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2010, p. 43. Disponível em: <[http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/dissertacao___a_\(in\)eficacia_da_constitucionalizacao_do_principio_da_eficiencia_na_administracao_publica..pdf](http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/dissertacao___a_(in)eficacia_da_constitucionalizacao_do_principio_da_eficiencia_na_administracao_publica..pdf)>. Acesso em: ago. 2015.

¹⁰⁷ *Id.*, *ibid.*, p. 44.

O Estado Democrático de Direito tem na Constituição não somente a sua mais importante fonte jurídica positivada, como também a maior norteadora das ações e atividades administrativas do próprio Estado. Todas as atividades estatais e, principalmente, aquelas tendentes a realizarem as políticas públicas devem compreender, nas ações administrativas de execução, que o cumprimento dos direitos fundamentais é uma imposição constitucional atribuída ao Estado, como pressuposto à sua legitimidade material.

Sobre a necessidade de repensar condutas, reelaborar costumes e de fazer nascer em nosso meio uma cultura administrativa isenta de patrimonialismo, Kossmann¹⁰⁸ dispõe que a eficácia do princípio da eficiência encontra-se muito mais ligado à análise, discussão e alteração de valores culturais originados e alimentados pela sociedade e pelo Estado, do que como resultado da posituação desse princípio na Constituição Federal, pois:

A simples posituação desse e de outros princípios que até hoje só adornam a Constituição não passa, por um lado, do atendimento à necessidade da cultura jurídica dominante, de cunho formal positivista; e por outro, do atendimento à necessidade de produção de mitos que, com seu poder fantasioso, afasta e oculta a realidade, fazendo com que essa fique velada e obscura, afastando a necessidade de sua alteração e reforçando a crença mitológica de que tudo está em seu lugar, inclusive a (i)legitimidade do Estado que é ineficiente para o atendimento das responsabilidades que o pacto constitucional de um Estado Democrático de Direito lhe impôs.

Uma Administração Pública eficiente é, de fato, muito almejada pela ampla maioria dos cidadãos brasileiros. A despeito disso, a Administração não se tornará eficiente simplesmente em razão de uma imposição legal. Essa tão desejada eficiência administrativa só será obtida através de uma boa administração, cumpridora dos mandamentos constitucionais e, em especial, dos princípios norteadores da atividade administrativa, a fim de que os recursos que arrecada da comunidade sejam justificados com resultados socialmente relevantes.

3.3 O princípio da eficiência como direito à boa administração

¹⁰⁸ KOSSMANN, Edson Luís. **A (in)eficácia da constitucionalização do princípio da eficiência na administração pública**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2010, p. 123-124. Disponível em: <[http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/dissertacao___a_\(in\)eficacia_da_constitucionalizacao_do_principio_da_eficiencia_na_administracao_publica..pdf](http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/dissertacao___a_(in)eficacia_da_constitucionalizacao_do_principio_da_eficiencia_na_administracao_publica..pdf)>. Acesso em: ago. 2015.

Inspirado no artigo 41, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, solenemente proclamada no Conselho Europeu de Nice, em 2000, Freitas¹⁰⁹ propõe a adoção, pelo Direito Administrativo brasileiro, do conceito de direito fundamental à boa administração pública, compreendido como:

[...] o direito à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.

Para o autor, “a tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem”.

Com essa síntese conceitual, o autor pretende esclarecer que há um somatório de direitos subjetivos do cidadão, conjugados com deveres correspondentes do Estado, que não admitem uma prática antijurídica de inércia, tanto dos administradores públicos como dos controladores da Administração Pública.¹¹⁰

Tal definição leva em conta uma reconfiguração das relações entre Estado e cidadania, como um processo ainda em curso, caminhando no sentido da concretização de uma consensualidade como traço preponderante da articulação entre a Administração e seus administrados.

É o que dispõe Moreira Neto¹¹¹:

Assim é que o conceito antigo da ação pública – tradicionalmente burocrático, monolítico, centralizado e conduzido pela “fé” na imperatividade à *outrance* – tende a ceder por despontar de uma nova concepção de ação pública – criativa, flexível, descentralizada e negociada, orientada pela consensualidade.

Com ela, o diálogo político e o diálogo administrativo se expandem e se processualiza para ganhar segurança, precisão e visibilidade, o que transforma, aos poucos, a decisão imposta em decisão composta.

Valle¹¹², por sua vez, defende que o ordenamento jurídico brasileiro comporta princípios constitucionais, norteadores da atividade administrativa pública, dos quais

¹⁰⁹ FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública e o Direito Administrativo brasileiro do século XXI**. Disponível em: <<http://docslide.com.br/documents/juarez-freitas-direito-fundamental-a-boua-administracao.html>>. Acesso em: ago. 2015.

¹¹⁰ FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 36.

¹¹¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Governo e governança em tempos de mundialização. Reflexões à luz dos novos paradigmas do direito. In: **Revista de Direito Administrativo**. v. 243. São Paulo, set./dez. 2006, p. 41-47.

se pode extrair um direito fundamental à boa Administração Pública, que vai além, inclusive, do que dispõe a carta de Nice sobre esse mesmo assunto. Segundo a autora, no artigo 37, *caput* e § 3º, da Constituição Federal, por exemplo, “[...] se robustece os mecanismos de controle social do poder, transparecendo a preocupação em assinalar à cidadania, direito fundamental ao direcionamento da coisa pública à melhora permanente no atendimento aos interesses da coletividade”.

Também, Moreira Neto¹¹³ entende que a eficiência na Administração Pública nasceu e está ligada ao princípio da boa administração. Conforme esse autor, a conjugação do princípio da eficiência com o da boa administração é resultado de um engajamento da doutrina jurídica, datado de meados do século XX, através de autores como Raffaele Resta e Guido Falzonem, que defenderam a transcendência do conceito de poder-dever de administrar, por meio da superação da Administração burocrática, “empenhada em lograr apenas a eficácia jurídica, para estabelecer como um passo adiante, o dever de bem administrar, que é hoje respaldado pelos novos conceitos gerenciais, voltado à eficiência da ação administrativa pública”.

Ainda, Valle¹¹⁴ entende que:

A afirmação da existência de um dever de boa administração – no sentido de um imperativo de adequação entre a conduta administrativa e a principiologia aplicável a essa função – é tema que já freqüentava o cenário doutrinário de um país que, reencontrado com a democracia, voltava os seus olhos para os parâmetros de atuação do poder.

Sarlet¹¹⁵ informa, inclusive, que a Constituição Federal de 1988 foi mais ambiciosa que a Carta da União Europeia, ao consagrar o direito fundamental à boa

¹¹² VALLE, Vanice Lírio do. Direito Fundamental à boa administração, políticas públicas eficientes e a prevenção do desgoverno. In: **Revista Interesse Público**, v. 10, n. 48, mar./abr. 2008. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 101-102. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2015/08/ebook-controladores-auditores.pdf>>. Acesso em: ago. 2015.

¹¹³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus Princípios Jurídicos. In: **Revista de Direito Administrativo**. n. 221. Rio de Janeiro: Renovar, jul./set. 2000, p. 84.

¹¹⁴ VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito fundamental à boa administração e governança: democratizando a função administrativa**. 2010. 254 f. Tese (Pós-Doutorado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010. p. 127. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6977/VANICE%20VALLE.pdf?seq=84>>. Acesso em: ago. 2015.

¹¹⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Administração Pública e os Direitos Fundamentais**. p. 01-02. Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolfgang-sarlet.pdf>. Acesso em: ago. 2015.

administração e prever expressamente critérios, diretrizes e princípios que norteiam e permitem a concretização dessa boa administração.

Além disso, é uniforme a doutrina nacional acerca do reconhecimento do caráter implícito do direito à boa administração, que seria um resultado, pois, do compromisso com a dignidade da pessoa humana, constante do artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal, e da disciplina dada à Administração Pública, notadamente o princípio da eficiência, constantes do artigo 37, *caput*, desse mesmo texto. Como bem prescreve Sarlet¹¹⁶, “[...] com efeito, uma boa administração só pode ser uma administração que promova a dignidade da pessoa e dos direitos que lhe são inerentes”.

A boa administração não é, portanto, uma estação de chegada, a ser alcançada após o cumprimento de uma trajetória previamente delineada, mas um ideal a ser permanentemente buscado. É esforço conjunto, de uma cidadania ainda não afeita a uma conduta ativa e uma administração ainda resistente à transparência. O direito fundamental à boa administração se apresenta, pois, como etapa subsequente de um longo e penoso amadurecimento democrático, que estará a exigir, como as etapas anteriores, determinação e construção de uma cultura de educação voltada para o bem comum e os valores consagrados pela ordem jurídico-constitucional de 1988.

