

**INSTITUTO BRASILENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

GABRIEL PERCÍLIO PEREIRA MOTA

**ANÁLISE DA RELAÇÃO DA ESTABILIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS
COMO INSTRUMENTO PARA MAIOR DESEMPENHO: DA NECESSIDADE E
EFICIÊNCIA DAS MUDANÇAS NO INSTITUTO**

BRASÍLIA/DF

2019

GABRIEL PERCÍLIO PEREIRA MOTA

**ANÁLISE DA RELAÇÃO DA ESTABILIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS
COMO INSTRUMENTO PARA MAIOR DESEMPENHO: DA NECESSIDADE E
EFICIÊNCIA DAS MUDANÇAS NO INSTITUTO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Pesquisa (CEPES), da Escola de Administração de Brasília (EAB/IDP), como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof Dr. Leandro do Nascimento Rodrigues.

BRASÍLIA/DF

2019

GABRIEL PERCÍLIO PEREIRA MOTA

**ANÁLISE DA RELAÇÃO DA ESTABILIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS
COMO INSTRUMENTO PARA MAIOR DESEMPENHO: DA NECESSIDADE E
EFICIÊNCIA DAS MUDANÇAS NO INSTITUTO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora, com requisito para a conclusão do curso de administração pública e obtenção do título de bacharel em administração pública na Escola de administração de Brasília – EAB/IDP.

Orientador: Prof Dr. Leandro do Nascimento Rodrigues.

Brasília, novembro de 2019

Prof Dr. LEANDRO DO NASCIMENTO RODRIGUES
Professor orientador

Prof. JOSÉ OSWALDO CÂNDIDO JÚNIOR
Membro da Banca Examinadora

Profa. DÉBORA JÚNIA DE MORAIS LEONE
Membro da Banca Examinadora

ANÁLISE DA RELAÇÃO DA ESTABILIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO PARA MAIOR DESEMPENHO: DA NECESSIDADE E EFICIÊNCIA DAS MUDANÇAS NO INSTITUTO

ANALYSIS OF THE RELATION OF STABILITY OF PUBLIC SERVERS AS A TOOL FOR INCREASED PERFORMANCE: THE NEED AND EFFICIENCY OF CHANGES IN THE INSTITUTE

Gabriel Percílio Pereira Mota

SUMÁRIO: Introdução; 1 Modelos de Administração Pública; 1.1 Os três modelos da Administração Pública; 1.2 O cenário atual da Administração Pública; 2 Gestão de Pessoas; 2.1 Evolução Histórica; 2.2 Conceito; 2.3 Políticas e Práticas de Gestão de Pessoas; 2.4 Gestão de Desempenho; 3 Noções de Agentes Públicos; 3.1 Serviços Públicos, regimes e servidores públicos; 3.2 Provimento de Cargos Públicos; 3.3 Da estabilidade; 3.4 Hipóteses de demissão de servidor público; 4 Análise da relação da estabilidade com o desempenho no serviço público; 4.1 Emenda Constitucional 19/98; 4.2 PLP 539/18; 4.3 Posicionamento do Governo; 4.4 Análise Crítica acerca da necessidade das mudanças; Conclusão.

RESUMO

O presente artigo pretende analisar a relação da estabilidade dos servidores públicos com o desempenho de acordo com os pressupostos legais vigentes, o PLP nº 539/18 proposto pelo Dep. Giuseppe Vecci e as manifestações do Governo atual quanto ao tema, como meio para a análise, a comparação entre as premissas levantadas e sua conclusão. Objetiva, portanto, por meio desta análise verificar a necessidade das mudanças e sua possível eficiência quanto ao instituto da estabilidade, na busca de maior eficiência na prestação do serviço público. Foi utilizado como plataforma de pesquisa a literatura pertinente ao tema, bem como informações públicas de atualidades. Constatou-se no final, que há, de fato, a necessidade de realização de mudanças em relação à estabilidade, avaliação de desempenho e no procedimento de perda do cargo de servidores públicos estáveis. E que uma nova reforma administrativa seria um exagero. Bastando que a Administração, tanto no seu corpo jurídico, quanto no gerencial, seja equipada com instrumentos que concretizem de maneira mais célere

e próxima da realidade o que o constituinte derivado objetivou ao elevar o princípio da eficiência ao patamar constitucional.

PALAVRAS-CHAVE: Modelo gerencial; estabilidade; servidor público; avaliação de desempenho; eficiência.

ABSTRACT

This article intends to analyze the relationship between the stability of public servants and performance in accordance with current legal assumptions, PLP No. 539/18 proposed by Dep. Giuseppe Vecci and the current Government's statements on the subject, as a means for the analysis, the comparison between the premises raised and their conclusion. Therefore, through this analysis, it aims to verify the need for changes and their possible efficiency with respect to the stability institute, in the search for greater efficiency in the provision of public services. The literature pertinent to the theme was used as a research platform, as well as information from current affairs audiences. At the end, it was found that there is, in fact, a need for changes in relation to stability, performance evaluation and the procedure for losing the position of stable public servants. And that a new administrative reform would be an exaggeration. It is enough that the Administration, both in its legal body and in the managerial one, be equipped with instruments that materialize in a faster way and close to the reality what the derived constituent aimed to raise the principle of efficiency to the constitutional level.

KEYWORDS: Management model; stability; public servant; performance evaluation; efficiency.

INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende analisar a relação da estabilidade com o desempenho de acordo com os pressupostos legais vigentes, o PLP nº 539/18 proposto pelo Dep. Giuseppe Vecci e as manifestações do Governo atual quanto ao tema, como meio para a análise, a comparação entre as premissas levantadas e sua conclusão.

Objetiva, portanto, por meio desta análise verificar a necessidade das mudanças e sua possível eficiência quanto ao instituto da estabilidade, na busca de maior eficiência na prestação do serviço público. Nisto, verifica-se, também, a relevância do debate e do estudo desse tema, pois tal instituto ainda é tema delicado, mesmo diante da atenção que recebeu nos últimos anos. Conserva, além da importante relação com o desempenho do servidor, objeto principal desse artigo, relação com a eficiência da Administração Pública quando se refere aos seus gastos.

Para tanto, o trabalho se estrutura em quatro capítulos e manteve-se o estilo de apresentação conceitual, sendo complementado com a perspectiva da análise comparativa e prospectiva no quarto capítulo.

O primeiro capítulo aborda de forma breve os modelos gerenciais da Administração Pública: os modelos patrimonialista, burocrático e gerencial, bem como tece comentários sobre o paradigma atual pós-burocrático e a nova ideia “Estado em rede”.

O segundo capítulo, por sua vez, aborda conceitos básicos, contudo relevantes, sobre a gestão de pessoas que pode ser entendida como um esforço orientado ao suprimento, à manutenção e ao crescimento de pessoas nas instituições públicas, segundo os preceitos legais do ordenamento jurídico pátrio, tendo em vista a satisfação das necessidades e respeito às condições do ambiente. Ademais, pincela sobre a evolução histórica, políticas e práticas, assim como sobre gestão de desempenho.

O penúltimo capítulo apresenta o objeto do estudo, ou seja, os agentes públicos e seus conceitos correlatos de valor para a problemática. Serviço público, servidores públicos e seus regimes, bem como peculiaridades na forma de aquisição do cargo, sua manutenção e desligamento. É neste ponto que é visto o instituto da estabilidade e que são conhecidas as hipóteses de demissão do servidor.

Por fim, o quarto e último capítulo, a própria análise da relação da estabilidade com o desempenho do servidor na prestação do serviço público, não fica para trás, e além de buscar responder quanto a necessidade das mudanças, apresenta o que se têm hoje nas rodas de discussão quanto ao tema e sua importância.

1 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1 Os três modelos gerenciais da Administração Pública

Ao que parece é bastante comum que aquele que vai abordar temas que envolvam eficiência na Administração Pública comece apresentando os três modelos de Administração: a administração patrimonialista, a administração burocrática e a administração gerencial.

