Revista de Direito

Vol. 13, Nº. 17, Ano 2010

O PARADIGMA DA ESTABILIDADE DO FUNCIONÁRIO PÚBLICO FEDERAL FRENTE AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Kenji Taniguchi

Faculdade Anhanguera de Taubaté

kenji@kenji.com.br

Katia Cristina da Silva Arten

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

katiarten@ig.com.br

RESUMO

O servidor público federal pode perder a estabilidade de emprego quando não observado o princípio da eficiência, utilizando-se como método a avaliação de desempenho. A Emenda Constitucional 19/98 surgiu como uma forma de se buscar a eficiência da gestão administrativa. A estabilidade do servidor público decorre de um paradigma antigo da Administração Pública que se busca superar. Há a resistência do agente público quanto às mudanças necessárias que vão de encontro com a sua zona de conforto, motivada pela morosidade e ineficiência dos processos administrativos que o sancione. Identificam-se o sistema eleitoral brasileiro e a justiça federal, que estabelecem métodos de avaliação periódica de desempenho que visam tutelar o princípio da eficiência vencendo-se o paradigma da estabilidade do funcionário público.

Palavras-Chave: agente público federal; estabilidade; eficiência; paradigma; avaliação de desempenho.

ABSTRACT

The federal civil servant can lose the job stability when the principle of effectiveness is not observed using, as method, the evaluation of performance. The constitutional Amendment 19/98 appeared as a way to search for the effectiveness of a management. The stability of a civil servant comes from an old public administration paradigm that we want to beat. There is a resistance shown by civil servants about the necessary changes that conflict with their comfort areas, motivated by slowness and ineffectiveness of administrative procedures that can sanction them. Identifying the Brazilian electoral system and federal justice that establish methods of periodic performance evaluation that aim to tutor the beginning of effectiveness beating the paradigm of civil servant stability.

Keywords: federal civil servant; stability; effectiveness; paradigm; performance evaluation.

Anhanguera Educacional S.A.

Correspondência/Contato
Alameda Maria Tereza, 2000
Valinhos, São Paulo
CEP 13.278-181
rc.ipade@unianhanguera.edu.br

Coordenação
Instituto de Pesquisas Aplicadas e Desenvolvimento Educacional - IPADE

Artigo Original
Recebido em: 25/11/2009
Avaliado em: 26/7/2010

Publicação: 11 de agosto de 2010

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem a finalidade de verificar a estabilidade do servidor público federal em confronto com o princípio constitucional da eficiência, estabelecendo-se o método da avaliação periódica como quebra de um paradigma de mudança.

O serviço público federal enfrenta um processo de mudança desde que a Constituição Federal de 1998, através de sua Emenda Constitucional de nº. 19/98, estabeleceu o princípio da eficiência.

A sociedade tem a visão de que o servidor público era aquela pessoa que trabalhava numa sala apertada, numa pequena mesa com uma máquina de escrever, cheia de papéis, carimbos, processos, com paletó recostado à cadeira, e com pouca disposição em atender ao público, sempre protegido por sua estabilidade.

Em uma pesquisa realizada pela Universidade de Brasília, com servidores de vários Estados brasileiros e da União a pedido da Comissão de Ética da Presidência verificou-se o seguinte:

> Um em cada cinco funcionários admitiu que exige propinas para cumprir o seu dever. Só cerca de 51% dos funcionários públicos se acham éticos e mais de 11% desprezam sua função. Quase 30% acham que o servidor público está se lixando para o público que atende e mais de 55% se consideram amadores ou semiprofissionais. Quase 40% são funcionários públicos graças a pistolões e padrinhos políticos e menos da metade se considera preparada para a função que exerce. Quem já precisou ir a uma repartição pública por qualquer motivo, já se deparou com funcionários mal humorados, mal educados e que mesmo vendo um acúmulo enorme de pessoas insistem em achá-las invisíveis e simplesmente ignorar a sua presença. Os funcionários públicos nesta área do planeta gozam de privilégio concedido a poucos mortais em idade produtiva: a estabilidade no emprego. Essa estabilidade foi criada como forma de isentar o bom profissional das pressões políticas e de chefes mal intencionados que pudessem usar seus cargos de chefia com fins políticos. Mas, na prática, a estabilidade acabou criando uma classe profissional dominada pelo anacronismo, pela corrupção e pela ineficiência. (CAMPANA, 2008, p.1)

Isto nos remete à leitura singela da parte "a" do "*caput*" do artigo 37 da Constituição Federal vigente, a saber: "A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)".