¹¹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Administração Pública e os Direitos Fundamentais**. p. 01-02. Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolfgangSarlet.pdf>. Acesso em: ago. 2015.

4 ESTABILIDADE, EFICIÊNCIA E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

A partir da Emenda Constitucional nº 19/1998, a Constituição Federal de 1988 passou a prever a exoneração de servidor público estável mediante processo de avaliação periódica de desempenho, o que, tendo em vista a garantia da estabilidade, representa uma contradição.

Diante disso, é preciso conhecer a diferenciação das normas em princípios e regras, algo que, para Alexy¹¹⁷, constitui elemento fundamental não só da dogmática dos direitos de liberdade e de igualdade, mas também dos direitos à proteção, à organização e procedimento e a prestações em sentido estrito.

4.1 A técnica da ponderação e a máxima da proporcionalidade

Para Alexy¹¹⁸, princípios e regras dizem o que deve ser, sendo, por isso, caracterizados como espécies normativas. Nas palavras do autor: “princípios são, tanto quanto as regras, razões para juízos concretos de dever-ser, ainda que de espécie muito diferente. A distinção entre regras e princípios é, portanto, uma distinção entre duas espécies de norma”.

Princípios são normas que, a depender das possibilidades fáticas e jurídicas existentes, determinam que algo seja realizado na maior medida possível. São, em virtude disso, considerados mandamentos de otimização, que podem ser satisfeitos em diferentes graus.

Enquanto isso, as regras são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas, a depender de sua validade. Sendo válida, deve ser feito exatamente aquilo que ela exige, nem mais, nem menos. Por isso, são consideradas mandamentos definitivos, que só podem ser cumpridas, ou não, por meio da lógica do tudo ou nada.

Segundo Alexy¹¹⁹:

¹¹⁷ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 5. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 85.

¹¹⁸ *Id.*, *ibid.*, p. 87.

¹¹⁹ *Id.*, *ibid.*, p. 92.

Em um determinado caso, se se constata a aplicabilidade de duas regras com consequências jurídicas concretas contraditórias entre si, e essa contradição não pode ser eliminada por meio da introdução de uma cláusula de exceção, então, pelo menos uma das regras deve ser declarada inválida.

Significa dizer que o conflito de regras, caso de incompatibilidade entre duas normas aplicáveis, deve ser resolvido por meio da subsunção, aplicando-se integralmente uma determinada regra, enquanto a outra será necessariamente declarada inválida e será expurgada do ordenamento jurídico.

A colisão entre princípios, entretanto, é solucionada de maneira distinta. Quando dois princípios colidem, um deles deve ceder. Isso não quer dizer, porém, que um deles deva ser declarado inválido. Ao contrário disso, o princípio menos relevante não deixa de ser aplicado mediante a aplicação de um princípio mais relevante, porque ambos são válidos, apesar de diferirem quanto ao grau de relevância diante daquele caso concreto.

Por isso, a colisão entre princípios deve ser resolvida por meio do sopesamento, através do qual se atribuem pesos a cada direito, consideradas as variáveis do caso concreto, devendo prevalecer aquele de maior relevância.

Como explana Bulos¹²⁰, ao estabelecer que a técnica de ponderação de valores é o recurso colocado a disposição do intérprete, para que ele avalie qual bem constitucional deve prevalecer em situações conflituosas, procurando estabelecer o peso, ou seja, a relevância de cada um dos princípios contrapostos, naquele caso concreto. Nas palavras do autor:

Como os bens constitucionais não são uns superiores aos outros, afinal integram um mesmo texto magno, e foram procriados pelo mesmo poder constituinte, apenas pelo estudo do caso concreto saberemos qual deve preponderar.

À vista da situação prática, o intérprete analisa qual o bem que deve ceder perante o outro, sempre buscando o resultado socialmente desejável.

O exegeta faz concessões recíprocas, sacrificando determinado princípio a fim de priorizar o interesse mais *racional* para reger o caso concreto.

Alexy¹²¹, ainda, relaciona a máxima da proporcionalidade à teoria dos princípios, ao dizer que a proporcionalidade, com suas três máximas parciais, que são a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito, decorre logicamente da natureza dos princípios.

¹²⁰ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 463.

¹²¹ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 5. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 116-117.

Nesse sentido, Bulos¹²² traduz a teoria de Alexy, ao dispor que “[...] a *ponderação*, muito mais do que uma técnica decisória, constitui um valiosíssimo *princípio de exegese*, aplicável perante casos difíceis, impossíveis de ser resolvidos pelo silogismo convencional”. Através dela, “[...] o exegeta realiza o dever de proporcionalidade, balanceando e sopesando bens em disputa, interesses, valores, princípios e normas colidentes”. Não é permitido ao intérprete agir arbitrariamente, sem sentido de proporção, porque a escolha de um dos interesses em jogo, com a respectiva anulação do outro, violaria a Constituição.

Importa compreender a teoria de Alexy acerca da colisão de princípios, porque, como afirma Di Pietro¹²³, os princípios sempre desempenharam importante papel no Direito Administrativo, por permitir à Administração e ao Judiciário estabelecerem um necessário equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da Administração.

Porque esse ramo do direito nasceu e se desenvolveu baseado em duas ideias antagônicas: de um lado, a proteção aos direitos individuais frente ao poder do Estado, que fundamenta o princípio da legalidade, um dos esteios do Estado de Direito; de outro, a necessidade de satisfação dos interesses coletivos, que outorga prerrogativas e privilégios à Administração Pública, seja para limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do bem-estar coletivo, seja para a prestação de serviços públicos.

Segundo a autora¹²⁴, em razão desse antagonismo entre a liberdade do indivíduo e a autoridade da Administração, os dois princípios fundamentais do Direito Administrativo são o da legalidade e o da supremacia do interesse público sobre o particular, que não lhe são específicos, porque servem a todos os ramos do direito público, mas são essenciais, servindo de fundamento a todos os seus demais princípios.

4.2 A avaliação de desempenho

A leitura do artigo 41, da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, evidencia a existência de duas espécies de

¹²² BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 465.

¹²³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 62.

¹²⁴ *Id.*, *ibid.*, p. 64.

avaliação de desempenho do servidor público: a avaliação especial de desempenho, presente no § 4º, e a avaliação periódica de desempenho, presente no inciso III do § 1º desse artigo.

Enquanto a avaliação periódica de desempenho tem por finalidade a definição de critérios para a perda de cargo público por servidor estável, a avaliação especial de desempenho, conforme anteriormente já mencionado, é critério de aquisição da estabilidade por servidor público em estágio probatório.

Ambas as previsões são inovações constitucionais implementadas pela referida Emenda Constitucional, como instrumentos de efetivação do princípio da eficiência.

A avaliação especial relaciona-se com a “[...] necessidade de se pré-selecionar aqueles servidores que demonstraram, ao longo dos três anos de estágio, requisitos necessários para o fiel e permanente cumprimento do *munus* público”¹²⁵.

Em razão do que dispõe o artigo 41, § 4º, Santos¹²⁶ afirma que a avaliação especial de desempenho depende de regulamentação, que pode ser feita através de decreto ou resolução, de responsabilidade do chefe da Administração Pública, que tem o dever de realizá-la, no âmbito de cada Poder; ou por meio de lei.

Considerando a exigência de regulamentação, a avaliação especial de desempenho, como requisito à aquisição da estabilidade, não pode produzir qualquer efeito enquanto não for devidamente regulamentada. Ademais, a avaliação especial deve ser realizada por comissão instituída especificamente para essa finalidade. Além disso, se transcorrido o período de estágio probatório, sem que a Administração tenha procedido à avaliação especial, a estabilidade restará adquirida pelo servidor público.¹²⁷

A avaliação periódica de desempenho, por sua vez, é mecanismo utilizado desde muito tempo no setor privado e que, mais recentemente, tem sido levado para o setor público.

A fim de que o direito à estabilidade não exceda os objetivos pretendidos e cumpra com o propósito para o qual foi criado, o inciso III do artigo 41 da

¹²⁵ SANTOS, Luiz Felipe Rosa dos. **Avaliação de Desempenho do Servidor Público**: Entre o princípio da eficiência e as garantias do servidor-cidadão. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004, p. 137. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-92VGC6/disserta_o_luizfelipe1.pdf?sequence=1>. Acesso em: ago. 2015.

¹²⁶ *Id.*, *ibid.*, p. 140.