Na administração patrimonialista, o aparelho estatal está bastante ligado ao poder do soberano, sendo em quase todos os casos uma extensão desse poder. Seus agentes auxiliares são considerados nobres e não há uma distinção clara entre a *res publica* e a *res principis*. Os cargos são tidos como prebendas, ou seja, ocupação rendosa e de pouco trabalho. Destaca Chiavenato que este modelo apresenta inerentemente seus males na face da corrupção e do nepotismo (CHIAVENATO, 2006, p. 106).

Ao passo em que o capitalismo e a democracia se propagavam dominando, conseqüentemente, o mercado e a sociedade civil traçavam contornos mais nítidos. Neste novo cenário, a característica de poder do soberano e confusão entre sua vontade como príncipe e como gestor da coisa pública passam a ficar cada vez mais inaceitáveis, não subsistindo assim a administração patrimonialista, como modelo principal (CHIAVENATO, 2006, p. 106).

Em meados do século XIX, junto com o Estado liberal, surge a administração burocrática objetivando combater a corrupção e o nepotismo característicos do modelo patrimonialista. O modelo burocrático se baseia em princípios que orientam seu desenvolvimento, a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, o trato imparcial, impessoal e formal. A prioridade do controle administrativo recai com grande força, em virtude da desconfiança prévia dos cidadãos e seus administradores, no uso dos recursos, no atendimento, nas compras realizadas pela Administração e na admissão de pessoal. Tal controle ou controles visam, com sua rigidez, combater

a corrupção, estabelecendo procedimentos legais definidos e prévios (CHIAVENATO, 2006, p. 106).

No entanto, o controle, como garantia do poder do Estado, acaba se transformando na própria razão de ser do funcionário público. O Estado, nesse caso, acaba perdendo, conseqüentemente, a noção de sua missão primordial, que é servir à sociedade ao se concentrar em si mesmo. A qualidade que mais se destaca no modelo de administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos. “Seu defeito, a ineficiência, a autorreferência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes” (CHIAVENATO, 2006, p. 106). Esse defeito não se revelou prejudicial na época em que surgiu a administração pública burocrática. Pois os serviços que o Estado prestava era muito reduzido. Ora, este somente mantinha a ordem e administrava a justiça, bem como garantia os contratos e a propriedade (CHIAVENATO, 2006).

Ante aos avanços tecnológicos e a sempre crescente globalização da economia mundial, ante à expansão das funções econômicas e sociais do Estado surge, só no século XX, a administração gerencial como resposta a esse novo cenário, pois questionava os problemas relacionados à adoção do modelo anterior. Torna-se essencial a prestação de serviço de forma eficiente, visando atender as necessidades dos cidadãos com o melhor custo-benefício, ou seja, com o menor custo e com a maior qualidade possível. Os valores da eficiência, da qualidade na prestação de serviços públicos e do desenvolvimento de uma cultura gerencial orientam a reforma do aparelho estatal (CHIAVENATO, 2006, p. 106).

O modelo de administração pública gerencial é um avanço e, de certa forma, um rompimento com o modelo anterior, a administração pública burocrática. Contudo, acreditar que em razão desse rompimento se tem uma negação quanto a todos os princípios não poderia estar mais enganado. O que de fato ocorre é uma flexibilização de muitos deles, que apoiam o novo modelo, mas há também a conservação de outros tantos como “a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreias, a avaliação constante de desempenhos, o treinamento sistemático”. A principal diferença reside na forma de controle, que se fundamenta na análise e acompanhamento dos resultados, em vez de focar nos processos (CHIAVENATO, 2006, p. 107).

A estratégia nesse modelo é voltada para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deve atingir no desempenho de suas atividades e para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos, quer sejam humanos, materiais ou financeiros e para o controle ou cobrança dos resultados (CHIAVENATO, 2006, p. 107).

Embora a administração de empresas seja a inspiração da administração pública gerencial, elas não se confundem. Basicamente, dois pontos são notórios a receita que os mantêm e os objetivos que os orientam. A receita das empresas vem dos pagamentos realizados pelos seus clientes ao comprarem seus produtos ou serviços. Esta compra é livre e voluntária. A receita do Estado, por sua vez, é uma contribuição obrigatória, pois se dá por arrecadação de tributos. Enquanto a administração de empresas visa sempre o lucro, a administração pública gerencial objetiva a satisfação do interesse público (CHIAVENATO, 2006, p. 107).

A administração pública gerencial entende que o cidadão além de contribuinte de impostos é, de certa forma, também, cliente dos seus serviços. Não são os processos administrativos sob controle e seguros que determinam os bons resultados da ação do Estado, como desejado pela administração pública burocrática, mas, sim, o atendimento suficiente das necessidades do cidadão-cliente (CHIAVENATO, 2006, p. 108).

1.2 O cenário atual da Administração Pública

O modelo gerencial contemporâneo, fundamenta-se nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exigindo formas mais flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, funções descentralizadas e incentivo à criatividade e inovação. Em contraponto ao formalismo e o rigor técnico da burocracia clássica. Acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada à avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho e à capacitação permanente, e tem-se o melhor dos dois modelos (CHIAVENATO, 2006, p. 108).

O modelo gerencial revelou-se mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços ofertados pelo Estado, através da definição clara de objetivos para cada unidade administrativa, da descentralização das funções, da mudança da estrutura organizacional e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, tornando-se por esses feitos realidade no mundo desenvolvido (CHIAVENATO, 2006, p. 108).

Alexandre Mazza (2019, p. 41) apresenta um conceito recente ao falar sobre o tema, a teoria do “Estado em rede”. Esta teoria busca aperfeiçoar o modelo da administração pública gerencial. Ou melhor, ela foi criada com este intuito. Almeja superar a simples busca por resultados, o “Estado em rede” busca realizar uma gestão para a cidadania, ao transformar os indivíduos destinatários das políticas públicas em atores fundamentais e participativos no processo de definição das estratégias governamentais. Talvez, o seu maior obstáculo seja torna a participação da sociedade civil organizada real e prática “na priorização e na implementação de estratégias governamentais, fomentando a gestão regionalizada e a gestão participativa, por meio de institutos como consultas e audiências públicas”.

2 Gestão de Pessoas

2.1 Evolução Histórica

Em 1883, nos Estados Unidos da América, com a criação da Comissão do Serviço Público surgiu a função recursos humanos com o nome de administração de pessoal, a fim de proteger o sistema de mérito contra intromissões políticas (GEMELLI; FILIPPIM, 2010).

Na década de 1980, o termo gestão estratégica de pessoas ou gestão estratégica de recursos humanos apareceu na literatura estrangeira, com diferentes prismas, ora pelas críticas ao papel operacional, burocrático, funcional e nas fraquezas percebidas na área, ora pelas pressões ambientais que evidenciavam a natureza estratégica de recursos humanos (GEMELLI; FILIPPIM, 2010).

No Brasil, com a Lei do Reajustamento, organizou-se a administração de pessoal em 1936. A organização do serviço de pessoal, neste período, foi padronizada e contava com as seguintes seções: de controle, de assistência social, administrativa e financeira (GEMELLI; FILIPPIM, 2010). Em 1938 foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), para organizar as atividades de orçamento, documentação, material e pessoal. O DASP sofreu uma reorganização em 1967 (GEMELLI; FILIPPIM, 2010).

A noção de administração de pessoal na década de 80 foi substituída pela de administração de recursos humanos. O qual possuía função de planejar, coordenar e controlar a aquisição de trabalhadores necessários para a organização (GEMELLI; FILIPPIM, 2010).

No último século, diversas mudanças ocorreram em decorrência da globalização, não poderia ser diferente no campo administrativo. Tanto a administração privada, quanto a pública foram impactadas, inclusive o segmento de administração de recursos humanos. Na seara pública foi vista com mais seriedade a questão das funções do setor de recursos humanos, e como ele participa na satisfação de necessidade de valorização e capacitação do servidor, objetivando uma melhoria na qualidade de vida e do ambiente de trabalho na organização (GEMELLI; FILIPPIM, 2010).