Ao estabelecer o princípio da eficiência, verifica-se que o constituinte quis alcançar melhoria da qualidade no serviço público visando atender às necessidades atuais e modernas da sociedade, utilizando-se da avaliação de desempenho (Projeto de Lei Complementar nº. 248/1998) para apurar a qualidade na prestação do serviço.

Portanto este artigo tem como objetivo apontar que o paradigma da estabilidade do serviço público federal está sendo quebrado em função do princípio constitucional da eficiência, à medida que o método de avaliação de desempenho é implantado.

2. SERVIÇO PÚBLICO

O servidor público é aquele que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta. (DI PIETRO, 2007).

Em termos gerais, portanto, o servidor público é aquele profissional que trabalha diretamente para o governo federal, estadual ou municipal em função da sociedade. Podemos citar como exemplo: lixeiros, analistas, técnicos, professores, senadores, deputados, vereadores, militares.

2.1. História

Os servidores públicos sempre existiram no governo organizado. Na antiguidade, era comum que os cargos de trabalhadores do governo fossem sorteados e, em certos períodos da idade média, os postos de trabalho mais importantes de alguns reinos eram vendidos. (BRASIL, 2009).

No Brasil, os ilustres, Pero Vaz de Caminha e os Governadores Gerais são exemplos de servidores no início do descobrimento do país. Aos poucos a maioria das nações chegou a um sistema mais coerente e eficiente em que alguns dos agentes públicos deviam ser escolhidos uns por meio de voto popular, outros por meio de concursos e outros por meio de indicações nos chamados cargos de confiança (BANDEIRA, 2002).

Verifica-se a seleção de magistrados no direito pátrio e comparado em que, no Brasil, a escolha de juízes em primeiro grau é por sistema de concurso público, já na Suíça, o método de recrutamento de juízes é por eleição, para mandatos de quatro a seis anos.

Sob outra égide, a escola francesa, Leon Duguit (1859-1928), afirma que o serviço público tem uma base sociológica, sendo atividades prestadas pelo Estado visando o atendimento de finalidades sociais. Já o Brasil segue o sistema consolidado em forma de lei (LOBO, 2009).

De acordo com o artigo 39 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes".

Ainda nessa forma, o Decreto-Lei nº. 200/67 dispõe sobre a organização da Administração Federal; a Lei Ordinária nº. 9649/98 dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e a Lei Ordinária nº. 8112/90 dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas federais.

2.2. Vantagens

A principal vantagem de se trabalhar no setor público é que, ao contrário de uma empresa privada, o Estado nunca vai falir. Portanto, há uma garantia maior de que os postos de trabalho criados continuarão a existir, além do que as exonerações e demissões são mais difíceis de acontecer no setor público.

2.3. Tipos

Di Pietro (2007, p. 476) fala que os agentes públicos que atuam no Brasil são basicamente divididos em quatro grupos: os agentes políticos, os servidores públicos, os militares e os particulares em colaboração com o Poder Público.

2.4. Agentes Políticos

São os agentes do Estado que, por nomeação, eleição, designação ou delegação, decidem o destino do país. Eles votam leis, criam programas de ação pública e executam estratégias políticas.

Dentre eles há: os eleitos por meio de voto direto e universal - como o Presidente, os Prefeitos, os Governadores, os deputados - e os indicados - como os Ministros, os Secretários, Juízes do Supremo Tribunal Federal, entre outros.

2.5. Servidores Públicos

São agentes que executam ações administrativas de forma mais prática e aplicada. Não influenciam nos rumos políticos do país, mas são indispensáveis para que o Estado siga funcionando corretamente. Esses servidores assumem as mais diversas posições no imenso quadro profissional dos Governos federal, estadual e municipal.

Segundo a Lei Ordinária nº. 8112/90, artigo 2º, parte "b": "servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público".

Di Pietro (2007, p. 478) divide os servidores em três grupos distintos de regime trabalhista: os servidores estatutários, os empregados públicos e os servidores temporários.

