



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO

GABRIEL DE ALCÂNTARA ALBUQUERQUE

**AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO SERVIDOR PÚBLICO: ANÁLISE DO
CONFLITO ENTRE A GARANTIA DA ESTABILIDADE E O PRINCÍPIO DA
EFICIÊNCIA**

FORTALEZA

2014

GABRIEL DE ALCÂNTARA ALBUQUERQUE

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO SERVIDOR PÚBLICO: ANÁLISE DO CONFLITO
ENTRE A GARANTIA DA ESTABILIDADE E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à
Coordenação Acadêmica do Curso de
Graduação em Direito da Universidade
Federal do Ceará, como requisito parcial para
a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Cynara Monteiro
Mariano

FORTALEZA

2014

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

A345a Albuquerque, Gabriel de Alcântara.
Avaliação de desempenho do servidor público: análise do conflito entre a garantia da estabilidade e o princípio da eficiência / Gabriel de Alcântara Albuquerque. – 2014.
58 f. : enc. ; 30 cm.

Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2014.

Área de Concentração: Direito Administrativo.

Orientação: Profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano.

1. Servidores públicos. 2. Pessoal – Avaliação - Brasil. 3. Servidores públicos – Estabilidade. 4. Eficiência (Serviço público). 5. Pessoal - Dispensa. I. Mariano, Cynara Monteiro (orient.). II. Universidade Federal do Ceará – Graduação em Direito. III. Título.

GABRIEL DE ALCÂNTARA ALBUQUERQUE

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO SERVIDOR PÚBLICO: ANÁLISE DO CONFLITO
ENTRE A GARANTIA DA ESTABILIDADE E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à
Coordenação Acadêmica do Curso de
Graduação em Direito da Universidade
Federal do Ceará, como requisito parcial para
a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em: __/__/____.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano (Orientadora)

Universidade Federal do Ceará – UFC

Prof. Me. William Paiva Marques Júnior

Universidade Federal do Ceará – UFC

Doutorando Filippe Augusto dos Santos Nascimento

Universidade Federal do Ceará – UFC

A meus pais, Antônio Clerton e Ana Lucia.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e à minha irmã que são a grande base e a estrutura da minha vida.

Aos meus amigos que, na Faculdade de Direito, me revelaram a importância da fraternidade: Vinícios Cavalcante, Victor Campos, Thiago Negreiros, Edson Cutrim, Lidiane Vasconcelos, Priscila Lopes, Vanessa Marques, Rodrigo Cezar, Jader Rocha, Mateus Aires, Saullo Oliveira, Leandro Targino e Yuri Lennon.

Aos meus amigos de infância e irmãos de coração: Marcos Yuri, Kalil Saboia, Abraão Lázaro, Breno Arraes, Vítor Arraes, Pedro Victor, Lucas Bacelas, Diego Limão Juninho e Luccas Patrício.

Destaco minha gratidão especialmente a Paulo Victor, pelo incentivo e ajuda sobre-humana que determinaram a conclusão deste trabalho; a Mirella Albuquerque, pelo companheirismo e apoio intermitente; e a Isabelly Cysne, pela ajuda e incentivo na realização deste estudo.

Aos meus colegas da Defensoria Pública da União, pelo agradável e divertido ambiente de trabalho, que sentirei tanta falta. Em especial, Jéssica Ferreira, Lívia Rios e Bruno Bindá.

À professora e orientadora Cynara, pelos brilhantes ensinamentos que me incentivaram a estudar melhor o ramo da ciência jurídica.

Aos outros dois componentes da banca examinadora, William e Filippe, por me concederem a honra de tê-los como avaliadores.

RESUMO

Analisa-se a possibilidade de perda do cargo de servidor público estável por meio de avaliação de desempenho e o conflito aparente entre o princípio da eficiência e a garantia da estabilidade. A pesquisa é feita diante de estudo bibliográfico e documental. Estuda-se, em particular, a previsão constitucional do inciso III, §1º do artigo 41 da Constituição Federal. O estudo é dividido em diferentes etapas. Em primeiro lugar examina-se o princípio da eficiência, determinando seu surgimento, conceitos propostos pela doutrina, bem como suas características e sua funcionalidade no Direito Administrativo. Faz-se a análise da Reforma Administrativa advinda da Emenda Constitucional 19/98, delineando-se o seu contexto histórico, e discutindo a sua relação com a tutela constitucional do princípio da eficiência. Ademais, considera-se o estudo da garantia da estabilidade, concernente à sua origem, ao seu funcionamento, à suas características, a fim de realizar o confronto com o princípio da eficiência. Ainda, são expostas a sua forma de aquisição e suas hipóteses de demissão e exoneração. Por fim, no terceiro capítulo, cuida-se do estudo da avaliação periódica de servidor público, considerando o conflito entre a garantia da estabilidade e o princípio da eficiência. Em seguida, demonstra-se que as possíveis medidas para solucionar suposta celeuma entre eficiência e a estabilidade. Por fim, analisa-se o Projeto de Lei Complementar n. 248/98, dispensando um olhar crítico a suas normas, para verificar a adequação ao princípio da eficiência e a não desvirtuação da garantia da estabilidade.

Palavras-chave: Eficiência. Estabilidade. Servidor Público. Avaliação de desempenho.

ABSTRACT

The present work examines the possibility of tenured public servants being exonerated by performance evaluation. Also, it treats the apparent conflict between the principle of efficiency and the guarantee of stability. The work is conducted through bibliographic research and documentary sources. It studies, in particular, the constitutional rule established on section III, paragraph 1 of Article 41 of the Federal Constitution. The work presents its content in three chapters. At first, it analyzes the principle of efficiency, and demonstrates its concepts, as well as its characteristics and its object, displaying its features and its functionality in Administrative Law. Still, they are exposed to their way of acquisition and their chances of resignation and dismissal. Finally, the last chapter, it takes care of the study of performance evaluation of public servant, considering the conflict between the guarantee of stability and the principle of efficiency. Also, it examines the changes caused by the Constitutional Amendment 19/98 and presents its historical origins, concerning his origin, its functioning. Moreover, it studies the guarantee of stability, demonstrating its origin, concept and characteristics in order to perform the comparison with the efficiency principle. Then, it deals with the periodic performance evaluation of public servant and concludes about the collision between efficiency and stability. Finally, it examines the Bill of Complementary Law n. 248/98, in order to verify the adequation of the principle of efficiency and to ensure that stability is guaranteed.

Keywords: Efficiency. Stability. Public Servant. Performance Evaluation

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 8 |
| 2 PRÍNCIPIO DA EFICIÊNCIA | 10 |
| 2.1 Contexto histórico | 10 |
| 2.2 Emenda Constitucional nº 19/98 | 14 |
| 2.3 Terminologia..... | 17 |
| 2.4 Conceito jurídico | 18 |
| 3 GARANTIA DA ESTABILIDADE | 23 |
| 3.1 Histórico | 23 |
| 3.2 Contexto brasileiro..... | 24 |
| 3.3 Conceito..... | 25 |
| 3.4 Requisitos legais | 29 |
| 3.5 Exoneração e demissão | 30 |
| 4 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO SERVIDOR PÚBLICO | 34 |
| 4.1 Abordagem..... | 34 |
| 4.2 Ponderação de normas..... | 38 |
| 4.3 Eficiência e estabilidade..... | 40 |
| 4.4 Projeto de Lei Complementar n. 248/98..... | 47 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 52 |
| REFERÊNCIAS | 55 |

1 INTRODUÇÃO

Com as transformações ocorridas pelo Estado brasileiro visando à adoção do modelo gerencial da Administração, almejava-se um Estado eficiente e uma Administração Pública eficiente. Com essa mudança de paradigmas, ocorrem diversas mudanças, entre elas, relacionava-se a garantia da estabilidade.

A Emenda Constitucional 19/98 positivou no ordenamento jurídico brasileiro o Princípio da Eficiência, além de uma ampla reforma administrativa. O princípio da eficiência já pertencia ao ordenamento jurídico brasileiro antes mesmo de se tornar expresso na Constituição Federal, esse princípio da eficiência, denominado de “qualidade do serviço prestado” no projeto da ementa. O dever de eficiência resume-se na exigência de elevado padrão de qualidade da atividade administrativa, na imposição de que o administrador e os agentes públicos em geral tenham sua atuação pautada por celeridade, perfeição técnica, economicidade, coordenação, controle, entre outros atributos.

Juntamente com a positivação do princípio da eficiência, houve mudanças na garantia estabilidade, que dá aos servidores públicos (estatutários ou aqueles que se enquadrem na hipótese de efetivação constitucional) a garantia de permanência no serviço público. Com isso, além da previsão do estágio probatório e avaliação especial de eficiência, foi previsto a avaliação periódica funcional (EC nº 19/1998, art 41,§1º, III), surgindo uma mitigação da estabilidade na tentativa de aumentar eficiência da Administração Pública. Contudo, tal previsão estava ainda para ser disciplinado por lei complementar. Observa-se que há um suposto choque entre a estabilidade, que é garantia dada ao servidor público, e o princípio da eficiência, que é exigência da sociedade em relação ao Estado.

Então, considerando que a pesquisa acadêmica deve se preocupar em estudar situações relevantes ao funcionamento do Estado e da Administração Pública, buscando soluções nas respectivas áreas do conhecimento, o estudo do tema acima delimitado aparenta-se importante para compreender os novos institutos criados e os seus reais propósitos, na tentativa de orientar a futura produção legislativa atinente à avaliação periódica de servidor público.

Destarte, no presente trabalho, é abordado o tema da perda de cargo do servidor público estável por meio de avaliação periódica, que foi tipificado com o objetivo aumentar a eficiência, e acabar com a sensação de comodismo criada pela estabilidade. Com isso, nosso

foco é estudar a capacidade que essa avaliação pode interferir na garantia da estabilidade, e se haveria um confronto entre estabilidade e eficiência.

No primeiro capítulo, é abordado o histórico, o surgimento, o conceito, as características do princípio da eficiência, bem como sua relação com Emenda Constitucional n. 19/98, e as mudanças constituídas. Verifica-se que o princípio já possuía raízes no direito brasileiro, e ainda que ele não está restrito somente a perspectiva da economicidade.

No segundo capítulo, que se refere ao tema da garantia da estabilidade, contextualiza-se sua origem e descrevendo, de forma bem simplificada, seu funcionamento, seus elementos, descrevendo sua forma aquisitiva e suas hipóteses de perda. Ainda, inicia-se a exposição da hipótese de exoneração através da avaliação periódica de servidor público. Nessa exposição, explica-se porque tal hipótese trata-se de exoneração e não de demissão.

No terceiro capítulo, cuida-se da análise do instituto da avaliação periódica funcional de servidor público, estudando especificamente a suposta celeuma entre o princípio da eficiência e a garantia da estabilidade. A lei regulamentadora deverá prever, dentre outros temas, critérios objetivos da dispensa dos servidores públicos por ineficiência, com parâmetros objetivos para avaliação da eficiência. Além disso, examinam-se alguns pontos de relevância presentes do Projeto de Lei Complementar n. 248/98. Assim, a metodologia corresponde à pesquisa doutrinária e documental, considerando os projetos de lei relativos à matéria, além da pesquisa de trabalhos e obras científicas.

2 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Há algum tempo, a sociedade brasileira clama por uma maior eficiência na administração pública. Com isso, clama-se por um Estado eficiente, um serviço público eficiente, enfim uma administração pública eficiente. Há uma insatisfação generalizada com os serviços oferecidos, percebendo-se o mau uso dos recursos públicos. Recursos estes oriundos dos bolsos dos cidadãos, contribuintes, altamente sobrecarregados pelos tributos cobrados exageradamente pelo Estado.

Para se suprir essa insatisfação, a Emenda Constitucional nº 19/98 introduziu explicitamente no ordenamento jurídico brasileiro o Princípio da Eficiência. Tal princípio tem como função precípua impor à administração pública e aos seus agentes, que no exercício de suas funções assumam uma postura imparcial, transparente, participativa e eficaz de maneira que prezem por satisfazer, da melhor forma possível, o bem da coletividade.

2.1 Contexto histórico

Ao final do século XVIII, o Estado Absolutista e a sua concepção de Estado e Governo estavam enfraquecidas devido à constante ascensão da burguesia com as reformas libertárias, nas quais buscavam as liberdades individuais, desvinculadas de um Estado totalitário.

Diante de tais acontecimentos, o Estado moderno teve uma passagem do sistema metalista, do controle da economia para um Estado com liberalismo econômico, baseado na liberdade dos indivíduos perante a sua propriedade e igualdade desses perante a lei. Essa forma de governo previa um Estado mínimo ou Estado polícia, que não interviria nos interesses da burguesia. Com isso, o Estado liberal, formou-se para ser o mais fraco possível, com funções restritas basicamente à vigilância da ordem social e à proteção contra ameaças externas¹.

Dallari sintetiza os princípios mais importantes que passaram a nortear os Estados:

A supremacia da vontade popular, que colocou o problema da participação popular no governo, suscitando acesas controvérsias e dando margem às mais variadas experiências, tanto no tocante à representatividade, quanto à extensão do direito de sufrágio e aos sistemas eleitorais e partidários.

¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 26. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 280.

A preservação da liberdade, entendida sobretudo como o poder de fazer tudo o que não incomodasse o próximo e como o poder de dispor de sua pessoa e de seus bens, sem qualquer interferência do Estado.

A igualdade de direitos, entendida como a proibição de distinções no gozo de direitos, sobretudo por motivos econômicos ou de discriminação entre classes sociais².

Tal sistema teve seu ápice com a chegada da Revolução Industrial, baseada nesse sistema liberal, no qual quem não possuía propriedade precisava vender a sua força de trabalho, e como o Estado liberal garantia somente a igualdade formal perante a lei, houve a aparição de um grande abismo econômico social entre os proprietários dos meios de produção e a classe do proletariado. Segundo Faria, Marques e Berutti, os princípios fundamentais do liberalismo podem ser resumidos: “a) existência de leis naturais em economia, como por exemplo a lei da oferta e da procura; b) livre concorrência e livre cambismo; c) defesa da propriedade privada; d) liberdade de contrato; e) combate ao mercantilismo; f) divisão internacional do trabalho”³.

Com o advento da Primeira Guerra Mundial, a situação do proletariado foi fortemente agravada. Cominando com o surgimento do Estado Socialista da União Soviética, nos outros Estados houve uma crescente adoção de medidas socializantes. A partir da Grande Depressão e da crise de superprodução do capitalismo, os Estados Unidos, tradicionais e intransigentes defensores do liberalismo, também acabaram por adotar uma política intervencionista. O Estado passou a desenvolver atividades da mesma natureza daquelas desenvolvidas pelos particulares com o intuito de suavizar as desigualdades econômicas.

A Segunda Guerra Mundial foi outro marco para o aperfeiçoamento dessa prática dos Estados, na lição de Dallari:

[...] O advento da II Guerra Mundial iria estimular ainda mais a atitude intervencionista do Estado. Assumindo amplamente o encargo de assegurar a prestação dos serviços fundamentais a todos os indivíduos, o Estado vai ampliando sua esfera de ação. E a necessidade de controlar os recursos sociais e obter o máximo proveito com o menor desperdício, para fazer face às emergências da guerra, leva a ação estatal a todos os campos da vida social, não havendo mais qualquer área interdita à intervenção do Estado. Terminada a guerra ocorre ainda um avanço maior do intervencionismo, pois inúmeras necessidades novas impõem a iniciativa do Estado em vários setores: na restauração dos meios de produção, na construção das cidades, na readaptação das pessoas à vida social, bem como no financiamento de estudos e projetos, sugeridos pelo desenvolvimento técnico e científico registrado durante a guerra⁴.

² DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 26. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 150-151.

³ FARIA, Ricardo de Moura, MARQUES, Adhemar Martins, BERUTTI, Flávio Costa. **História**. Belo Horizonte: Lê, 1993, p. 118.

⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 26. ed. atual. São Paulo: Saraiva 2007. p. 282-283.

Com isso, formando-se o Estado Social ou Estado Providência. A concentração e reunião de várias operações no poder estatal acarretaram a sua maior inflexibilidade, bem como o aumento da tributação. O aumento da carga tributária era necessário, na medida em que objetivava sustentar a nova organização de Estado Social. A economia, portanto, passou a ser mais controlada e influenciada pelos governos.

O Estado Social, diferenciando-se do Estado Socialista, representa uma transformação superestrutural do antigo Estado Liberal. Seria então um consentimento da burguesia no reconhecimento de direitos do proletariado. Pressionado pelas massas diante da impaciência do Quarto Estado, confere no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que estavam no controle da iniciativa privada⁵.

Nesse contexto, ocorreu a reforma Administrativa de 1967 no Brasil, que buscava adotar a vigorosa política de descentralização com a supressão de controles meramente formais. Segundo o Presidente Castello Branco, objetivavam que o setor público passasse a operar com eficiência de empresa privada. A reforma apoiava-se no planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. O resultado, no entanto, não foi como o desejado, houve uma proliferação de empresas públicas, com o agigantamento da burocracia⁶. A ineficácia dos controles, a falta de vigilância adequada, a falta de concurso público para aquisição de funcionários, a autonomia desregulada conferida às empresas do Estado, o uso patrimonialista da descentralização dos entes, posto isto, soma-se a um regime autocrático que proibia qualquer abertura ao controle e participação sociais, tais vícios prejudicaram a eficácia da reforma do Decreto-Lei nº 200/1967⁷.

No fim do século vinte aflorou e foi amplamente difundida a expressão globalização, tornando-se notória por trabalhos teóricos e pelos meios de comunicação. Sob a inspiração do fim da União Soviética e da consequência do desaparecimento do mundo bipolar, alguns teóricos do capitalismo sugeriram e passaram a sustentar que o mundo é um só, portanto, está globalizado, desaparecendo as barreiras fronteiriças dos Estados. Com isso, esse novo mundo não estaria mais regido pelas leis de direito, mas sim pelas leis de mercado⁸.

⁵ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980, 239p.

⁶ PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Reforma Administrativa: o Estado, o Serviço Público e o Servidor**. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

⁷ DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Direito Administrativo Pós-moderno: novos paradigmas do direito administrativo a partir do estudo da relação entre estado e a sociedade**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003, p.194-195.

⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 26. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 285.

Concomitantemente, acontece que as despesas públicas passaram a níveis elevados, com isso, após os anos 1970, as crises fiscais do Estado Social acarretaram o ressurgimento do pensamento liberal. O cenário mundial passou a ter o entendimento contrário, adotando o posicionamento em que o Estado intervinha demasiadamente, sendo inevitável uma nova regulação do mercado sem a presença do Estado⁹. Brunhoff resume a nova fase:

O novo liberalismo econômico propõe uma alternativa simples, já discutida antes da Primeira Guerra Mundial: Estado intervencionista ou mercado regulador, concessões e desperdícios ou iniciativa privada eficiente [...] Aquilo que Keynes não queria fazer, isto é, utilizar critérios de utilidade e de rentabilidade para julgar as despesas públicas necessárias, a fim de iniciar ou manter o crescimento, é agora preconizado pelos novos liberais [...] O que estabelece uma ruptura entre Keynes e os novos liberais é a introdução, feita por estes últimos, de uma hierarquia de legitimidade das despesas públicas, por referência a um discurso sobre as “necessidades sociais”. Na ótica neoclássica, esses nos ortodoxos admitem o aumento das despesas militares, mas também a redução das despesas sociais do Estado [...] Tudo isso, em nome do saneamento da economia atravancada por “elefantes brancos” (empresas não rentáveis e protegidas), da necessidade da verdade dos preços e contra a inflação, segundo as necessidades de competitividade do mercado internacional. Nesse ponto, a ruptura com a ideologia e a prática de caráter keynesiano é completa¹⁰.

O momento histórico social é a discussão sobre a redefinição do papel do Estado. O contexto social, político e econômico de crise do Estado indicavam a tendência de novas reformas nas estruturas organizacionais.

No Brasil, nos anos 1990, devido a essa conjuntura mundial, presenciou-se o apogeu das políticas neoliberais. As expressões externas estavam começando a fazer efeito, ocorrendo privatizações em vários setores da economia, devido às acusações que o Estado não seria o bastante para agir nesses setores que deveriam ser dos particulares.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o conceito de privatização é dilatado, esse alcançaria todas as medidas adotadas com o objetivo de diminuir o tamanho do Estado. Estariam entre essas medidas a desregulação (redução da ingerência do Estado no domínio econômico); a desmonopolização de atividades econômicas; a venda de ações de empresas estatais ao setor privado; a concessão de serviços públicos com a devolução da qualidade de concessionária à empresa privada e não mais às empresas estatais, como vinha ocorrendo; e

⁹ PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Reforma Administrativa: o Estado, o Serviço Público e o Servidor**. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

¹⁰ BRUNHOFF, Suzanne de. **A Hora do Mercado: Críticas do Liberalismo**. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1991. p. 31.

convênios e contratos de obras e prestação de serviços (instituto da terceirização), objetivando angariar a colaboração do setor privado¹¹.

Visando duas metas: a redução dos gastos públicos a curto prazo e o aumento da eficiência mediante uma orientação gerencial, a médio prazo¹².

Esse era o contexto no qual foi realizada a reforma administrativa através da Emenda Constitucional nº 19/98 que insere o princípio da eficiência.

2.2 Emenda Constitucional nº 19/98

Inicialmente, deve ser exposto que nunca foi concebido uma Administração sem eficiência em nosso ordenamento, ou seja não há previsão de administração pública ineficiente. O ordenamento jurídico, bem como a Constituição Federal de 1988, refere-se à exigência de eficiência como uma obrigação constitucional da administração pública de forma explícita ou implícita¹³.

Pode-se observar no artigo 74, II da Constituição Federal que preconiza “os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...] II- comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à *eficácia e eficiência*, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado”. Explicitamente está presente também no texto original da Constituição de 1988 no artigo 144, §7º que expõe “a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a *eficiência* de suas atividades”.

Antes mesmo da Emenda Constitucional n. 19, o princípio da eficiência podia ser observado nas palavras de Hely Lopes Meirelles, que apontava entre os poderes e deveres do administrador público o chamado dever de eficiência, esse que foi denominado pelo autor como 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. O princípio da eficiência determina que todo agente público precisa exercer as suas competências

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. São Paulo: Atlas, 1997, p. 13.

¹² PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado*. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 36.

¹³ MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 48, 1 dez. 2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/343>>. Acesso em: 9 out. 2014.

com presteza, precisão, perfeição e rendimento funcional. Ele corresponderia ao "dever de boa administração" da doutrina italiana¹⁴.

Dessa forma, a eficiência da Administração Pública, atualmente princípio constitucional explícito, sempre esteve presente entre nós enquanto dever do administrador público.

Anteriormente a Emenda Constitucional nº 19/98, o artigo 37 da Constituição federal apresentava o seguinte texto: “Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte”. A Emenda referida acrescentou expressamente aos princípios constitucionais existentes o princípio da eficiência. Agora, já não se discute a sua existência implícita, na medida em que ele explicitamente aparece como princípio no texto constitucional.

A Emenda Constitucional nº 19/98 foi elaborada em um contexto de mudanças no Brasil, ela foi precedida pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho Estatal, o plano afirmava que a Constituição Federal tinha trazido um retrocesso burocrático, na medida em que engessava o aparelho estatal ao determinar a mesma estrutura rígida tanto para os serviços do Estado como para o núcleo estratégico do Estado, tanto para Administração Direta como para a Indireta, por instalar um regime único para os servidores públicos e por subtrair do Poder Executivo sua autonomia para tratar sua própria estrutura.

Modesto, ao abordar o escopo das reformas administrativas nos Estados que adotam o modelo gerencial, explicita que:

Objetivo econômico: diminuir o déficit, ampliar a poupança pública e a capacidade financeira do Estado para concentrar recursos em áreas em que é indispensável a sua interpretação direta;

Objetivo social: aumentar a eficiência dos serviços sociais oferecidos ou financiados pelo Estado, atendendo melhor o cidadão a um custo menor, zelando pela interiorização na prestação dos serviços e ampliação do seu acesso aos mais carentes;

Objetivo político: ampliar a participação da cidadania na gestão da coisa pública; estimular a ação social comunitária; desenvolver esforços para coordenação efetiva das pessoas políticas no implemento dos serviços sociais de forma associada;

Objetivo gerencial: aumentar a eficácia e a efetividade do núcleo estratégico do Estado, que edita leis, recolhe tributos e define as políticas públicas; permitir a adequação de procedimentos e controles formais e substituí-los, gradualmente, porém de forma sistemática, por mecanismos de controle de resultado¹⁵.

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 23. ed., São Paulo, Malheiros, 1998, p.93.

¹⁵ MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 48, 1 dez. 2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/343>>. Acesso em: 9 out. 2014.

O Plano Diretor vislumbrou uma administração mais ágil e com maior grau de autonomia, para isso utilizou da alteração das regras constantes no ordenamento jurídico vigente, utilizando-se de emendas constitucionais. Elas buscavam a introdução do modelo gerencial, utilizando-se de meios privados de administração empresarial. Com isso, os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas¹⁶.

Foi constatado como prejudicial a aplicação indiscriminada do instituto da estabilidade, devido a isso, a Emenda Constitucional nº 19/98 tornou menos rígido o instituto da estabilidade, através da hipótese de exoneração após resultado negativo em avaliação periódica, e modificando o prazo para a aquisição da estabilidade, que passou de dois anos para três anos. Fez prever também a obrigatoriedade da avaliação de desempenho no curso do estágio probatório como condição para aquisição da estabilidade. Agora, o projeto da Emenda utilizava a expressão “qualidade do serviço público”, ocorre que no Senado houve uma mudança no texto para “eficiência”. Alguns defendem que isso seria um indício que as ideias privatísticas que vigoravam dentro de toda a reforma, dando-lhe sentido econômico, não poderiam ser utilizadas na interpretação deste princípio, na medida em que o princípio não constava no Plano Diretor e nem na Emenda Constitucional¹⁷.

Em relação às Constituições dos Estados-membros, algumas mencionam expressamente como um dos princípios da sua Administração o princípio da eficiência, exemplificando, a do Estado do Amapá (art. 42), Bahia (art.13), Ceará (art.154), Espírito Santo (art. 32), Minas Gerais (art.13), Pará (art. 20), Pernambuco (art.97), Sergipe (art. 25) e Tocantins (art. 9), dentre os quais a maioria adicionou o princípio depois deste ter sido acrescentado ao artigo 37 da Constituição Federal de 1998. Apesar das outras Constituições não mencionarem como princípio a eficiência, procuram o fazer através de objetivos ou requisitos a serem atingidos na prestação dos serviços públicos, como é o caso da Constituição dos Estados de Rondônia e Rio Grande do Sul, dentre outros¹⁸.

¹⁶ BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Estado. Brasília, nov. 1995. **Bresser-pereira website**. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2014.

¹⁷ BOCAFOLI, Amarilis Inocente. **Responsabilidade Administrativa dos Funcionários Públicos por Ineficiência**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, p.32. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-31012011-161517/pt-br.php>>. Acesso: 10 out. 2014.

¹⁸ MORAES, Ed da Silva. **O Princípio Constitucional da Eficiência na Administração Pública: Indicadores Possíveis**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Caxias do Sul (UCS), Caxias do Sul, p.42. Disponível em: <http://tede.ucs.br/tde_arquivos/2/TDE-2007-08-21T134249Z-134/Publico/Dissertacao%20Ed%20da%20Silva%20Moraes.pdf>. Acesso em: 09 out. 2014.

O acolhimento ao princípio da eficiência almejou formar uma nova perspectiva da administração, pois prevalecia uma administração que não produzia bons frutos e resultados, contudo essa nova tendência não precisa necessariamente comprometer o sistema atualmente existente, mas pode sim revigorar o movimento de atualização de direito público, para mantê-lo dominante no Estado Democrático e Social¹⁹.

2.3 Terminologia

Primeiramente, o sentido comum do signo “eficiência” pode ser acolhido nos dicionários, que não atingem unicamente a uma área específica do conhecimento humano. Para o clássico Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa, de Caldas Aulete²⁰, o vocábulo “eficiente” significa aquilo que produz efetivamente o seu efeito, e o vocábulo “eficiência” consiste em uma ação, atividade, força, virtude de produzir um efeito. No Dicionário Aurélio²¹, eficiência tem a conotação de ação, força, virtude de produzir um efeito.

Na Ciência da Administração, o conteúdo da eficiência é associado aos conceitos de eficácia e efetividade. Chiavenato discorre:

Eficácia é a medida normativa do alcance de resultados, enquanto a eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. Em termos econômicos, a *eficácia* de uma empresa refere-se à sua capacidade de satisfazer uma necessidade da sociedade por meio do suprimento de seus produtos (bens ou serviços), enquanto *eficiência* é uma relação técnica entre estradas e saídas. Nestes termos, a *eficiência* é uma relação entres custos e benefícios²².
(Grifo no original)

Então, esse doutrinador supracitado, comparando eficiência e eficácia, mostra que aquele está interessado nos meios, métodos e procedimentos, e não com a forma. Já este visa o alcance dos resultados e dos objetivos visados. De acordo com Aragão:

Segundo os conceitos mais difundidos, eficiência está ligada ao melhor uso dos recursos da organização, de forma a obter seu produto ou serviço. Poderia ser sintetizada na relação entre o *input* real e o *input* padrão (o desejado pela organização), cujo resultado tenderia a zero.
Eficácia, por seu turno, refere-se à *performance* externa da organização, ao seu produto, ou seja, sua contribuição para o alcance dos objetivos organizacionais. Pode ser sintetizada na relação entre *output* real e o *output* padrão, cujo resultado tenderia a infinito²³.

¹⁹ MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 48, 1 dez. 2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/343>>. Acesso em: 09 out. 2014.

²⁰ AULETE, Caldas. **Dicionário Contemporâneo da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Delta, 1958, p.1.611.

²¹ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986, p.620.

²² CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria da administração**. 4. ed. São Paulo: Markron Books do Brasil; McGraw-Hill, 1993, p. 237.

²³ ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n. 3, set./dez., 1997. p. 106-107. Disponível em:

O princípio da eficiência foi introduzido pelo nosso legislador em seu sentido amplo, alcançando o meio e o resultado de uma boa atuação da Administração Pública, para com isso, atingir com efetividade a finalidade de uma maximização do prosseguimento do bem comum. Faz-se necessário retirar os aspectos gerais do instituto da eficiência estudado na Ciência da Administração e adequá-lo ao instituto normatizado. Nesse processo, não há como deixar de fora as noções de meio e resultado, que devem ser devidamente adaptadas à ciência jurídica²⁴.