2.2 Conceito

A gestão de pessoas surge para atender as demandas de atividades que exigiam o cumprimento de leis trabalhistas e para a adoção de medidas de controle. Um esforço orientado ao suprimento, à manutenção e ao crescimento de pessoas nas instituições públicas, segundo os preceitos legais do ordenamento jurídico pátrio, tendo em vista a satisfação das necessidades e respeito às condições do ambiente (GEMELLI; FILIPPIM, 2010).

Assim como ocorre na maioria das áreas da administração, planejamento e articulações de instrumentos para o desenvolvimento e capacitação da mão de obra também ocorrem na gestão de pessoas, sendo assim, não é possível vê-la de forma isolada, mas como parte do todo que busca proporcionar um ambiente de trabalho digno e com qualidade de vida (GEMELLI; FILIPPIM, 2010).

O sistema de gestão de pessoas auxilia as organizações relacionando as necessidades das organizações e as pessoas apresentando várias possíveis ações, que possibilitariam ou possibilitam o desenvolvimento de diversas competências, aumentando, conseqüentemente o desempenho e crescimento mútuo, ou seja, tanto da organização quanto das pessoas (GEMELLI; FILIPPIM, 2010).

Ao se falar sobre gestão de pessoas não se fala apenas da área de recursos humanos, mas da gestão de pessoas que envolvem os demais setores da instituição, que visa maior eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos. É mister que haja uma constante interação entre a instituição e seu pessoal, a fim de que estes produzam bons resultados (GEMELLI; FILIPPIM, 2010).

2.3 Políticas e Práticas de Gestão de Pessoas

As políticas e práticas de gestão de pessoas nas organizações trabalham basicamente com as relações comportamentais entre as pessoas com as organizações e entre elas mesmas, são nortes em relação às práticas adotadas dentro da cultura da organização, ou ainda, são princípios e diretrizes que fundamentam decisões e comportamentos organizacionais e pessoais. Políticas de recursos humanos diz respeito a maneiras que a organização estabelece para lidar com seus colaboradores. Tendo esse princípio como ponto de partida, traça os objetivos da organização, bem como oferece condições para o alcance das metas estipuladas pela empresa. Com os objetivos definidos, passa-se a tarefa atrair e manter pessoas motivadas, exigindo, assim, que a equipe do setor de gestão de pessoas elabore e ofereça políticas e práticas voltadas para elas, buscando sempre parceiros estratégicos (CAMPOS; ANDRADE, 2013).

2.4 Gestão do Desempenho

Apesar de serem usados métodos avaliativos para o desempenho com o intuito de controlar os colaboradores em épocas passadas, foi com a aparição do capitalismo e a industrialização que avaliar o desempenho humano se tornou mais importante. O emprego mais amplo de métodos e indicadores de avaliação de desempenho de funcionários foi incorporado com a chegada do taylorismo, inicialmente no século XX. Os estudos de Taylor em busca da eficiência deram início aos métodos para avaliar a aptidão, desenvolvida no momento, para influenciar diretamente o modo em que os trabalhadores exerceriam suas funções no trabalho (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001).

No decorrer do século XX, avaliar o desempenho ganhou um novo contexto, deixou de ser apenas um método de controlar o tempo e a realização de tarefas para um procedimento que trazia o funcionário para o âmbito organizacional e trouxe um caráter mais social (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001).

O contexto organizacional necessitaria de ferramentas para motivar os colaboradores a desempenhar e aperfeiçoar alguns comportamentos, os métodos avaliativos de desempenho entraram em constante melhoria, as Ciências Sociais corroboraram para tais evoluções (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001).

No que tange a função de avaliar, os métodos se transformaram de uma técnica unilateral de avaliação, onde o chefe diagnosticava qualidades e defeitos do trabalhador, para um procedimento bilateral, cujo patrão e funcionário debatem simultaneamente a performance do funcionário, atualmente a avaliação é feita por vários colaboradores (pares, clientes, chefe e subordinados) denominada como avaliação 360° (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001).

Desse modo, inúmeras ferramentas compõem a forma de avaliar o desempenho dos trabalhadores, cada instituição se ajusta conforme sua realidade e atividade-fim (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001).

Embora na visão do funcionalismo, avaliar seja um procedimento que tende a desenvolver a gestão de pessoas e o aperfeiçoamento do desempenho no trabalho,

em uma abordagem mais abrangente, a avaliação no âmbito organizacional é usada para controlar os aspectos psicológicos e sociais dos colaboradores (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001).

Como uma alternativa às técnicas de avaliação de desempenho tradicionalmente usadas rompe na literatura atual a gestão de desempenho. Avaliar se equipara a comparar. Comparam-se os resultados alcançados com os planejados. Para que isso aconteça, além dessa comparação entre o esperado e a atuação efetiva do servidor, é criado um mecanismo, instrumento ou política de acompanhamento que possibilita a correção de desvios, assegurando que a execução se suceda conforme o planejado (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001).

Mecanismos de avaliação de desempenho, mesmo os informais, sempre estiveram presentes na história do homem em sociedade. Esta avaliação toma diferentes aspectos a depender de quem a está realizando e com que fim. O ato de avaliar é natural do homem, ocorrendo de igual forma dentro e fora das instituições, organizações, empresas etc. Nas organizações, a avaliação de desempenho contribui para o bom futuro organizacional, interfere, direta ou indiretamente, no sucesso ou fracasso da empresa no mercado e de seus colaboradores dentro dela mesma (SOUZA, 2010).

As organizações modernas carecem desses mecanismos em seus diversos níveis, desde o topo até a base, já que o desempenho no trabalho é um resultado não apenas das competências próprias do indivíduo, mas também das características da organização, do ambiente de trabalho e das relações interpessoais. São quatro níveis: o corporativo, o divisional, o grupal e o individual. No nível corporativo, o planejamento, o acompanhamento e a avaliação se limitam à missão, à visão e aos objetivos macro. No nível divisional ou funcional, o interesse repousa nos objetivos e as metas de cada divisão da empresa, almejando sempre a eficácia da organização (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001).

No nível grupal, a avaliação tem como foco os projetos e processos de trabalho das equipes. Por fim, no nível individual, como o próprio nome sugere, o objeto avaliado é o trabalho e comportamento do indivíduo no ambiente profissional, bem como seus resultados. No nível grupal e no individual é que se encontra a

preocupação com a prestação de um serviço público com qualidade (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001).

3 NOÇÕES DE AGENTES PÚBLICOS

3.1 Serviços públicos, regimes e servidores públicos

Ao passo em que, qualquer que seja o modelo gerencial da Administração que se adote ou predomine, alguns pontos são evidentes: pessoas contratadas para realizar um serviço, ou seja, o serviço público desempenhado por servidores públicos regidos pela lei sob à qual foram contratados. Esses três conceitos são os objetos de análise a seguir.

Na França, com a chamada Escola de Serviço Público, surgem as primeiras considerações quanto ao que seria “serviço público”, as quais diziam que toda atividade estatal desenvolvida para atingir os seus próprios fins é serviço público. Um dos líderes dessa escola, Duguit, considerou que o direito público gravitava em torno da noção de serviço. (CUNHA JÚNIOR, 2018, p. 217). No Brasil, Mário Masagão adotou um conceito amplo de serviço público, considerando-o também como “toda atividade que o Estado exerce para cumprir os seus fins”, incluindo, pois, as funções legislativa e judicial (MASAGÃO apud CUNHA JÚNIOR, 2018, p. 217).

Dirley da Cunha Júnior cita Hely Lopes Meirelles como o apresentador de um conceito mais adequado de serviço público, no Brasil, excluindo do conceito anterior as atividades legislativa e judicial do Estado. Conceitua, então, como toda atividade administrativa que o Estado presta visando a satisfação das necessidades coletivas. Esse conceito, apesar de mais restrito que o de Masagão, ainda permanece distante do que seria serviço público, uma vez que esse compreende também o fomento, o exercício do poder de polícia administrativa e a intervenção no domínio econômico (CUNHA JÚNIOR, 2018, p. 217).

O renomado Celso Antônio Bandeira de Mello (2019, p. 717), por outro lado, adota um conceito mais restrito, vendo o serviço público como aquela atividade diretamente usufruída pelo particular, ou com suas próprias palavras:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito público – portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.