¹²⁷ *Id.*, *ibid.*, p. 137-142.

Constituição Federal passou a determinar a perda do cargo por servidores estáveis mediante avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada a ampla defesa.

Segundo Ramos¹²⁸:

O que se quis foi evitar a acomodação que a aquisição da estabilidade por vezes enseja, com a perda de interesse no aperfeiçoamento funcional, o que, em uma quadra de veloz transformação das técnicas laborais, pode redundar em inaptidão do funcionário para realização das tarefas inerentes ao seu cargo, sob o signo do princípio da eficiência, agora expressamente arrolado no *caput* do art. 37 da Lei Maior.

Conforme visto anteriormente, a perda do cargo em razão de avaliação de desempenho é uma hipótese de exoneração¹²⁹ do servidor público estável, acrescida às previsões de perda do cargo já constantes do Texto Constitucional de 1988 (por sentença judicial transitada em julgado e por processo administrativo em que se assegure ampla defesa ao servidor), em razão da Emenda Constitucional nº 19/1998.

A leitura do artigo 41, § 1º, inciso III, da Constituição, expõe três requisitos à avaliação de desempenho: ela deve ser periódica, garantir a ampla defesa e ser regulamentada por lei complementar¹³⁰.

Dada a exigência de regulamentação por lei complementar, verifica-se a impossibilidade de aplicação imediata da norma, razão pela qual ela é chamada pela doutrina constitucionalista clássica de norma de eficácia limitada¹³¹, aquela que somente será capaz de produzir todos os seus efeitos depois de ser regulamentada por lei complementar.

O mesmo ocorre à avaliação especial de desempenho, com a diferença de não ser exigido dela nenhum tipo específico de regulamentação, como acontece à

¹²⁸ RAMOS, Elival da Silva. **A proteção aos direitos adquiridos no direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 255-256.

¹²⁹ A caracterização do servidor como ineficiente o sujeita à exoneração, que, diferentemente da demissão, não tem caráter punitivo. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 303 e MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972, p. 39.

¹³⁰ SANTOS, Luiz Felipe Rosa dos. **Avaliação de Desempenho do Servidor Público**: Entre o princípio da eficiência e as garantias do servidor-cidadão. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004, p. 124. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-92VGC6/disserta_o_luizfelipe1.pdf?sequence=1>. Acesso em: ago. 2015.

¹³¹ Contrariamente ao que dispõe Hesse, para quem a força normativa da Constituição a todos nós incumbe, impondo sua vontade, de modo a tornar as questões por ela tratadas como questões de Direito, de dever-ser. (HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.)

avaliação periódica de desempenho, que deve ser feita por meio de lei complementar.

Historicamente, Silva¹³² tem dito que elas “[...] não produzem, com a entrada em vigor, todos os seus efeitos essenciais, porque o legislador constituinte, por qualquer motivo, não estabeleceu, sobre a matéria, uma normatividade para isso bastante”. Diferente, portanto, das normas de eficácia plena, que “[...] desde a entrada em vigor da constituição, produzem todos os seus efeitos essenciais (ou tem possibilidade de produzi-los), todos os efeitos visados pelo legislador constituinte, porque este criou, desde logo, uma normatividade para isso suficiente”; e das normas de eficácia contida, as quais são capazes de produzir todos os seus efeitos imediatamente, todavia “[...] preveem meios ou conceitos que permitam manter sua eficácia contida em certos limites”.

A referida lei complementar terá caráter nacional, obrigatória para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e deverá disciplinar, entre outros pontos relevantes, a periodicidade da mencionada avaliação e a garantia da ampla defesa.

Conforme já mencionado, por determinação do artigo 247, *caput* e parágrafo único, da Constituição, também incluído pela Emenda Constitucional nº 19/1998, essa mesma lei estabelecerá critérios e garantias especiais para a perda de cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado, para quem a perda do cargo por insuficiência de desempenho somente ocorrerá mediante processo administrativo, em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa¹³³.

Desta feita, é de se observar que a Constituição Federal dispensa garantias extras aos servidores que exercem atividades exclusivas de Estado, ao prever que eles somente perderão o cargo por insuficiência de desempenho após processo administrativo que lhe oportunize o contraditório e a ampla defesa, quando, para os demais servidores estáveis, o Texto Constitucional só dispõe que o procedimento de avaliação de desempenho garanta a ampla defesa¹³⁴.

¹³² SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 73.

¹³³ MEIRELLES, Helly Lopes Meirelles. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 505.

¹³⁴ É oportuno lembrar que algumas atividades exclusivas de Estado são desempenhadas por servidores vitalícios e que, por isso, estão excluídos da hipótese presente no parágrafo único do artigo 247, que, por sua vez, abrange as demais atividades ditas exclusivas de Estado, “[...] aquelas inerentes ao chamado poder extroverso do Estado, consistentes em regulamentar, fiscalizar e fomentar”. (*Id.*, *ibid.*, p. 505).

Santos¹³⁵ considera que a norma do artigo 247, que proporciona maior segurança aos servidores que executam atividades exclusivas de Estado, apesar de sua condição excepcional, corre o risco de vir a ter aplicação generalizada e indiscriminada, por não haver disposição legal acerca de quais seriam essas atividades, o que pode enfraquecer o instituto da avaliação de desempenho. Por isso, é importante que a lei complementar reguladora da avaliação periódica de desempenho defina que carreiras são consideradas exclusivas de Estado, a fim de que ela não perca a força normativa que o constituinte derivado lhe atribuiu.

Importante, ainda, é o entendimento de que o § 1º, do artigo 41, prescreve a perda imediata do cargo por servidor público considerado ineficiente. Portanto, o servidor público estável que, submetido à avaliação periódica de desempenho, com garantia de ampla defesa, auferir conceito insatisfatório, poderá perder o cargo público de imediato, devendo a avaliação periódica de desempenho ser entendida como “[...] modalidade especial de expediente administrativo apto, *per si*, a se ultimar com a perda do cargo público”¹³⁶.

Tal interpretação resulta da ideia de que se o constituinte derivado não tivesse a intenção de instituir mecanismo que por si só fosse capaz de ocasionar a perda do cargo por servidor público estável, não teria motivo para incluir a avaliação periódica de desempenho no § 1º, do artigo 41, ao lado da sentença judicial transitada em julgado e do processo administrativo com garantia de ampla defesa. Não fosse essa a sua intenção, seria suficiente considerá-la causa de abertura de processo administrativo, a ser inserida no inciso II, do § 1º, do artigo 41 da Constituição.

Além disso, a exigência constitucional de que a perda do cargo por ineficiência de servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado se dê mediante processo administrativo, com contraditório e ampla defesa, como regra excepcional, corrobora a compreensão de que a regra geral do artigo 41 recusa qualquer medida anterior,

¹³⁵ SANTOS, Luiz Felipe Rosa dos. **Avaliação de Desempenho do Servidor Público: Entre o princípio da eficiência e as garantias do servidor-cidadão.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004, p. 129. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-92VGC6/disserta_o_luizfelipe1.pdf?sequence=1>. Acesso em: ago. 2015.

¹³⁶ *Id.*, *ibid.*, p. 127.

ficando a avaliação periódica de desempenho apta a, verificando a ineficiência de servidor público estável, determinar a sua exoneração.¹³⁷

E, conhecendo a grande dificuldade de se avaliar o desempenho das pessoas em seus cargos, mais ainda é realizar esse tipo de trabalho no serviço público. Já era de se esperar que a adoção da avaliação de desempenho pelo setor público se mostrasse mais difícil, tanto do ponto de vista teórico quanto prático, em razão de suas próprias características e de que sempre houve grande influência política em tudo o que é realizado nos órgãos e setores públicos.

4.2.1 Estabilidade e eficiência: a avaliação periódica de desempenho como instrumento de efetivação do interesse público

Da teoria de Alexy¹³⁸, tem-se como pressuposto que quaisquer conflitos de normas constitucionais envolvendo direitos fundamentais devem ser ponderados com vistas à máxima efetivação desses direitos. E, sabendo que o direito à boa administração, inspirado no princípio da supremacia do interesse público, é um direito fundamental, torna-se inquestionável a necessidade de ponderação entre os valores incutidos no princípio da eficiência e na garantia da estabilidade do servidor público, a fim de assegurar que o direito fundamental à boa administração seja resguardado.

Desde sempre, é inegável o reconhecimento, por parte da população brasileira, de que grande parte dos servidores públicos brasileiros não se preocupa em demonstrar a eficiência necessária a um exercício administrativo comprometido com a satisfação do interesse público.

