



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO: OS POSSÍVEIS IMPACTOS DA SUA PERDA
NA QUALIDADE DA PRESTAÇÃO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA.

Bruna Corrêa Paim da Rocha

Rio de Janeiro
2019

BRUNA CORRÊA PAIM DA ROCHA

ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO: OS POSSÍVEIS IMPACTOS DA SUA PERDA
NA QUALIDADE DA PRESTAÇÃO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA.

Artigo científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.
Professores Orientadores:
Maria Carolina Cancellata de Amorim
Ubirajara da Fonseca Neto

Rio de Janeiro
2019

ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO: OS POSSÍVEIS IMPACTOS DA SUA PERDA NA QUALIDADE DA PRESTAÇÃO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA.

Bruna Corrêa Paim da Rocha

Graduada pela Faculdade de Direito Universidade Cândido Mendes. Advogada e servidora pública da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Pós-graduada em Direito Processual Civil pela Universidade Cândido Mendes.

Resumo – A estabilidade no serviço público, direito constitucionalmente assegurado a servidores públicos, está em um momento de grande discussão política, social e legislativa. O objeto do trabalho é abordar as discussões a respeito do tema e os impactos que a sua perda poderá gerar no serviço público. Para isso, apontou-se os institutos do concurso público, da estabilidade, da imparcialidade e os elementos objetivos de falta de qualidade no serviço público.

Palavras-chave – Direito Administrativo. Serviço Público. Flexibilização do Serviço Público.

Sumário – Introdução. 1. A relação entre o concurso público e o aprimoramento e qualidade das atividades exercidas. 2. A relação entre a estabilidade do servidor e a imparcialidade de seus atos. 3. Elementos objetivos de falta de qualidade no serviço público. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O trabalho apresentado aborda o tema do fim da estabilidade no funcionalismo público e as implicações que essas mudanças podem trazer à atividade administrativa. A discussão será pautada no impacto que essa alteração poderá gerar na prestação da atividade funcional do serviço público. Haverá também a discussão sobre o lado negativo da flexibilização da forma de ingresso, uma vez que, o particular sempre visa ao lucro e o Estado o interesse público.

Atualmente, o Estado tem o domínio de algumas atividades que não estão sujeitas a descentralização administrativa. Flexibilizar daria ao Poder Público um distanciamento dessa atividade exercida.

Esse tema é muito controvertido na doutrina, na jurisprudência e na sociedade. A discussão está em ascensão devido à mudança política enfrentada pelo Brasil. A todo momento surgem novas opiniões a respeito da matéria que têm levado a infinitas discussões dependendo da ideologia política dos envolvidos no debate.

A Constituição prevê a estabilidade do servidor efetivo após três anos de efetivo exercício e aprovação em avaliação de desempenho desenvolvida por comissão especial. A perda dessa estabilidade só pode ocorrer por sentença judicial transitada em julgado, processo administrativo, reprovação em avaliação de desempenho, e excesso de despesa com pagamento de pessoal.

No decorrer do trabalho, o objetivo é comprovar a prejudicialidade que o fim da estabilidade trará para a atividade pública e para o princípio da segurança jurídica, analisar a estabilidade como um todo englobada no ordenamento jurídico e defendê-la como direcionamento principal. Além disso, tratar dos conceitos e trazer os problemas que isso pode gerar na atividade pública.

A problematização do tema será debatida em até que ponto a retirada da estabilidade do servidor público e a relativização dos princípios constitucionalmente assegurados poderá precarizar e interromper o serviço público.

Portanto, para melhor compreensão do tema, serão analisadas diversas questões problemáticas e suas repercussões, que já estão sendo discutidas pela população e têm gerado opiniões controversas, pois existem amplos posicionamentos políticos, constitucionais e jurídicos.

No primeiro capítulo, aborda-se a relação entre o concurso público e o aprimoramento e qualidade das atividades exercidas. Trata-se da noção de concurso público de forma geral com uma abordagem através dos princípios que regem a atividade estatal.

Já no segundo, analisa-se a relação entre a estabilidade do servidor e a imparcialidade de seus atos. Enfatiza-se a importância da estabilidade do servidor público como forma de garantia de neutralidade e autonomia no cumprimento da atividade administrativa desempenhada.

No terceiro capítulo, serão abordados os elementos objetivos da falta de qualidade no serviço público. Menciona-se a questão do serviço prestado pelo Estado de qualidade, assim como, seus sistemas de aferição e controle.