2.6. Servidores Estatutários

São todos aqueles agentes contratados por meio de concursos públicos. Seus direitos e deveres são estabelecidos pela CR/88 que lhes garante um estatuto de trabalho com leis diferenciadas.

A maior vantagem dos servidores estatutários é que eles têm garantia de estabilidade de emprego e não podem ser demitidos a não ser que sofram um processo administrativo ou judicial.

Pode-se citar alguns exemplos a saber: funcionários do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal, da Justiça Federal, atendentes de órgãos públicos, fiscais de diversos órgãos (IBAMA, Receita Federal, Incra etc), professores de escolas ou universidades do governo.

2.7. Empregados Públicos

São aqueles contratados por indicação de outros agentes públicos e não são submetidos ao estatuto dos servidores públicos. Seguem as normas da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) que é comum aos trabalhadores brasileiros de empresas provadas e, por isso, também são chamados de funcionários "celetistas".

Em geral são pessoas de confiança ou que tenham qualidades profissionais que os diferencie dos demais trabalhadores. Como são indicados por outros agentes públicos (geralmente políticos) não precisam prestar concurso para que sejam contratados. Não têm garantia de estabilidade e podem ser demitidos a qualquer momento.

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2007, p. 242) afirmam que a EC nº. 19/98 alterou o *caput* do artigo 39 da CR/88 com o fito de eliminar a obrigatoriedade de adoção de um regime jurídico unificado e, em fevereiro de 2000, a União editou a lei nº. 9962 que disciplinou a contratação de pessoal da Administração Federal Direta, Autárquica e Fundacional pelo regime de emprego público.

Entretanto, uma decisão proferida pelo STF na ADI nº. 2135/DF de 02.08.2007 suspendeu a eficácia do *caput* do artigo 39 da CR/88, com redação dada pela EC nº. 19/98,

restaurando a redação original desse dispositivo, o qual exigia a adoção de regime jurídico único por parte de cada ente federado.

Cabe ainda notar que a decisão liminar proferida pelo STF na ADI 2135/DF ainda não tornou inválida a Lei 9962/00.

Exemplos: assessores pessoais de políticos, técnicos ou profissionais reconhecidos que atuam em áreas determinadas (cientistas, arquitetos, artistas, educadores etc.).

2.8. Servidores Temporários

São aqueles contratados em situações de emergência, por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, CR/88).

É comum a contratação desses servidores em casos de grandes catástrofes que necessitem de um número grande de trabalhadores para normalizar a situação de forma rápida e emergencial.

Não têm garantia de estabilidade e, geralmente são contratados por períodos curtos e tempo determinado.

Exemplos: engenheiros, técnicos e urbanistas - poderiam ser necessários no caso da reconstrução de uma cidade após um terremoto ou enchente; agentes de saúde - seriam contratados de forma emergencial no caso de uma grande epidemia; professores - são constantemente contratados para substituir servidores estatutários em licença.

2.9. Militares

São funcionários de órgãos militares específicos, como as Forças Armadas - Exército, Marinha e Aeronáutica (art. 1442, *caput* e parágrafo 3º da CR/88) e as Polícias Militares, Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, Distrito federal e Território (art. 42 da CR/88). Eles possuem regime jurídico próprio.

Conforme o artigo 1º da Lei Complementar nº. 97/99 os militares estão: "sob a autoridade suprema do Presidente da República e estão destinados à defesa da Pátria, à garantia dos Poderes Constitucionais da lei e da ordem".

Há duas formas básicas de se tornar um militar: por meio do serviço militar obrigatório (que todos os homens devem se submeter ao completar 18 anos) e por meio de concurso e provas de aptidão que variam de acordo com as instituições.

2.10. Particulares em colaboração dom o Poder Público

São as pessoas físicas que prestam serviço ao Estado sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração. Podem ser feitos da seguinte maneira:

- mediante delegação do Poder Público: os que exercem função pública em seu próprio nome, sem vínculo empregatício e sob a fiscalização do Poder Público. São as pessoas que prestam serviços notariais e de registro (art. 236 da CR/88), os leiloeiros, tradutores e intérpretes públicos;
- mediante requisição, nomeação ou designação: os que exercem função pública relevante, sem vínculo empregatício e sem remuneração. São, por exemplo, as pessoas convocadas para comporem o jurado, para prestarem serviço eleitoral ou militar, comissários de menores.

