



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO DO SERVIDOR PÚBLICO COMO  
FATOR DECISIVO AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO

Daniele Gomes Oliveira

Rio de Janeiro  
2019

DANIELE GOMES OLIVEIRA

AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO DO SERVIDOR PÚBLICO COMO  
FATOR DECISIVO AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO

Artigo científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Maria Carolina Amorim Cancellata de Amorim  
Ubirajara da Fonseca Neto

Rio de Janeiro  
2019

## AValiação Periódica de Desempenho do Servidor Público como Fator Decisivo ao Princípio da Eficiência no Serviço Público

Daniele Gomes Oliveira

Graduada pela Universidade de Nova Iguaçu.  
Advogada. Pós-Graduada em Processo Civil  
pela Universidade Cândido Mendes.

**Resumo** – O presente trabalho tem como finalidade trazer à reflexão o conteúdo da Emenda Constitucional nº 19/98, concernente ao princípio da eficiência, tendo em vista a perda da estabilidade em razão dos critérios da avaliação periódica de desempenho. Será feita uma análise histórica sobre o modelo gerencial da Administração Pública, trazendo ao debate suas vantagens e desvantagens. Por fim, será verificada a forma pela qual o princípio da eficiência permeia os atos da Administração Pública e como ele poderá influenciar no julgamento dos referidos servidores frente a uma futura nova lei complementar.

**Palavras – chave:** Avaliação Periódica de Desempenho. Servidor Público

**Sumário** – Introdução. 1. A relevância da Emenda Constitucional 19/98 para afastar o Estado Gerencial Brasileiro. 2. A atuação do servidor como essencial à eficiência do serviço público. 3. A importância da avaliação periódica de desempenho para eficiência no serviço público. Conclusão. Referências.

### INTRODUÇÃO

O trabalho apresentado visa à análise dos requisitos e critérios para aquisição da estabilidade do servidor público. Um dos critérios adotados será a aplicação do princípio da eficiência, utilizando a Emenda Constitucional nº 19/98. Será exposto a importância do servidor em prestar o serviço a sociedade com zelo e visando a aplicabilidade dos princípios insculpidos no art. 37 da CRFB/88, de suma importância será a análise da avaliação periódica de desempenho do servidor público, tanto para aquisição da estabilidade bem como para perda do cargo público na fase do estágio probatório.

No primeiro capítulo, será exposto, por meio de uma breve abordagem histórica, as Constituições Federais anteriores a de 1988, como forma de explicitar desde quando o conteúdo do artigo da 37 da CRFB/88 está contido em nosso ordenamento jurídico. Também será analisada a Emenda Constitucional nº 19/98 conhecida como a Reforma Administrativa.

No segundo capítulo, será questionada a atuação do servidor público para garantia do princípio da eficiência na prestação do serviço público à sociedade, cujo um dos pontos principais será a análise da produtividade desses agentes públicos, pois o grande problema enfrentado nos dias atuais é a aplicação do princípio da eficiência à conduta desses agentes, onde os órgãos públicos de maneira abrangente tem o dever de atender a sociedade com

transparência e agilidade para assim alcançar sempre a melhor solução para a contribuição na prestação do serviço público.

No último capítulo, será examinado se essa estabilidade destaca-se como o principal elemento para a garantia da permanência no serviço público reconhecida ao servidor estatutário, ocupante de cargo efetivo, após 3 anos de efetivo exercício na função, período esse denominado de estágio probatório, sendo um dos requisitos para aquisição da estabilidade na avaliação periódica de desempenho.

O objetivo do estudo será indicar os critérios para avaliação do servidor, se essa avaliação é confirmada baseada na imparcialidade tanto do chefe imediato quanto de uma comissão.

A problematização do tema surgirá em até que ponto essa avaliação mantém a sua efetividade e sua função, como por exemplo, o comprometimento do servidor em trabalhar visando sempre o interesse público, bem como achar que a estabilidade gerará um cargo eterno, como forma de buscar o serviço público para aquisição de uma aposentadoria confortável.

O método utilizado na pesquisa será o hipotético-dedutivo, já que foi identificado um conjunto de proposições hipotéticas que funcionam como premissas para analisar o problema aqui apresentado.