Contudo, o conteúdo jurídico do termo eficiência dentro do exercício da função administrativa do Estado possibilita afirmar que essa característica de agir do Estado deve ser aquela que impõe obtenção de bons resultados em uma ótica de rentabilidade social. Esses bons resultados devem corresponder à ideia de que o interesse público primário restou satisfeito. Com isso, os procedimentos devem ser eficientes para que os resultados também sejam. O uso com eficiência dos recursos humanos, tecnológicos e outros rendimentos irão conduzir a Administração Pública a resultados também satisfatórios. Portanto, o sentido comum possui grande relevância de uma Administração Pública eficiente, o interesse público será satisfeito por meio do binômio procedimentos e resultados²⁵.

2.4 Conceito jurídico

Vale lembrar, antes de adentrar ao assunto, que o vocábulo burocracia no contexto atual sofreu modificações pelo uso cotidiano, passando a ser ligado à ideia de impor dificuldades no cuidado com a coisa pública.

Para a doutrina clássica de Max Weber, a burocracia, modelo burocrático exposto e muito divulgado, corresponde à maneira mais eficiente da organização estatal e pressupõe a existência de condições políticas e sócios-culturais necessárias à concretização de um serviço público digno e competente. Busca uma racionalização do exercício do governo, principalmente, comparada a outras formas de administração, como a patrimonial. O princípio

<[http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/97-Aragão,CVescovide48\(3\).pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/97-Aragão,CVescovide48(3).pdf)>. Acesso em: 9 out. 2014.

²⁴ BOCAFOLI, Amarilis Inocente. **Responsabilidade Administrativa dos Funcionários Públicos por Ineficiência**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, p.40. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-31012011-161517/pt-br.php>>. Acesso: 10 out. 2014.

²⁵ DINIZ, Alécio Saraiva. **O princípio Constitucional da eficiência**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, p. 75.

da eficiência positivado na nossa ordem jurídica constitucional harmoniza-se com a burocracia weberiana²⁶.

O princípio da eficiência foi incluído e colocado no mesmo *status* dos demais princípios constitucionais da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade), como foi visto anteriormente, foi um marco para o surgimento da administração pública gerencial, estando alicerçada no argumento que administração pública deve beneficiar os contribuintes, oferecendo serviços adequados. De acordo com esse pensamento, Modesto entende que:

[...] pode-se definir o princípio da eficiência como a exigência jurídica, imposta à administração pública e àqueles que lhe fazem as vezes ou simplesmente recebem recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público²⁷.

O princípio está sendo respeitado no instante em que o administrado se sente amparado e satisfeito com a resolução de suas demandas por parte da Administração. Ele ainda impõe ao administrador a ação que conduza ao alcance das finalidades do Estado. Moraes define:

[...] é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de sus competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca de qualidade, primado pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o *princípio da eficiência* dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum²⁸.

A eficiência como princípio expõe, na realidade, dois aspectos. O primeiro refere-se à relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para conseguir obter os melhores resultados. Já o segundo esta em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com a mesma finalidade de atingir os melhores resultados na prestação do serviço público²⁹.

A obediência ao princípio da eficiência administrativa é necessária para o correto acatamento do ordenamento jurídico. Nesse sentido, deve-se entender que a eficiência faz

²⁶ DINIZ, Alécio Saraiva. O Princípio Constitucional da Eficiência. In: MORAES, Germana Oliveira (org.).

Temas Atuais de Direito Administrativo. Fortaleza: ABC Fortaleza, 2000, p. 30.

²⁷ MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Jus Navigandi**. Teresina, ano 5, n. 48, 1 dez. 2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/343>>. Acesso em: 9 out. 2014.

²⁸ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 30. ed. São Paulo, Atlas, 2011. p. 327.

²⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 84.

parte da função estatal, o que implica na necessidade de desempenhá-la da melhor forma possível.

Para o pensamento de alguns, esse desempenho seria a materialização dos objetivos das normas com o menor prejuízo possível. Aragão assevera:

A eficiência não pode ser entendida apenas como maximização do lucro, mas sim como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado, que deve a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos³⁰.

O autor acima citado defende a posição que o direito deve parar de se preocupar com a realização lógica dos seus preceitos e passar a aferir se esta realização lógica esta sendo capaz de produzir seus desígnios na realidade da vida em sociedade.

O ordenamento jurídico possibilita à Administração Pública uma primeira função que corresponde ao atendimento do bem comum, sendo que o princípio da eficiência caracteriza esta função com o dever de bom cumprimento, portanto, objetivando a satisfação do bem comum.

Nesse sentido, de acordo com a citação feita anteriormente de Alexandre de Moraes, o princípio da eficiência atua de forma a ocasionar a rentabilidade social, que seria a melhor utilização possível dos recursos públicos, evitando-se desperdícios.

Nesse mesmo sentido, Miranda afirma que:

Entendemos que o princípio da eficiência exige a utilização racional dos recursos, significando mais qualidade e quantidade de resultados obtidos, com o emprego dos recursos disponíveis e o satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. Desse modo, aproxima-se da ideia de economicidade, visando à prestação de serviços de modo mais rápido e mais econômico, pela elevação da relação custo/benefício do serviço público³¹.

Contudo, é necessário observar que a aprovação da eficiência como princípio jurídico-constitucional encontra relevante resistência na doutrina. Tal resistência, em suma, encontra origem na utilização da eficiência como meio para fragilizar a estabilidade do servidor público. Opondo-se ao caráter principiológico e jurídico da eficiência administrativa, Mello considera que:

³⁰ ARAGÃO, Alexandre Santos. O princípio da Eficiência. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo econômico**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 4, nov./dez. 2005 – jan. 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-4-NOVEMBRO-2005-ALEXANDRE%20ARAG%C3O.pdf>>. Acesso em: 9 out. 2014.

³¹ MIRANDA, Sylvia Helena Nunes. **O Princípio da Eficiência na Constituição Federal Brasileira de 1988**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará em convênio com Universidade Estadual do Piauí, Fortaleza, 2004. p. 91.

Em relação ao princípio da eficiência, não há nada para dizer sobre ele. 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 adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto [...]³².

O autor encerra seu discurso comentando que o princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo, que seria o da “boa administração” do direito italiano. Como vimos, o autor supracitado faz críticas a respeito do significado da eficiência em razão da falta de clareza e precisão na sua conceituação.

Soma-se aos críticos Lopes, expondo que:

A *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 pública – *finalidade* da mesma administração pública. Nada é *eficiente* por princípio, mas por consequência, e não será razoável imaginar que a Administração, simplesmente para atender a lei, será doravante *eficiente*, se persistir a miserável remuneração de grande contingente de seus membros, se as injunções políticas, o *nepotismo desavergonhado* e a entrega de funções do alto escalão a pessoas inescrupulosas ou de manifesta incompetência não tiver um paradeiro.

Trata-se de princípio retórico imaginado e ousado legislativamente pelo constituinte reformador, sem qualquer critério e sem nenhuma relevância jurídica no apêndice ao elenco dos princípios constitucionais já consagrados sobre a Administração Pública³³.

(Grifo no original)

Concordamos com os autores citados anteriormente, contrários a essa postura de pensamento, o princípio da eficiência possui conteúdo próprio sim, apesar de ser uma consequência lógica do Estado de direito. Ele deve ser analisado juntamente com os outros postulados da Administração Pública. Modesto expõe que o princípio da eficiência pode ser percebido como parte da própria legalidade, observado pelo ângulo material e não apenas formal:

Ser predicado da legalidade material, entretanto, não é um privilégio do princípio da eficiência. O princípio da moralidade, impessoalidade, a publicidade, entre outros, podem ser também encartados na abordagem ampliada do princípio da legalidade. O princípio da eficiência compõe uma das faces materiais do princípio da legalidade da administração pública, destacado pela Constituição por razões pragmáticas e políticas³⁴.

³² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 117-118.

³³ LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. **Comentários à Reforma Administrativa**: de acordo com as Emendas Constitucionais 18, de 05.02.1998, e 19 de 04.06.1998. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 108.

³⁴ MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 48, 1 dez. 2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/343>>. Acesso em: 9 out. 2014.

O princípio da eficiência foi apresentado, até o presente momento, na sua definição e aceção econômica. Essa concepção visa à maximização da riqueza, sendo a economicidade a sua principal característica, contudo não é o único aspecto da eficiência.

A importância dada à economicidade é muito evidente, tanto que alguns doutrinadores chegam ao ponto de confundir ela com a eficiência. Essas ideias são levadas ao extremo, aglutinando-se na chamada “eficiência econômica”, também chamada de “ótimo de Pareto”. Conforme o que foi dito, Sen compreende que:

Considera-se que um determinado estado social atingiu um ótimo de Pareto se e somente se for impossível aumentar a utilidade de uma pessoa sem reduzir a utilidade de alguma outra pessoa. Esse é um tipo muito limitado de êxito e, em si mesmo, pode não garantir grande coisa. Um estado pode estar no ótimo de Pareto havendo algumas pessoas na miséria extrema e outras nadando no luxo, desde que os miseráveis não possam melhorar suas condições sem reduzir o luxo dos ricos³⁵.

Trata-se de interpretação restritiva, na qual o utilitarismo era o critério tradicional da economia do bem-estar, nesse critério o que importa é a soma total da utilidade criada, e não o valor próprio de cada coisa.

Contudo, o postulado constitucional da eficiência deve ter sentido mais amplo do que esse limitado ao âmbito econômico, alcançando outros valores determinantes para Constituição Federal.

Deve haver ponderação, a menor onerosidade nem sempre é o melhor critério, na medida em que uma opção mais onerosa trazendo mais benefícios pode ser o mais ideal em determinado caso concreto. O dinheiro público utilizado na atividade administrativa estatal deve necessariamente ter ligação com um efetivo benefício social, atingindo ao binômio custo-benefício, ocorrendo uma proporção entre o rendimento social auferido e o custo efetivo³⁶.

A Administração Pública que atua conforme o princípio da eficiência supre de forma útil as reais necessidades dos cidadãos contribuintes com celeridade e o menor ônus possível para os cofres públicos. A atuação administrativa deve estar vinculada sempre a uma alta rentabilidade social. Exemplificando-se, não estaria adequando-se ao princípio da eficiência a medida de redução do quadro de pessoal para cortar gastos de, ocasionando consequentemente no caso concreto um grave prejuízo ao atendimento da população³⁷.

³⁵ SEN, Amartya. **Sobre Ética e Economia**. 7ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2008. p. 47-48.

³⁶ DINIZ, Alécio Saraiva. **O Princípio Constitucional da Eficiência**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, 2003, p. 87.

³⁷ DINIZ, Alécio Saraiva. **O Princípio Constitucional da Eficiência**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, 2003, p. 87.

3. GARANTIA DA ESTABILIDADE

A efetividade do Princípio da Eficiência encontra um dos seus supostos óbices na garantia constitucional destinada aos servidores públicos, a estabilidade. A estabilidade dá aos servidores públicos (estatutários ou aqueles que se enquadrem na hipótese de efetivação constitucional) a garantia de permanência no serviço público. Guardado pela estabilidade, o servidor público não encontra muitas alternativas para perder o seu cargo, existindo somente nas seguintes hipóteses de exoneração aplicáveis no ordenamento jurídico atual: quando o servidor, ocupante de cargo efetivo, não satisfizer as condições do estágio probatório; quando esse mesmo servidor, tendo tomado posse, não entra em exercício no prazo legal; quando tiverem sido insuficientes duas providências administrativas com vistas a adequar as despesas de pessoal aos limites fixados na Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000. A avaliação periódica de desempenho seria mais uma hipótese (artigo 41, §1º, III da Constituição Federal), contudo sua aplicabilidade é condicionada a regulamentação por Lei Complementar.

3.1 Histórico

A estabilidade teve o seu aparecimento registrado nos Estados Unidos da América, foi criada no intuito de evitar a prática antidemocrática da Administração Pública, que consistia na mudança de pessoal ao gosto da constante alternância no Poder Público entre os partidos políticos, Democrata e Republicano. Tais lideranças políticas ao chegarem ao comando da máquina estatal demitiam os servidores tidos como contrários ou prescindíveis ao novo posicionamento político, para substituir os antigos servidores eram posto um novo pessoal ditos de sua confiança³⁸.

Com isso, logo após o pleito eleitoral, o partido vencedor fazia as mudanças que achava necessárias com intuito de formar o seu grupo de servidores para o próximo quadriênio ou quinquênio governamental. Com a exclusão dos opositoristas do quadro de pessoal da Administração Pública, a máquina estatal ficava lenta, precária e ineficaz. Com isso, surgiu a necessidade de criar um mecanismo capaz de proporcionar a mobilidade estatal mantendo ao servidor, que possui cargo público, o direito à manifestação política, sem que houvesse retaliações ao pleito eleitoral³⁹.

³⁸ DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. Tudo Sobre a Reforma Administrativa e as Mudanças Constitucionais. **Coletânea Administrativa Pública**. Brasília: Brasília Jurídica, v.4, 1998.

³⁹ SAKAI, Mariana Katsue. Breve Análise do Instituto da Estabilidade do Funcionário Público, Fortaleza, **Revista Científica Semana Acadêmica**, abril, 2014, p.10. Disponível em:

Portanto, o motivo para a criação do instituto da estabilidade do servidor público tem base no princípio da continuidade. E conseqüentemente, com o surgimento da estabilidade, não foi mais verificado a demissão em massa de agentes públicos, assegurando, a continuidade dos serviços primordiais à sociedade.

3.2 Contexto brasileiro

De acordo com Sakai⁴⁰, em quase todas as constituições brasileiras, o instituto da estabilidade foi tratado direta ou indiretamente pela lei. Contudo, as duas primeiras constituições de nossa história nada explicitaram acerca da estabilidade dos servidores.

Em 16 de julho de 1934, a nossa terceira constituição foi a pioneira a inserir um título aos “funcionários públicos”, prevendo uma certa organização do serviço público, embora não tenha utilizado o termo estabilidade. A constituição de 1937 pôs novamente os direitos previstos na constituição anterior.

A Constituição de 1946 não trouxe grandes mudanças em relação à Carta anterior. Contudo, observa-se que ela deixou claro que o direito à estabilidade não foi vale aos agentes públicos que foram nomeados para cargos de confiança ou de livre nomeação e demissão. Já a Constituição de 1967 manteve a estabilidade, contudo acrescentou que somente aqueles aprovados em concurso público poderiam obtê-la.

A nova Constituição de 1969 não tinha grandes inovações em relação a anterior sobre a estabilidade. Foi promulgada a atual Constituição em 05/10/1998 que trouxe o seguinte texto a respeito da estabilidade:

Art. 41. São estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público.

§ 1º. O servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa.

§ 2º. Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade.

§ 3º. Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade remunerada, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

Foi copiado o disposto na Constituição de 1967 em certo aspecto e deu a aos servidores públicos em exercício, que tinham no mínimo cinco anos de efetivo exercício, a

<<http://semanaacademica.org.br/breve-analise-acerca-do-instituto-da-estabilidade-do-funcionario-publico-0>>. Acesso em: 17 out. 2014.