Dirley Cunha Júnior parece preferir a ideia da administrativista Maria Sylvia Zanella di Pietro que a seu ver “conceitua serviço público a partir da premissa de que se trata de uma das atividades administrativas, entre outras, exercida pelo Estado e usufruída direta ou indiretamente pelo cidadão” (CUNHA JÚNIOR, 2018, p. 218).

É fato que a noção de serviço público não é algo estático e invariável, mas sim dinâmica e contextualizada ao tempo e lugar da legislação que a define. Serviço público é sempre definido pelo Estado e definido através de leis. Não há o que se falar em certo ou errado ao se deparar com os conceitos mais amplos ou mais restritos, o que se pode dizer é que existe uma graduação do conceito que abarcar toda atividade, do que excluir as legislativas e judiciais e as que distinguem serviço de poder de polícia, fomento e intervenção (DI PIETRO, 2018, p. 133).

A prestação do serviço público não é mais atividade exclusiva do Estado. Podendo ser exercida, como na maioria dos casos é, por outras pessoas jurídicas em virtude de delegação do Estado, mas sendo por ele controlada. “O serviço público, portanto, é função administrativa exercida pelo Estado ou por seus delegados, que consiste em prestações de matérias específicas ou genéricas que propiciam para os administrados benefícios das mais variadas ordens” (CUNHA JÚNIOR, 2018, p. 219).

Do conceito acima apresentado, podemos extrair os seguintes elementos constitutivos do serviço público: Elemento subjetivo, elemento material e elemento formal.

No elemento subjetivo leva-se em conta “o sujeito responsável pela criação e prestação do serviço público”. O Estado o cria, por lei. Por sua vez, o elemento

material leva em consideração a atividade administrativa desempenhada com o fim de atender o interesse público (CUNHA JÚNIOR, 2018, p. 219).

Em que pese, a importância desses elementos, o de maior relevância para este trabalho é o elemento formal, que diz respeito ao regime jurídico aplicado no serviço público, que antes era dito por exclusivamente de direito público. Assim, como o serviço público, ele também se modificou e, atualmente, a depender da natureza do serviço público ele varia. Para os serviços não industriais ou não comerciais, como os serviços sociais, o regime jurídico é de direito público. Já para os serviços industriais ou comerciais, o regime é, predominantemente, de direito privado (CUNHA JÚNIOR, 2018, p. 220).

A noção ampla de agentes públicos “compreende todos quantos exerçam funções públicas, de qualquer natureza” (CUNHA JÚNIOR, 2018, p. 237). Abranger todos que exercem uma função pública, seja ela qual for, significa dizer que os agentes públicos, nesses termos, constituem um conceito de gênero, e dele pode-se, entre outras espécies, destacar as seguintes: agentes políticos; agentes ou particulares em colaboração com o Estado e agentes ou servidores administrativos do Estado (CUNHA JÚNIOR, 2018, p. 238).

Aqueles que exercem funções políticas do Estado, sendo titulares de cargos ou mandatos eletivos, subordinados diretamente pela Constituição Federal são os agentes políticos. Diz Cunha Júnior acerca deles que “são os agentes que estão funcionalmente posicionados no escalão máximo da estrutura orgânica do Estado e gozam de ampla independência funcional e prerrogativas de atuação” (CUNHA JÚNIOR, 2018, p. 238).

As pessoas físicas que exercem função pública, ou melhor, que prestam atividade ao Estado, com ou sem vínculo empregatício, de forma remunerada ou não, mesmo que de forma eventual, sem perderem sua qualidade de particulares são os agentes ou particulares em colaboração com o Estado. Isso pode-se dar por requisição, por delegação, voluntariado ou por contratação (CUNHA JÚNIOR, 2018, p. 252).

Os agentes ou servidores administrativos do Estado, por sua vez, são aqueles desempenham suas funções administrativas mantendo com a Administração Direta ou Indireta uma relação de trabalho com vínculo, remunerada e não eventual. Pode-se listar quatro tipos de servidores públicos: os servidores públicos administrativos civis, os empregados públicos, os servidores temporários e os militares. No que tange ao objetivo deste trabalho, os dois últimos são mencionados a título de conhecimento, sendo objeto de estudo somente os dois primeiros (CUNHA JÚNIOR, 2018, p. 240).

Servidores públicos administrativos são os agentes que mantêm relação de trabalho permanente com os entes e as entidades de direito público (CUNHA JÚNIOR, 2018, p. 240). Alexandre Mazza (2018, p. 737) completa, estes “são selecionados por concurso público para ocupar cargos públicos, tendo vinculação de natureza estatutária não contratual, e adquirem estabilidade após se sujeitarem a um estágio probatório”

Mazza (2018, p. 736) ainda explica que a Constituição Federal atual estabelece dois regimes de contratação para o serviço público: o estatutário ou o celetista, respectivamente os cargos públicos regidos por estatuto de regime próprio e os empregos públicos regidos pela CLT. Cunha Júnior ressalta o fenômeno que há existência desses dois tipos de agentes públicos na mesma esfera de governo e até na mesma entidade após a EC nº 19/98 “Assim, em face da modificação proporcionada pela EC nº 19/98, podem conviver, no interior da mesma entidade de direito, relativamente aos seus servidores públicos, dois regimes jurídicos” (CUNHA JÚNIOR, 2018, p. 241).

Todavia, a EC nº 19/98 teve sua constitucionalidade questionada e após decisão da Suprema Corte, já não é mais possível que as entidades estatais adotem regimes jurídicos distintos para os seus servidores públicos. Restabelecida a redação original da norma do caput do art. 39 da Magna Carta, os Entes Federados e suas entidades de direito público instituirão regime jurídico único e planos de carreira para os seus servidores (CUNHA JÚNIOR, 2018, p. 246). Ou ainda, como resume Mazza (2018, p. 737) este é o “regime comum de contratação de pessoal de todos os Entes e entidades e poderes” de direito público.

Outro destaque que Dirley Cunha Júnior (2018, p. 241) faz digno de nota é quanto ao efeito da decisão do STF. Tendo em vista que ainda hoje existe no mundo dos fatos o fenômeno da coexistência das duas naturezas de vínculo. Ante o ex nunc da decisão, que passa a gerar seus efeitos do momento que é prolatada para frente é que, mesmo tido como uma impossibilidade constitucional hoje, ainda pode-se encontrar tal coexistência de forma legal.

O regime jurídico único, foi restabelecido pela decisão proferida pelo STF, em 02 de agosto de 2007, ADI nº 2135-4, que considerou formalmente inconstitucional a alteração realizada pela EC 19/98. Mas a decisão tem eficácia apenas ex nunc, isto é, para frente, sem retroagir, razão por que persiste o interesse do tema.

Os outros servidores públicos que merecem atenção são os agentes que mantêm relação de trabalho permanente com os entes e as entidades de direito privado da Administração Pública Indireta, os quais estão obrigatoriamente submetidos ao regime celetista, apesar de que não é puramente celetista, pois incide normas constitucionais, como a exigência de concurso público. Assim, como acontece na Administração Pública Direta e suas entidades de direito público, também acontece nas entidades de direito privado da Administração Indireta quanto a exclusividade de regime, ou seja, não é possível haver servidor sob o regime estatutário nelas, somente servidores sob o regime celetista (CUNHA JÚNIOR, 2018, p. 246).

Limita com simplicidade e clareza, o art. 2º da lei nº 8.112/90 ao conceituar servidor público como a pessoa legalmente investida em cargo público. Ivan Rigolin (2012, p. 57), em sua obra Comentários, se contrapõe a jurisprudência que tende a “considerar o ‘servidor público’ apenas ao detentor de cargo público, estatutário”. Independentemente do regime jurídico ou da natureza do vínculo, se estatutário ou celetista, se permanente ou de confiança, pelo conceito amplo de servidor público, sempre foi, é e sempre será servidor, o cidadão vinculado à Administração Pública por uma relação de trabalho (RIGOLIN, 2012, p. 57).