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

## 1. A RELEVÂNCIA DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/98 PARA AFASTAR O ESTADO GERENCIAL BRASILEIRO

O art. 41 CRFB/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98<sup>1</sup>, trata do instituto da estabilidade no serviço público, reconhecido ao servidor público que cumpra os requisitos constitucionais, onde lhe é dada a garantia de permanência no serviço, no qual só o perderá nas hipóteses previstas constitucionalmente.

Sendo que, tanto nas constituições anteriores a de 1988, quanto na atual, a perda do cargo só ocorre mediante sentença judicial ou processo administrativo em que fosse assegurada a ampla defesa e o contraditório. A partir da Emenda Constitucional nº 19/98<sup>2</sup> surgiram outras

---

<sup>1</sup>BRASIL. *Emenda Constitucional nº 19/98*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2019.

<sup>2</sup>BRASIL. op. cit., nota 1.

possibilidades para perda da estabilidade.

A estabilidade não foi garantida pela Constituição do Império em 1824, ao contrário da vitaliciedade garantida aos juizes, em seu art. 153<sup>3</sup>, em cujos termos “os Juizes de Direito serão perpétuos, o que todavia se não entende, que não possam ser mudados de uns para os outros lugares pelo tempo, e maneira, que a lei determinar”.

A garantia da vitaliciedade foi mantida em todas as constituições posteriores, bem como a omissão acerca da estabilidade dos servidores publicos.

A estabilidade somente foi presvista a primeira vez na Constituição de 1934, em seu art. 169<sup>4</sup> onde previa que “os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, em geral, depois de 10 anos de efetivo exercício, só poderão ser destituídos em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, regulado por lei, e no qual lhes será assegurada plena defesa”.

Que a Constituição Federal de 1988, em sua redação original, concernente à estabilidade, seguiu o mesmo tratamento da Constituição de 1967<sup>5</sup>, na qual, previu a estabilidade após dois anos de serviço; concedeu o benefício aos servidores nomeados por concurso público; só admitiu a perda do cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe fosse assegurada a ampla defesa.

A Emenda Constitucional nº 19/98<sup>6</sup>, conhecida como emenda da Reforma Administrativa, trouxe algumas modificações em seu art. 41, dentre elas a do § 4º onde exigiu o procedimento de avaliação periódica de desempenho para aquisição da estabilidade.

Em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi encaminhada uma proposta de Reforma Administrativa pelo Ministro Bresser-Pereira<sup>7</sup>, com a finalidade de que a atividade administrativa fosse mais adequada a atender a sociedade, cuja ideia era reduzir a estrutura do Estado, no sentido de desonerá-lo e criar novas formas do mesmo serviço público com custos menores.

Esse plano de reforma, como modelo gerencial, trouxe como meta a ideia de uma administração em resultados a serem atingidos, no qual o Estado executaria serviços públicos essenciais, liberando para a iniciativa privada o máximo possível de atividades. Esse modelo

<sup>3</sup>BRASIL. *Constituição Federal de 1824*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2019.

<sup>4</sup>BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em 12 ago. 2019.

<sup>5</sup>BRASIL. *Constituição Federal de 1967*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em 11 nov. 2019.

<sup>6</sup>BRASIL. op. cit., nota 1.

<sup>7</sup>FORUM ADMINISTRATIVO, Belo Horizonte: FAZ. – ano1, n.1, mar. 2001.

trouxe uma gestão mais eficiente, mais econômica e capaz de prestar um serviço público melhor.

Em consequência dessa reforma, a administração passou a ser gestora dos interesses públicos, criando políticas públicas com a aplicação direcionada do dinheiro público para obtenção da melhor relação custo benefício. Com a Emenda Constitucional nº 19/1998<sup>8</sup>, foi inserido o princípio da eficiência, art. 37 da CRFB/88<sup>9</sup>, a inserção desse dispositivo serviu como principal justificativa do governo para substituir a administração burocrática em uma administração gerencial, já que a opção em se ter uma administração gerencial tornaria o serviço público mais eficiente, conseqüentemente num melhor atendimento ao cidadão.