⁴⁰ SAKAI, Mariana Katsue. Breve Análise do Instituto da Estabilidade do Funcionário Público, Fortaleza, **Revista Científica Semana Acadêmica**, abril, 2014, p.2-10. Disponível em: <<http://semanaacademica.org.br/breve-analise-acerca-do-instituto-da-estabilidade-do-funcionario-publico-0>>. Acesso em: 17 out. 2014

estabilidade, independente do regime. A recente Constituição ampliou o direito à estabilidade comparada com a anterior.

3.3 Conceito

Na tradição do Direito brasileiro, a estabilidade é concebida como a garantia de permanência no serviço público assegurada, após dois anos de exercício, ao servidor nomeado por concurso, havendo somente a possibilidade de perda do cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurado à ampla defesa⁴¹.

A Constituição de 1988, a exemplo de Constituições anteriores, concedeu a estabilidade a servidores que não foram nomeados por concurso público, na condição de estarem em exercício na data da promulgação da Constituição há pelo menos cinco anos. O benefício somente alcança aos servidores públicos civis da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, com isso, os empregados das fundações de direito privado, empresas públicas e sociedades de economia mista são excluídos.

Carvalho Filho⁴² conceitua a estabilidade como:

Estabilidade é o direito outorgado ao servidor estatutário, nomeado em virtude de concurso público, de permanecer no serviço público após três anos de efetivo exercício, como passou a determinar a EC nº 19/1998, que alterou o art. 41 da CF, pelo qual anteriormente era exigido o prazo de apenas dois anos.

Constata-se que houve mudanças com a Emenda Constitucional nº 19/ 1998 no tradicional conceito de estabilidade, foram implementadas alterações na sistemática da estabilidade.

Agora, a estabilidade somente se adquire após três anos de efetivo exercício (artigo 41, *caput*, Constituição Federal), ressalvado, os que já eram servidores na data da promulgação da Emenda, que tem o direito após o prazo de dois anos (artigo 28, Emenda Constitucional nº 19/1998).

No *caput* do artigo 41 da Constituição Federal fez constar que a estabilidade só beneficia os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo, acabando com o entendimento contrario de que os servidores celetistas, sendo contratados mediante concurso público, também obtinham a estabilidade. Vale observar, segundo Di Pietro, que “com relação aos servidores celetistas, a Lei nº 9.962, de 22-2-2000, cria uma estabilidade relativa, diversa

⁴¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 648.

⁴² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013, p. 670.

da garantida constitucionalmente ao servidor estatutário⁴³. As demais alterações serão observadas posteriormente.

Na lição de Bandeira de Mello:

Após três anos de exercício subsequente à nomeação por concurso, o servidor público goza de estabilidade (art.41). Para sua aquisição é obrigatório avaliação especial de desempenho, por comissão para tal fim instituída (art. 41, §4º).

Estabilidade é o direito de não ser desligado senão em virtude de:

- a) Sentença judicial transitada em julgado (§ 1º, I, do mesmo artigo);
- b) Processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa (§ 1º, II), ou mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei complementar, assegurada ampla defesa (§ 1º, III).

Adquirido este atributo, se for irregularmente demitido, tem direito à reintegração, e quem lhe ocupava o lugar será reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro ou passado para a inatividade remunerada, isto é, posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço (art.41, §2º)⁴⁴.

A estabilidade mostra-se nas definições aqui apresentadas como uma garantia ao servidor público aprovado em concurso público e que preencheu os requisitos para obtê-la. Contudo, sob a ótica de Diniz⁴⁵, estabilidade é “um atributo do cargo público que assegura a continuidade da prestação do serviço público, que é de caráter permanente” e “É portanto uma propriedade jurídica do elo que ata a pessoa estatal ao servidor titular do cargo público de provimento efetivo”.

A estabilidade existe em função da pessoa da pessoa do servidor, para garantir maior quantidade de segurança em seu trabalho, em virtude dos princípios da eficiência e da legalidade, na medida em que o servidor público exerce seu trabalho com mais garantias, tem mais tranquilidade para prestar um serviço de melhor qualidade à comunidade⁴⁶.

O conceito de estabilidade não se confunde com a efetividade. Portanto, para o bom entendimento do instituto da estabilidade, mostra-se imprescindível uma análise sobre efetividade e uma análise da relação entre os institutos.

Partindo do entendimento de Carvalho Filho:

Com muita frequência têm sido confundidas as noções de estabilidade e efetividade. Trata-se, entretanto, de figuras de perfil bem diferenciado, com natureza e

⁴³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 651.

⁴⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 290.

⁴⁵ DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. Tudo Sobre a Reforma Administrativa e as Mudanças Constitucionais. **Coletânea Administrativa Pública**. Brasília: Brasília Jurídica, v.4, 1998, p. 20.

⁴⁶ WLOCH, Fabrício. **O Princípio Constitucional da Eficiência na Administração Pública Brasileira e a Avaliação de Desempenho dos Seus Servidores**. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) - Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALE), Itajaí, p.69. Disponível em:

<http://www6.univali.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=101>. Acesso em: 10 out. 2014.

finalidades próprias, embora ambas tenham grande relevância estudo dos servidores públicos.

Estabilidade, como vimos acima, é a garantia constitucional do servidor público estatutário de permanecer no serviço público, após o período de três anos de efetivo exercício. *Efetividade* nada mais é do que a situação jurídica que qualifica a titularização de cargos efetivos, para distinguir-se da que é relativa aos ocupantes de cargos em comissão. Se um servidor ocupa um cargo efetivo, tem efetividade; se ocupa cargo em comissão, não tem⁴⁷.

A efetividade trata-se de uma característica da nomeação, visto que pode existir a nomeação em comissão, em caráter vitalício e em caráter efetivo.

O servidor público aprovado em concurso público e nomeado para cargo de provimento efetivo, após a sua nomeação e posse, passa a ter efetividade, sem ter estabilidade. Nos primeiros três anos, continua tendo efetividade, embora não tenha ainda estabilidade. Passando por esse período, o servidor, já possuidor da efetividade, adquire também a estabilidade.

A Constituição estabilizou servidores, como foi dito anteriormente, o servidor que passou a ter a garantia da estabilidade, mas não passou a possuir a efetividade, visto que não ocupava qualquer cargo efetivo antes da promulgação da Carta. Di Pietro⁴⁸ explica:

[...] O reconhecimento de estabilidade a esses servidores não implicou efetividade, porque esta só existe com relação a cargos de provimento por concurso; a conclusão se confirma pela norma do §1º do mesmo positivo, que permite a contagem de serviço prestado pelos servidores que adquiriram essa estabilidade excepcional, “como título quando se submeterem a concurso para fins de efetivação, na forma da lei”.

A Constituição Federal atual preceitua que somente poderá se tornar estável aquele possuidor de cargo público de provimento efetivo. Portanto, a efetividade é um pressuposto para adquirir a estabilidade, de acordo com o *caput* do artigo 41 da Constituição Federal, que prevê a garantia da estabilidade somente ao servidor estatutário⁴⁹.

Para ganhar a estabilidade deve o servidor ser efetivo, mas nem todo servidor efetivo é estável. Assim, a estabilidade é um atributo da efetividade e deriva do cumprimento de certas condições, como o concurso público e a aprovação em estágio probatório. Já a efetividade é manifestada pelo provimento de determinados cargos públicos.

⁴⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013, p. 675.

⁴⁸ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 649.

⁴⁹ SAKAI, Mariana Katsue. Breve Análise do Instituto da Estabilidade do Funcionário Público, Fortaleza, **Revista Científica Semana Acadêmica**, abril, 2014, p. 12. Disponível em: <<http://semanaacademica.org.br/breve-analise-acerca-do-instituto-da-estabilidade-do-funcionario-publico-0>>. Acesso em: 17 out. 2014.

Dessa forma, concluímos que pode haver efetividade sem estabilidade, e pode haver estabilidade sem efetividade. Também pode haver, concomitantemente, efetividade e estabilidade. E por último, pode não haver nem estabilidade nem efetividade (caso dos servidores trabalhistas não alcançados pela regra excepcional de estabilização prevista no artigo 19 do ADCT da Constituição Federal)⁵⁰.

Cabe, por fim, diferenciar a estabilidade da vitaliciedade para não haver confusão, pois são institutos diferentes. A vitaliciedade representa a garantia, ou a prerrogativa especial, de permanência no serviço público, conferida a agentes públicos de determinadas categorias funcionais, titulares de cargos vitalícios, em virtude da especialidade das funções que lhe são cometidas, como o reconhecimento constitucional⁵¹.

No atual ordenamento constitucional, são titulares de direito à vitaliciedade os magistrados (artigo 95, I), os membros do Ministério Público (artigo 128, §5º, I, “a”) e os membros dos Tribunais de Contas (artigo 73, §3º).

A vitaliciedade muito se assemelha a estabilidade, tendo em comum entre ambas o direito de o servidor continuar inserido no respectivo quadro funcional. Contudo, a perda da vitaliciedade somente pode advir de sentença judicial transitada em julgado, a estabilidade pode ser decorrente de processo administrativo. Portanto, os efeitos da vitaliciedade são mais benéficos que os da estabilidade⁵².

A vitaliciedade também precisa cumprir alguns critérios temporais, de acordo com o artigo 95, I, da Constituição Federal, os juízes gozam da prerrogativa da “vitaliciedade, que, no primeiro grau, só será adquirida após dois anos de exercício, dependendo a perda do cargo, nesse período, de deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado e, nos demais casos, de sentença judicial transitada em julgado”.

Essa garantia pode ser classificada em duas: a vitaliciedade mediata e a vitaliciedade imediata. Na primeira, os efeitos jurídicos decorrentes da vitaliciedade são adquiridos apenas após dois anos de exercício, tempo em que poderá existir a perda do cargo por processo administrativo decidido no âmbito do respectivo Tribunal, é caso do juiz ou do promotor recém aprovado em concurso público. Na segunda vitaliciedade, ela é adquirida concomitante à investidura, portanto, não existe estágio confirmatório, a investidura já é o suficiente para garantir ao titular a vitaliciedade, é o caso, por exemplo, do magistrado de

⁵⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013, p. 676.

⁵¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013, p. 684.

⁵² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013, p. 684.

Tribunal oriundo da classe dos advogados, investido pelo quinto constitucional (artigo 94, CF). Com isso, somente podem ter a perda do cargo por sentença transitada em julgado⁵³.

3.4 Requisitos legais

Para a aquisição da estabilidade é necessário o preenchimento de certos requisitos.

Uma das condições para adquirir a estabilidade é determinada pelo tempo, esta prevista no artigo 41, *caput*, da Constituição Federal, introduzido pela Emenda nº 19/1998, que possui a seguinte redação: “São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público”. A previsão de um tempo para aquisição da estabilidade já constava em ordenamentos anteriores, contudo a adição dos “três anos” foi uma mudança, pois anteriormente o tempo era de dois anos.

Menciona-se, contudo, que para não causar discussões futuras acerca da aquisição, ou não, do direito, o artigo 28 da Emenda Constitucional nº 19/1998 resguardou a estabilidade, no prazo anterior de dois anos, aos servidores que estavam em estágio probatório, aqueles que ainda não tinham terminado o referido prazo⁵⁴.

A mesma Emenda trouxe outra inovação ao inserir no artigo 41 o §4º, introduzindo, além do prazo acima descrito, a avaliação de desempenho do servidor para a aquisição da estabilidade, que deve ser realizada por comissão funcional. É mais um fator para conseguir ser um servidor estável, somando-se ao período aquisitivo.

Há, contudo, um conflito aparente de normas em algumas situações, resolvido pela ponderação de interesses tutelados pelas citadas regras. Essa situação ocorre caso a Administração não realize a comissão, ou caso a comissão atrase a sua decisão para após o prazo de três anos.

Portando, de acordo com Carvalho Filho, cumprido o prazo deverá considerar o servidor estável mesmo sem avaliação da comissão. Isso é devido a norma da avaliação funcional por comissão especial ter sido criada em favor da Administração, com isso, caso ela não seja aplicada pela Administração, deve ser entendido que a avaliação foi positiva, mesmo que de forma tácita. Dessa forma não prejudicando o servidor, que já cumpriu integralmente o período de estágio, não havendo prejuízo pela inércia ou ineficiência dos órgãos administrativos. Assim, para o convívio das duas normas, a avaliação do servidor pela

⁵³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013, p. 684-685.

⁵⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013, p. 670.

comissão deverá termina antes de findo o prazo para a aquisição da estabilidade, e com isso, se for a situação, ser instaurado o processo de exoneração do servidor negativamente avaliado⁵⁵.

Essa norma tem o intuito de comprovar que o agente público é capaz e idôneo, averiguando-se os requisitos necessários para o desempenho do cargo. Tornando-se mais um fator para aquisição da estabilidade de grande relevância juntamente com o lapso temporal de três anos. Os requisitos são a assiduidade, a urbanidade, a pontualidade, a eficiência, a eficácia, a iniciativa, a adequação, a disciplina, a dedicação ao serviço e outros do mesmo gênero⁵⁶.

De acordo com Meirelles⁵⁷ e Carvalho Filho, a estabilidade é instituto que decorre do serviço, e não do cargo. Por isso, o servidor já adquiriu estabilidade no serviço ocupando determinado cargo, ele não precisará se submeter a novo estágio probatório no caso de permanecer em sua carreira, que possui patamares elevados alcançados pelo sistema de promoções. Contudo, caso o servidor venha a habilitar-se a cargo de natureza e carreira diferentes, precisara necessariamente de se submeter a novo estágio probatório para conseguir a estabilidade⁵⁸.

O Superior Tribunal de Justiça corroborou com pensamento aqui elucidado: “a estabilidade diz respeito ao serviço público, e não ao cargo”. Ainda sobre o assunto acima citado: “o servidor estável ao ser investido em novo cargo, não está dispensado de cumprir o estágio probatório nesse novo cargo”⁵⁹.

3.5 Exoneração e Demissão

Inicialmente, cabe ser feito uma distinção entre demissão e exoneração. A demissão possui um caráter punitivo, advindo de uma penalidade aplicada ao servidor em razão de infração funcional grave, a exoneração é dispensa do servidor pelo interesse da administração ou do mesmo sem caráter punitivo. Essa distinção esta de acordo com a doutrina de Meirelles:

Essa exoneração não é penalidade, não é demissão [...].

⁵⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013, p. 670.

⁵⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 23. ed. São Paulo, Malheiros, 1998, p. 369.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 370.

⁵⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013, p. 671.

⁵⁹ RO em MS nº 859, 2ª Turma, Rel. Min, José Jesus Filho, julgado em 11.12.1991 (RDA 191/135, 1992).

[...]

A demissão entretanto, como pena administrativa que é, pode ser aplicada em qualquer fase – ao estável e ao instável -, desde que o servidor cometa infração disciplinar ou crime funcional regularmente apurado em processo administrativo ou judicial. Não há demissão *ad nutum*, como não há exoneração *disciplinar*: aquela (demissão) depende sempre de processo comprobatório da infração, ao passo que esta (exoneração) pressupõe sempre a inexistência de infração, pois se baseia exclusivamente na conveniência da dispensa, por parte do servidor (exoneração a pedido) ou por parte da Administração (exoneração de ofício), sena qualquer caráter punitivo⁶⁰.

Com isso, caso o servidor cometa uma falta grave, terá como resposta a demissão, e não exoneração, mesmo que se encontre em estágio probatório.