2.11. Formas de Acesso

As formas de se chegar a um desses cargos são: para os cargos de ordem política, os caminhos são as eleições ou a indicação direta, sendo que a indicação vale também para os funcionários em cargo de confiança; entretanto, para quem não pretende enfrentar uma eleição, há o concurso público.

2.12. Concursos Públicos

Alexandre de Moraes (2005, p. 150) fala que a CR/88 é intransigente em relação à imposição à efetividade do concurso público como regra a todas as admissões da Administração Pública. É uma forma de seleção democrática, eficiente e livre de preconceitos.

As regras e normas que regem os concursos constam dos editais, geralmente elaborados e publicados pelo Órgão em que o servidor irá atuar. Por exemplo, se o concurso for para delegado da Polícia Civil de São Paulo, o edital será elaborado pela Secretaria de Estado da Segurança Pública de São Paulo; se o concurso é para Procurador da Justiça, o edital será elaborado pelo Ministério Público e assim por diante.

Cada vez que um Órgão Público abre concurso, ele deve publicar o edital com as regras nos diários oficiais, além do que ainda existem diversos sites da internet e publicações especializadas em divulgação de editais e vagas para concursos.

2.13. Algumas Atividades Públicas

A Administração Pública é uma das principais fontes de emprego que vem crescendo nos últimos anos no Brasil, sendo que seus servidores trabalham nos respectivos órgãos Federais, Estaduais e Municipais.

Para funcionar e ser eficiente em gerir seus órgãos, implementar políticas e projetos, o Estado, através da Administração Pública, precisa de servidores capacitados e com conhecimentos específicos para atuar em diferentes áreas, tais como: os delegados, juízes, médicos legistas, professores e outros.

No Brasil, a responsabilidade pública é dividida entre Municípios, Estados e União.

3. PARADIGMA

É um modelo mental que adotamos como sendo verdadeiro e representativo de um fato ou conjunto de acontecimentos. O autor Idalberto Chiavenato (2003, p.21) conceitua o paradigma como sendo um conjunto de regras que definem fronteiras entre o certo e o errado, estabelecendo-se um corredor de pensamento no qual se fica bitolado.

Geralmente, formam-se os paradigmas a partir de experiências vividas. Quando uma situação se repete, ou quando determinada pessoa demonstra certo comportamento duas ou mais vezes, estes acabam sendo aceitos como verdade, sem ao menos se questionar o porquê e os motivos.

Veja a experiência dos cientistas publicada por Chiavenato (2003):

> Um grupo de cientistas colocou cinco macacos numa sala de testes. Bem ao centro, havia uma escada e, sobre ela, um cacho de bananas. Quando um macaco subia na escada para pegar as bananas, um jato de água fria era acionado em cima dos que estavam no chão. Depois de certo tempo, quando um macaco ia subir a escada, os outros o pegavam e enchiam de pancadas. Com mais algum tempo, nenhum macaco subia mais a escada, apesar da tentação das bananas. Então os cientistas substituíram um dos macacos por um novo. A primeira coisa que ele fez foi subir a escada, dela sendo retirado pelos outros, que o surraram. Depois de algumas surras, o novo integrante do grupo não subia mais a escada. Um segundo macaco veterano foi substituído e o mesmo ocorreu, tendo o primeiro substituto participado com entusiasmo na surra ao novato. Um terceiro foi trocado e o mesmo ocorreu. Um quarto, e afinal o último dos veteranos, foi substituído. Os cientistas, então, ficaram com um grupo de cinco macacos que mesmo nunca tendo tomado um banho frio, continuavam batendo naquele que tentasse pegar as bananas. Se possível fosse perguntar a algum deles porque eles batiam em quem tentasse subir a escada, com certeza a resposta seria: 'não sei, mas as coisas sempre foram assim por aqui'. (CHIAVENATO, 2003, p.10)

Isso acontece muito nas empresas. O funcionário assume um cargo, e lhe são repassadas as informações necessárias e as situações mais relevantes para que ele continue o trabalho do antecessor. Não é questionado o porquê de tal informação ou

situação, e nem se verifica se a situação pode ser mudada ou melhorada, e tomando-se como verdade o que lhe foi passado.