Citando Mafra Filho<sup>10</sup>, a administração gerencial seria aquela construída sobre bases que consideram o Estado uma grande empresa, cujos serviços são destinados aos seus clientes, os cidadãos, na eficiência dos serviços, na avaliação de desempenho e no controle de resultados estão suas principais características.

O modelo gerencial traz ideia de prestação de serviço eficiente, mais econômico e capaz de prestar um serviço público melhor, daí a relevância do chamado princípio da eficiência.

A Emenda Constitucional nº 19/1998<sup>11</sup> veio para revolucionar a Administração Pública brasileira, sendo essa, responsável por implantar no Brasil a Reforma Administrativa e indiretamente incluindo o plano de metas e resultados.

Segundo Jessé Torres Pereira Júnior<sup>12</sup>:

A reforma trazida pela Emenda 19 — deveras inovadora em alguns aspectos — não diverge, na essência de sua estrutura, da reforma administrativa veiculada pelo Decreto-lei nº 200, de 25.02.1967, esta, sim, pioneira na estrutura que arquitetou, embora também contasse com ensaios anteriores de reformas, na administração republicana. Embora não o admita, a Emenda 19 dá curso, em alguns pontos, a natural aperfeiçoamento do que começou há décadas, na Administração Pública brasileira. Em outros, repete, por vezes com renovada ênfase, conceitos trintenários no direito positivo brasileiro, em matéria de organização administrativa. O que tampouco deveria causar estranheza e ser negado, porque também faz parte do processo histórico.

O princípio da eficiência tanto serve para direcionar o agente público, como forma de planejamento da Administração Pública, para obtenção de melhores resultados.

---

<sup>8</sup>BRASIL. op. cit., nota 1.

<sup>9</sup>BRASIL. op. cit., nota 4.

<sup>10</sup>MAFRA FILHO; Francisco de Almeida Salles. *O servidor público e a reforma administrativa*. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 105.

<sup>11</sup>BRASIL. op. cit., nota 1.

<sup>12</sup>PEREIRA JÚNIOR; Jessé Torres. *Da reforma administrativa constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p.12.

Através dos ensinamentos da Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>13</sup>, fica claro que o princípio da eficiência deve ser analisado sob dois aspectos diferentes:

(I) o princípio da eficiência como sendo o melhor modo de atuação possível do servidor público no desempenho de suas atividades, visando obter melhores resultados; (II) o princípio da eficiência como sendo a melhor forma possível de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, também visando os melhores resultados.

Por sua vez, Diogo de Figueredo<sup>14</sup> traz o conceito de eficiência:

Entendida, assim, a eficiência administrativa, como a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, posta em plena satisfação dos administrados com menores custos para a sociedade, ela se apresenta, simultaneamente, como um atributo técnico da administração, como uma exigência ética atendida, no sentido weberiano de resultados, e, coroando a relação, como uma característica jurídica exigível, de boa administrados interesses públicos.

O princípio da eficiência serve de parâmetro para toda a Administração, seja pela economia na prestação do serviço público, seja na agilidade nos processos administrativos, mas não significa que esse princípio venha a ser a solução para resolver todos os problemas burocráticos e um órgão que preste o serviço público.

Portanto, não se deve deixar de observar o princípio da legalidade para aplicação do princípio da eficiência.

## 2. A ATUAÇÃO DO SERVIDOR COMO ESSENCIAL À EFICIÊNCIA DO SERVIÇO PÚBLICO.

Segundo Diogo de Figueiredo<sup>15</sup>, são servidores públicos, no sentido amplo, todos os indivíduos que estão em serviço civil remunerado das pessoas jurídicas de direito público: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, Territórios (quando existentes) e das respectivas autarquias incluídas as fundações públicas de natureza autárquica.

A estabilidade do servidor público é uma garantia de que esses não perderão o cargo imotivadamente, seja por questões políticas ou até mesmo por assédio do superior hierárquico, como também para a administração, que vê garantida a continuidade dos serviços públicos.

Nas palavras de Carmem Lúcia Antunes da Rocha<sup>16</sup>:

<sup>13</sup>DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 98.

<sup>14</sup>MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 116.

<sup>15</sup>MOREIRA NETO, op. cit., nota 14.