A pesquisa será desenvolvida pelo método hipotético-dedutivo uma vez que o pesquisador pretende eleger um conjunto de proposições hipotéticas, e a abordagem do objeto desse estudo jurídico será baseado em doutrinas, jurisprudência, projetos de lei e bibliografia pertinente à temática em foco.

A abordagem do objeto da pesquisa será qualitativa uma vez que a pretensão é mapear a bibliografia pertinente à temática em foco – legislação, doutrina e jurisprudência – para sustentar os argumentos que melhor se coadunam a tese.

1. A RELAÇÃO ENTRE O CONCURSO PÚBLICO E O APRIMORAMENTO NA QUALIDADE DAS ATIVIDADES EXERCIDAS.

O concurso público é um processo seletivo que permite o acesso a emprego ou a cargo público de modo amplo e democrático. É um procedimento impessoal em que é assegurada a igualdade de oportunidades a todos interessados em concorrer para exercer as atribuições oferecidas pelo Estado, a quem incumbirá identificar e selecionar os mais adequados mediante critérios objetivos.

Os primeiros registros históricos de concursos públicos provêm da China antiga, por volta de 2.300 a.C, em que há registro de que os oficiais militares, após três anos de serviço, eram submetidos a novos testes físicos e, dependendo do resultado, eram promovidos ou dispensados.¹

O Estado Democrático de Direito não pode ser amoldado a certas condutas estatais que se voltam para a particularidade de uns ou interesse escuso de outros. O artigo 37, inciso II da CRFB/88² é um dos corolários do Estado Democrático de Direito que prevê:

A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Comparado ao texto constitucional anterior, o de 1988³ foi bem mais detalhista ao disciplinar a admissão de pessoal pelo setor público. O art. 37 da Constituição de 1988⁴ enumerou, logo em seu caput, os princípios regedores da Administração Pública direta e indireta, de todas as esferas da Federação, que são: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, aos quais foi acrescido o princípio da eficiência, por força da Emenda Constitucional nº 19/98⁵, princípios esses que a toda evidência devem nortear a ação do administrador público também na admissão de pessoal.

¹ FIUZA, Michele. A origem do concurso Público. Disponível em <<http://www.sbpcnet.org.br/livro/64ra/resumos/resumos/6228.htm>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br.htm>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

³BRASIL, op. cit., nota 2.

⁴Ibid.

⁵BRASIL. *Emenda constitucional n. 19/98*. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br.htm>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

O constituinte de 1988, na redação do inciso II do art. 37 da Carta⁶, não deixa brechas a expedientes interpretativos que viessem, uma vez mais, ferir de morte o critério meritocrático da admissão de servidores. Para tanto, além de aludir a cargos e empregos, impôs, por força do caput do citado artigo, a realização de concursos públicos em todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta de todos os entes da Federação.⁷

A história demonstra que o processo de preenchimento de cargos e funções públicas no Brasil sempre foi fortemente marcado por critérios pessoais, relacionados a laços de parentesco, amizade ou orientação política.

Conquanto o instituto do concurso público tenha marcado presença nos textos constitucionais pátrios desde 1934, houve resistência à sua implantação tanto por parte do administrador quanto por parte do próprio legislador, sempre disposto a criar exceções à regra do ingresso pelo mérito.

Para que a vontade do constituinte de 1988 fosse cumprida, revelou-se de fundamental importância a postura assumida, nos primeiros anos de vigência da Carta, pelo STF e, no plano do controle externo da Administração Pública Federal, pelo Tribunal de Contas da União. Sem uma postura firme dessas Cortes, os esforços moralizadores teriam sucumbido à força implacável do costume. Afinal, pela primeira vez na história brasileira, um texto constitucional previa, de forma inequívoca, a universalização do critério do mérito para ingresso no serviço público. Como restou assinalado, diversas tentativas de burlar a regra do concurso foram coibidas pelo STF.

Apesar de ser a contratação sem concurso público um fenômeno complexo e transdisciplinar, ela, como qualquer atividade dentro de uma sociedade e, sobretudo, qualquer atuação de entes públicos, está vinculada intimamente às disposições e princípios constitucionais.