Mesmo nos dias de hoje isso acaba acontecendo, tanto no mercado de empresas privadas e quanto no de empresas públicas. Nelas há o agente que já tem anos de casa e quando este entrou na empresa não se era exigido um grande recurso. Estes são os mantenedores de paradigmas, pois pra eles sempre foi assim, e são altamente resistentes a mudanças. É o típico agente "Paradigma".

3.1. Paradigmas do Emprego Público

Nos dias de hoje estão sendo adotadas novas técnicas gerenciais que estão sendo gradativamente implantadas em vários níveis de governo. Instaurar a modernidade na Administração Pública significa superar elementos tradicionais que nela sobrevivem. Temos como exemplo o sistema eleitoral brasileiro e a justiça federal, que estabeleceram métodos de avaliação de desempenho, visando que o serviço público federal brasileiro se torne um sinônimo de eficiência.

Trabalhar para o Governo significa: trabalhar diretamente para a sociedade, garantir o bom uso dos impostos pagos, e, atualmente, participar da reestruturação do modelo de gestão pública, adaptando-o aos mais modernos conceitos: descentralização, qualidade total, indicadores de produtividade, tecnologia da informação e foco no usuário, proporcionando melhoria no atendimento ao cliente e a eficácia organizacional.

O Governo tem investido em pesquisa e tecnologia em diversos serviços. A Receita Federal também é exemplo dos resultados obtidos com essa nova abordagem. Ela utilizou a internet para facilitar e acelerar os processos para usuários e está entre os mais modernos do mundo.

Para fazer parte destas novas mudanças depende apenas de preparar-se e disputar uma vaga num concurso público, tornando-se Um agente público.

4. ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO

O artigo 41 da CR/88 estabelece em seu caput que: "São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público". A EC 19/98 acrescenta ainda que os requisitos para a aquisição da estabilidade pelo servidor público são: a nomeação para o cargo de provimento efetivo em

virtude de concurso público, o efetivo exercício por três anos (estágio probatório) e a avaliação especial e obrigatória de desempenho.

A estabilidade é um direito de todos os servidores públicos concursados. Ela impede que os agentes públicos sejam demitidos, salvo em casos especiais, como por exemplo, a sentença judicial transitada em julgado, o processo administrativo e a avaliação periódica de desempenho.

Os autores Marcelo Alxandrino e Vicente Paulo (2007, p.248) afirmam que a preocupação com a criação do princípio da estabilidade foi para resguardar que os servidores públicos não sofram pressões ou favores por serem amigos de alguém que tenha o poder para nomear, exonerar ou apadrinhar; afim de que a vontade de quem detém o poder não se confunda com a vontade do Estado.

Asseveram ainda que princípio da estabilidade foi estabelecido para que os agentes públicos tenham um mecanismo que lhes assegure proteção no desempenho de suas funções, não sendo apenas uma máquina administrativa colocada em prol dos interesses do governante.

A perda da estabilidade se dá em quatro casos especiais, a saber:

- os dispostos no artigo 41, parágrafo 1º da CR/88: sentença judicial transitada em julgado; processo administrativo com ampla defesa; insuficiência de desempenho por meio da avaliação periódica;
- o disposto no artigo 169, parágrafo 4º da CR/88: excesso de despesa com pessoal.

O autor Hely Lopes Meireles (2003, p.426) faz uma distinção terminológica para a perda da estabilidade, com sendo:

- Demissão: de caráter punitivo e sendo motivada por falta funcional. Ela acontece quando se perde o cargo por falta grave ou como efeito de sentença penal condenatória;
- Exoneração: não tem caráter punitivo. Pode acontecer por iniciativa do próprio servidor ou por iniciativa da Administração Pública, motivada por insuficiência de desempenho ou para observância do limite de despesa com o pessoal previsto. Embora a exoneração não tenha caráter punitivo, a perda do cargo por insuficiência de empenho é caso de exoneração.