Ivan Rigolin (2012, p. 57) ao comentar o art. 3º que esclarece o que é cargo público, ou seja, um conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura

organizacional que devem ser cometidas a um servidor, destaca o caráter inovador do texto legal. Com suas próprias palavras declara:

“Cargo é um conjunto de atribuições e responsabilidades. Essa definição flagrantemente inovadora diante da clássica definição de cargo como ‘um lugar na Administração’, teve caráter nitidamente administrativista, a preponderar sobre um sentido jurídico formal anterior que já era tradicional no direito brasileiro.”

Termina dizendo como o caput do artigo é completado com o texto do parágrafo único “para poder ser vislumbrado como um cargo, há de estar meticulosamente descrito em algum diploma da Administração respectiva, que em geral é um regulamento” (RIGOLIN, 2012, p. 58).

Na mesma esteira que Rigolin, pode-se recordar os ensinamentos de Themistocles Brandão Cavalcanti que em sua obra de 1958 já comentava os aspectos conceituais amplos para servidor público, pois o que deve ser considerado é a própria função e situação de dependência do servidor com o Estado e, por fim, a atuação conjunta na concretização do interesse público (CAVALCANTI, 1958, p. 125).

O Código Penal Brasileiro também conceitua de forma interessante para esta análise o que seria servidor, apesar da nomenclatura ainda se referir a funcionário, percebe-se o caráter amplo do conceito apresentado no art. 327:

Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

§ 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.

No campo penal não há nenhuma distinção de funções, todas, que visem à conservação da ordem jurídica e à conquista do interesse público, são abarcadas pelo conceito. Inexiste, de certa forma, uma delimitação precisa na definição, “levando-se em conta a natureza do instituto ou da pessoa jurídica a que se acha sujeito o

servidor”, mas, sim, o fim a que se destina de utilidade social (CAVALCANTI, 1958, p. 125).

3.2 Provimento de Cargos públicos

O texto da lei nº 8.112/90 apresenta quais são as formas de provimento vigentes hoje. Elenca também os requisitos básicos para investidura em cargo público, que são a nacionalidade brasileira; o gozo dos direitos políticos; a quitação com as obrigações militares e eleitorais; o nível de escolaridade exigido para o exercício do cargo; a idade mínima de dezoito anos e; aptidão física e mental. Além dos requisitos que se fizerem exigentes em razão das atribuições do cargo.

Em termos simples, provimento é a ocupação do cargo, o preenchimento da vaga. Na legislação atual, provimento só se dá nas hipóteses legalmente prevista no rol taxativo do art. 8º da lei 8.112/90, conseqüentemente não admite outras hipóteses ou ampliações. Também chamado pela doutrina de rol exaustivo, fechado ou *numerus clausus* (RIGOLIN, 2012, p. 72).

Há dois tipos de provimento: o originário e o derivado. O originário é o primeiro ato de investidura do agente em cargo, emprego ou função pública. O provimento originário se materializa por nomeação ou por contratação. O provimento derivado é o ato de investidura após a nomeação e pode ocorrer de três formas: derivado vertical, derivado horizontal e derivado por reingresso (CUNHA JÚNIOR, 2018, p. 265-270).

A leitura do art. 8º da respectiva lei em comento apresenta as 07 formas possíveis de ocupação de cargos públicos:

Art. 8º São formas de provimento de cargo público:

I - nomeação;

II - promoção;

V - readaptação;

VI - reversão;

VII - aproveitamento;

VIII - reintegração;

IX - recondução.

A nomeação, como dito, é forma de provimento originário ou autônomo. A promoção é provimento derivado vertical e a readaptação é a forma derivada horizontal. Por fim, reversão, aproveitamento, reintegração e recondução são as formas de provimento derivado por reingresso (CUNHA JÚNIOR, 2018, p. 265).

À luz do art. 9º, nomeação é o ato administrativo de provimento efetivo ou de carreira, bem como em cargos de confiança. A promoção só pode ocorrer entre cargos de uma mesma carreira e ela proporciona uma elevação do servidor de um cargo de uma classe para uma classe superior, quando os cargos e as respectivas classes estiverem organizados e escalonados em carreira, ora por antiguidade, ora por merecimento, a depender da disposição da lei (CUNHA JÚNIOR, 2018, p. 266)

Readaptação e reversão se diferem tendo em vista que este provimento se dá com o retorno de servidor aposentado, enquanto aquele ocorre com a ocupação do cargo cujas atribuições e responsabilidades sejam compatíveis com as limitações que o servidor sofrera em sua capacidade física e mental, desde que verificadas em inspeção médica, conforme leitura dos artigos 24 e 25 da lei nº 8.112/90.

O aproveitamento é a forma de provimento derivado que consiste no reingresso de servidor que se encontrava em disponibilidade. Quando o servidor desligado retorna, mas não há cargo compatível para ser ocupado, ele é posto em disponibilidade, aguardando, assim, o surgimento de cargo vago compatível com as atribuições e responsabilidades que exercia (CUNHA JÚNIOR, 2018, p. 269).

Quando o servidor é demitido indevidamente e tem sua demissão invalidada, ele é reintegrado ao seu cargo. Se este estiver ocupado, o ocupante, se estável, será reconduzido ao seu cargo anterior, caso contrário será exonerado. Pode ser ainda que o cargo não exista mais, caso tenha se transformado em outro, será reintegrado nesse, caso não exista outro cargo, o servidor reintegrado ficará em disponibilidade até que apareça algum cargo compatível (CUNHA JÚNIOR, 2018, p. 270).

Sendo assim, recondução é o retorno de servidor estável ao seu cargo anterior em razão de reintegração de servidor indevidamente demitido ou por inabilitação em estágio probatório (RIGOLIN, 2012, p. 76).

3.3 Da estabilidade

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 e bom resultado na avaliação especial de desempenho. O referido instituto guarda relação com o desempenho do serviço, e não somente com o cargo. Desta forma, uma vez conquistada a estabilidade, não há novos estágios probatórios a cada nova promoção. Porém, se investido em classe distinta de cargo diverso, ou seja, posse em um novo concurso, terá que cumprir o estágio probatório desse em questão (CARVALHO FILHO, 2018, p.720).

Relembra-se o valor histórico da questão da estabilidade, pelo ensino de Cavalcanti (1958), ao lecionar que ela encontrou nas Constituições de 1934,1937 e de 1946 seu razoável preceito de motivo relevante como justificativa para a dispensa do servidor. Themistocles parece estar em comum acordo com as inovações trazidas ela EC nº 19/98, apesar do ano de sua obra ao falar que a estabilidade deve ser a regra para aqueles que servem bem. Conclui dizendo “Aquele que se dedica ao serviço público merece a devida compensação do Estado e essa compensação manifesta-se precipuamente pela estabilidade, pela segurança da sua permanência no serviço” (CAVALCANTI, 1958, p. 407).

O ordenamento contemporâneo não regula de forma distante do ensino do autor supracitado. Observa-se, por exemplo, o texto do Estatuto dos servidores (lei nº 8.112/90):

Art. 21. O servidor habilitado em concurso público e empossado em cargo de provimento efetivo adquirirá estabilidade no serviço público ao completar 2 (dois) anos de efetivo exercício.

Art. 22. O servidor estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar no qual lhe seja assegurada ampla defesa.

O período de estágio probatório foi alterado pela EC 19/98 para 3 anos. Mazza (2018, p. 737) afirma que “a principal vantagem conferida aos estatutários é a estabilidade adquirida após o estágio probatório”. Depreende-se da leitura do doutor doutrinador que a estabilidade não é um salvo-conduto ou um impedimento absoluto à demissão, na verdade, salienta o autor que este instituto característico do regime estatutário se revela na impossibilidade da perda do cargo público de forma arbitrária, podendo ocorrer somente nas hipóteses legalmente previstas no ordenamento jurídico pátrio.

Dirley Cunha Júnior (2018, p. 247), sobre o mesmo ponto, adverte quanto aos empregados públicos, concordando com o pensamento de Mazza sobre a exclusividade da estabilidade para os servidores públicos, mas ressaltando oportunamente quanto a dinâmica de demissão dos empregos públicos.