A Administração pode exonerar a pedido do servidor ou *ex officio*. Na segunda opção, a Administração poderá fazê-lo em três casos: servidor que não é ocupante de cargo efetivo e não satisfaz as condições do estágio probatório, quando esse mesmo servidor, já empossado, não entrar no exercício no prazo legal e a critério do órgão competente nos casos de cargos em comissão⁶¹.

Os dois primeiros casos necessariamente terão que ser precedidas por processos administrativos que garantam a ampla defesa e o direito ao contraditório, podendo ostentar qualquer denominação, além da necessidade da justificativa do ato negativo contra o servidor⁶². O autor Meirelles⁶³ tece importantes comentários acerca da exoneração no estágio probatório:

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 inaptidão ou desídia do servidor em observação, defeitos, esses apuráveis e comprováveis pelos meios administrativos consentâneos (ficha de ponto, anotações da folha de serviço, investigações regulares sobre a conduta 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 sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade” (Súmula 21). Deve-se observar, também, a exigência do contraditório e a oportunidade de defesa (TJSP, RT 734/929).

A Emenda Constitucional nº 19/98 ainda previu mais duas hipóteses de perda do cargo pelo servidor estável. A primeira ocorre por procedimento administrativo de avaliação de desempenho, na forma de lei complementar, assegurado ampla defesa (artigo 41, §1º, III), o dispositivo citado não é autoaplicável, pois precisa de lei complementar para disciplinar a

⁶⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 23. ed., São Paulo, Malheiros, 1998, p. 369.

⁶¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013, p. 677.

⁶² STJ, RMS 22.567-MT, j. 28-4-2011.

⁶³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 27ª ed., São Paulo, Malheiros, 2002, p. 422.

matéria que ainda não foi editada, ressalta-se que existe o Projeto de Lei Complementar n. 248/98, disciplinando a matéria em âmbito federal. Contudo, de acordo com Santos, nas outras esferas, a norma constitucional do artigo 41, bem como os artigos 39 e 40, deve ser entendida como a própria norma geral que fundamenta a edição de leis específicas dos entes federados no que se refere às matérias por esses artigos tratadas. Com isso, o fundamento para essas outras leis de âmbito estadual e Municipal decorre também da norma constitucional do artigo 41, §1º, inciso III. Nesse sentido, cita-se como exemplo a regulamentação desse instituto no âmbito da Administração Pública do Estado de Minas Gerais, por meio da Lei Complementar nº 71, de 30 de julho de 2003⁶⁴.

Com isso, a perda da estabilidade continua a depender de sentença judicial ou procedimento disciplinar com contraditória e ampla defesa. Contudo, há a segunda hipótese, que ocorrerá caso não seja cumprido o limite com despesa do pessoal previsto no artigo 168, §4º, disciplinado pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001. A perda do cargo somente poderá acontecer após a redução de 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, depois da exoneração dos não estáveis e dos que adquiriram estabilidade sem concurso (art. 33 da Emenda nº 19/98)⁶⁵.

A exoneração ocorrerá por ato normativo motivado de cada um dos Poderes que especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal (artigo 169, §4º, CF). O servidor ainda terá direito à indenização equivalente a um mês de remuneração por ano de serviço (artigo 169, §5º, CF). O cargo que o servidor ocupava será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos (artigo 169, §6º, CF). Essa segunda hipótese de perda de cargo foi disciplinada pela Lei nº 9.801, de 14 de junho de 1999, com imperatividade em todos os níveis da Administração, pois possui natureza de norma geral de acordo com o artigo 169, §7º, CF⁶⁶.

A primeira hipótese aqui apresentada trata-se de mais um caso de demissão e não de exoneração, de acordo com Carvalho Filho:

A EC nº 19/1998, visando à reforma do Estado, institui, agora com previsão no artigo 41, § 1º, III, mais um caso de demissão, a ser disciplinado por lei

⁶⁴ 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 (UFMG), Belo Horizonte, p.126-127. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-92VGC6/disserta__o_luizfelipe1.pdf?sequence=1>. Acesso em: 30 out. 2014.

⁶⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 649- 650.

⁶⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 650.

complementar, que é aquele em que o servidor, após sofrer avaliação funcional, demonstrar insuficiência de desempenho, comprovada em processo administrativo com ampla defesa. Aliás, mais do que nunca, é necessário o contraditório nesse caso, para prevenirem-se arbitrariedades e perseguições⁶⁷.

Contudo, existe opinião diversa, Meirelles afirma que:

A exoneração por insuficiência ocorre mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa (CF, art. 41, § 1º, III). Não tem natureza punitiva e busca atender ao princípio da eficiência. Essa exoneração quebra uma longa 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, apurando em procedimento de avaliação, no qual se assegure, previamente, a ampla defesa, sob pena de nulidade do ato de exoneração⁶⁸.

Acreditamos que a posição mais adequada para a natureza dessa perda do cargo seja a de “exoneração”, na medida em que essa avaliação periódica guarda uma grande compatibilidade com a avaliação que ocorre no estágio probatório, buscando a primazia do princípio da eficiência, sendo esta classificada por ambos os autores como exoneração. Além disso, de acordo com Carvalho Filho: “O suporte fático da demissão é, portanto, inteiramente diverso do suporte da exoneração: na primeira, é a prática de uma infração grave, e, na segunda, o interesse do servidor ou da administração”⁶⁹. Com isso, pelas próprias palavras do autor citado, concordamos com a posição de Meirelles, visto que na avaliação periódica não se vislumbra uma infração grave, mas sim a preponderância do interesse da Administração em manter a eficiência. Por último, cabe a definição de Meirelles⁷⁰ sobre demissão e exoneração:

A demissão, entretanto, como pena administrativa que é, pode ser aplicada em qualquer fase – ao estável e ao instável -, desde que o servidor cometa infração disciplinar ou crime funcional regularmente apurado em processo administrativo ou judicial. Não há demissão *ad nutum*, como não há exoneração disciplinar.

A exoneração do estável pode ser por iniciativa do próprio servidor (a pedido) ou por iniciativa da Administração Pública motivada por insuficiência de desempenho do servidor ou pra observância do limite de despesa com pessoal previsto no art. 169 da CF. Estas duas foram instituídas pela EC 19.

Portanto, trata-se de caso de exoneração, pois não há caráter punitivo, e não se refere à punição de infração disciplinar ou crime funcional, mas sim uma medida que busca atender ao princípio da eficiência.

⁶⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013, p. 678.

⁶⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 27. ed., São Paulo, Malheiros, 2002, p. 423.

⁶⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013, p. 676.

⁷⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 27. ed. São Paulo, Malheiros, 2002, p. 423.

4. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO SERVIDOR PÚBLICO

Sobre a avaliação periódica de desempenho, observa-se que o Poder Legislativo se omitiu e deve colmatar essa lacuna. É de suma importância que esse novo parâmetro para efetivação do princípio da eficiência seja regulamentado, pois a estabilidade não pode ser usada como comodismo do agente público, ou como proteção a sua aparente ineficiência. Contudo, a estabilidade é necessária para a preservação do servidor público e da continuidade da prestação do serviço público, além da garantia da segurança jurídica, a partir da sua aprovação em concurso público, ameaçada talvez por interesses próprios ou políticos.

4.1 Abordagem

Trata-se, como foi visto, de hipótese de exoneração, está inserida no rol constitucional as possibilidades de perda de cargo público, ao lado da sentença judicial transitada em julgado e do processo administrativo com garantia da ampla defesa, hipóteses essas que já constavam no texto original da Constituição da República de 1998.

O imperativo constitucional (inciso III, §1º do artigo 41) apresenta três características principais de avaliação de desempenho: regulamentação por lei complementar, periodicidade e garantia de ampla defesa⁷¹.

Essa norma constitucional, com isto, não possui claramente aplicabilidade imediata, classificada pela tipologia da doutrina constitucionalista como norma constitucional de eficácia limitada, visto que é capaz de gerar realmente os efeitos almejados somente após regulamentação, no caso, através de lei complementar como alude o referido dispositivo constitucional. Resumidamente nas palavras de Afonso da Silva⁷² o que são normas de eficácia limitada “[...] não produzem, com 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”. Para melhor diferenciá-la das outras classificações, observemos as de eficácia plena “[...] desde a entrada em vigor da constituição, produzem todos os seus efeitos essenciais (ou tem possibilidade de produzi-los), todos os objetivos visados pelo legislador constituinte, porque este criou, desde logo, uma normatividade para isso suficiente [...]”. Agora, as normas de eficácia contida, podem produzir seus efeitos

⁷¹ 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 (UFMG), Belo Horizonte, p.124. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-92VGC6/disserta__o_luizfelipe1.pdf?sequence=1>. Acesso em: 30 out. 2014.

⁷² SILVA, José Afonso da, **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 73.

imediatamente, contudo “[...] preveem meios ou conceitos que permitam manter sua eficácia contida em certos limites”.

Como foi observado anteriormente, na forma da lei complementar, o servidor poderá perder o cargo, assegurado à ampla defesa, não havendo caráter punitivo, mas sim buscando atender ao princípio da eficiência. Só poderá ocorrer com base no desempenho funcional do servidor, apurando em procedimento de avaliação, assegurando, previamente, a ampla defesa, sob pena de nulidade do ato de exoneração. Essa lei complementar prevista constitucionalmente é de natureza nacional e, com isso, obrigatória para União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa mesma lei ainda estabelecerá critérios e garantias especiais para a perda do cargo por insuficiência de desempenho pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seus cargos efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado, contudo a perda somente ocorrerá mediante processo administrativo em que sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa⁷³.

A esse respeito, é imprescindível mencionar a norma do artigo 247 da Lei Maior de 1988, introduzida com a Emenda Constitucional nº 19/1998. Referido artigo do Ato das Disposições Constitucionais Gerais dispõe:

Art. 247. As leis previstas no inciso III do §1º do art. 41 e §7º do art. 169 estabelecerão 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.

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.

Nessa segunda hipótese, claramente, ao atribuir a exigência de processo administrativo, com o devido contraditório e a devida ampla defesa, a Constituição ampara a estes servidores uma garantia de estabilidade de natureza especial, pois para os demais não exige processo administrativo e só menciona ampla defesa. Na prática, o efeito é praticamente o mesmo. A diferença reside na forma. Para o exercente de atividade exclusiva de Estado exige-se processo administrativo, contudo, para os outros, somente procedimento de avaliação⁷⁴.

Dentre essas atividades estão as desempenhadas por servidores vitalícios, como os membros da Magistratura, do Ministério Público e do Tribunal de Contas. Assim, somente outras atividades exclusivas de Estado é que deverão ser indicadas pela lei; entre elas, por

⁷³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 27ª ed., São Paulo, Malheiros, 2002, p. 423-424.

⁷⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 27ª ed., São Paulo, Malheiros, 2002, p. 424.

certo, as dos policiais, dos advogados públicos, dos diplomatas, dos pesquisadores científicos, dos agentes de saneamento básico, dos agentes fiscais de tributos, de previdências, do sistema bancário e financeiro, de normas sanitárias e de outras funções peculiares ao exercício do poder de polícia. Com isso, as atividades exclusivas de Estado são as ligadas ao poder “extroverso” do Estado, compostos em regulamentar, fiscalizar e fomentar⁷⁵.

Para Santos, o termo “atividade exclusiva do Estado”, por não ter regulamentação legal do seu significado, pode ser aplicado de forma generalizada e indiscriminada. Afirmando que poderia conduzir ao enfraquecimento do instituto da avaliação periódica de desempenho do servidor público, podendo perder a necessária força normativa a que o constituinte derivado concedera a ela. Com isso, para suprir essa falta a lei complementar deveria dispor taxativamente as carreiras ou grupos de carreiras que serão considerados atividades exclusivas de Estado⁷⁶.

E por não dispensar regulamentação via lei complementar, o conteúdo dessa lei deverá disciplinar, entre as diversas questões pertinentes à matéria, a periodicidade e a garantia da ampla defesa nesse procedimento.

Observação importante deve ser feita ao fato de que o dispositivo constitucional de §1º do artigo 41 normatiza a perda de cargo público de forma imediata. Com isso, o servidor estável, avaliado nos termos da lei complementar regulamentadora da avaliação periódica de desempenho em que seja garantida a ampla defesa, obtiver conceito insatisfatório, poderá perder o cargo público de plano. A avaliação de desempenho não pode ser entendida como etapa preliminar, anterior a abertura de processo administrativo para fins de perda de cargo público. A avaliação periódica de desempenho consiste, com isso, em modalidade especial de expediente administrativo apto a produzir o resultado da perda de cargo público⁷⁷.

Após as ideias de Santos e Meirelles aqui apresentadas, percebe-se que caso o constituinte derivado não tivesse a intenção de instituir expediente que por si só fosse capaz de ensejar a perda do cargo público, não teria motivos para incluir a avaliação periódica de

⁷⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 27ª ed., São Paulo, Malheiros, 2002, p. 424.

⁷⁶ 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 (UFMG), 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: 30 out. 2014.

⁷⁷ 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 (UFMG), 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: 30 out. 2014.

desempenho no elenco das possibilidades de perda de cargo de servidor público estável, ao lado da sentença judicial transitada em julgado e do processo administrativo em que seja assegurada ampla defesa e contraditório.

Além da exigência de contraditório e da ampla defesa para servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado, nesse caso, há sim a necessidade de processo administrativo, com o devido contraditório e a devida ampla defesa, isso reforça o entendimento de que a regra geral do artigo 41 da CF prescinde de etapa administrativa posterior, ou seja, a norma do inciso III, do §1º, do artigo 41 da CF autoriza a perda de cargo público com base somente na avaliação periódica de desempenho do servidor público, garantida a ampla defesa.

Com essa inovação constitucional, percebe-se que é grande a dificuldade de avaliar o desempenho das pessoas em seus cargos, mais ainda é realizar esse tipo de trabalho no serviço público, pois sempre houve uma grande influência política em tudo o que é realizado nos órgãos e setores públicos. A avaliação de desempenho basicamente é um instrumento que busca conhecer e medir o desempenho dos indivíduos na organização, formando uma comparação entre o desempenho desejado e esperado com o desempenho desenvolvido por esses indivíduos.

Essa avaliação será realizada por autoridades competentes através da análise de certos critérios nos quais poderão resultar em um ato declaratório de baixa produtividade insuficiência de desempenho do servidor. Araújo leciona sobre a avaliação periódica de desempenho:

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 Administração⁷⁸.

O objetivo da Emenda 19/98 foi diminuir as deficiências que o Estado, a população e o serviço público sentiam no tocante à Administração, contudo ao buscar a eficiência através da avaliação periódica de servidor público, como foi visto acima, trouxe um conflito com o instituto da estabilidade, que objetiva justamente evitar a ingerência política, subjetiva na administração, preservando, assim, igualmente a eficiência. Em relação ao conflito entre a estabilidade e o princípio da eficiência, este fica na esfera meramente

⁷⁸ ARAÚJO, Edmar Neto de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005, p.295.

conceitual, já que o legislador atribui a norma que daria eficácia ao princípio da eficiência o caráter de eficácia constitucional limitada.

As regras que regem a Administração Pública são previamente compreendidas e sabidas pelo servidor, assim, este saberá a forma e o modo que deverá agir para garantir sua estabilidade. Para nenhum servidor a estabilidade será permanente e impossível de ser perdida, tanto os que estão em estágio probatório quanto àqueles que estão no serviço público há 10 anos, por exemplo.