Naturalmente, maior ainda é a vinculação da atuação Estatal, exercida diretamente pela Administração Pública por entidade pública ou mesmo por entidades privadas à persecução do interesse público. Essa persecução do interesse público é justamente o objeto que distingue a administração pública da administração privada. Enquanto a primeira visa (ou deve visar) somente ao interesse da coletividade, a segunda ambiciona promover e proteger interesses

⁶BRASIL, op. cit., nota 2.

⁷SENADO FEDERAL. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/concurso-publico-avancos-e-retrocessos>. Acesso em: 05 abr. 2019.

individuais. É inegável o nível de vinculação que a Administração possui em relação a este princípio na sua atuação. Nas palavras da professora Maria João Estorninho,⁸ “o interesse público é indissociável de toda e qualquer atividade administrativa”. Portanto, é inexorável que a Administração identifique o dever de persecução do interesse público.

O princípio da eficiência e o princípio da boa administração, guardam importante relação com a cláusula de Estado de Bem-estar comum ao modelo de Estado Social. Certamente sob o signo da legalidade, cabe à administração buscar os meios mais adequados e racionais para o melhor desempenho e cumprimento das tarefas públicas.

O princípio da eficiência foi inserido de forma explícita na CRFB/88 por meio da Emenda Constitucional nº 19 de 1998⁹. Foi introduzido com a finalidade de buscar os melhores resultados para a Administração e é utilizado juntamente com os outros princípios, visando a garantia da prestação de serviços adequada e com qualidade a todos os cidadãos.

A sociedade não organiza e mantém o Estado para que seja ineficiente, apesar de os problemas serem encontrados em vários setores da Administração Pública e em setores privados.

Para José dos Santos Carvalho Filho¹⁰:

Não é difícil perceber que a inserção desse princípio revela o descontentamento da sociedade diante de sua antiga impotência para lutar contra a deficiente prestação de tantos serviços públicos, que incontáveis prejuízos já causou aos usuários.

Ser eficiente é dever da administração estatal ao cumprir seus encargos e desempenhar suas funções. É um conjunto de deveres-poderes que lhe comete a sociedade por meio da Constituição e das leis, em prol da satisfação das necessidades públicas. Há de ser o dever induzido e cobrado pelas instituições próprias, internas e externas da Administração, mediante ações e mecanismos que se incorporam ao dia a dia da atividade administrativa. Isso implica renovação de posturas individuais e coletivas.¹¹

O princípio da eficiência também pode ser analisado por meio da adoção de providências para tornar efetivos o treinamento e a reciclagem de pessoal em todos os níveis da Administração. Não basta à boa seleção dos servidores públicos, a aprovação em concurso.

⁸ESTORNINHO, Maria João. A fuga para o direito privado: *contributo para o estudo da actividade de direito privado da administração pública*. Rio de Janeiro. Ed. Almedina. 2 ed., 2009, p. 167.

⁹BRASIL, op. cit., nota 5.

¹⁰CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Ed. Lumen Juris, 2 ed., 1998, p. 15.

¹¹PEREIRA JUNIOR, Jesse Torres. *Da reforma administrativa constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p.20.

Por essas e outras razões, a inclusão do princípio da eficiência no art. 37 da CRFB/88¹², vislumbra reforçar os princípios sob os quais o administrador público maneja sua responsabilidade funcional e sua capacidade profissional para obter os melhores resultados com os meios que dispõe, em favor do interesse público.

Para que seja assegurada a aplicação do princípio da eficiência é necessária, por sua vez, a fiscalização na prestação de serviço, devendo ser verificado o desempenho dos servidores por meio da chefia imediata, mediante avaliações periódicas, como também por meio de reclamações realizadas pelos usuários nas ouvidorias.

O fenômeno da flexibilização do regime de contratação do funcionalismo público, todavia, encontra alguns limites, existindo setores públicos que não podem estar sujeitos a uma contratação direta, pela transferência da titularidade de entidade pública para o setor privado; nem à transferência da gestão de determinadas tarefas a particulares. Existem setores público que são absolutamente incompatíveis com a utilização de instrumentos jurídico-privados.

As limitações do concurso público não podem ser encaradas da mesma forma em todo o setor administrativo, tendo de ser reconhecidos diferentes limites no que se refere à suscetibilidade da flexibilização no setor público de natureza não econômica e no setor público de natureza econômica.