Assim, no âmbito dos empregos públicos não há, a princípio, a estabilidade, que é uma garantia própria dos servidores públicos titulares de cargos efetivos. Todavia, nada obstante a falta de estabilidade, adotamos a posição segundo a qual, para poder demitir o empregado público, a entidade empregadora deve instaurar procedimento administrativo para apurar a existência de falta grave, assegurando-lhe o contraditório e o direito de defesa. Assim, em que pese não existir estabilidade nos empregos públicos, o empregado público, segundo entendemos, tem a necessidade de uma maior garantia, não podendo ser equiparado com o empregado privado, tendo em vista que prestou concurso público e desempenha uma função pública. Ademais, acrescente-se a exigência da motivação dos atos da Administração que condiciona a própria validade da decisão administrativa que demite o empregado público, além do princípio da indisponibilidade do interesse público que governa toda a Administração Pública.

Desta forma, assim como a estabilidade não é um salvo-conduto para o servidor público fazer o que bem entender de sua vida profissional, a falta dela não é uma sombra de terror e insegurança para o empregado público. Nota-se, mais uma vez, a incidência de normas constitucionais no regime celetista de empregados públicos, como mencionado em tópico acima, desta vez, em vez de uma limitação na

contratação como o concurso público, tem-se direitos ampliados que os diferenciam dos empregados privados e os aproximam dos servidores públicos.

3.4 Hipóteses de demissão de servidor público

Mazza (2019, p. 754) ao falar sobre as hipóteses de demissão se limita somente em reproduzi-las, observe:

“A demissão será aplicada nas hipóteses de: 1) crime contra a administração pública; 2) abandono de cargo; 3) inassiduidade habitual; 4) improbidade administrativa; 5) incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição; 6) insubordinação grave em serviço; 7) ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem; 8) aplicação irregular de dinheiros públicos; 9) revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo; 10) lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional; 11) corrupção; 12) acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas; 13) valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública; 14) participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário; 15) atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro; 16) receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições; 17) aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro; 18) praticar usura sob qualquer de suas formas; 19) proceder de forma desidiosa; 20) utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares.”

Conforme a letra do art. 41, § 1º, da Constituição Federal, o servidor estável poderá perder o cargo somente por: a) sentença judicial transitada em julgado; b) processo administrativo disciplinar; c) avaliação periódica de desempenho.

Por pertinência ao assunto, destaques para as hipóteses 02, 03, 05, 19 e 20; e “C”, tendo em vista que são indubitável e diretamente relacionados à eficiência na prestação do serviço público pelo servidor.

4 Análise da relação da estabilidade com o desempenho no serviço público

Até aqui tudo que foi exposto visa lançar fundamentos contextuais para a apresentação da relação atual da estabilidade com o desempenho no serviço público, doravante segue-se a exposição de temas pertinentes para o fim do presente trabalho como EC nº 19/98, PLP 539/18, declarações do Governo quanto ao assunto e, por fim, a análise, objetivo deste trabalho, acerca da necessidade de mudanças no quadro atual e se elas serão eficazes.

4.1 Emenda Constitucional 19/98

A reforma da Administração Pública foi impulsionada pela Emenda Constitucional nº 19/98, tema que já instigava com a transição do modelo burocrático para o gerencial, veio à tona com a EC nº 19/98. Ela implementou a reforma administrativa e a respaldou juridicamente, possibilitando a concretização das mudanças que eram necessárias para a modernização da máquina estatal (SILVA, 1999).

Foram várias mudanças realizadas pela Emenda, chamada de Reforma Administrativa, dentre elas destacam-se as que guardam relação com o instituto da estabilidade dos servidores públicos, com o regime de remuneração e claro com a própria elevação da gestão gerencial da Administração a nível constitucional (SILVA, 1999).

A Reforma Administrativa ocorrida em 1998 buscava atender os anseios da sociedade moderna, por isso a forte adaptação da atividade administrativa estatal visando o aumento da eficiência e da qualidade na prestação do serviço público. Não só com a melhoria do pessoal, no desempenho de suas atividades, mas também na constante preocupação e controle dos recursos financeiros. A contenção de gastos e de desperdícios que outrora eram naturais no seio da Administração passaram a ter tanta atenção quanto a capacitação do servidor (LEITE, 2001).

A Emenda inseriu um artigo na Constituição, o art. 247, preceituando que as leis sobre a demissão de servidores estáveis, estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público que, em decorrência de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado (DIREITO, 1998).

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

Já fora mencionado neste trabalho que a EC nº 19/98 alterou também o texto do artigo 41 da Constituição Federal, que trata do período do estágio probatório para a concessão da estabilidade dos funcionários públicos. A mudança de dois anos para três anos acarretou como uma de suas principais consequências tornar a estabilidade uma exclusividade dos servidores ocupantes de cargo efetivo (DIREITO, 1998).

Outra principal consequência que diferencia o texto atual e o antigo está relacionada a perda do cargo público. Antes só perdia o cargo por ter cometido falta grave, definida em lei, e apurada mediante processo administrativo (SILVA, 1999). Após o advento da EC nº 19/98, o servidor estável poderá perder o cargo por baixo desempenho no serviço público após procedimento de avaliação periódica de desempenho, nos termos de lei complementar, bem como a exigência de uma avaliação especial de desempenho realizada por comissão especialmente constituída para efeitos de aquisição da estabilidade por parte do servidor público (LEITE, 2001).

4.2 PLP 539/18

O Projeto de Lei Complementar n. 539/2018, proposto pelo Deputado Giuseppe Vecci, dispõe formas de instrumentalizar uma das principais mudanças realizadas pela EC nº 19/98, ao regulamentar o inciso III do § 1º do art. 41 da Constituição Federal, afim de disciplinar o procedimento de avaliação periódica de desempenho de servidores públicos estáveis das administrações diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Merece destaque, o conteúdo do art. 2º do referido Projeto de Lei *in verbis* a seguir, que fala da finalidade da avaliação, destaque de fato, merece o inciso IV.

Art. 2º A avaliação periódica de desempenho deverá promover o princípio da eficiência nos órgãos e entidades públicas e será aplicada, anualmente, a todos os servidores públicos estáveis, com as seguintes finalidades:

I – aferir se o profissional tem desempenho satisfatório para a continuidade no cargo público;

II – promover o alinhamento das metas individuais de cada profissional com as metas institucionais do seu respectivo órgão ou entidade pública;

III – possibilitar a valorização e o reconhecimento dos profissionais que tenham desempenho eficiente, identificando ações que possam contribuir para o seu desenvolvimento profissional;

IV – instrumentalizar a perda de cargo público dos servidores que não tiverem desempenho satisfatório.

Parágrafo único. Sempre que possível, os órgãos e entidades públicas proverão funções de confiança e cargos em comissão por critérios meritocráticos, levando em consideração as avaliações periódicas de desempenho dos servidores públicos estáveis.

Note que a redação do texto legislativo não enuncia somente como finalidade para a avaliação de desempenho a possibilidade de perda do cargo. Lista oportuna e devidamente outras finalidades que também se relacionam com a eficiência da prestação do serviço pelo servidor, ressalva-se para o bem dessa análise que a maior relevância dada ao conteúdo do inciso IV é em razão de sua relação mais direta com o instituto da estabilidade. Não podendo dessa forma pressupor que a ausência do estudo das outras finalidades não acarrete maior eficiência para a Administração Pública.

As avaliações periódicas de desempenho serão um instrumento de melhoria das políticas públicas, porque viabilizam a aferição do desempenho dos servidores públicos, que possibilitarão a valorização e o reconhecimento dos bons servidores, promovendo o alinhamento da atuação de cada profissional com as metas do seu respectivo órgão ou entidade pública, e também possibilitará a perda do cargo público daqueles que não tiverem desempenho satisfatório (VECCI,2018).