4.2 Ponderação de normas

Para solucionar esse aparente conflito entre o instituto da estabilidade e a avaliação periódica de servidor público sob a ótica do princípio da eficiência e os demais princípios da administração, é importante fazer uma integração das regras e princípios do ordenamento jurídico. De acordo com o entendimento de José Cretella Júnior, citado por Di Pietro, “princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces das ciências”⁷⁹.

Ainda de acordo com a autora, as origens do direito administrativo são de elaboração pretoriana e não codificada, sendo os princípios de grande valor nesse ramo do direito, dando escopo para à Administração e ao Judiciário compor o importante equilíbrio entre os direitos dos administradores e as prerrogativas da administração. Os dois princípios fundamentais e que derivam da bipolaridade do Direito Administrativo (liberdade do indivíduo e autoridade da Administração) são os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o particular, são essências, porque a partir deles constrói-se a base para os demais⁸⁰.

De acordo com Carvalho Filho que faz referência a doutrina moderna, destacando-se os ensinamentos de Robert Alexy e Ronald Dworkin:

[...] as normas jurídicas admitem classificação em duas categorias básicas: *os princípios e as regras*. As regras são operadas de modo disjuntivo, vale dizer, o conflito entre elas é dirimido no *plano da validade*: aplicáveis ambas a uma mesma situação, uma delas apenas a regulará, atribuindo-se à outra caráter de nulidade. Os princípios ao revés, não se excluem do ordenamento jurídico na hipótese de conflito: dotados que são de determinado *valor* ou *razão*, o conflito entre eles admite a adoção do critério da *ponderação de valores* (ou *ponderação de interesses*), vale dizer, deverá o intérprete averiguar a qual deles, na hipótese *sub examine*, será atribuído *grau de preponderância*. Não há, porém, nulificação do princípio

⁷⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 63.

⁸⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 65.

postergado; este, em outra hipótese e mediante nova ponderação de valores, poderá ser o preponderante, afastando-se outro princípio em conflito⁸¹.

De acordo com o pensamento do autor, regras e princípios, apesar de terem a mesma força normativa, possuem formas de aplicação distintas. Portanto, as regras são mandamentos de definição, devendo ser aplicadas na exata medida de sua prescrição, ou seja, elas serão aplicadas ou não no caso concreto. Nesta hipótese, deverá haver total subsunção do fato a norma, caso contrário esta não será aplicada.

Ao analisar os princípios, percebe-se que são mandamentos de orientação, pois estão para orientar a aplicação da norma jurídica, devendo ser aplicados na maior medida possível. Dessa forma, os princípios são aplicados em graus, não sendo expelidos do ordenamento quando não aplicados. De tal modo, em um caso concreto, o princípio pode ser aplicado ou não ser aplicado, inclusive ainda ser aplicado em graus distintos sem implicar sua extinção no ordenamento jurídico⁸².

Para se solucionar a colisão entre os princípios é necessária a análise das circunstâncias do caso exposto e se determinar uma precedência condicionada no conflito, tendo que justificar porque um princípio se sobrepõe ao outro. Em outra situação poderá ocorrer o inverso. Portanto, a resolução para casos de conflitos de Princípios se resolve diante da Ponderação, onde os Princípios devem atender a necessidade da sociedade, sendo o mais justo possível. Bulos explana sobre isso:

Técnica da ponderação de valores ou interesses é o recurso colocado ao dispor do intérprete para que avalie qual o bem constitucional que deve prevalecer perante situações de conflito.

Por seu intermédio, procura-se estabelecer o peso relativo de cada um dos princípios contrapostos.

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 concreto⁸³.

Para isso se utiliza do princípio da proporcionalidade como critério da ponderação. Bulos novamente discorre sobre:

⁸¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013, p. 18-19.

⁸² ARAÚJO, Jailton Macena de; ALEIXO, Maria Isabela Nascimento. 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: 02 nov. 2014.

⁸³ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 463.

Para nós, 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.

Por seu intermédio, o exegeta realiza o *dever de proporcionalidade*, balaceando e sopesando bens em disputa, interesses, valores, princípios e normas colidentes.

Ou seja, não é dado ao intérprete agir arbitrariamente, sem *senso de proporção*. Do contrário, a escolha de um dos interesses em jogo, com a respectiva anulação do outro, violaria o texto constitucional.

O dever de proporcionalidade permite-lhe formular juízos de ponderação, aquilo que se convencionou chamar cedência recíproca de princípios.

E, ao determinar com *senso de razoabilidade* qual o bem que deve prevalecer, o intérprete harmoniza contradições, eliminando aparentes estados de hierarquia constitucional⁸⁴.

Um princípio não anula o outro apenas será mais valorado em determinada situação, podendo em outro caso conforme as circunstâncias (características) prevalecer sobre o outro princípio.

4.3 Eficiência e Estabilidade

De acordo com alguns autores, o instituto da estabilidade estaria prejudicando a eficiência da Administração Pública, afirmam que a estabilidade causa prejuízos a Administração e a coletividade, visto que a estabilidade não estaria dando mais resultados e estaria perdendo o seu sentido original. Vejamos o que Macena de Araújo⁸⁵ pensa:

Os servidores públicos, hodiernamente, não são dotados da eficiência administrativa necessária ao desempenho da função administrativa e ao alcance do interesse público de modo satisfatório. Justifica-se tal ineficiência pelo sentimento de comodidade que o instituto da estabilidade gera nos próprios servidores os quais se satisfazem não com a consecução da finalidade pública, mas com o descompromisso com o labor.

A errônea ideia de conforto que a população e os próprios servidores possuem acerca da estabilidade do servidor repercute prejuízos a Administração Pública e aos administrados, pois desvirtuam o real sentido desse instituto que é promover a continuidade, a própria eficiência e a imparcialidade do serviço público.

Desta feita, percebe-se que, no decorrer do tempo, a regra mudou de sentido com a dinamicidade social, causando séria lesão à prestação do serviço eficiente e ao interesse público.

Malgrado haver mudança de significado, a estabilidade ainda se mostra instituto relevante ao regime jurídico administrativo, tendo em vista que zela para que interesse público seja o objeto da prestação de serviços públicos em detrimento de interesses de governantes e de qualquer outro particular. Ademais, o instituto também assegura a prestação de serviços ininterrupta o que influencia na prestação eficiente.

Tendo em vista os princípios implícitos deste instituto jurídico, a estabilidade não pode ser vista como mera regra, mas como verdadeiro princípio constitucional, pois

⁸⁴ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 465-466.

⁸⁵ ARAÚJO, Jailton Macena de; ALEIXO, Maria Isabela Nascimento. 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.ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13122&revista_caderno=4>. Acesso em: 02 nov. 2014.

é norma intrínseca ao regime de direito público por tutelar a supremacia do interesse público sobre o privado.

Devido a essa má utilização da estabilidade, a eficiência não estaria sendo cumprida devidamente, e ela é necessária para atingir o bem comum e a justiça social. Na medida em que a coletividade necessita de bons resultados, proporcionando a efetivação dos seus direitos sociais e o atendimento das finalidades públicas. Diante desta celeuma, a supremacia do interesse público sobre o particular e o direito fundamental da boa administração devem ser pontos definidores da ponderação de valores entre estas normas constitucionais conflitantes⁸⁶.

Nesse interim, a opinião de Bresser Pereira:

Em compensação, o prejuízo causado à administração pública pela estabilidade inflexível e indiscriminada é enorme. Em cada ministério, em casa repartição da administração pública direta, em casa função ou autarquia, quando pergunto quantos são os funcionários ali lotados e quantos são aqueles que de fato trabalham com motivação e competência, as respostas são alarmantes. Nos estados e municípios o problema é o mesmo, senão pior. Muitos municípios brasileiros, que foram vítimas do empreguismo de algum prefeito irresponsável, estão agora literalmente paralisados, obrigados a manter um enorme número de funcionários desnecessários, que consomem toda a receita corrente. Basta um único administrador público irresponsável, que admita, via concurso, mais funcionários do que o necessário, e funcionários de nível mais baixo do que o minimamente aceitável, para que todas as administrações subsequentes fiquem manietadas por muitos e muitos anos com funcionários estáveis e desnecessários⁸⁷.

Com esse quadro apresentando, para Araújo, há uma celeuma jurídica, sendo difícil averiguar qual melhor forma de integração dessas normas. Devendo ser utilizado a supremacia do interesse público sobre o particular e o direito fundamental da boa administração para ponderar os valores entre as normas constitucionais conflitantes. Na existência de conflitos de normas de direito público que regem a Administração Pública, deve se sobressair a norma que mais adequada a tutelar o interesse público, pois a consecução do interesse público é a razão da intervenção do Estado no domínio social⁸⁸.

Portanto, para o autor, o interesse do servidor público de adquirir a estabilidade, considerado como interesse próprio, deve ser mitigado em favor da tutela do interesse

⁸⁶ ARAÚJO, Jailton Macena de; ALEIXO, Maria Isabela Nascimento. 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.ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13122&revista_caderno=4>. Acesso em: 02 nov. 2014.

⁸⁷ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Estabilidade Desejada. **Jornal do Brasil**, jan. 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=731>. Acesso em: 02 nov. 2014.

⁸⁸ ARAÚJO, Jailton Macena de; ALEIXO, Maria Isabela Nascimento. 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.ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13122&revista_caderno=4>. Acesso em nov 2014.

coletivo e do princípio da eficiência, tendo em vista a supremacia do interesse público sobre o particular. Concluindo-se, portanto, que a avaliação periódica de desempenho deve ser interpretada e regulamentada de modo a conciliar duas normas indispensáveis à atividade administrativa, quais sejam, a estabilidade e o princípio da eficiência⁸⁹. Coadunando a respeito, Caldas:

Observa-se que há um nítido choque entre a estabilidade, que é garantia dada ao servidor público e o princípio da eficiência, que é exigência da sociedade em relação ao Estado. Verificando esse choque, qual deles prepondera? De pronto a resposta seria o princípio da eficiência, que nesse caso, viria em conjunto com o princípio da supremacia do interesse público, tratando como “privado” a estabilidade do servidor público⁹⁰.

Essa suposta prevalência do princípio da eficiência em face do instituto da estabilidade é digna de críticas. Havendo opiniões totalmente contrárias a instituição da avaliação periódica de servidor público. Guimarães Filho acerca da avaliação de servidor público:

Não escapa ao discernimento de qualquer cidadão consciente, principalmente se for usuário dos serviços públicos, a constatação de que, a referida Emenda Constitucional nº 19, propiciou descaracterização da estabilidade, vindo acrescentar outro nível de dificuldade no desempenho pessoal para a sua manutenção da estabilidade. Nota-se haver muita exigência no procedimento de seleção, que se caracteriza em autêntica “peneira fina”, capaz de garimpar o mais puro e eficiente dos mortais, pois os critérios empregados são de tal escala que podem identificar qualquer defeito de personalidade. [...] Tal previsão em tese é para servidor estável. Mas se é estável, porque a hipótese de perder o cargo? Na verdade, a estabilidade, depois deste acréscimo, já não será totalmente garantida, mas adjetivada e condicionada. Considerando que as duas hipóteses anteriores são suficientes para abranger qualquer eventualidade, somadas às várias possibilidades de demissão prescritas na Lei que institui o Regime Jurídico dos Servidores Cíveis da União, espanta-se ao verificar que critérios tão rigorosos são legalizados como se quisessem selecionar seres extra-humanos, quase máquinas perfeitas, para o serviço público. Até parece que a seletividade foi imaginada para aferir seres perfeitos⁹¹.

A avaliação pode permitir fazer um diagnóstico fidedigno de como estão procedendo aos recursos humanos de uma organização, contudo, em virtude de critérios

⁸⁹ ARAÚJO, Jailton Macena de; ALEIXO, Maria Isabela Nascimento. 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 nov 2014.

⁹⁰ CALDAS, Igor Lúcio Dantas Araújo. A avaliação Periódica de desempenho do servidor público estável. Efeitos do princípio da eficiência sobre o desempenho do servidor. **Revista Âmbito Jurídico**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9259>. Acesso em: 06 nov. 2014.

⁹¹ FILHO, João Rodrigues Guimarães. **A estabilidade do servidor público concorre para a manutenção do interesse público e eficiência na administração pública**. 2004. p. 26-27. Disponível em: <http://www.cairu.br/biblioteca/arquivos/Direito/A_estabilidade_do_servidor_publico.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2014.

subjetivos e com fins estranhos à Administração, podem-se praticar injustiças ao servidor público, visto que os servidores poderão ser exonerados por simples perseguições políticas-partidárias, característica tão comum na realidade administrativa brasileira. Isso devido, as chefias geralmente serem ocupadas por pessoas estranhas à Administração, ou seja, através dos cargos comissionados ocupados por terceiros em relação ao vínculo estatutário, que ingressam na Administração, tornando-se “servidores” até que a vontade e a confiança dos seus superiores se mantiverem⁹².

Para Caldas, o legislador certamente fundamentou a avaliação periódica de servidor público no princípio da eficiência. Apesar de que em tese, esta medida estaria em confluência com o princípio exigido constitucionalmente, e de que em uma resposta rápida a eficiência deveria preponderar devido à supremacia do interesse público, fazendo-se uma análise mais aprofundada, o servidor instável passaria a ser um servidor ineficiente, pois a medida em análise mostra-se de maneira drástica e prejudicial ao Estado. Prevendo-se ainda a possibilidade de desligamentos em massa de servidores que foram declarados ineficientes por avaliação periódica de desempenho, outro princípio seria afetado, qual seja: o princípio da continuidade do serviço público⁹³.

Faria manifestou-se nesse mesmo sentido:

A estabilidade do servidor público, modernamente criticada por alguns segmentos da sociedade, principalmente pelos governos nos três níveis da Administração Pública, é de fundamental importância para respaldar decisão de servidor de não cumprir ordem superior em desacordo com a lei ou com a moralidade administrativa. 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 daquele⁹⁴.

A avaliação periódica de servidor público, na visão dos autores aqui apresentada, causa um conflito entre o princípio da eficiência e a instituto da estabilidade. Contudo, acreditamos que tal conflito não exista, e tal discussão gira em torno do grau de influência que a avaliação de servidor público causaria na estabilidade, havendo opiniões a favor de maior mitigação do instituto e outras a favor de menor mitigação.

⁹² CALDAS, Igor Lúcio Dantas Araújo. A avaliação Periódica de desempenho do servidor público estável. Efeitos do princípio da eficiência sobre o desempenho do servidor. **Revista Âmbito Jurídico**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9259>. Acesso em: 06 nov. 2014.

⁹³ CALDAS, Igor Lúcio Dantas Araújo. A avaliação Periódica de desempenho do servidor público estável. Efeitos do princípio da eficiência sobre o desempenho do servidor. **Revista Âmbito Jurídico**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9259>. Acesso em: 06 nov. 2014.

⁹⁴ FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. 6. Ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 50.

O que não se percebe é que a estabilidade, abordada nesse estudo, deriva da própria eficiência, além de possuir bases em outros princípios administrativos.