Ainda assim é importante destacar que algumas vinculações limitadoras são comuns a ambos os setores, como são os casos da cláusula de bem-estar e da juridicidade, que significa que qualquer flexibilização só poderá ser efetuada se baseada em lei ou ato administrativo concretizador de lei que habilite o processo.

Em primeiro lugar é necessário se ter em foco que a alteração nas regras do funcionalismo público pode ser entendida sob uma série de perspectivas. Portanto, pode-se identificar que se trata de um fenômeno complexo, composto por uma série de diferentes atos e sentidos. Inclusive não está apenas restrita a conceitos e valores eminentemente jurídicos, mas também de uma realidade transdisciplinar.

A partir daí, pode-se questionar se a transferência de certas atividades administrativas, que atualmente são exercidas exclusivamente pelos servidores, em regra estáveis, por particulares contratados seria a melhor opção para o serviço público.

Deve-se ressaltar que o regramento da estabilidade, que é prevista no art. 41 da CRFB/88¹³, passou por diversas modificações ao longo dos anos. A Emenda Constitucional

¹²BRASIL, op. cit., nota 2.

¹³ Ibid.

19¹⁴ trouxe duas modificações: elevou para três anos o tempo de exercício necessário à aquisição da estabilidade e tornou a tornou prerrogativa exclusiva dos servidores nomeados para cargo de provimento efetivo.

O art. 41 §1º da CRFB/88¹⁵ prevê ainda que o servidor público estável só perderá o cargo nos seguintes: em virtude de sentença judicial transitada em julgado; mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa e mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

Dessa forma, observa-se que mesmo estável o servidor público poderá ser dispensado por alguns motivos, como por exemplo, por falta grave ou insuficiência de desempenho, mediante processo administrativo ou judicial.

Portanto, após demasiada análise da estabilidade e do princípio da eficiência, pode-se concluir que o instituto é uma garantia fundamental para o bom desenvolvimento do serviço público e para a independência do servidor, que deve agir só em função da lei e praticar os atos administrativos que lhe couberem sem o receio e a insegurança de desagradar ao chefe imediato ou a terceiros.

O fim da estabilidade, que já é um direito estabelecido constitucionalmente, pode gerar um retrocesso para a atividade pública e a ruptura do princípio da segurança jurídica e poderia deixar o servidor à mercê de interesses privados.

Outros retrocessos que poderiam surgir com a queda da estabilidade seriam: a violação ao princípio da continuidade do serviço público e da independência funcional, pois a atividade estatal não pode ser interrompida ou ser exercida com parcialidade a cada mudança de governo.

Tal fato geraria um grande prejuízo para as pessoas que utilizam esses serviços, pois além de existir muita demanda na prestação da atividade pública, o destinatário final do serviço, que é a população, poderia até perder um direito em decorrência do lapso temporal, caso sua prestação fosse interrompida.

2. A RELAÇÃO ENTRE A ESTABILIDADE DO SERVIDOR E A IMPARCIALIDADE DE SEUS ATOS.

A princípio, pode-se dizer que o serviço público é muito atrativo em razão da estabilidade profissional, pois proporciona tranquilidade em termos de planejamento de vida.

¹⁴BRASIL, op. cit., nota 2.

¹⁵Ibid

Além disso, em razão dos planos de carreira que geram aumento de remuneração, de acordo com a antiguidade e qualificação do servidor.

Conforme o princípio da impessoalidade, quem deseja ingressar numa carreira pública deve, em primeiro lugar, ser aprovado em um concurso público específico para a função a ser exercida, como prevê o artigo 37 II da nossa Carta Magna¹⁶. Os servidores públicos, nomeados mediante aprovação em concurso público, submetem-se a um regime jurídico próprio concretizado por meio de uma lei específica chamada “Estatuto” e trabalham para pessoas jurídicas de direito público.

Para melhor compreensão da estabilidade que é destinada apenas aos servidores efetivos, vale a pena conceituá-la. É a garantia de permanência no cargo público para o desempenho livre das funções, que dele são inerentes, sem a preocupação com as pressões hierárquicas, bem como para assegurar a eficácia do princípio da impessoalidade nas relações públicas. Em resumo: o servidor público é estável para que possa exercer sua atividade sem a preocupação de perder o cargo por conta de quaisquer questões pessoais oriundas do relacionamento com seus superiores hierárquicos.