<sup>16</sup>ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais dos servidores públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 251-252.

(...) a estabilidade jurídica do vínculo administrativo firmado entre o servidor e o pessoal estatutário tem como finalidade, primeiramente, garantir a qualidade no serviço prestado por uma burocracia estatal democrática, impessoal e permanente. Tanto conjuga o profissionalismo que deve predominar no serviço público contemporâneo como profissionais que não são descartáveis com a impessoalidade, que impede práticas nepotistas e personalistas na Administração Pública (...).

O princípio da eficiência impõe a Administração Pública o dever de desempenhar as suas funções com rapidez, rendimento, de maneira a satisfazer os interesses dos administrados em particular e da sociedade de um modo geral.

Esse princípio surgiu no mundo jurídico com a ideia de prestação de serviço eficaz ligado a economicidade, como por exemplo, ser eficiente com a maior otimização de recursos. Não só recursos financeiros, como também a economicidade na literalidade da palavra.

O conceito de eficiência perpassa por diversas áreas de conhecimento humano, como a física, a economia e a administração<sup>17</sup>, e está vinculada sempre à ideia de utilização racional de recursos para o alcance de um determinado objetivo. Por isso, o conceito de eficiência supõe a realização de dois requisitos, a eficácia e a economicidade.

Assim, a noção de eficiência administrativa compõem-se de alguns elementos básicos tais como: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum; imparcialidade; neutralidade; transparência; participação e aproximação dos serviços públicos da população e descurocratização e busca de qualidade.<sup>18</sup>

A Emenda Constitucional nº 19/98<sup>19</sup> trouxe esse panorama de administração gerencial, no sentido de haver cobranças por resultados dos servidores, no qual subjetivamente se demonstrassem serem ineficientes, fossem demitidos dos seus cargos públicos.

Ocorre que, no mesmo ano da Reforma Administrativa, foi apresentado um Projeto de Lei Complementar nº 248/98<sup>20</sup> com a finalidade de regulamentar o art. 41, inciso III da CRFB/88, no qual é permitida a demissão do servidor público mesmo depois de ultrapassado os três anos para aquisição da estabilidade.

O Projeto de Lei em questão prevê que o servidor deverá se submeter à avaliação anual de desempenho, a qual obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e do contraditório e ampla defesa. Há uma preocupação legislativa para não violação

<sup>17</sup>RODRIGUES, Eduardo Azeredo. *O Princípio da Eficiência à Luz da Teoria dos princípios: aspectos dogmáticos de sua interpretação e aplicação*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2012, p. 23-32.

<sup>18</sup>NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma Administrativa e Burocracia: impacto da eficiência no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 205.

<sup>19</sup>BRASIL. op. cit., nota 1.

<sup>20</sup>BRASIL. *Projeto-Lei nº 248/98*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/Plp/plp248.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/Plp/plp248.htm)>. Acesso em: 10 jul 2019.



dos princípios constitucionais, pois, a necessidade em se observar o princípio da impessoalidade, já que esse pode ser vilado no caso concreto já que a avaliação está relacionado ao superior hierárquico.

Em consequência disso, a violação aos princípios do contraditório e ampla defesa, princípios que norteiam para a legítima perda do cargo do servidor estável, vale citar o art. 4º, § 2º, do Projeto-Lei nº 248/98<sup>21</sup>, que estabelece os critérios de julgamento da avaliação e o parágrafo 4º do mesmo artigo que estabelece o dever das entidades avaliadoras criarem uma escala de pontuação, mediante regulamento, em seus sistemas avaliativos. Essa escala tem de se submeter aos seguintes conceitos: 1- excelente; 2- bom; 3- regular; 4- insatisfatório. No parágrafo 5º é explicada a configuração do desempenho insatisfatório do servidor que ocorre quando a pontuação da avaliação, considerada a máxima permitida, seja igual ou inferior a quarenta por cento.

A indagação que surge é: até que ponto o administrador público estimula os seus servidores para que mantenham uma prestação de serviço de excelência dentro da sua estrutura para melhor atendimento à sociedade ou se apenas está em busca da eficiência a qualquer custo?