Pois, como foi estudada, a consagração da estabilidade pretendeu evitar a tumulto da rotina administrativa promovida pela alternatividade desordenada, politqueira e segregacionista. Tal medida atende, além dos princípios de ordem moral, ao sobrelevado princípio da eficiência administrativa, na medida em que a rotatividade de pessoal, quando promovida para fins indesejados, resulta em prejuízo ao administrado, ao cidadão, que ira receber serviços mal prestados⁹⁵. Ferreira Filho ensina:

[...] gerava inconvenientes graves, quais a instabilidade administrativa, as interrupções no serviço, a descontinuidade das tarefas, e não podia ser mantido o *welfare state*, cujo fundamento implica na existência de um corpo administrativo capaz, especializado e treinado à altura de suas múltiplas tarefas⁹⁶.

Como visto, o instituto da estabilidade propicia a eficiência da Administração Pública. A eficiência, como foi avaliada nesse estudo, já era prevista por parte da doutrina como dever de eficiência da administração, derivado da “boa administração” da doutrina italiana, além da perspectiva weberiana de burocracia que se coaduna com a eficiência positivada em nossa Constituição. Com isso, apesar de que a previsão da avaliação periódica de servidor público surgiu juntamente com a positivação da eficiência, não significa que a estabilidade é um empecilho para a eficiência administrativa.

Portanto, pela sua enorme contribuição à Administração Pública, a estabilidade deve ser mitigada minimamente pela futura avaliação periódica de servidor público, somente para evitar a acomodação do servidor público, e conseqüentemente, a perda do interesse no aperfeiçoamento funcional.

No direito comparado, a estabilidade é também instituto consagrado em vários ordenamentos. Sobre isso, Konrad Hesse observa:

A peculiaridade, aqui exposta em traços, da função constitucional da administração é confirmada pelas regulações que o serviço público encontrou no art. 33, alínea 4 e 5, da Lei Fundamental. Também aqui produz a Lei Fundamental a conexão entre a função a ser exercida e o status e pessoas que têm de exercê-la. Se, segundo o art. 33, alínea 4, da Lei Fundamental, o exercício das faculdades de soberania, como tarefa contínua, deve, em geral, ser transferida a funcionários públicos, que estão em relação de serviço de fidelidade jurídico-pública, então são criadas, com isso, as bases jurídico-constitucionais da relação funcionário.

⁹⁵ 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 (UFMG), Belo Horizonte, 2003, p.223. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUOS-9FNKYH>>. Acesso em: 07 out. 2014.

⁹⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. São Paulo: Saraiva, 2001, p.67.

[...] 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” (artigo 130, alínea 1, da Constituição do Império de Weimar)⁹⁷.

A lei regulamentadora deverá prever, dentre outros temas, critérios objetivos da dispensa dos servidores públicos por ineficiência, com parâmetros objetivos para avaliação da eficiência, pois a aplicação da mesma não pode ganhar viés subjetivo, evitando-se, assim, arbitrariedades dos administradores públicos⁹⁸.

Cabe estabelecer um breve paralelo acerca dos critérios utilizados na avaliação de desempenho individual para percepção de certas gratificações. De acordo com Silveira, estabelecer critérios avaliativos pressupõe uma análise das peculiaridades intrínsecas a cada carreira ou grupos de carreiras afins, visto que mensurar desempenho baseando-se em critérios gerais para todos os níveis funcionais pode não corresponder às especialidades das funções e ao real desempenho do servidor. Com isso, de acordo com o Decreto n. 7.133/2010, os critérios devem refletir as competências do servidor aliadas ao cumprimento das metas de desempenho individual e institucional. Ainda, há vinculação do desempenho do servidor a metas tanto individuais quanto institucionais, e ainda com base em critérios e fatores que reflitam as competências do servidor, aferidas no desempenho individual das tarefas e atividades a ele atribuídas⁹⁹.

Além disso, a dispensa deve ser precedida de procedimento administrativo com vista a possibilitar o exercício do direito do contraditório e da ampla defesa do servidor tido como ineficiente¹⁰⁰. Contrariando, a opinião de alguns autores aqui apresentadas no segundo capítulo, que previam somente tal procedimento para servidores com funções exclusivas de estado.

⁹⁷ HESSE, Konrad *apud* 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 (UFMG), Belo Horizonte, 2003, p.223. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUOS-9FNKYH>>. Acesso em: 07 out. 2014.

⁹⁸ CALDAS, Igor Lúcio Dantas Araújo. A avaliação periódica de desempenho do servidor público estável. Efeitos do princípio da eficiência sobre o desempenho do servidor. **Revista Âmbito Jurídico**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9259>. Acesso em: 06 nov. 2014.

⁹⁹ SILVEIRA, Jaqueline Insaurriaga. **A seleção de Critérios de Avaliação de Desempenho de Seis Estados Versus o Decreto Federal**: Uma Análise Comparativa da Legislação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/34512/000783769.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 08 nov. 2014.

¹⁰⁰ ARAÚJO, Jailton Macena de; ALEIXO, Maria Isabela Nascimento. 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: 02 nov. 2014.

No caso da avaliação periódica de desempenho, pensamos que haverá uma contradição caso seja adotado como base um período de um ano. Visto que, para adquirir a estabilidade são necessários três anos em estágio probatório, além de ser submetido à avaliação especial ao final, com isso, adotando-se um ano para avaliação do servidor público estável, a sua estabilidade acabará por ser mais “instável” que próprio estágio probatório do qual passou. Ou seja, em um ano o servidor poderá ser exonerado, enquanto na sua primeira avaliação especial teve um maior período. Assim, para manter a coerência, a lei complementar deve prever uma base para avaliação de no mínimo três anos.

Acreditamos, ainda, se for declarada a baixa produtividade e a insuficiência do servidor, que ele não deve ser exonerado de pronto. Devendo existir uma gradação de avaliações negativas para o servidor atingir um estágio de indesejabilidade para a Administração Pública, com isso, evitando decisões arbitrárias, e oportunizando o aprimoramento do servidor.

Uma forma de operacionalizar a avaliação periódica de desempenho imparcial é vincula-la ao aperfeiçoamento técnico dos servidores por meio das escolas de aperfeiçoamento do servidor público. Fazendo da frequência em cursos de capacitação específica, em escolas de governo, requisito para que houvesse a avaliação periódica de desempenho. Verificando este requisito como indispensável à realização da avaliação periódica de desempenho, tornar-se-ia mais justa a análise quanto a hipótese de insuficiência, que certamente diminuiria em grandes proporções, visto que a própria Administração teria dado subsídios para que houvesse uma melhora substancial do servidor na realização de suas atividades no serviço público¹⁰¹.

Outra forma, seria que uma vez detectada a ineficiência do servidor por meio do devido procedimento administrativo, dever-se-ia inscrevê-lo na escola de aperfeiçoamento a fim de que se adéque ao serviço público eficiente¹⁰².

¹⁰¹ CALDAS, Igor Lúcio Dantas Araújo. A avaliação periódica de desempenho do servidor público estável. Efeitos do princípio da eficiência sobre o desempenho do servidor. **Revista Âmbito Jurídico**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9259>. Acesso em: 06 nov. 2014.

¹⁰² ARAÚJO, Jailton Macena de; ALEIXO, Maria Isabela Nascimento. 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: 02 nov. 2014.

4.4 Projeto de Lei Complementar n. 248/98

O presente estudo limitou-se ao âmbito teórico sobre a avaliação periódica do servidor público. Contudo, existe o projeto de Lei Complementar n. 248/98 que foi apresentado em 19/10/1998, que merece apontamentos.

O artigo 2º dele trata dos destinatários da futura norma. Destinando-se aos “servidores públicos estáveis da administração pública direta, autárquica e fundacional de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Pela disposição, a avaliação desempenho se estenderá a todos os agentes que possuam vínculo estável com os entes estatais, bem ainda com as respectivas autarquias e fundações de direito público.

Já o artigo 4º, §2º do projeto traz quando será realizada a avaliação. De acordo com o projeto, o ato de avaliação ocorrerá anualmente. O que é contrário à nossa opinião prolatada na seção passada.

Contudo Moraes possui opinião diversa e critica o lapso temporal de outra forma:

Enfim, acaso a Administração assim não proceda, ou seja, não produza avaliações com menor periodicidade, poderá vir a prejudicar a diagnose da realidade em função da ausência de fatos e dados capazes de ofertar juízo – objetivo e seguro – acerca da conduta funcional. Isso porque poderá suceder que a avaliação anual prevaleçam juízos baseados em “memórias” e, ainda assim, relativas a apenas certos intervalos do desempenho ou – realidade muito comum – referentes apenas aos últimos meses do exercício funcional, o que não seria razoável. Portanto, em atenção aos aspectos expostos, seria razoável reduzir o interstício de apuração de desempenho para, no mínimo, seis meses¹⁰³.

A reflexão citada é muito importante, pois caso realmente ocorra a falta de um registro preciso e imparcial de toda a duração do tempo, poderá ocorrer o descrédito a objetividade e imparcialidade do processo. Com isso, pensamos que para ter um lapso temporal curto, não poderia haver a exoneração do servidor de pronto, faria extremamente necessário a gradação de resultados insatisfatórios para ocorrer o processo de exoneração do servidor.

Dispõe o §1º do artigo 4º que os critérios, normas e padrões a serem utilizados no processo de avaliação de desempenho deverão ser previamente dados a conhecimento do servidor, dever que deve ser prestado pelo ente ou órgão avaliador. Com isso, assegurando o

¹⁰³ 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 a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2003, p.223. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUOS-9FNKYH>>. Acesso em: 07 out. 2014

princípio da publicidade e ampla defesa, ainda assegurando uma objetividade na avaliação, sendo de fundamental importância.

O inciso I do §2º, do artigo 4º estabelece para a avaliação a observância “de normas de procedimento e de conduta no desempenho das atribuições do cargo”. O presente dispositivo apresenta alguma necessidade de interpretação. Moraes faz uma reflexão sobre:

Qual o alcance da expressão “normas de procedimento”? Sem buscar maiores inflexões, parece que o proponente quis se referir ao manejo adequado, técnico, das regras, instrumentos e recursos de que dispõe o servidor para efetuar determinada tarefa. Por esse critério, poderá o avaliador observar se obrou o servidor dentro dos padrões de perícia e prudência necessários ao desempenho da tarefa que lhe compete.

[...]

Tal como noutra capítulo se afirmou, o princípio da eficiência alberga variados elementos. Dele derivam a características de zelo, celeridade, boa técnica e economicidade. [...] O dever do zelo identifica-se, então, ao dever da eficiência que se traduz, por sua vez, na obrigação da celeridade, no “estar em dia” com o serviço, evitando-se a morosidade no agir que tanto prejudica os destinatários do serviço e a reputação da Administração.

Também ao servidor cabe evitar erros nas atividades que realiza, independentemente de serem graves ou não. Isso porque o erro, quando não evitado ou quando contumaz, desemboca em re-trabalho, em dispêndio de recursos humanos e materiais, podendo, quando não tempestivamente detectado, resultar em substanciais prejuízos quer a particulares, quer à Administração. Daí, o dever da boa técnica¹⁰⁴.

Uma das características da eficiência é um desempenho que consuma os menores recursos possíveis, dentro de padrões de tempo, qualidade, quantidade e técnica razoáveis. Os incisos I e II do §2º do art. 4º do projeto trazem a previsão de que as regras técnicas devem observar a “qualidade” e a “economicidade”. Significa que não basta que o servidor produza o que dele se espera, ele terá que produzir com boa qualidade, fazendo o serviço bem feito.

Os padrões de qualidade e economicidade previstos no inciso II do § 2º, do artigo 4º deverão ser os mais claros e objetivos possíveis, pois como já foi mencionado, é importante que a diretriz da objetividade norteie esses conceitos. O estabelecimento de padrões de qualidade pode ser simples, dependendo da atividade, contudo há atividades que possuem um pouco mais de complexidade. Moraes conclui que “[...] a efetividade da avaliação de desempenho demandará adequada compreensão das realidades avaliadas de modo que, para tanto, será indispensável promover a interdisciplinaridade das áreas jurídicas com os saberes técnicos de outras ciências”¹⁰⁵.

¹⁰⁴ 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 (UFMG), Belo Horizonte, 2003, p. 252-253. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUOS-9FNKYH>>. Acesso em: 07 out. 2014.

¹⁰⁵ 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,

Agora, vislumbrando-se os incisos II e III do artigo 4º, percebe-se que trazem como controle da apuração do desempenho a “assiduidade” e a “pontualidade”. São critérios de fácil aceção que obedeceram facilmente a diretriz da objetividade. Esse critério é de extrema importância, visto que a Administração Pública não pode coadunar-se com a desordem, com o descontrole de horários.

O último dos critérios apontados na Emenda está contido no artigo 4º no inciso V que fala da “disciplina”. Trata-se de critério vago, que poderá ocasionar entraves a diretriz da objetividade, caso não seja especificado em regulamento. Moraes tenta interpretá-lo:

[...] Entendendo-a nesse lato sentido, pode-se afirmar que todos os critérios antes arrolados disciplinam o desempenho do servidor, de modo que a colocação apartada da disciplina como sendo critério de avaliação também aparenta ser redundante. Aliás, desse sentido utilizou-se o legislador infraconstitucional na Lei n. 8.112/90, ao inserir sob a epígrafe “do regime disciplinar” todo um conjunto de deveres, proibições, responsabilidades e penalidades endereçadas ao servidor. Nesse diploma estatutário, a disciplina abriga vasto repertório de ações, vedações e imposições ao servidor, pelo que a disciplina da vida funcional nele é concebida em considerável latitude.

Outra interpretação plausível capaz de explicar o destaque dado o critério talvez esteja na pretensão de que se venha avaliar o conjunto de outros atributos não necessariamente técnicos, porém requeríveis ao exercente da função pública: os atributos de ordem ética. Então, tendo-se referido apenas ao genérico termo disciplina e à falta de melhor exegese, poder-se-ia entendê-la, por analogia, como sendo a obediência àqueles elementos já consagrados na Lei n. 8.112/90, sobretudo no art. 116 e 117, os quais tratam dos deveres e das proibições dirigidas ao servidor¹⁰⁶.

O artigo 4º, §3º estabelece a necessidade de que os critérios de avaliação sejam ponderados e aplicados conforme à natureza ou às peculiaridades da função e de acordo com as competências do órgão ou entidade que se dará a avaliação. O dispositivo ainda faz uma ressalva, afirmando que, em todas as hipóteses, a insuficiência de desempenho somente será atribuída pela “habitualidade”.

O artigo 5º do projeto dispõe:

Art. 5º - A avaliação anual de desempenho será realizada por comissão de avaliação composta por quatro servidores, pelo menos três deles estáveis, com três anos ou mais de exercício no órgão ou entidade e que estejam vinculados, e todos de nível hierárquico não inferior ao do servidor a ser avaliado, sendo um o seu chefe imediato e outro um servidor estável cuja indicação será efetuada ou respaldada, nos termos de regulamento e no prazo máximo de quinze dias, por manifestação expressa do servidor avaliado.

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2003, p.256. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUOS-9FNKYH>>. Acesso em: 07 out. 2014.

¹⁰⁶ 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 (UFMG), Belo Horizonte, 2003, p.259-260. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUOS-9FNKYH>>. Acesso em: 07 out. 2014.

Caldas aponta como grande controvérsia desse artigo e da própria lei, a composição da comissão, em que o chefe do servidor avaliado fará parte da mesma, ocasionando, a depender do caso concreto, a interferência de avaliações subjetivas, sejam elas positivas ou negativas. Para ele, o chefe imediato deveria ser ouvido pela comissão ou apresentar relatório à mesma, mas não figurar como um de seus membros. De acordo com esse pensamento, o chefe não atuará de forma imparcial, fazendo com que a avaliação seja feita fora das idealizações anteriormente definidas, ou seja, com a adoção de critérios objetivos para a sua realização¹⁰⁷.