Segundo Aleixo e Araújo¹³⁹, a percepção equivocada acerca da estabilidade, pela população e pelos próprios servidores públicos, que a veem como um privilégio

¹³⁷ SANTOS, Luiz Felipe Rosa dos. **Avaliação de Desempenho do Servidor Público**: Entre o princípio da eficiência e as garantias do servidor-cidadão. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004, p. 128. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-92VGC6/disserta_o_luizfelipe1.pdf?sequence=1>. Acesso em: ago. 2015.

¹³⁸ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 5. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 93-95.

¹³⁹ ALEIXO, Maria Isabela Nascimento; ARAÚJO, Jailton Macena de. Aplicação do princípio da eficiência administrativa em face da estabilidade dos servidores públicos civis da União. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 111, abr. 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13122&revista_caderno=4>. Acesso em: ago. 2015.

peçoal, acarreta muitos prejuízos à Administração Pública e aos seus administrados, uma vez que desvirtua a real finalidade desse instituto e desconsidera o interesse público.

Essa falsa compreensão sobre a estabilidade tem sido justificativa para o descumprimento do dever de eficiência, tão necessário à satisfação do bem comum, da justiça social e do atendimento às finalidades públicas.

Eis o entendimento de Bresser-Pereira¹⁴⁰, anteriormente à Emenda Constitucional nº 19/1998, sobre a estabilidade:

A estabilidade desejada para o setor público é flexível, defendendo o Estado e seus funcionários contra os poderosos e os corporativistas. Já a estabilidade rígida prevista na Constituição de 1988 é um obstáculo fundamental à reforma do Estado e à consolidação do Plano Real. Não é possível haver uma administração pública eficiente e moderna quando seus dirigentes não têm condições de exigir que o trabalho seja executado com competência e disposição nem meios de adequar os quadros de funcionários às necessidades do trabalho a ser executado.

Bresser-Pereira¹⁴¹ acredita que a estabilidade do servidor reconhece o caráter diferenciado da Administração Pública, necessitada de maior segurança, em relação à administração privada. Para ele:

Esta segurança, entretanto, não pode ser absoluta. O Estado garante estabilidade aos servidores porque assim assegura maior autonomia ou independência à sua atividade pública, ao exercício do poder-de-Estado de que estão investidos; não a garante para atender a uma necessidade extremada de segurança pessoal, muito menos para inviabilizar a cobrança de trabalho, ou para justificar a perpetuação de excesso de quadros.

Para Souza¹⁴², “a sociedade responsabiliza o dispositivo da estabilidade pelo agravamento do processo de acomodação, perda de qualidade e deficiência no atendimento às necessidades da sociedade” por parte da Administração Pública. Ainda, segundo a autora, “a sociedade, através das diversas manifestações

¹⁴⁰ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A estabilidade desejada. In: **Jornal do Brasil**. 22 jan. 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Articles/1995/768.Estabilidade_Desejada.pdf>. Acesso em: ago. 2015.

¹⁴¹ *Id.*, Estabilidade revista. In: **Jornal do Brasil**. 1º fev. 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Articles/1996/747.A_Estabilidade_Revista.pdf>. Acesso em: ago. 2015.

¹⁴² SOUZA, Teresa Cristina Padilha de. **Mérito, estabilidade e desempenho**: influência sobre o comportamento no servidor público. 2002. 123 p. Dissertação (Mestrado Executivo) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002, p. 33 e 92. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3759/000324042.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: ago. 2015.

veiculadas nos noticiários, jornais e revistas, é quase unânime ao discordar radicalmente da estabilidade, sugerindo sua sumária extinção. Além disso, são quase consensuais as acusações de ser ela a principal responsável pelo mau atendimento nos serviços públicos”.

Souza¹⁴³ ainda afirma que a sociedade e os próprios servidores públicos, em sua maioria, desconhecem a definição, as origens e os objetivos da estabilidade. Para a autora, os meios de comunicação e o próprio Governo, ao debaterem e combaterem a estabilidade, deixam de apresentar sua real definição, bem como os motivos que justificam sua existência.

E se, por um lado, existem críticas à garantia conferida aos servidores públicos por meio da estabilidade, tida como principal causa de acomodação dos servidores públicos, influenciando diretamente a má qualidade dos serviços prestados, para quase totalidade dos doutrinadores brasileiros, a estabilidade do servidor público concorre para a manutenção do interesse público e eficiência na Administração Pública.

É o caso de Guimarães Filho¹⁴⁴, para quem a Emenda Constitucional nº 19/1998 proporcionou a descaracterização da estabilidade e, apesar de seus idealizadores terem se esforçado para transmitir à opinião pública a ideia da necessidade de eliminação desse mero privilégio pessoal, em razão de fatores de ordem orçamentária e de equilíbrio das contas públicas, a verdade é que tal proposta sofreu forte influência do pensamento neoliberal, objetivando adaptar o modelo de Estado até então existente aos seus interesses.

Faria¹⁴⁵ manifestou-se no sentido, ao afirmar que a estabilidade do servidor público, atualmente tão criticada por alguns segmentos da sociedade, principalmente pelos governos das três esferas da Administração Pública, é fundamental para

¹⁴³ SOUZA, Teresa Cristina Padilha de. **Mérito, estabilidade e desempenho**: influência sobre o comportamento no servidor público. 2002. 123 p. Dissertação (Mestrado Executivo) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002, p. 91. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3759/000324042.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: ago. 2015.

¹⁴⁴ GUIMARÃES FILHO, João Rodrigues. **A estabilidade do servidor público concorre para a manutenção do interesse público e eficiência na administração pública**. 2004. 50 p. Monografia (Especialização em Direito Público) – Instituto de Ciências Sociais, Centro de Ensino Unificado do Distrito Federal, Brasília, 2004, p. 26-27. Disponível em: <http://www.cairu.br/biblioteca/arquivos/Direito/A_estabilidade_do_servidor_publico.pdf>. Acesso em: ago. 2015.

¹⁴⁵ FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 50.

respaldar decisão de servidor de não cumprimento de ordem superior discordante da lei ou da moralidade administrativa. Na opinião do autor:

O servidor instável pode ser levado a praticar atos ilegais, embora em desacordo com a sua consciência, mas cumprindo ordem superior, por medo de perder o cargo. A instabilidade do servidor pode fragilizar a própria Administração e resultar em prejuízo para a sociedade. A estabilidade do servidor público é garantia do cidadão e não privilégio daquele.

Outro entendimento favorável à estabilidade é o de Pereira Júnior¹⁴⁶, para quem ela é uma garantia fundamental para o bom desempenho do serviço público e para a independência do servidor, que deve agir em respeito à lei, praticando os atos administrativos que lhe couberem, sem o receio de contrariar o chefe imediato.

De fato, a estabilidade dos servidores públicos é muito importante para a Administração Pública, por garantir que o interesse público seja o propósito da função administrativa, em detrimento dos interesses políticos envolvidos, e que a prestação de serviços seja contínua, contribuindo com sua eficiência.

Por esse motivo, Caldas¹⁴⁷ demonstra discordância acerca da flexibilização da estabilidade, por temer o desvirtuamento do seu objetivo, a exemplo do que cotidianamente se vê acontecer no país:

Percebe-se, pois, que há prejuízo expresso para os administrados, a existência da flexibilização da estabilidade e, esta, é formalizada a partir da avaliação periódica de desempenho. Havendo a previsão de ordem constitucional de um instituto que afasta nitidamente a estabilidade, não é só o servidor que será instável, mas a própria Administração, visto que os gestores poderão utilizar-se de interesses particulares para a prática de seus atos, havendo forte receio de sofrerem represálias na própria avaliação de desempenho, cujo termo é avaliado e analisado por aqueles.

Do exposto, depreende-se que a estabilidade não deve ser genericamente qualificada como privilégio, mas como meio de garantir um serviço público perene e de qualidade. Porque à medida que a estabilidade protege o servidor público contra práticas injustas, também protege a sociedade, impedindo a descontinuidade dos serviços públicos e o uso dos órgãos da Administração Pública como “cabides de emprego”.

¹⁴⁶ PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Da Reforma Administrativa Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 254.

¹⁴⁷ CALDAS, Igor Lúcio Dantas Araújo. A avaliação Periódica de desempenho do servidor público estável. Efeitos do princípio da eficiência sobre o desempenho do servidor. *In: Revista Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 87, abr. 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9259>. Acesso em: ago. 2015.