Essa Emenda tornou-se o instituto da eficiência para avaliação especial de desempenho, condição para aquisição da estabilidade, por uma comissão instituída para essa/ finalidade (art. 41, § 4º da CRFB/88)<sup>22</sup>.

Segundo Diogo de Figueredo<sup>23</sup>:

[...] enquanto durar o período confirmatório, o servidor fica sujeito à perda do cargo por exoneração, uma forma de desprovinimento que deverá ser necessariamente motivado, com base nas conclusões da comissão que concluir por sua incapacidade, insuficiência de desempenho ou inadaptação para o serviço público [...].

Observa-se que a estabilidade por vezes faz com que os servidores públicos que ocupem o cargo público não se preocupem em exercer a prestação do serviço público com excelência e cuidado. O estímulo para que se possa atender a sociedade poderia ou deveria se dar por cursos de capacitação e incentivos, para que fosse uma forma de melhor alcançar a melhoria no serviço público.

A termo, a estabilidade deveria ser vista não de forma de garantia ao cargo “eterno”, e sim de forma a visar a continuidade do serviço público, sabendo que as punições existem.

Essa avaliação é tratada como uma imposição voltada para Administração Pública, no

---

<sup>21</sup>BRASIL, op. Cit, nota 20.

<sup>22</sup>BRASIL. op. cit., nota 4

<sup>23</sup>MOREIRA NETO, Diogo de Figueredo. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 339.

sentido de que depende de providência a ser por ela adotada. Se não o fizer, a omissão poderá prejudicar a aquisição da estabilidade pelo servidor. Cumpridos os três anos de efetivo exercício, o servidor se tornará estável, com ou sem avaliação. Interpretação diversa poderia significar um incentivo à omissão da autoridade que, por alguma razão alheia ao objetivo do estágio probatório, quisesse impedir a aquisição da estabilidade.

Por isso mesmo, a exigência é, de certa forma, vazia, já que o não cumprimento da mesma nenhuma consequência negativa poderá acarretar ao servidor. A autoridade que se omitir é que poderá responder administrativamente e judicialmente pela omissão.

### 3. A IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO PARA EFICIÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO.

O desejo da sociedade é que a prestação do serviço público dê-se de acordo com a sua necessidade, já que essa é a maior detentora em pagamento dos tributos aos órgãos públicos.

Nos dias atuais, existe muito questionamento quanto à qualidade na prestação dos serviços públicos, visto que a sociedade anseia em encontrar uma boa prestação de serviços de maneira eficaz e menos onerosa.

A eficiência aproxima a sociedade da administração pública, visto que a atuação do administrador tem a finalidade de alcançar os interesses da sociedade, pois essa é causa da existência do Poder Público.

A eficiência é um dos elementos essenciais da moralidade administrativa, no qual se fundamenta na vedação ao desvio de poder por parte dos agentes públicos, tal qual a boa-fé veda o abuso de direito na órbita privada.<sup>24</sup> Portanto, uma conduta administrativa contrária a moralidade é aquela que tem como finalidade um fim estranho ao interesse público.

Todavia, todos os atos dos agentes públicos devem observar a normatização existente, o que inclui toda ordem de princípios, e não apenas o da moralidade, pois a probidade abrange a moralidade e os demais princípios administrativos.

Todos os princípios constitucionais devem ser respeitados, a probidade envolve a moralidade e os demais princípios da Administração Pública, sendo a ofensa a qualquer um desses institutos, a prática de um ato de improbidade administrativa.

De acordo com um artigo, a respeito do princípio da eficiência<sup>25</sup>, traz alguns

---

<sup>24</sup>DI PIETRO. op. cit., nota 13, p. 51.