Contudo, a controvérsia maior encontra-se na estabilidade dos avaliadores. Três deles deverão ser estáveis, entre um dos estáveis estará um servidor indicado pelo avaliado. Com isso, restarão outros dois servidores e o chefe imediato do avaliado, entre os quais um poderá ser não estável, podendo possuir menos de três anos no serviço público ou ter sido nomeado sem concurso. O que ocorre é que esse servidor não estável poderá ser o chefe do avaliado, devido à forma de provimento dos cargos de “comando”.

Somando-se a isso, ainda, o texto menosprezou a necessidade de que todos os membros da comissão tenham formação equivalente ou superior ao avaliado. Com isso, poderá ocorrer que embora hierarquicamente superior, o servidor-avaliador não detenha formação ou capacidade adequada acerca da conduta do avaliado, pois essa situação enquadra-se perfeitamente na possibilidade citada dos servidores ocupantes em cargos de comissão ou função de confiança, para os quais não há necessidade de adequada formação profissional. Moraes relata essa problemática:

Embora a assunção de cargos dessa natureza demande desenvoltura de autênticas competências, essas restam frequentemente inobservadas na gestão de recursos humanos do setor público. Ou seja, cargos e funções de confiança continuam sendo delegados a agentes muito mal preparados ou pouco conhecedores da rotina e da peculiaridade que marca a organização pública. Em se considerando que tais agentes comporão a comissão avaliadora, grave será o risco de se prejudicar 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 julgar¹⁰⁸.

¹⁰⁷ CALDAS, Igor Lúcio Dantas Araújo. **A avaliação periódica de desempenho do servidor público estável.** Efeitos do princípio da eficiência sobre o desempenho do servidor. *Revista Âmbito Jurídico*. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9259>. Acesso em: 06 nov. 2014.

¹⁰⁸ 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 a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2003, p.256. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUOS-9FNKYH>>. Acesso em: 07 out. 2014

Por fim, o projeto dispõe no seu artigo 11, que o processo de perda de cargo por insuficiência de desempenho do servidor público estável deve observar o contraditório e ampla defesa, previsão com a qual concordamos. Por outro lado, como foi observado anteriormente, alguns autores entendem de modo diverso. Com isso, percebe-se que, em relação aos que desenvolvem atividades exclusivas de Estado, o processo administrativo é o mesmo. A única diferença é que este possui previsão de recurso hierárquico especial com efeito suspensivo para a autoridade máxima do órgão ou entidade que estiver vinculado, desde que a competência originária para o ato de demissão for atribuída à autoridade hierarquicamente inferior àquela para a qual o recurso for destinado, conforme o artigo 16.

De acordo com as recentes alterações legislativas, conclui-se que a estabilidade no serviço público é uma conquista diária, não uma dádiva. Ela não poderá ser uma realidade verificada somente através de um lapso temporal, deve ser uma realidade verificada, mensurada, objetiva e objetivada, somente a adquire aquele servidor que passa pelo estágio probatório de três anos e nele ter obter êxito. Com isso, decorre do critério temporal e técnico. E apesar de algumas falhas apontadas no projeto de lei aqui apresentado, que poderiam causar prejuízos a Administração Pública, tornaria a estabilidade consequência de um esforço contínuo do servidor na melhoria de seu desempenho que, por seu turno, será periodicamente avaliado¹⁰⁹.

¹⁰⁹ 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 a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2003, p.229. Disponível em: < <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUOS-9FNKYH> >. Acesso em: 07 out. 2014.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verifica-se que o princípio da eficiência já possui raízes no direito brasileiro. Ademais, já era conhecido por parte da doutrina brasileira, conhecido como princípio da “boa administração”, além da concepção de burocracia weberiana, que pressupõe a eficiência administrativa.

Assim, levando-se em conta que o princípio da eficiência possui conteúdo próprio, devendo ser analisado juntamente com os outros princípios da Administração Pública, apesar ser percebido na concepção de Estado de Direito e como parte da própria legalidade. Além do mais, a apresentação feita inicialmente do princípio da eficiência, destacava as suas definições e concepções econômica. Essa concepção visa à maximização da riqueza, estando a economicidade inserida nela, contudo não é o único aspecto da eficiência.

A interpretação restritiva é um critério utilitarista, nesse critério o que importa é a soma total da utilidade criada, e não o valor próprio de cada coisa. Contudo, o postulado constitucional da eficiência deve ter sentido mais amplo do que esse, não se limitando ao âmbito econômico, e alcançando outros valores determinantes para Constituição Federal. Chegando a conclusão que a atuação administrativa deve estar vinculada sempre a uma alta rentabilidade social.

Em segundo lugar, cabe tratar da garantia constitucional da estabilidade, o motivo para sua criação tem base no princípio da continuidade, e conseqüentemente, com o surgimento da estabilidade, não foi mais verificado a demissão em massa de agentes públicos, assegurando, a continuidade dos serviços primordiais à sociedade. Com isso, assegurando o próprio princípio da eficiência, implicando em um corpo administrativo capaz, especializado e treinado, não sujeito a alternatividade desordenada, politiquerista e segregacionista.

Compreendemos que cumprido o prazo para adquirir a estabilidade pelo servidor público, deverá ser considerado estável mesmo sem avaliação da comissão. Dessa forma, não prejudicando o servidor, que já cumpriu integralmente o período de estágio, não devendo ser prejudicado pela inércia ou ineficiência dos órgãos administrativos.

No que concerne às hipóteses de demissão e exoneração do servidor público, a certa dúvida na doutrina se a perda de cargo público através de avaliação periódica seria demissão ou exoneração. Foi demonstrado que se trata de caso de exoneração, visto que essa avaliação periódica guarda uma grande compatibilidade com a avaliação que ocorre no estágio probatório, buscando a primazia do princípio da eficiência, sendo esta classificada por ambos os autores como exoneração. Além do que na avaliação periódica não se vislumbra

uma infração grave, mas sim a preponderância do interesse da Administração em manter a eficiência.

Portanto, trata-se de caso de exoneração, pois não há caráter punitivo, e não se refere à punição de infração disciplinar ou crime funcional, mas sim uma medida que busca atender ao princípio da eficiência.

A partir da abordagem dessa hipótese de exoneração, partimos para um estudo mais aprofundado de sua essência. Assim, verificamos que sua classificação, pela tipologia da doutrina, é de norma constitucional limitada, com isto, não possui claramente aplicabilidade imediata, visto que é capaz de gerar realmente os efeitos almejados somente após regulamentação, esta através de lei complementar como alude o referido dispositivo constitucional.

A busca da efetivação do princípio da eficiência através da avaliação periódica de servidor público trouxe um conflito aparente com o instituto da estabilidade. De acordo com alguns autores o instituto da estabilidade estaria prejudicando a eficiência da Administração Pública, apesar do instituto ser importante, afirmam que a estabilidade causa prejuízos a Administração e a coletividade. Portanto, o interesse do servidor público de adquirir a estabilidade, considerado como interesse próprio, deve ser mitigado em favor da tutela do interesse coletivo e do princípio da eficiência, tendo em vista a supremacia do interesse público sobre o particular.

Feitas essas considerações, ressaltamos que tal celeuma não existe, e essa discussão gira em torno do grau de influência que a avaliação de servidor público causaria na estabilidade, havendo opiniões a favor de maior mitigação do instituto e outras a favor de menor mitigação. Pois, como visto, o instituto da estabilidade propicia a eficiência da Administração Pública. Assim, pela sua enorme contribuição à Administração Pública, a estabilidade deve ser mitigada minimamente pela futura avaliação periódica de servidor público, somente para evitar a acomodação do servidor público, e conseqüentemente, a perda do interesse no aperfeiçoamento funcional.

A lei regulamentadora deverá prever, dentre outros temas, critérios objetivos da dispensa dos servidores públicos por ineficiência, com parâmetros objetivos para avaliação da eficiência. A exoneração, ainda, não deveria ser reconhecida de pronto após ser declarada a baixa produtividade e a insuficiência do servidor. Devendo existir uma gradação de avaliações negativas para o servidor atingir um estágio de indesejabilidade para a Administração Pública, com isso, evitando decisões arbitrárias, e oportunizando o aprimoramento do servidor. Além do mais, foi observado que uma boa saída para evitar exonerações seria vincular avaliação ao

aperfeiçoamento técnico dos servidores por meio das escolas de aperfeiçoamento do servidor público.

De acordo com o Projeto de Lei Complementar n. 248/98, o ato de avaliação ocorrerá anualmente. Para adquirir a estabilidade são necessários três anos em estágio probatório, além de ser submetido à avaliação especial ao final, com isso, adotando-se um ano para avaliação do servidor público estável, a sua estabilidade acabará por ser mais “instável” que próprio estágio probatório do qual passou. Visto que, em um ano, o servidor poderá ser exonerado, enquanto na sua primeira avaliação especial teve um maior período de avaliação. Portanto, acreditamos que para ter um lapso temporal curto, não poderia haver a exoneração do servidor de pronto, seria extremamente necessária a gradação de resultados insatisfatórios para ocorrer o processo de exoneração do servidor.

De acordo com o projeto, o processo de perda de cargo por insuficiência de desempenho do servidor público estável deve observar o contraditório e ampla defesa, sendo o mesmo processo administrativo aplicado aos mesmos que desenvolvem atividades exclusivas de Estado, contrariando, com isso, a opinião de alguns autores.

Diante de tudo que foi exposto, estabilidade deve ser mitigada minimamente, objetivando a proteção da Administração Pública e seus princípios, evitando-se qualquer ingerência subjetiva prejudicial na garantia da estabilidade. E apesar de algumas falhas apontadas no projeto de lei aqui apresentado, que poderiam causar prejuízos à Administração Pública, tal contemplação da avaliação periódica de servidor público tornaria a estabilidade uma conquista diária, não uma dádiva. Doravante, a estabilidade seria fruto do esforço contínuo do servidor na melhoria de seu desempenho em prol do bem estar coletivo.

REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Alexandre Santos. O princípio da Eficiência. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo econômico**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 4, nov./dez. 2005 – jan. 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-4-NOVEMBRO-2005-ALEXANDRE%20ARAG%C3O.pdf>>. Acesso em: 9 out. 2014.
- ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n. 3, set./dez., 1997. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/97-Aragão,CVescovide48\(3\).pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/97-Aragão,CVescovide48(3).pdf)>. Acesso em: 9 out. 2014.
- ARAÚJO, Edmar Neto de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- ARAÚJO, Jailton Macena de; ALEIXO, Maria Isabela Nascimento. 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: 02 nov. 2014.
- AULETE, Caldas. **Dicionário Contemporâneo da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Delta, 1958.
- BOCAFOLI, Amarilis Inocente. **Responsabilidade Administrativa dos Funcionários Públicos por Ineficiência**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-31012011-161517/pt-br.php>>. Acesso: 10 out. 2014.
- BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Estado. Brasília, nov. 1995. **Bresser-pereira website**. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2014.
- BRUNHOFF, Suzanne de. **A Hora do Mercado: Críticas do Liberalismo**. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1991.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.

- CALDAS, Igor Lúcio Dantas Araújo. A avaliação Periódica de desempenho do servidor público estável. Efeitos do princípio da eficiência sobre o desempenho do servidor. **Revista Âmbito Jurídico**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9259>. Acesso em: 06 nov. 2014.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria da Administração**. 4. ed. São Paulo: Markron Books do Brasil; McGraw-Hill, 1993.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 26. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2007.
- DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Direito Administrativo Pós-moderno: novos paradigmas do direito administrativo a partir do estudo da relação entre estado e a sociedade**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.
- DINIZ, Alécio Saraiva. **O Princípio Constitucional da Eficiência**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza.
- DINIZ, Alécio Saraiva. O Princípio Constitucional da Eficiência. In: MORAES, Germana Oliveira (org.). **Temas Atuais de Direito Administrativo**. Fortaleza: ABC Fortaleza, 2000.
- DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. Tudo Sobre a Reforma Administrativa e as Mudanças Constitucionais. **Coletânea Administrativa Pública**. Brasília: Brasília Jurídica, v.4, 1998.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas**. São Paulo: Atlas, 1997.
- FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. 6. Ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- FARIA, Ricardo de Moura, MARQUES, Adhemar Martins, BERUTTI, Flávio Costa. **História**. Belo Horizonte: Lê, 1993.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. São Paulo: Saraiva, 2001.
- FILHO, João Rodrigues Guimarães. **A Estabilidade do Servidor Público Concorre para a Manutenção do Interesse Público e Eficiência na Administração pública**. 2004. Disponível em: <http://www.cairu.br/biblioteca/arquivos/Direito/A_estabilidade_do_servidor_publico.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2014.

LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. **Comentários à Reforma Administrativa**: de acordo com as Emendas Constitucionais 18, de 05.02.1998, e 19 de 04.06.1998. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 23. ed., São Paulo, Malheiros, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 27ª ed., São Paulo, Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MIRANDA, Sylvia Helena Nunes. **O Princípio da Eficiência na Constituição Federal Brasileira de 1988**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará em convênio com Universidade Estadual do Piauí, Fortaleza, 2004.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 48, 1 dez. 2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/343>>. Acesso em: 9 out. 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 30. ed. São Paulo, Atlas, 2011.

MORAES, Ed da Silva. **O Princípio Constitucional da Eficiência na Administração Pública**: Indicadores Possíveis. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Caxias do Sul (UCS), Caxias do Sul. Disponível em: <http://tede.ucs.br/tde_arquivos/2/TDE-2007-08-21T134249Z-134/Publico/Dissertacao%20Ed%20da%20Silva%20Moraes.pdf>. Acesso em: 09 out. 2014.

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 (UFMG), Belo Horizonte, 2003. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUOS-9FNKYH>>. Acesso em: 07 out. 2014.

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

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Estabilidade Desejada. **Jornal do Brasil**, jan. 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=731>. Acesso em: 02 nov. 2014.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

SAKAI, Mariana Katsue. Breve Análise do Instituto da Estabilidade do Funcionário Público, Fortaleza, **Revista Científica Semana Acadêmica**, abril, 2014. Disponível em: <<http://semanaacademica.org.br/breve-analise-acerca-do-instituto-da-estabilidade-do-funcionario-publico-0>>. Acesso em: 17 out. 2014.

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 (UFMG), Belo Horizonte, 2004. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-92VGC6/disserta__o_luizfelipe1.pdf?sequence=1>. Acesso em: 30 out. 2014.

SEN, Amartya. **Sobre Ética e Economia**. 7ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

SILVA, José Afonso da, **Aplicabilidade das Normas Nonstitucionais**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVEIRA, Jaqueline Insaurriaga. **A seleção de Critérios de Avaliação de Desempenho de Seis Estados Versus o Decreto Federal: Uma Análise Comparativa da Legislação**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/34512/000783769.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 08 nov. 2014.

WLOCH, Fabrício. **O Princípio Constitucional da Eficiência na Administração Pública Brasileira e A Avaliação de Desempenho dos Seus Servidores**. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) - Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALE), Itajaí. Disponível em: <http://www6.univali.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=101>. Acesso em: 10 out. 2014.