Ainda assim, apesar de a estabilidade do servidor público e o princípio da eficiência serem considerados essenciais ao pleno exercício da função administrativa, essas normas se contrapõem, uma vez que a avaliação periódica de desempenho tornou-se instrumento hábil a determinar a exoneração de servidor público estável que se mostre ineficiente.

Diante de tal celeuma, Aleixo e Araújo¹⁴⁸ acreditam que “a supremacia do interesse público sobre o particular e o direito fundamental a boa administração devem ser pontos definidores da ponderação de valores entre estas normas constitucionais conflitantes”. Para esses autores, no conflito de normas de direito público que regem a Administração Pública, deve sobressair aquela mais adequada a tutelar o interesse público, por ser esse o fundamento à intervenção estatal no domínio social.

Por isso, faz-se imperativo o sopesamento desses dois institutos imprescindíveis à Administração Pública, estabilidade e eficiência, a fim de permitir e, mais do que isso, garantir a convivência e o diálogo entre eles, sempre atentando para a máxima da proporcionalidade, com a finalidade de lesar minimamente os interesses envolvidos.

E, diante da colisão entre a estabilidade, que é garantia dada ao servidor público, e o princípio da eficiência, que é exigência da sociedade em relação ao Estado, Caldas¹⁴⁹ acredita na maior relevância do princípio da eficiência que, inspirado no princípio da supremacia do interesse público, tem como “privado” a estabilidade do servidor público, devendo aquele, por isso, ter precedência em face deste. Entretanto, apesar de aparentemente simples, essa questão merece uma análise mais cuidadosa e aprofundada.

Afinal, não obstante o propósito de alcançar a máxima efetivação da eficiência e o pleno atendimento das necessidades dos cidadãos, a estabilidade do servidor público não pode ser amplamente restringida pela eficiência, por ser um instrumento

¹⁴⁸ ALEIXO, Maria Isabela Nascimento; ARAÚJO, Jailton Macena de. Aplicação do princípio da eficiência administrativa em face da estabilidade dos servidores públicos civis da União. *In: Revista Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 111, abr. 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13122&revista_caderno=4>. Acesso em: ago. 2015.

¹⁴⁹ CALDAS, Igor Lúcio Dantas Araújo. A avaliação Periódica de desempenho do servidor público estável. Efeitos do princípio da eficiência sobre o desempenho do servidor. *In: Revista Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 87, abr. 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9259>. Acesso em: ago. 2015.

necessário ao pleno exercício da função pública, que é satisfazer o interesse público.

Assim, em favor da efetivação do direito fundamental à boa administração e da busca do interesse público, é de fundamental importância que a prevalência do princípio constitucional da eficiência não vá além do extremamente necessário, a fim de que a estabilidade mantenha-se capaz de garantir a continuidade das prestações sociais por parte do Estado e o desempenho imparcial e moral das atribuições administrativas, conforme previu o legislador constituinte.

Nesse sentido, por ser a avaliação de desempenho um instrumento de efetivação do princípio da eficiência, tendente a fragilizar a garantia da estabilidade concedida aos servidores públicos, com vistas à satisfação do interesse público, é o modo como ela será realizada que deve cuidar pela manutenção da segurança que é necessária ao exercício da função pública. Somente assim, estar-se-á verdadeiramente cuidando do interesse público.

4.2.2 Estabilidade e eficiência: a avaliação periódica de desempenho e as garantias do servidor-cidadão

Em razão da necessidade de se garantir relativa autonomia ao servidor público no exercício do cargo, para, assim, assegurar-se a continuidade na prestação dos serviços, é que surge a estabilidade na Administração Pública. Assim, o servidor atua em prol do Estado e da sociedade, mas não do governante, e deve observar regras objetivas que orientam a sua conduta funcional, devendo resistir aos caprichos do governante de ocasião, por meio da não-obediência a ordens manifestamente ilegais.

É o que dispõe Hesse¹⁵⁰, no trecho a seguir:

[...] o funcionário não serve a um senhor, que não mais existe na democracia, senão a uma finalidade objetiva que está circunscrita por sua obrigação do cargo e, nessa proporção, determina a medida de seus deveres e direitos; por isso, ele, na medida em que atua no exercício daquela obrigação do cargo, não pode ser “servidor de um partido”.

¹⁵⁰ HESSE, Konrad *apud* MORAES, Jairo Coelho. **A avaliação de desempenho do servidor e a reforma do Estado** – A busca de novos paradigmas à gestão da coisa pública. 2003. Dissertação (Mestrado em Direito Administrativo) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003, p. 224. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUOS-9FNKYH>>. Acesso em: ago. 2015.

Por outro lado, para a doutrina administrativista, é certo que sempre foi possível a dispensa de servidor público estável que demonstrasse desempenho insuficiente de suas funções. A Administração Pública sempre esteve vinculada à eficiência, mesmo antes de sua constitucionalização como princípio, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, sendo quase unânime a ideia de que jamais foi concebido, à Administração, admitir e manter servidores ineficientes em seus quadros.

Tendo em vista o interesse público, é indispensável, à boa administração, que se disponha de procedimentos capazes de retirar do setor público os desvios ao dever de eficiência por parte do servidor público, na mesma medida em que é imprescindível a adoção de meios eficazes à proteção dos servidores públicos contra possíveis injustiças.

Nesse sentido, a avaliação periódica de desempenho torna-se um importante mecanismo de aprimoramento dos recursos humanos da Administração Pública. Um dos seus principais objetivos é o conhecimento de informações acerca de seus servidores, principalmente no tocante à sua eficiência diante do serviço público, e o controle de resultados, visando a garantir uma plena execução de qualidade desses serviços.

Ela deve ser utilizada para verificar qual é a contribuição do profissional para o perfeito funcionamento da organização, para resolver problemas de desempenho, para melhorar a qualidade do trabalho e a qualidade de vida dentro das organizações¹⁵¹. Pois é certo que todo profissional espera um retorno sobre seu desempenho, sem o qual ele caminha sem correções ou reconhecimentos, e sem o exercício de suas potencialidades, podendo a avaliação de desempenho ser utilizada também nesse sentido, quer dizer, como forma de reconhecer e motivar o funcionário.

Esse também é o entendimento de Araújo¹⁵²:

Seu objetivo é avaliar periodicamente, por critérios técnicos e supostamente objetivos, as condições de aptidão, desenvolvimento funcional e a eficiência dos serviços realizados pelo servidor.

O perigo é que tais critérios objetivos se transformem em subjetivos, pessoais ou políticos, como tantas vezes já se viu em procedimentos de avaliação para promoções realizados pela Administração.

¹⁵¹ CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas: e o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. 2. ed. 5. reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 223.

¹⁵² ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 295.

A fim de que a avaliação periódica de desempenho seja um processo justo, que não permita influências subjetivas, a fim de evitar arbitrariedades contra o servidor a ser avaliado, é necessário que sua lei regulamentadora preveja critérios objetivos para a avaliação periódica de desempenho.

Porque se, por um lado, a avaliação permite fazer um diagnóstico fidedigno de como estão procedendo os recursos humanos de um dado órgão, por outro, em virtude de critérios subjetivos, com fins estranhos à Administração, pode-se praticar injustiças contra o servidor público, que poderá ser exonerado por simples perseguições políticas-partidárias, característica tão comum na realidade administrativa brasileira.

Também, em respeito ao princípio da publicidade e ao da ampla defesa, os critérios, normas e padrões a serem utilizados no processo de avaliação de desempenho deverão ser previamente disponibilizados ao conhecimento do servidor, cabendo, ao órgão avaliador, essa publicização. Porque não seria minimamente razoável submeter o servidor a um processo de avaliação sem que lhe fosse possível conhecer o funcionamento do processo de avaliação, os critérios por ela seguidos e os padrões de conduta dele esperados.

Importa também destacar que os critérios de avaliação devem ser ponderados e aplicados de acordo com a natureza ou as peculiaridades da função e com as competências do órgão em que se dará a avaliação. Essa é uma medida indispensável, por se entender impossível a uniformização da aplicação e da ponderação de critérios de julgamento, dada a enorme diversidade de funções desenvolvidas na esfera pública.¹⁵³

E contrariamente ao que se depreende da leitura do artigo 41, § 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, quanto ao servidor que seja declarado ineficiente em avaliação periódica de desempenho, entende-se não ser coerente que ele seja exonerado de pronto. A exoneração deverá ocorrer quando verificada a reincidência de resultado negativo na avaliação, a fim de evitar arbitrariedades e de oportunizar o aprimoramento pelo servidor.