No que diz respeito à segurança como fator relevante para o desempenho dos encargos do servidor público, a estabilidade tem o objetivo de isentá-lo de perseguições políticas ou pressões no ambiente de trabalho. Ela está prevista no artigo 41 da CRFB¹⁷. O *caput* desse dispositivo estabelece como critérios para a aquisição da estabilidade a aprovação prévia em concurso público e o exercício efetivo de três anos dos servidores mais aprovação em estágio probatório desde que nomeados para o exercício de cargo de provimento efetivo.

No entanto, é importante ressaltar, como já mencionado, que mesmo após a estabilidade o servidor público pode perder o cargo público.

No Brasil, viu-se a necessidade de criar um mecanismo capaz de estabilizar o serviço e o servidor público diante dos problemas advindos da alternância partidária no comando do Estado. Após o pleito eleitoral, os novos governantes efetuavam mudanças no quadro de pessoal, promovendo a exclusão dos opositoristas, gerando grandes prejuízos à prestação dos serviços e, principalmente, seu prosseguimento e contiguidade¹⁸. A criação do instituto da estabilidade do servidor, portanto, tem base no princípio da continuidade, também chamado

¹⁶BRASIL, op. cit., nota 2.

¹⁷BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constituição da República Federativa do Brasil. Atualizada até a E.C n. 99/2017. Brasília 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoconstituicao/anexo/cf.pdf>> Acesso em: 10 abr. 2019.

¹⁸MARTINS, Lasier. Disponível em: <<https://static.congressoemfoco.uol.com.br/2017/09/LasierMartins.pdf>>. Acesso em 20 abr. 2019.

de princípio da permanência¹⁹, que consiste na proibição da interrupção total do desempenho de atividades do serviço público prestadas à população. E é bom lembrar que, com a criação desse instituto, encerraram-se as demissões em massa de agentes públicos e garantiu-se a continuidade dos serviços primordiais à sociedade, e proporcionou-se certa independência à Administração Pública nas funções exercidas.²⁰

Assim, pode-se dizer que o instituto da estabilidade tem estrita relação com o princípio da impessoalidade da atuação funcional do servidor público. Caso o instituto deixasse de existir, a atuação funcional poderia ficar sujeita a questões políticas de governo e subordinação às vontades pessoais do superior hierárquico. A atuação do agente público deixaria de ser respaldada no interesse público e passaria a se basear em interesses privados. Esse é apenas um dos problemas que existiriam com a troca do regime jurídico administrativo.

Tenha-se a lição de José Jairo Gomes:²¹

Ao realizarem seus misteres, os agentes públicos devem sempre guardar obediência aos princípios constitucionais regentes de suas atividades, nomeadamente os previstos no artigo 37 da Lei Maior, entre os quais avultam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, licitação e o concurso público. A ação administrativo-estatal deve necessariamente pautar-se pelo atendimento do interesse público. Este é conceituado por Bandeira de Mello (2002, p. 71) como “resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem”. Esclarece o renomado administrativista que os interesses públicos, na verdade, correspondem à dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, consistem no plexo dos interesses individuais enquanto partícipes da sociedade, esta entificada no Estado.

Outro problema que surgiria seria a qualidade da prestação do serviço uma vez que o particular só visa ao lucro enquanto o Estado visa ao interesse público. Em relação a isso, também pode-se mencionar que o concurso público atua como uma forma de seleção de pessoas mais bem preparadas para a prestação da atividade pública. Além de tudo, o candidato aprovado passa por outras fases do certame para aferir se está apto a exercer a função pública. Em razão disso, verifica-se que os critérios de aprovação são bastante rigorosos e objetivam selecionar os mais capacitados de forma impessoal.

Após a seleção sem subjetividade do agente público, esse servidor deverá atuar de forma imparcial respeitando o princípio constitucional da impessoalidade, o qual delimita a atuação da Administração Pública.

¹⁹ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999, p.109.

²⁰CAMARGO, Rodrigo. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/fim-da-estabilidade-de-servidores-publicos-discutida-no-congresso-e-inconstitucional-apontam-advogados/>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

²¹GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 8 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012, p. 532.

O princípio citado anteriormente possui dois sentidos de interpretação, um que deve ser observado em relação aos administrados, e outro com relação à própria administração pública.

No primeiro caso, exige-se da administração pública uma atuação que atenda aos interesses da coletividade, e não em favor ou contra alguém específico. Logo, a administração pública deve agir sempre de forma impessoal para buscar atingir a toda a sociedade.