O Decreto Lei nº. 1713/39, capítulo XVIII estabelece em seu artigo 93 que a vacância do cargo decorre de:

- parágrafo 1º - Dar-se-á a exoneração a pedido do funcionário, ou a critério do Governo, quando se tratar de cargo em comissão ou quando não satisfeitas as condições do estágio probatório;
- parágrafo 2° - A demissão será aplicada como penalidade.

5. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A EFICIÊNCIA

A Administração Pública é regida por princípios, os quais se encontram discriminados no artigo 37 da CR/88 e eles são a base de toda a atividade administrativa, regulando as ações dos órgãos públicos e de seus administradores e servidores. No entanto eles compõem um elenco meramente exemplificativo, não esgotando, portanto, a matéria.

Os princípios estabelecidos originalmente no texto constitucional foram:

- legalidade: este princípio surge como direito fundamental, cláusula pétrea, inserido no artigo 5.º, II da CR/88 que traz a seguinte redação: "Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer senão em virtude de lei", sendo assim, os litígios não serão resolvidos com base na força, mas sim na lei;
- impessoalidade: por este princípio a Administração tem que manter uma posição de neutralidade em relação aos administrados, não privilegiando nem prejudicando de forma gratuita, mas tão somente para preservar o interesse público primário ou interesse da coletividade;
- a moralidade: este princípio impõe à Administração Pública o dever de honestidade, lealdade, boa-fé e probidade;
- publicidade: por este princípio a Administração tem obrigação de oferecer transparência de todos os atos que pratica e de todas as informações que estejam armazenadas nos seus bancos de dados.

Contudo, em 1998, através da Emenda Constitucional nº. 19, a eficiência foi acrescentada aos princípios constitucionais da Administração Pública, impondo ao servidor público o encargo de realizar suas atribuições com maior agilidade, perfeição, qualidade e orientado por técnicas administrativas modernas.

Há outros princípios que não estão expressos no caput do artigo 37 da CR/88, tais como:

- Isonomia: princípio básico de qualquer estado democrático de direito, localizado no artigo 5º, I da CR/88, segundo o qual, homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações.
- Supremacia do interesse público sobre o do particular: através desse princípio fica autorizado o poder público a tomar medidas que possam inclusive sacrificar direitos de terceiros, ainda que expressos na constituição. Tudo isso para preservar a única finalidade que é o interesse público primário ou da coletividade.
- Razoabilidade: princípio em que a Administração Pública quando atua não pode tomar medidas que não sejam razoáveis, proporcionais em vista dos fatos que foram apresentados.

O princípio da eficiência assume duas aplicações:

- a de organizar e estruturar a máquina estatal para torná-la mais racional para que as necessidades da sociedade sejam alcançadas de forma mais satisfatória;

- a de regular a atuação dos agentes públicos buscando que esses tenham um melhor desempenho possível a fim de atingirem os melhores resultados.

Ao analisar a segunda aplicação observa-se que o princípio da eficiência veio flexibilizar o dispositivo constitucional que tratava da estabilidade do servidor público.

Desta forma assim observou Meirelles (2003):

> Objetivando o cumprimento desse dever (dever de boa administração), as alterações introduzidas no art. 41 da CF pela EC 19 possibilitam a dispensa de servidor público estável mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei complementar, assim como estabelecem, como condição para aquisição da estabilidade, a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade. A eficiência funcional é, pois, considerada em sentido amplo, abrangendo não só a produtividade do exercente do cargo ou da função como a perfeição do trabalho e sua adequação técnica aos fins visados pela Administração, para o que se avaliam os resultados, confrontam-se os desempenhos e se aperfeiçoa o pessoal através de seleção e treinamento. [...] Assim, o princípio da eficiência, de alto significado para o serviço público em geral, deve ser aplicado em todos os níveis da Administração brasileira. (MEIRELLES, 2003, p. 103-104).

Assim, os servidores públicos, que até então contavam com a estabilidade própria dos cargos estatutários, passam a ter de conquistá-la e mantê-la, pois podem perder o cargo de servidor estável mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, no qual é garantida a ampla defesa.

De outra forma, o princípio da eficiência administrativa é setorial, pois se refere exclusivamente à Administração Pública, mas está diretamente ligado ao princípio da eficiência do estado como vetor geral do sistema constitucional (GABARDO, 2002, p. 89).