Com o advento da EC n.º 19/98, a eficiência foi elevada ao status de princípio constitucional, cujo toda a administração direta e indireta dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve respeitar. A concretização da eficiência exige que os quadros funcionais da administração pública tenham as qualidades teóricas, práticas e comportamentais necessárias para o regular exercício das funções inerentes aos seus cargos públicos. Os servidores públicos devem contribuir para a realização da missão institucional dos seus órgãos e entidades públicas, buscando o cumprimento das metas estabelecidas no planejamento estratégico institucional e nas leis orçamentárias e para a melhoria dos serviços prestados à população (VECCI,2018).

O constituinte derivado, como já fora mencionado aqui neste trabalho, alterou o texto do art. 41 da Constituição Federal incluindo o procedimento de avaliação periódica de desempenho. Apesar disso, o Congresso Nacional ainda não editou lei complementar sobre a matéria, o que prejudica a concretização da intenção do constituinte derivado, com conseqüente prejuízo para toda a gestão pública (VECCI,2018).

Diante disso, o PLP encontra sua justificativa, ou melhor dizendo, visando preencher a esta lacuna, o Projeto de Lei em questão disciplina a avaliação periódica de desempenho de servidores públicos das administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios que tenham adquirido estabilidade em cargo de provimento efetivo na forma prevista no caput e no § 4º do art. 41 da Constituição Federal. Cabe ao legislador federal a responsabilidade de estabelecer os procedimentos relacionados às avaliações periódicas dos servidores públicos estáveis, trazendo, desta forma, a concretização do princípio da eficiência na Administração Pública Direta e Indireta, adotando o paradigma da meritocracia na gestão pública (VECCI,2018).

4.3 Posicionamento do Governo

O ponto anterior mostra a preocupação que o legislativo tem demonstrado, que parece bem apropriado para a realidade constitucional vigente. No entanto, o Governo, na esfera do Poder Executivo, tem sinalizado que deseja realizar uma nova reforma administrativa.

Agência Brasil veiculou manifestação do Presidente Jair Bolsonaro favorável à nova reforma administrativa que estuda a possibilidade mudar a estabilidade dos novos servidores públicos. “A ideia é daqui para frente, para os futuros concursados não teria estabilidade, essa é a ideia que está sendo estudada”. Não teriam a estabilidade como conhecida hoje, é claro. Segundo Presidente, algumas carreiras típicas de Estado, manteriam o direito. Ao citar como exemplo a carreira militar de oficiais, termina dizendo “Tem que ter formação específica para aquela atividade, bem como outras dos servidores civis” não dá simplesmente formá-los e manda-los embora (<https://bit.ly/33ZFntt>).

O ministro da Economia, Paulo Guedes, não foi distante do Presidente em suas declarações também quanto à reforma. Durante palestra no Tribunal de Contas da União (TCU), o ministro disse que caberá aos servidores de cada órgão sugerir o tempo do estágio probatório necessário para cada cargo.

O futuro servidor público passa num filtro mais difícil. Ele passa (no concurso), é testado três, quatro, cinco anos(...) Nós vamos discutir com cada carreira. Vocês vão nos orientar qual é o tempo de teste. Pode ser que na Polícia Federal seja de três anos, porque tem que botar o cara para correr atrás de bandido não vai esperar dez anos. Se for só para carimbar algum papel, pode ser 15 anos adiantou o ministro (GUEDES apud <https://glo.bo/2XoqhLL>).

A reforma administrativa faz parte de um pacote de medidas chamado Plano Mais Brasil voltado ao controle de gastos. Guedes comentou também que seu desejo quanto a novos mecanismos de avaliação, já que quase 100% dos servidores hoje são aprovados no estágio. Outro ponto que o ministro não deixou passar foi em relação à remuneração dos servidores, deixando clara sua intenção de propor uma redução no salário dos novos concursados (<https://glo.bo/33YNjLN>).

Não mexemos em nenhum dos direitos que os senhores têm. Zero. Deixa todo mundo quieto. Agora, reconheçam que recebem três, quatro vezes que alguém na mesma posição no setor privado. Reconhecendo isso, o jovem que chegar e fizer um concurso público não pode ganhar tanto assim (GUEDES apud <https://glo.bo/2OnZjQf>).

4.4 Análise Crítica acerca da necessidade das mudanças

Em um plano teórico, determinar tanto a eficiência, quanto à necessidade das mudanças a serem realizadas na Administração Pública em um campo tão sensível

como o quadro de pessoal é uma tarefa audaciosa, tendo em vista que uma operação eficiente é a utilização dos recursos da forma mais adequada, ou seja, de modo a conseguir obter os resultados pretendidos com menos recursos quanto possível, diferente da eficácia que, por sua vez, é a ação de alcançar os resultados pretendidos, ou seja, é fazer o que tem que ser feito até obter o resultado almejado.

No entanto, ante o exposto neste trabalho acadêmico, cabe alguns comentários quanto ao tema estudado. A 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 e bom resultado na avaliação especial de desempenho, como já foi dito. Em razão deste instituto o cargo de servidor público é atrativo, levando milhões de pessoas a prestarem concursos públicos no Brasil (CARVALHO FILHO, 2018).

A gestão de desempenho, juntamente com seus mecanismos de avaliação são bastantes úteis para a prestação de um serviço realmente de qualidade, tendo em vista o controle e acompanhamento que realizam. Não há melhoria sem acompanhamento do processo e reconhecimento dos resultados e falhas. A sua inclusão como um dos elementos necessários para a concessão da estabilidade está em plena concordância com o modelo gerencial de Administração Pública, conforme depreendido da leitura dos textos acima.

Embora esse cenário já seja uma realidade, ele apresenta uma falha, não na proposta de avaliação e na possibilidade de perda do cargo por insuficiência de desempenho, mas, sim, de aplicação, uma falha na criação de instrumentos que viabilizem a concretização da ideia constitucional. A lacuna entre o texto constitucional e a instrumentalidade infralegal causa uma sensação perturbadora onde o instituto da estabilidade parece acobertar maus servidores. Se há um pensamento justo que se pode ter em contraponto e em decorrência dos ensinamentos do mestre Cavalcanti (1958) é que se a estabilidade é uma compensação para os que servem bem, esta mesma regra deve ser aplicada para os que não servem bem, ou seja, não acobertando servidores com baixo desempenho.

Por conta disso alguns, inclusive, o alto escalão do Governo, acreditam que mais do que fazer mudanças relacionadas aos procedimentos de avaliação e definição

de metas, mais do que oferecer para a Administração instrumentos para concretizar a possibilidade de os servidores perderem seus cargos por falta de resultados, veem a necessidade de realizar uma nova reforma administrativa.

Os posicionamentos manifestos diante do arcabouço teórico da pesquisa realizada merecem algumas ressalvas. Foram três pontos pertinentes ao tema: estabilidade para cargos de carreira de Estado; estabilidade com tempo de estágio probatório diferenciado, a depender do nível das atribuições do cargo e procedimentos de avaliação periódica diferentes dos que existem hoje. Outro ponto mencionado foi quanto ao salário dos servidores.

Ao que parece tratar de forma diferente cargos de carreira de Estado e cargos administrativos mais comuns não foge do esperado pela população e nem pela atual Constituição Federal, que trata de forma completamente diferente os magistrados em relação aos servidores civis do mesmo tribunal de justiça, por exemplo, conforme art. 93 da Magna Carta. Outro ponto que não causa assombro é a criação de novos procedimentos de avaliação, pois, como é evidente em todo o texto, são esses procedimentos que materializam o postulado da eficiência. O ponto que diz sobre o estágio probatório parece ser o mais curioso, a ressalva, aqui, vem, mais como uma preocupação, de que haja falta de demanda para as atividades administrativas mais simples que possuirão estágios longos, que resultará, conseqüentemente em baixo efetivo ou desvio de função dos que lá já estiverem. Esta mesma preocupação, talvez, em um grau ainda maior, recai quando o assunto são os serviços públicos cujo o ingresso é dificultado pela grande concorrência e grau elevado de provas com salários que não sejam mais atrativos.