Neste sentido, tem-se os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:²²

No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento. Aplicação desse princípio encontra-se, por exemplo, no artigo 100 da Constituição, referente aos precatórios judiciais; o dispositivo proíbe a designação de pessoas ou de casos nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim.

Entende-se que o princípio da impessoalidade se trata de um dos princípios da administração pública, conforme já mencionado, está previsto no artigo 37, caput, da CRFB²³, rege toda a sua estrutura e atuação da Administração Pública, com a proteção aos direitos individuais e coletivos da atuação do Estado a fim de assegurar o interesse público.

De acordo com o que foi exposto ao longo do capítulo, pode-se concluir que o instituto da estabilidade é uma forma de assegurar a imparcialidade na atuação do servidor público, garantindo que o agente atue sempre priorizando o interesse público e não se sujeitando aos desmandos de interesses privados.

3. ELEMENTOS OBJETIVOS DE FALTA DE QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO.

Pode-se dizer que é justamente sobre esta questão, que incide o princípio da eficiência. Pode também ser entendido não como princípio, mas sim como finalidade e resultado, enfim, como meta atingida em virtude de uma causa. Pode, ainda, ser desmembrado e feito isso, encontram-se outras variantes, que são elementos importantes e imprescindíveis à gestão e qualidade do serviço público, tais como: qualidade, celeridade e simplificação.

A eficiência deve ser interpretada sob seus vários aspectos, podendo representar, no primeiro momento, qualidade e no segundo, uma ação eficaz ou ainda no terceiro momento,

²²DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo* – 27. Ed. – São Paulo: Atlas, 2014, p. 68.

²³BRASIL, op. cit., nota 2.

pode ganhar a configuração de atividade dinâmica que não gera prejuízo.

A questão do serviço público de qualidade é normatizado no Brasil, bem como, seu sistema de controle e verificação, tanto que a Emenda Constitucional de nº 20/1998²⁴, que deu nova redação ao artigo 74, II, preceitua a avaliação da eficácia e eficiência do serviço público. Aqui, devemos ressaltar que, ainda que atividade desenvolvida para a prestação do serviço público não deva gerar lucro, coerentemente, e não deve em prol disso, estar fadada a causar prejuízo. Essa compreensão, faz buscar na expressão dinamismo, a realidade de que, essa deva ser entendida não só como mera atividade essencial e incessante, mas também como, atividade essencial exercida em tempo hábil, capaz de se adequar às maiores exigências e voltada ao aprimoramento visando a um bom resultado.²⁵

Para melhor esclarecimento do tema, deve-se tratar de dois institutos que surgiram no ordenamento constitucional por meio da Emenda Constitucional nº 19/98²⁶ como forma de representação do princípio da eficiência: a avaliação periódica de desempenho e a avaliação especial de especial de desempenho.

Nesses institutos de avaliação do trabalho do servidor são aferidos critérios objetivos da falta de qualidade do serviço público. Tratam-se das normas constitucionais que mais afastaram o instituto da estabilidade do servidor público, haja vista que apesar de já ter adquirido a estabilidade e passado pelo estágio probatório, ainda terá que passar anualmente ou semestralmente por avaliação, para ratificar a sua continuidade no serviço público.

Do ponto de vista prático, a avaliação periódica de desempenho carece de fundamentos para a sua própria existência. Tentou o legislador fazer uma analogia à avaliação especial ou final de desempenho, que é realizada, geralmente, de acordo com as leis que dispõem sobre os estatutos dos servidores públicos, nos quatro últimos meses antes de se completar os 3 (três) anos exigidos de efetivo exercício. Essa avaliação possui razão de ser, no sentido em que é analisada a aptidão do servidor bem como as condições para a sua permanência no funcionalismo público, sendo um dos requisitos para a aquisição da estabilidade.

A avaliação especial de desempenho, também chamada de avaliação final de desempenho, caracteriza-se como condição para a obtenção da estabilidade. Caso o servidor

²⁴ BRASIL. Emenda constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br.htm>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

²⁵ DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. *Tudo Sobre a Reforma Administrativa e as Mudanças Constitucionais*. Coletânea Administrativa Pública. Brasília: Brasília Jurídica, v.4, 1998, p.6.

²⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emenda constitucional nº 01/69. Brasília - DF. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br.htm>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

não seja bem avaliado, ele será exonerado do cargo. No entanto, gozará de ampla defesa durante o processo administrativo.