Gabardo (2002) lembra ainda que, após realizar uma pesquisa semântica, há concepções mais restritas e específicas de eficiência, tais como: eficiência operativa (consecução de um bom planejamento ou boa formulação de metas), eficiência adaptativa (boa capacidade de reformulação de estas), eficiência técnica (mera relação entre recursos e resultado), eficiência econômica *stricto sensu* (relação entre custos e o valor dos resultados), eficiência econômica consignativa (distribuição ótima dos recursos disponíveis), eficiência econômica produtiva (maior rendimento na utilização dos recursos ou minimização dos custos) e eficiência moral (decorrente de uma razão ética mista na qual se busca uma eficiência temporal condicionada por valores morais).

5.1. Desenvolvendo a eficiência

O texto constitucional reformado pela emenda constitucional cooperou para a modernização da Administração Pública, visto que o princípio da eficiência se apresenta como elemento representativo de qualidade.

Quando se fala em serviço público devem-se destacar três figuras: a Administração Pública, os servidores públicos e o cliente – sociedade ou interesse público. O cliente é o membro da mesma sociedade que consome produtos de elevada tecnologia ofertados pela empresa privada, e, requer o mesmo tratamento pela empresa estatal. Para isto, a Administração Pública deve se somar aos seus servidores, para alcançar o bem comum e a satisfação do interesse público e da sociedade.

Um exemplo recente em que a Administração Pública não se soma ao servidor é o da reforma do judiciário que teve de início sua preocupação voltada para mudanças sistêmicas, pontuais e focadas em processos e procedimentos, em quase nada contribuindo para com o servidor público. Não basta modernizar equipamentos, tem-se que qualificar os servidores.

O que tem acontecido é que o servidor público, muitas vezes, tem sido colocado dentro da atividade, sem muito preparo, ou seja, presta provas e apresenta os títulos exigidos, e, quando aprovado, já inicia seu expediente.

Para desenvolver eficiência é preciso de um investimento e envolvimento maior entre a empresa pública e seus servidores visto que eles buscam o mesmo fim - o de servir a sociedade com eficiência. Este é o ideal percebido por diversas empresas no mundo que compreenderam a importância de ter seus colaboradores como verdadeiros parceiros não só para a sobrevivência, mas para o crescimento.

Por tudo isso, verifica-se que é realmente importante que a Administração Pública passe a valorizar seus recursos humanos, desenvolvendo suas habilidades, competências, relacionamentos, iniciativas e comunicação.

5.2. Avaliação Periódica de Desempenho

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece em seu artigo 41, parágrafo 1º, inciso III, que "O servidor público estável só perderá o cargo: mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa".

A avaliação periódica de desempenho é um processo de avaliação dos servidores públicos que detém uma função pública, tanto no período do estágio probatório quando do período em que já alcançou a estabilidade.

Um projeto de lei complementar, a PLC nº. 248/98, ainda está tramitando no Congresso para disciplinar a avaliação periódica de desempenho, mas alguns órgãos já estabeleceram portarias e resoluções e colocam em prática esta avaliação.

5.3. Princípio da Eficiência como agente de mudança

Como forma de aplicação do princípio da eficiência há o Projeto de Lei Complementar que está tramitando no Congresso Nacional, sob nº. 248/98, que disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável.

O referido projeto estabelece critérios de avaliação referentes à baixa produtividade, o descumprimento das normas de conduta, a falta de assiduidade e a impontualidade do servidor estável. Nele, a avaliação de desempenho será anual e feita por uma comissão composta por quatro servidores, sendo três deles estáveis. Já o resultado, deverá seguir os critérios de avaliação previstos em lei e indicar os fatos e as circunstâncias que levarão a comissão ao resultado final.

Ainda que, quando o servidor tiver o seu desempenho considerado insuficiente, este será submetido a um processo de capacitação ou treinamento. Aquele servidor que receber por dois anos consecutivos o conceito de desempenho insuficiente será desligado do serviço público, após a conclusão do processo administrativo. O mesmo acontecerá com o servidor público que tiver três conceitos negativos no período de cinco anos. O texto assegura ao servidor o direito de acompanhar todo o processo de avaliação e de recorrer da decisão.

Um exemplo concreto de Administração Pública que aderiu à nova gestão pública é o do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo e o da Justiça Federal.