<sup>25</sup>RODRIGUES, Raphael Silva. Apontamentos sobre o Alcance do Princípio da Eficiência no Âmbito do Processo Administrativo: a Força Normativa do Princípio da Eficiência em Face à Conduta dos Agentes Público. *Revista*

apontamentos no que concerne a produtividade do agente público, que segue:

As situações encontradas no serviço público, praticadas pelos agentes públicos, que prejudicam sua produtividade afetando diretamente a possibilidade de alcance do resultado a ser buscada com essa sua atuação. São exemplos de práticas ilegais e desleais pra com o Estado e com a sociedadeas justificativas enganosas sobre a não execução do serviço, a deslealdade para com o setor, a má qualidade na execução do serviço, a obediência cega á autoridade não importando se ela é antiética ou injusta, a humilhação às pessoas (cidadãos-usuários), os favoritismos, a falha em denunciar a ocorrência de práticas antiéticas e, ainda, a falta de cooperação com outras áreas do setor público, a inserção mo processoa dministrativo de práticas ilegais e a ausência de responsabilidade por práticas danosas (dolosas ou culposas).

Observe-se que o Ente (administrador) deveria formar uma comissão de uma maneira na qual os usuários da prestação do serviço publico pudessem mediar à atuação do servidor público, quanto ao seu comportamento, agilidade, confiança e a capacidade em administrar os conflitos surgidos no dia a dia de trabalho, bem como o respeito ao cidadão.

Em conjunto com o princípio da eficiência, a análise dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade corrobora para a qualidade do serviço na administração pública, já que o razoável se situa dentro dos limites do que é aceitável e a proporcionalidade impõe limitações à discricionariedade.

A avaliação periódica de desempenho, a princípio é caracterizada como um ato declaratório, no qual em caso de baixa produtividade ou insuficiência de desmpenho do servidão serão declarados pela autoridade competente, tendo como premissa a análise de alguns critérios.

Com relação a esses critérios, cabe citar Edmir Netto de Araújo<sup>26</sup> que diz respeito a avaliação periódica de desmpenho:

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 realizadas pela Administração.

Segundo um estudo feito por Ana Carla Abrão Costa<sup>27</sup>, no qual analisa os aspectos legais nos países europeus concernete as políticas de estabilidade para o servidor público mais flexíveis que o Brasil e que alguns se assemelham ao setor privado.

Por exemplo, na Alemanha, os empregados no setor público são divididos em

---

*Dialética de Direito Processual*, São Paulo, nº 120, p. 80-94, ano 2013.

<sup>26</sup>ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo. Saraiva, 2005, p. 295.

<sup>27</sup>COSTA ABRÃO, Ana Carla. *Reforma do Estado*. Disponível em <[https://fundacaoofhc.org.br/imagens/72/99/arq\\_17299.pdf](https://fundacaoofhc.org.br/imagens/72/99/arq_17299.pdf)>. Acesso em 07 out. 2019.

servidores civis (2/3) e empregados públicos (1/3). Os primeiros só podem ser demitidos em caso de má conduta severa e os segundo, tem statutos parecido com os funcionários do setor privado.

Na Suíça e França, é permitido demitir funcionários públicos quando o governo procura se reestruturar, o empregado recebe outras possibilidades de realocação ou indenização. Além disso, existem planos de aposentadoria antecipada.

No Reino Unido e na Holanda, é permitido demitir em diversos casos como baixo desempenho ou redundância da posição, mas, no primeiro país é respeitado o aviso prévio do contrato, a não ser em casos de violência. No segundo, deve-se apresentar uma notificação por escrito e respeitar o aviso prévio.

Seguindo os ensinamentos da professora, no Brasil falta a utilização de mecanismo de meritocracia no setor público nos vários estágios do ciclo de gestão de pessoas, já que a avaliação periódica de desempenho é pouco clara, não amparada por metas desafiadoras e nenhum critério de normatização.

A progressão na carreira pública é linear e vinculada preponderantemente ao tempo de serviço, dando peso irrelevante à performance individual. Existe pouca ou nenhuma vinculação das políticas de gestão de pessoas com mérito individual, limitando a busca por resultados individuais ou diferenciados.

A progressão e promoções são garantidas por lei, conseqüentemente, todos chegam ao topo mais cedo ou mais tarde.

A necessidade em se projetar metas e objetivos para os agentes públicos surge na importância de trazer um melhor atendimento ao usuário do serviço público. O administrador deve disponibilizar instrumentos para a sociedade avaliar essa prestação, já que o princípio da eficiência também garante a qualificação da atividade pública.