No caso da avaliação periódica de desempenho, verifica-se uma contradição nos próprios termos: como poderia ser realizada uma efetiva análise da eficiência do servidor adotando-se como base o período de um ano? Que critérios norteariam as leis que regulamentassem a referida avaliação?

A priori, essa avaliação é caracterizada como ato declaratório, no qual a baixa produtividade e a insuficiência de desempenho do servidor serão declaradas por ato da autoridade competente partindo-se da análise de certos critérios.

Com referência a tais critérios, Edmir Netto de Araújo²⁷ leciona sobre a avaliação periódica de desempenho:

Seu objetivo é avaliar periodicamente, por critérios técnicos e supostamente objetivos, as condições de aptidão, desenvolvimento funcional e a eficiência dos serviços realizados pelo servidor. O perigo é que tais critérios objetivos se transformem em subjetivos, pessoais ou políticos, como tantas vezes já se viu em procedimentos de avaliação para promoções realizados pela Administração.

Quando as Câmaras de Vereadores e Assembleias Legislativas pelo país começarem a formular as leis específicas sobre o tema, cuja previsão está inserida no art. 41 da CFFB/88²⁸, disciplinando sobre os critérios de avaliação, será que serão apenas objetivos?

Na prática, os critérios objetivos analisados são: assiduidade, eficiência, bem como, responsabilidade, disciplina, relacionamento interpessoal e potencial. Tudo é avaliado por uma comissão especial. No entanto, a própria formação da comissão especial já se torna passível de crítica, visto que um dos membros será o próprio superior hierárquico do servidor. Em casos explícitos de conflito existente entre superior e o servidor estável, é quase que inafastável a ideia de que o primeiro possa não separar a relação profissional/pessoal, adotando para a realização da avaliação periódica de desempenho critérios extremamente subjetivos.

A grande controvérsia reside na composição da comissão, em que o chefe do servidor avaliado fará parte, o que pode ocasionar, a depender do caso concreto, a interferência dos requisitos subjetivos, sejam eles positivos ou negativos. O chefe imediato poderia ser ouvido pela comissão ou apresentar relatório, mas não figurar como um de seus membros, pois certamente, não atuará de forma imparcial. Isso pode fazer com que a avaliação seja feita fora

²⁷ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 295.

²⁸BRASIL, op. cit., nota 2.

das idealizações anteriormente definidas, ou seja, sem a adoção de critérios objetivos para a sua realização.²⁹

Dessa forma, pode-se dizer que há uma imprecisão em determinar de que forma o resultado da avaliação desvinculará o servidor público estável do serviço público. A CRFB³⁰, assim como a lei supracitada preveem a exoneração em caso de não satisfeitos os critérios do estágio probatório. Há a exoneração depois da ocorrência de uma avaliação especial de desempenho após os três anos de período aquisitivo da estabilidade. Por outro lado, os governantes visam a regulamentar a avaliação periódica de desempenho, que poderia ser considerada como uma nova espécie exoneratória.

De acordo com a nova proposta de reforma administrativa que ainda está sendo analisada, a avaliação periódica de desempenho passaria a ser melhor regulamentada.

A regulamentação dessa avaliação tem a proposta de flexibilizar a estabilidade, permitindo com isso, a retirada de servidores públicos que prestam a atividade administrativa de forma ineficiente e desidiosa.

CONCLUSÃO

Conforme o que se propôs, esse trabalho demonstrou a falta de regulamentação da perda da estabilidade dos servidores públicos nas hipóteses de desempenho insuficiente em avaliação periódica.

Debateu-se, além da falta de regulamentação legislativa da avaliação periódica, a discussão sobre a retirada da previsão constitucional da estabilidade.

O tema do trabalho vem sendo debatido no âmbito social e legislativo por meio de projetos de lei. Pode-se perceber que existe divergência de opiniões sobre a regulamentação da avaliação periódica, a qual serviria de instrumento de fiscalização da eficiência da prestação de serviço público do servidor público, assim como também se discute sobre a retirada do instituto da estabilidade do texto constitucional, já que não existe direito adquirido à regime jurídico administrativo.