Tendo a presente análise como base, bem como o corpo teórico que enrobustece este trabalho, acredita-se que seja necessária a realização de mudanças quanto à dinâmica envolvida com o instituto da estabilidade. Todavia, parece ser, diante do ensino dos autores citados, que uma nova reforma, como intenciona o Governo, seja um exagero. Bastaria que a Administração, tanto no seu corpo jurídico, quanto no gerencial, fosse equipada com instrumentos que concretizem de maneira mais célere e próxima da realidade o que o constituinte derivado objetivou ao elevar o princípio da eficiência ao patamar constitucional.

Tudo indica que as mudanças necessárias que mais seriam eficientes, seriam as que fortaleceriam o cenário atual, aproveitando seu escopo e fazendo-o avançar ainda mais no que já vem avançando nas últimas décadas, ao invés de mudar todo o paradigma administrativo com uma nova reforma que também careceria de instrumentos que viabilizasse.

CONCLUSÃO

Desnecessário seria dizer que o presente trabalho não objetivou esgotar o assunto, razão pela qual não foi inserido nesta análise o Projeto de Lei n.º 116/17 de autoria da Senadora Maria do Carmo Alves, que disciplina, especificamente, sobre a perda de cargo público por insuficiência do servidor público estável nos termos do art. 41, § 1º, III, CF/88. A não inclusão desse PL não foi por ele não ser pertinente ou adequado, na verdade, a escolha do PLP 539/18 se deu devido ao fato de além de apresentar outras finalidades, positivas, para a avaliação, é também mais atual.

O que de fato foi pretendido por este trabalho, e espera-se ter alcançado, foi revelar se há ou não necessidade de mudanças no contexto jurídico e gerencial na relação entre estabilidade e desempenho. Com esse propósito em mente, foram analisados os pressupostos legais vigentes, o PLP nº 539/18 proposto pelo Dep. Giuseppe Vecci e as manifestações do Governo atual quanto ao tema, como elementos para subsidiar a análise dessa relação.

De maneira objetiva e pontual, este autor introduziu os modelos gerenciais recorrentemente mencionados na literatura, a título de lembrança: os modelos patrimonialista, burocrático e gerencial, bem como comentou sobre o paradigma atual pós-burocrático e a nova ideia “Estado em rede”. Não passou despercebida a importância do esforço gerencial realizado pela gestão de pessoas voltado para o suprimento, a manutenção e o crescimento das pessoas nas instituições públicas.

A busca por uma Administração Pública com foco na eficiência já é uma realidade jurídico constitucional. A EC n.º 19/98 representa esse marco ao elevar ao patamar principiológico a eficiência no campo administrativo público. Não só elevou a eficiência como realizou alterações que no instituto da estabilidade, aumentando seu

tempo de estágio e acrescentando o requisito de bom desempenho em procedimento avaliativo especialmente feito para a concessão da estabilidade para o servidor.

No entanto, essa realidade apresenta uma falha, quando vista pelo ordenamento jurídico, pois embora haja previsão constitucional, não há lei regulando a aplicação desses institutos inseridos pela Emenda supracitada, ou seja, há uma falha na criação de instrumentos que viabilizem a concretização da ideia constitucional. A lacuna entre o texto constitucional e a instrumentalidade infralegal é o fundamento para o texto legislativo eleito como um dos pressupostos de análise para este trabalho. Porém, vale lembrar que não é o único que intenta preencher essa lacuna.

O Governo já sinalizou também sua intenção de preencher essa lacuna ou ainda de realizar uma nova reforma administrativa. Os três posicionamentos do atual Governo que vistos aqui foram: estabilidade para cargos de carreira de Estado; estabilidade com tempo de estágio probatório diferenciado, a depender do nível das atribuições do cargo e procedimentos de avaliação periódica diferentes dos que existem hoje.

Após análise, restou o comentário, e conseqüente conclusão, há de fato necessidade da realização de mudanças em relação à estabilidade, avaliação de desempenho e celeridade no procedimento de perda do cargo de servidores que “mal servem”. Uma nova reforma, como intenciona o Governo, ao que o presente estudo indica, seria um exagero. Bastaria que a Administração, tanto no seu corpo jurídico, quanto no gerencial, fosse equipada com instrumentos que concretizem de maneira mais célere e próxima da realidade o que o constituinte derivado objetivou ao elevar o princípio da eficiência ao patamar constitucional.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Reforma administrativa deve mudar estabilidade de novos servidores: Bolsonaro falou sobre o assunto na porta do Palácio da Alvorada.** Portal Empresa Brasileira de comunicação, Repórter da Agencia Brasil, Brasília, 2019. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-11/reforma-administrativa-deve-mudar-estabilidade-de-novos-servidores>>. Acesso em: 18/11/2019.

AGÊNCIA O GLOBO. **Reforma Administrativa: Novos servidores devem ter regras de estabilidade de acordo com a carreira, diz Guedes.** Época Negócios, 2019. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/11/reforma-administrativa-novos-servidores-devem-ter-regras-de-estabilidade-de-acordo-com-carreira-diz-guedes.html>>. Acesso em: 18/11/2019.

ALVES, Maria do Carmo. **Senado Federal.** Projeto de lei completar **PL 116/17.** Regulamenta o art. 41, § 1º, III, da Constituição Federal, para dispor sobre a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=5237921&ts=1571776617573&disposition=inline>>. Acesso em: 18/11/2019.

BEZERRA, Rafael Cunha Silva. **A gestão de Recursos Humanos na Administração pública: Avaliação de desempenho.** 2010. 52 f. Monografia (Bacharelado em Administração) Universidade de Brasília, Brasília, 2010. Disponível em: <<http://bdm.unb.br/handle/10483/2757>>. Acesso em: 18/11/2019.

BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. **Gestão de Competência e Gestão de Desempenho: Tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto?** Revista de Administração de Empresas. Vol.41 no.1. São Paulo, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902001000100002&script=sci_arttext>. Acesso em: 18/11/2019.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Código Penal Brasileiro** (1940). **República Federativa do Brasil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em 18/11/2019.

BRASIL. **Lei nº 8.112**, 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da **República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília-DF. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8112-11-dezembro-1990-322161-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 18/11/2019.

CAMPOS, Elaine Aparecida Regiani de; ANDRADE, Sandra Mara de. **Política e Práticas de Gestão de Pessoas: Um estudo de caso nas indústrias de engenharia em Guarapuava- PR**. Revista Cesumar Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, v.18, n.1, p. 207-228, jan./jun. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revcesumar/article/view/2694>>. Acesso em: 18/11/2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª Edição, rev. atual e ampl. Atlas, São Paulo, 2018.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. 2ª Edição, Elsevier Editora LTDA, Rio de Janeiro, 2006.

DIREITO, Carlos Alberto Menezes. **Reforma Administrativa: A Emenda Nº19/98**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47203/45404>>. Acesso em: 18/11/2019.

FILIPPIN, Eliane Salete; GEMELLI, Inês Maria Picoli. **Gestão de Pessoas na Administração Pública: O desafio dos municípios**. RACE - Revista de Administração, Contabilidade e Economia, v. 9, n. 1-2, p. 153-180, 31 maio 2011. Disponível em: <<https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/race/article/view/375>>. Acesso em: 18/11/2019.

LEITE, Rosimeire Ventura. **O Princípio da Eficiência na Administração Pública**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47245/66007>>. Acesso em: 18/11/2019.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8ª Edição, Editora Saraiva, São Paulo 2018.

_____.9ª Edição, Editora Saraiva, São Paulo 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34ª Edição, rev. Atual. Até a Emenda Constitucional 99, de 14.12.2017. São Paulo, Malheiros, 2019.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 31ª Edição, ver. Atual e ampl. Rio de Janeiro, Forense, 2018.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. **A Reforma Administrativa e a Emenda nº 19/98: Uma Análise Panorâmica**. Revista Jurídica Virtual, vol. 1, n. 1, Brasília, maio 1999. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/download/34/27>>. Acesso em: 18/11/2019.

VECCHI, Giuseppe. **Câmara dos Deputados**. Projeto de lei completar **PLP 539/18**. Regulamenta o inciso III do § 1º do art. 41 da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=377763AD6107D1469DFA07D7B938D3BE.proposicoesWebExterno2?codteor=1687007&filename=PLP+539/2018>. Acesso em: 18/11/2019.