Tendo em vista o artigo 20 da Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e o artigo 41, §4º, da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº. 19, de 4 de junho de 1998, o TRE/SP estabeleceu as Portarias nº. 513/07 e 56/99, que dispõe sobre o critério de avaliação de desempenho do servidor durante o estágio probatório.

Essa avaliação de desempenho é composta de auto-avaliação do servidor e avaliação de chefia imediata, sendo que avaliador e avaliado devem se reunir em determinados períodos para, em conjunto, discutirem os resultados de suas avaliações.

Durante o estágio probatório, pelo período de trinta e seis meses, o desempenho do servidor na atribuição de seu do cargo é avaliado segundo os fatores de assiduidade, disciplina, iniciativa, produtividade e responsabilidade.

O servidor é considerado aprovado no estágio probatório se obtiver 70%(setenta por cento) no resultado final da avaliação periódica.

Já a Justiça Federal estabeleceu o SUADES (Sistema Unificado de Acompanhamento e Avaliação de desempenho dos Servidores da Justiça Federal em

Estágio Probatório), por intermédio da Resolução nº. 158, de 25 de abril de 1996, visando acompanhar continuamente os servidores em estágio probatório, visando a adaptação dos mesmos.

Além disso, a Justiça Federal também estabeleceu o SIADES (Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho Funcional), por intermédio da Resolução 43, de 30 de dezembro de 2008 para acompanhamento de servidores estáveis em fase de progressão ou promoção.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Emenda Constitucional nº. 19/1998, acrescentou o princípio da eficiência aos princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37, *Caput*, da CR/88), e trouxe a garantia de que o agente público terá que realizar suas atribuições com maior agilidade e qualidade, orientado pelas modernas técnicas administrativas.

Quando a estabilidade do agente público federal foi instituída, não se pensava em qualidade de serviço público ou em eficiência, nem, tampouco, imaginava-se que o servidor pudesse ser demitido por falta de empenho.

Entretanto, com a inserção do princípio da eficiência, a Administração Pública houve por bem implantar um novo modelo de Gestão Pública em que os agentes públicos são levados a uma mudança, exercendo suas atribuições com mais compromisso visando o melhor desempenho possível a fim de atingirem os melhores resultados, ou seja, a sociedade tem seus anseios atendidos e respeitados.

Com isto, conclui-se que, mediante avaliação de desempenho periódica, estabelecida em razão do princípio da eficiência, aumentam-se as possibilidades do agente público federal estável perder seu cargo, vencendo-se o antigo paradigma: "a estabilidade do agente público".

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrtativo descomplicado**. 14. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

BANDEIRA, Regina Maria Groba. Seleção dos Magistrados no direito pátrio e comparado. **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**, Brasília, fev. 2002. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1502/selecao_magistrados_bandeira.pdf?sequence=1>. Acesso em: 09 ago. 2010.

BERGAMINI, Cecília Whitaker; BERALDO, Deobel Garcia Ramos Beraldo. **Avaliação de desempenho humano na empresa**. 4.ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm>. Acesso em: 04 maio 2009.

_____. **Profissões**. Servidores Públicos, 2009. Disponível em: <http://www.brasilprofissoes.com.br/servidores.php>. Acesso em: 04 maio 2009.

CAMPANA, Fabio. **A deterioração do funcionalismo público**. 10 de novembro de 2008. Disponível em: <http://www.fabiocampana.com.br/?p=20466&cpage=1>. Acesso em: 04 maio 2009.

CHIAVENATO, Idalberto. **Os novos paradigmas**: como as mudanças estão mexendo nas empresas. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Editora Dialética, 2002.

LOBO, Sonia Maria Pimentel. A evolução do conceito de funcionário público. **DireitoNet**, 18 jan. 2009. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/4860/a>. Acesso em: 09 ago. 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

_____. **Direito constitucional administrativo**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

SILVA, Marcos Mairton da Silva. Produtividade dos Juízes Federais: em busca de Critérios para a definição de um sistema de avaliação. **Revista CEJ**, Brasília, n. 32, p. 40-56, jan./mar. 2006. Disponível em: <http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/view/698/878>. Acesso em: 08 maio 2009.

Kenji Taniguchi

Katia Cristina da Silva Arten