¹⁵³ MORAES, Jairo Coelho. **Avaliação de Desempenho do Servidor e a Reforma do Estado** – A Busca de Novos Paradigmas à Gestão da Coisa Pública. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003, p. 260-261. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUOS-9FNKYH>>. Acesso em: ago. 2015.

Poder-se-ia, por exemplo, em caso de desempenho ineficiente, tornar obrigatório o aperfeiçoamento técnico do servidor, por meio das escolas de aperfeiçoamento do serviço público. Ou, ainda, tornar a frequência em cursos de capacitação, nas escolas de governo, um critério de avaliação do servidor. Desse modo, tornar-se-ia mais justa a análise e seriam disponibilizados subsídios para que se obtivesse uma melhora significativa da qualidade das atividades por ele realizadas no serviço público.¹⁵⁴

A avaliação periódica de desempenho deve se estender a todos os servidores estáveis da administração pública direta, autarquias e fundações de direito público de qualquer dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ela deverá ela ser realizada anualmente, mas é preciso atentar para o risco de que, ao fim desse intervalo, sejam desconsiderados importantes elementos que ocorreram no cotidiano do desempenho funcional daquele servidor. Em razão disso é que se propõe que a avaliação seja realizada de modo constante e sistemático.

Nesse caso, os avaliadores, para estarem capacitados e seguros acerca da avaliação que realizam, precisarão ter produzido, ao longo daquele ano, observações e registros do desempenho do avaliando durante intervalos menores, procedendo à documentação desses registros durante aquele período para, ao término desse prazo, seja reduzido a termo o resultado obtido pelo servidor avaliado.

A ausência desses registros poderá descreditar a objetividade e a imparcialidade do processo, criando ou fortalecendo a resistência quanto à sua implementação.

Outro fator de extrema relevância à avaliação de desempenho será a composição de boas equipes de avaliadores, não sendo desejável confiar a pessoas pouco preparadas o impulso de um processo tão importante e do qual resultarão significativos efeitos sobre a vida daquele órgão e do servidor avaliado.

Por isso, vê-se a necessidade de que todos os membros da comissão tenham formação equivalente ou superior ao avaliado, para a avaliação técnica do trabalho

¹⁵⁴ CALDAS, Igor Lúcio Dantas Araújo. **A avaliação Periódica de desempenho do servidor público estável**. Efeitos do princípio da eficiência sobre o desempenho do servidor. In: Revista Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 87, abr. 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9259>. Acesso em: ago. 2015.

por ele realizado. Nesse mesmo sentido é o entendimento de Moraes¹⁵⁵, a seguir exposto:

Em se considerando que tais agentes comporão a comissão avaliadora, grave será o risco de se pre-judicar a apreciação dos aspectos técnicos do desempenho em razão da absoluta incompetência dos avaliadores o que seria de todo inadmissível.

Espera-se, contudo, que as lideranças existentes na Administração, em fiel observância aos elevados preceitos que norteiam a proposta de avaliação de desempenho, designem servidores habilitados e competentes para o exercício da importante função de julgar.

Para os órgãos, a avaliação indicará caminhos de superação de dificuldades, de crescimento, de democratização no uso e na distribuição de seus recursos, enquanto para o servidor, produzirá reconhecimento, profissionalismo, ganhos afetivos e financeiros, ou, ao contrário disso, resultará na maculação de sua imagem, ou, como sanção, em sua exoneração, com a consequente perda de sua fonte de renda.¹⁵⁶

Por fim, acredita-se que o processo de perda do cargo em razão de ineficiência pelo servidor público estável deve respeitar o contraditório e a ampla defesa, contrariamente ao que dispõe o Texto Constitucional, que somente lhe garante a ampla defesa.

4.3 A ética como sugestão de melhoria

Kossman¹⁵⁷ informa que inúmeros estudos tem demonstrado a importância do investimento na formação humana, como fator de produção. Porém, não só em relação à produção, mas também, como forma de incremento da ética e do desenvolvimento institucional. Nesse sentido, percebe-se que os índices de desenvolvimento humano têm influencia direta na participação e controle do Estado por parte dos cidadãos, como também na diminuição dos níveis de corrupção e de

¹⁵⁵ MORAES, Jairo Coelho. **Avaliação de Desempenho do Servidor e a Reforma do Estado** – A Busca de Novos Paradigmas à Gestão da Coisa Pública. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003, p. 263-264. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUOS-9FNKYH>>. Acesso em: ago. 2015.

¹⁵⁶ *Id.*, *ibid.*, p. 269.

¹⁵⁷ KOSSMANN, Edson Luís. **A (in)eficácia da constitucionalização do princípio da eficiência na administração pública**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2010, p. 104. Disponível em: <[http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/dissertacao___a_\(in\)eficacia_da_constitucionalizacao_do_principio_da_eficiencia_na_administracao_publica..pdf](http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/dissertacao___a_(in)eficacia_da_constitucionalizacao_do_principio_da_eficiencia_na_administracao_publica..pdf)>. Acesso em: ago. 2015.

todas as demais formas de patrimonialismo, contribuindo dessa forma para um Estado mais eficiente.

O conceito de formação humana não deve se restringir à aquisição de aptidões e faculdades intelectuais, ou seja, de natureza cognitiva, para o processamento e uso eficiente das informações com objetivos produtivos. A formação humana precisa incorporar o elemento da ética, atributos morais favoráveis à produção de bens, seja na forma de serviços prestados pelo Estado, ou em qualquer outra forma de utilização dos recursos públicos, em benefício da comunidade e não exclusivamente do indivíduo.¹⁵⁸

Por isso, quando se analisa a questão o princípio da eficiência é importante não afastar a importância da formação humana para que o Estado que se pretenda eficiente possa sê-lo. Porque, a formação não pode ficar restrita à formação meramente intelectual, ou seja, à capacitação cognitiva que possa maximizar sua capacidade produtiva, pois, dessa forma, poder-se-ia ter eficiência, porém, de orientação predominantemente econômica, o que, embora necessário, não responderá às necessidades de um Estado eficiente.¹⁵⁹

Para esse autor, um outro conceito de eficiência precisa ser melhor trabalhado, para que a sociedade e o Estado, conseqüentemente, possam efetivamente ser eficientes, porém, com uma eficiência que seja realmente proveitosa para a totalidade dos cidadãos, principalmente aqueles que precisam da atuação prestativa eficiente do Estado. Trata-se do que poderíamos identificar como eficiência ética.

A eficiência ética, como parte de uma maior preocupação do sistema de formação humana, possibilitaria à sociedade se desenvolver institucionalmente de maneira diferente, de modo que as regras de conduta humana tivessem como orientadoras as regras formais positivadas pelo Estado, mas, principalmente as regras informais produzidas no interior da sociedade, como princípios éticos que, entre outras coisas, produzissem uma preocupação e um interesse na produção e promoção de benefício à comunidade, universalmente considerada, e não exclusivamente ao indivíduo, numa ótica individualista.

¹⁵⁸ KOSSMANN, Edson Luís. **A (in)eficácia da constitucionalização do princípio da eficiência na administração pública**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2010, p. 105. Disponível em: <[http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/dissertacao___a_\(in\)eficacia_da_constitucionalizacao_do_principio_da_eficiencia_na_administracao_publica..pdf](http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/dissertacao___a_(in)eficacia_da_constitucionalizacao_do_principio_da_eficiencia_na_administracao_publica..pdf)>. Acesso em: ago. 2015.

¹⁵⁹ *Id.*, *ibid.*, p. 105.

É de Kossman¹⁶⁰ o entendimento registrado:

Uma sociedade institucionalmente desenvolvida, com o profundo desenvolvimento de padrões éticos e que tivesse uma preocupação com a eficiência ética, certamente teria melhores condições de delimitar de forma clara, por exemplo, entre o que é público e o que é privado, e fazer com que o Estado fosse um Estado efetivamente Democrático e de Direito, com preocupação efetiva de concretização dos preceitos constitucionais, principalmente com o objetivo de respeitar, atender e garantir os direitos humanos fundamentais, pilares mínimos para a conquista da dignidade da pessoa humana.

A participação popular também é importante para o alcance da pretendida eficiência, pois conduz a um mais abrangente processo decisório, minimizando-se, muitas das vezes, as possibilidades de desgastantes e antieconômicos conflitos. Além disso, permite uma melhor identificação dos fins públicos a serem perseguidos, uma melhor escolha dos meios para tanto e a identificação dos interesses em choque e dos possíveis sacrifícios a serem impostos.¹⁶¹

Menezes¹⁶² acredita que, a sociedade brasileira, teve um amadurecimento tardio e ainda enfrenta problemas na seara da participação política, em função da baixa qualidade da cidadania associativa e coletiva. Por isso, na sua opinião, uma reforma imposta não transformará facilmente o quadro de inércia de parte da população brasileira, quiçá quando esta reforma ainda não se completou.