Como visto anteriormente, em relação à avaliação periódica de desempenho, apenas um conceito insuficiente não terá o condão de exonerar o servidor estável. Esse desligamento do serviço público ocorrerá quando o servidor estável for avaliado com desempenho aquém do

²⁹COUTINHO, Ana Luísa Cellino. A Estabilidade do Servidor Público na Reforma Administrativa. Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado de Pernambuco – ESMAPE. Recife. v.4. nº 9. Jan/Jun 1999.,p.5.

³⁰BRASIL, op. cit., nota 2.

necessário em duas avaliações consecutivas ou em três alternadas. No caso das avaliações alternadas de desempenho insuficiente, elas devem ocorrer nas últimas cinco avaliações. Ou seja, caso o servidor estável seja avaliado com desempenho insuficiente em três avaliações alternadas, de cinco feitas, ele perderá a estabilidade. O mesmo ocorrerá quando seja avaliado com desempenho insuficiente em duas avaliações seguidas.

A grande dúvida que surge a partir desta avaliação, seria quanto a imparcialidade da comissão responsável pela aferição do cumprimento dos critérios objetivos. Sendo uma comissão composta, inclusive pelo superior hierárquico, não há como se afirmar imparcialidade absoluta, o que poderia gerar uma perseguição camuflada baseada na análise de critérios subjetivos.

Outra questão que se levanta gira em torno da independência funcional trazida pela estabilidade. O servidor estável não precisa ficar à mercê dos mandos e desmandos abusivos de um superior hierárquico, tendo o dever funcional de denunciar qualquer conduta manifestamente ilegal presenciada na prestação do serviço público.

Pode-se dizer que a independência funcional é um pressuposto da democracia previsto constitucionalmente. Para melhor definir o significado e a abrangência do citado princípio, primeiramente é necessário mencionar que a independência funcional se refere tanto à instituição como um todo (independência externa ou orgânica), como a cada membro individualmente (independência interna). Em seu aspecto externo, significa que, no âmbito de suas atribuições, o órgão atua sem interferência de nenhum outro órgão ou Poder. Em seu caráter interno, a independência funcional torna os membros da instituição vinculados apenas à sua consciência jurídica e guiados tão somente pela CRFB/88 e pelas leis em geral, não havendo, no desempenho de suas atividades funcionais, hierarquia ou subordinação entre membros, órgãos ou instâncias internas da instituição.

Por fim, convém ressaltar que a própria democracia, conquistada com inspirações sociais, não pode subsistir com a pressão sobre a atividade fim dos profissionais que foram talhados para protegê-la. O maior prejudicado certamente seria o cidadão. Não há viabilidade de democracia sadia sem garantir liberdade de atuação do Poder da Sociedade.

Além dos argumentos dispostos acima, discute-se, ainda, o princípio da eficiência do servidor público. A queda da estabilidade, reduziria consideravelmente a procura e preparação para um concurso público. O certame é um critério objetivo de seleção de pessoas mais bem preparadas para o desempenho da atividade administrativa. Sem um critério eficaz e objetivo de seleção o serviço público acabaria preenchido por critérios pessoais de acordo com os interesses de cada governo.

A partir destas considerações, também se abordou o princípio da continuidade do serviço público. De acordo com esse princípio, a atividade administrativa é prestada de forma contínua e sem interrupções. Se a prestação de tais atividades ficasse subordinada a cada mudança de governo com a entrada e saída de pessoas selecionadas de acordo com interesses particulares, não seria possível manter uma prestação ininterrupta do serviço público.

Dessa forma, pode-se concluir após todas as discussões trazidas ao longo do trabalho, que a perda da estabilidade poderá retroagir a qualidade do serviço público e tornar precária e ineficaz a sua prestação.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 19/98*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 04 abr. 2019.

_____. *Constituição Federal* 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 jul 2019.

Congresso em Foco. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/fim-da-estabilidade-de-servidores-publicos-discutida-no-congresso-e-inconstitucional-apontam-advogados/>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

_____. Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/concurso-publico-avancos-e-retrocessos>>. Acesso em: 05 abr. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

CONSTITUIÇÃO-COMPILADO. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br.htm>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

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

ESTORNINHO, Maria João. *A fuga para o direito privado: contributo para o estudo da actividade de direito privado da administração pública*. 2 ed. São Paulo: Almedina, 2009.

GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 8ª ed. rev. atual. e ampl. - São Paulo: Atlas, 2012.

MORAES, Alexandre de, *Direito Constitucional*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PEREIRA JÚNIOR; Jessé Torres. *Da reforma administrativa constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

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