Além disso, resta saber o grau de comprometimento da própria Administração Pública com o princípio da eficiência e a qualidade do serviço público, pois o controle social por parte do cidadão não será suficiente para imprimir a qualidade na prestação do serviço público, se não houver comprometimento nas esferas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

¹⁶⁰ KOSSMANN, Edson Luís. **A (in)eficácia da constitucionalização do princípio da eficiência na administração pública**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2010, p. 106. Disponível em: <[http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/dissertacao___a_\(in\)eficacia_da_constitucionalizacao_do_principio_da_eficiencia_na_administracao_publica..pdf](http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/dissertacao___a_(in)eficacia_da_constitucionalizacao_do_principio_da_eficiencia_na_administracao_publica..pdf)>. Acesso em: ago. 2015.

¹⁶¹ SILVA, Jorge Luis Terra da. **O princípio da eficiência como fator transformador**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006, p. 68. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/13151>>. Acesso em: ago. 2015.

¹⁶² MENEZES, Joyceane Bezerra de. **O princípio da eficiência na administração pública brasileira: instrumentalização, destinação e controle**. In: Pensar – Revista de Ciências Jurídicas. v. 20, n. 2. 2015, p. 65. Disponível em: <<http://ojs.unifor.br/index.php/rpen/article/view/768/1625>>. Acesso em: ago. 2015

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisa-se a relação estabelecida entre o princípio da eficiência, consagrado pela Emenda Constitucional nº 19/1998, e a garantia da estabilidade do servidor público, no contexto da reforma administrativa daquele mesmo ano.

Inicialmente, investiga-se o que a doutrina administrativista clássica conhece como “agentes públicos”, além de as suas espécies, dentre as quais se incluem os servidores públicos, a quem a Constituição Federal de 1988 destinou a estabilidade.

Após, explora-se os conceitos de estabilidade, suas características, seus objetivos, os pré-requisitos à sua aquisição e as hipóteses de perda do cargo pelo servidor público estável, para, depois, compreender a evolução histórica dessa garantia no ordenamento jurídico brasileiro, até o ano de 1998, no qual foi aprovada a Emenda Constitucional nº 19, trazendo muitas alterações relativas à estabilidade.

Ademais, conhece-se o princípio da eficiência e a riqueza de significado que essa palavra comporta. Busca-se também entender a Administração Pública brasileira e o modelo patrimonialista de administração, que muitos prejuízos já trouxe para a sociedade brasileira, com seu conjunto de práticas imorais e antiéticas. Ainda foram conhecidos os modelos burocrático, que buscava sanar os malefícios causados pela cultura patrimonialista da Administração, e gerencial, que, por sua vez, inconformado com a rigidez e a ineficiência dessa Administração, propôs uma maior flexibilização, sem atentar para os riscos dessa flexibilização, tendo em vista o patrimonialismo enraizado naquele sistema.

Diante disso, demonstra-se a insatisfação da sociedade brasileira diante da má administração e da má prestação de serviços no Brasil, que, juntamente com os interesses políticos e econômicos envolvidos na reforma administrativa de 1988, postulavam a flexibilização da estabilidade, tida por aqueles como a causa da má qualidade dos serviços públicos no país. Essa flexibilização, de fato, foi realizada, através de algumas inovações acrescidas ao Texto Constitucional de 1988, como a inclusão do princípio da eficiência no rol dos princípios da Administração Pública e a previsão de mais uma hipótese de perda do cargo por servidor público estável: a avaliação periódica de desempenho.

Conhece-se, ainda, o direito à boa administração, de origem italiana, que, para alguns, norteia o conceito de eficiência administrativa adotado pelo Brasil a partir da inclusão do princípio da eficiência na Constituição de 1988.

A despeito daqueles que desqualificam a estabilidade, atribuindo-lhe um caráter de privilégio do servidor público, verificou-se um posicionamento quase unânime dos administrativistas acerca da sua imprescindibilidade à continuidade da prestação de serviços públicos, à persecução do bem comum e do interesse público e, por consequência, à eficiência administrativista.

Porque, conforme foi visto, anteriormente à estabilidade, os interesses políticos e partidários dominavam sobremaneira os quadros de servidores da Administração Pública, a qual, por sua vez, via-se refém de uma constante prática de dispensa generalizada dos servidores que apoiavam o candidato derrotado nas eleições.

Ademais, a estabilidade do servidor público, como relatado, assegura-lhe o desempenho impessoal, moral, obediente às leis e independente de influências políticas e interesses escusos, contrariamente ao que se verificava anteriormente à existência dela, quando os servidores estavam sujeitos à vontade e aos caprichos de cada agente político que assumia o poder.

Por isso a defesa da estabilidade como um instrumento importante para a manutenção do interesse público e eficiência na Administração Pública.

Assim como o princípio da eficiência, que zela por uma Administração Pública cumpridora de seus deveres, responsável por suas condutas, transparente, motivada, imparcial, com respeito à lei, à moral e à participação social e comprometida com a defesa da dignidade da pessoa humana.

Em razão dele, foi acrescida à Constituição Federal de 1988 mais uma hipótese de perda do cargo por servidor estável, através de avaliação periódica de desempenho, a ser regulamentada por lei complementar e com garantia de ampla defesa ao servidor público.

Ante essa inovação, verificou-se a colisão entre o princípio da eficiência, instrumentalizado na forma da avaliação periódica de desempenho, e a estabilidade do servidor público. Dada a referida colisão, buscou-se harmonizar os institutos, a fim de que eles coexistam no ordenamento jurídico brasileiro, por serem considerados imprescindíveis ao exercício eficiente da função administrativa e à persecução do interesse público, fundamento maior da intervenção estatal no meio social.

Verificada a valiosa contribuição desses dois institutos, concluiu-se que a estabilidade deve ser minimamente limitada pela futura avaliação periódica de

servidor público, somente para evitar a acomodação do servidor público, e consequentemente, a perda do interesse no aperfeiçoamento funcional. Desse modo, o servidor público deve ser avaliado periodicamente, a fim de se verificar o grau de eficiência dos serviços realizados por esse servidor, mas devem-lhe ser assegurados meios de proteção contra possíveis injustiças nesse processo de avaliação, a fim de que ela não seja mal utilizada, de modo a trazer prejuízos à Administração e ao servidor público.

Em virtude disso, a lei regulamentadora da avaliação periódica de desempenho deverá prever, dentre outros temas, critérios objetivos para a dispensa dos servidores públicos por ineficiência, com parâmetros objetivos para o processo da avaliação da eficiência, a serem de conhecidos previamente por esse servidor.

A exoneração por ineficiência, ainda, não deve ser determinada imediatamente após o resultado insatisfatório desse servidor no processo de avaliação, sendo necessário, para tanto, que seja verificada a reincidência de resultado negativo em avaliação periódica de desempenho, para que esse servidor se torne indesejável para a Administração Pública, de modo a evitar decisões arbitrárias e oportunizar o aprimoramento desse servidor. Ademais, a avaliação periódica de desempenho deve estar vinculada à busca por aperfeiçoamento técnico dos servidores, através das escolas de aperfeiçoamento do servidor público, a fim de garantir uma prestação de qualidade, consciente de suas responsabilidades e de sua importância para a coletividade.

Do exposto, conclui-se que a estabilidade deve ser minimamente limitada, a fim de resguardar a Administração Pública, a coletividade e o interesse público, de modo a evitar qualquer ingerência subjetiva à garantia da estabilidade. A avaliação periódica de desempenho do servidor público, com fundamento no princípio da eficiência, propõe-se a tornar a estabilidade uma conquista diária, não um privilégio. Dessa maneira, a estabilidade resultaria do empenho contínuo do servidor na melhoria de seu desempenho em prol do bem estar coletivo.

6 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *In: Revista de Administração Pública*, v. 41, n. spe, p. 67-86. Rio de Janeiro, 2007, p. 71-72. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: ago. 2015.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 5. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2006.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

BARBOSA, Maria Antônia. **A estabilidade do servidor público e o princípio da eficiência**. 2009. 76 f. Monografia (Especialização *latu sensu* em Administração Legislativa) – Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496524/AL%20MARIA%20ANT%20C3%94NIA%20BARBOSA%202008.pdf?sequence=1>>. Acesso em: ago. 2015.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Corrupção**: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, ANPOCS, 1995.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**: outorgada em 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: out. 2015.

_____. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: out. 2015.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 31 out. 2015.

_____. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: nov. 2015.

_____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: nov. 2015.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: nov. 2015.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/DOUconstituicao88.pdf>. Acesso em: nov. 2015.

_____. **Decreto-lei nº 1.713**, de 28 de outubro de 1939. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1939/1713.htm>>. Acesso em: nov. 2015.

_____. **Emenda Constitucional nº 1**: promulgada em 17 de outubro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: nov. 2015.

_____. **Lei nº 284**: promulgada em 28 de outubro de 1936. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-284-28-outubro-1936-503510-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: nov. 2015.

_____. **Lei nº 2.924**: promulgada em 05 de janeiro de 1915. Fixa a Despesa Geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1915. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=2924&tipo_norma=LEI&data=19150105&link=s>. Acesso em: out. 2015.

_____. **Projeto de Emenda Constitucional nº 173**, de 18 de agosto de 1995. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário do Congresso Nacional, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 ago. 1995, Ano L, nº 125, Seção I. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18AGO1995.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A estabilidade desejada. *In: Jornal do Brasil*. 22 jan. 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Articles/1995/768.Estabilidade_Desejada.pdf>. Acesso em: ago. 2015.

_____. Estabilidade revista. *In: Jornal do Brasil*. 1º fev. 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Articles/1996/747.A_Estabilidade_Revista.pdf>. Acesso em: ago. 2015.

CALDAS, Igor Lúcio Dantas Araújo. A avaliação Periódica de desempenho do servidor público estável. Efeitos do princípio da eficiência sobre o desempenho do servidor. *In: Revista Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 87, abr. 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9259>. Acesso em: ago. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. **Tratado de Sciencia da Administração e Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1912.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1954.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas: e o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. 2. ed. 5. reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

COELHO, Daniela Mello. **Administração pública gerencial e direito administrativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

DAMATTA, Roberto. Cidadania. A questão da cidadania num universo relacional. *In: A casa & A rua*. Espaço, Cidadania, Mulher e Morte no Brasil. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DINIZ, Alécio Saraiva. **O Princípio Constitucional da Eficiência**. 2003. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2003.

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

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública e o Direito Administrativo brasileiro do século XXI**. Disponível em: <<http://docslide.com.br/documents/juarez-freitas-direito-fundamental-a-bo-administracao.html>>. Acesso em: ago. 2015.

_____. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

GABARDO, Emerson. **Eficiência e Legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político**. Barueri: Editora Manole, 2003.

Guia de Normalização de Trabalhos Acadêmicos. 2013. Universidade Federal do Ceará, Biblioteca Universitária, Comissão de Normalização. Disponível em: <<http://pt.calameo.com/read/001848523bf6ac6366464>>. Acesso em: ago. 2015.

GUIMARÃES FILHO, João Rodrigues. **A estabilidade do servidor público concorre para a manutenção do interesse público e eficiência na administração pública.** 2004. 50 p. Monografia (Especialização em Direito Público) – Instituto de Ciências Sociais, Centro de Ensino Unificado do Distrito Federal, Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.cairu.br/biblioteca/arquivos/Direito/A_estabilidade_do_servidor_publico.pdf>. Acesso em: ago. 2015.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26. ed. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

KOSSMANN, Edson Luís. **A (in)eficácia da constitucionalização do princípio da eficiência na administração pública.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2010. Disponível em: <[http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/dissertacao___a_\(in\)eficacia_da_constitucionalizacao_do_principio_da_eficiencia_na_administracao_publica..pdf](http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/dissertacao___a_(in)eficacia_da_constitucionalizacao_do_principio_da_eficiencia_na_administracao_publica..pdf)>. Acesso em: ago. 2015.

LIMBERGER, Têmis; SANTANNA, Gustavo da Silva. **O patrimonialismo como obstáculo ao princípio da eficiência.** Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=077e29b11be80ab5>>. Acesso em: ago. 2015.

LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. **Comentários à reforma administrativa:** de acordo com as Emendas Constitucionais 18, de 15-02-1998 e 19, de 04-06-1998. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

LOUREIRO, João Carlos Simões Gonçalves. **O procedimento administrativo entre a eficiência e a garantia dos particulares: algumas considerações.** Coimbra: Coimbra Editora.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Administração. In: MARTINS, I. G. S.; MENDES, G. F.; NASCIMENTO, C. V. (Orgs.). **Tratado de Direito Constitucional.** v. 1. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENEZES, Joyceane Bezerra de. **O princípio da eficiência na administração pública brasileira**: instrumentalização, destinação e controle. In: Pensar – Revista de Ciências Jurídicas. v. 20, n. 2. 2015. Disponível em: <<http://ojs.unifor.br/index.php/rpen/article/view/768/1625>>. Acesso em: ago. 2015.

MORAES, Jairo Coelho. **A avaliação de desempenho do servidor e a reforma do Estado** – A busca de novos paradigmas à gestão da coisa pública. 2003. Dissertação (Mestrado em Direito Administrativo) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUOS-9FNKYH>>. Acesso em: ago. 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus Princípios Jurídicos. In: **Revista de Direito Administrativo**. n. 221. Rio de Janeiro: Renovar, jul./set. 2000.

_____. Governo e governança em tempos de mundialização. Reflexões à luz dos novos paradigmas do direito. In: **Revista de Direito Administrativo**. v. 243. São Paulo, set./dez. 2006.

MORENO, Fernando Sainz. **Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa**. Madrid: Editorial Civitas, 1976.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Reforma Administrativa**: O Estado, o Serviço Público e o Servidor. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Da Reforma Administrativa Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. **Direito, economia e mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **O servidor público nas reformas constitucionais**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

RAMOS, Elival da Silva. **A proteção aos direitos adquiridos no direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003.

SANTANNA, Gustavo da Silva. **Administração pública em juízo**: o patrimonialismo como óbice ao princípio da eficiência. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) - Unidade Acadêmica de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2011. Disponível em: <<http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/4042>>. Acesso em: ago. 2015.

SANTOS, Luiz Felipe Rosa dos. **Avaliação de Desempenho do Servidor Público**: Entre o princípio da eficiência e as garantias do servidor-cidadão. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004. Disponível em:

<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-92VGC6/disserta__o_luizfelipe1.pdf?sequence=1>. Acesso em: ago. 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Administração Pública e os Direitos Fundamentais**. Disponível em:

<http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolgangsarlet.pdf>. Acesso em: ago. 2015.

SILVA, Jorge Luis Terra da. **O princípio da eficiência como fator transformador**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006, p. 68. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/13151>>. Acesso em: ago. 2015.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUSA, Paulino José Soares de. **Visconde do Uruguai**. José Murilo de Carvalho (Org. e introd.). Coleção Formadores do Brasil. São Paulo: Editora 34, 2002.

SOUZA, Teresa Cristina Padilha de. **Mérito, estabilidade e desempenho**: influência sobre o comportamento no servidor público. 2002. 123 p. Dissertação (Mestrado Executivo) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3759/000324042.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: ago. 2015.

SPARAPANI, Priscilia. **A Estabilidade do Servidor Público Civil após a Emenda Constitucional nº 19/98**. 2008. 210 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

URUGUAI, Paulino José Soares de Souza, Visconde de. **Ensaio sobre o Direito Administrativo**. Série Arquivos do Ministério da Justiça. Apresentação de Nelson A. Jobim. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito fundamental à boa administração e governança**: democratizando a função administrativa. 2010. 254 f. Tese (Pós-Doutorado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010. p. 127. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6977/VANICE%20VALLE.pdf?seq>>. Acesso em: ago. 2015.

_____. Direito Fundamental à boa administração, políticas públicas eficientes e a prevenção do desgoverno. *In*: **Revista Interesse Público**, v. 10, n. 48, mar./abr. 2008. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 101-102. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2015/08/ebook-controladores-auditores.pdf>>. Acesso em: ago. 2015.

VASCONCELLOS, João Gualberto Moreira. O coronelismo nas organizações: a gênese da gerência autoritária brasileira. *In*: DAVEL, Eduardo Paes Barreto; VASCONCELLOS, João Gualberto Moreira de (Orgs.). **Recursos Humanos e Subjetividade**. Petrópolis: Vozes, 1995.

VASCONCELLOS, José Mattos de. **Direito Administrativo**. Vol. II. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. 3. ed. Brasília: Editora UnB, 2000.

_____. **Ensaio de sociologia**. Tradução de Waltensir Dutra. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.