Quanto às funções do cargo público, ressalta-se que a qualificação para se alcançar um cargo público, vem especificado no edital do concurso público, logo se o futuro detentor desse cargo preenche os requisitos ele desde já aceitou as condições de ocupar esse lugar. O princípio da eficiência vai além de se escolher um cargo, pois esse novo servidor ao iniciar o estágio probatório ele saberá que deverá cumprir o estatuto a depender de qual instituição ele ingressará.

Alexandre de Moraes<sup>28</sup> leciona que a eficiência é o dever da administração pública e dos seus agentes de buscar a realização do bem comum, por meio da colocação em prática das

---

<sup>28</sup>MORAES, Alexandre de, *Direito Constitucional*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 483

suas competências, de maneira imparcial, neutra e transparente, participativa e eficaz, sem burocracia e na busca contínua da qualidade.

Ocorre que o art. 41, § 1º, III da CRFB/88<sup>29</sup>, que prevê a possibilidade da perda do cargo mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, não é autoaplicável, já que depende de Lei Complementar que o regule. Em mais de 20 anos de vigência da CRFB/88, a Lei Complementar que deve ser de âmbito nacional, não foi promulgada.

De certa forma, o dispositivo acaba sem fundamento, uma vez que existe dispositivo que prevê a perda do cargo, mediante demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (artigo 100 do Decreto-lei 200/67)<sup>30</sup>, além de penas mais brandas para o descumprimento dos deveres funcionais.

Segundo Carlos Ari Sunfeld e Ana Carla Abrão<sup>31</sup>, entendem que é preciso avaliar o desempenho dos servidores, cobrar resultados, dispensar quem não cumpre as obrigações de forma satisfatória e investir em capacitação.

Além disso, entendem que o Estado abre vagas para concurso público sem o devido planejamento e sem testar a competência adequadas à função a ser desempenhada. Após isso, a Administração Pública promove por critérios formais, de forma automática, e remunera sem vínculo com a produtividade, sabendo que em alguns casos as condições de trabalho são péssimas.

O atual modelo de funcionamento da máquina pública encontra-se falido pelo elevado custo, pela ineficiência além de não garantir uma boa gestão de pessoas, principal requisito para a prestação de um serviço melhor.

Em ato contínuo, uma parte dos problemas está na Constituição Federal de 1988, que adotou o regime estatutário como base do serviço público, fazendo com que a estabilidade se tornasse regra.

## CONCLUSÃO

O presente artigo utilizou o princípio introduzido na CRFB/88, vindo através da Emenda Constitucional nº 19/98, após a reforma constitucional no qual possui força normativa

---

<sup>29</sup>BRASIL. op. cit., nota 4.

<sup>30</sup>BRASIL. Decreto-Lei nº 200/67. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2019.

<sup>31</sup> SUNFELD, Carlos Ari. *Hora de reformar o RH do Estado*. Disponível em <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,hora-de-reformar-o-rh-do-estado,70002583603>>. Acesso em: 07 de out de 2019.

e é aplicável a todo e qualquer ato da Administração Pública.

Esse princípio apresenta dois aspectos interessantes, sendo um deles a atuação do agente público, o qual as atribuições se fundamenta em desempenhar atividades da melhor forma possível com ênfase em melhores resultados. O outro, é em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, visando também alcançar melhores resultados na prestação do serviço público.

A eficiência serviu de base para a reforma administrativa que previu a transposição do modelo burocrático, para uma administração gerencial, voltada ao controle de resultados.

Em consequência, inseriu-se o artigo 41, §1º, III na CRFB/88, cujo artigo trouxe a possibilidade da perda do cargo pelo servidor público caso suas atividades se demonstrassem ineficientes de acordo com a avaliação periódica de desempenho.

Para regulamentar esse artigo, foi proposto um Projeto de Lei Complementar nº 248/1998, ainda não concretizado, o qual sugere contornos objetivos para a demissão por ineficiência na prestação dos serviços públicos.

Ocorre que para melhorar a qualidade dos serviços públicos em nosso País é um imperativo social, sendo necessário reformar a máquina pública e introduzir gestão de pessoas na fase inicial de ingresso no serviço público.

Fazer uma revisão dos planos de carreira, simplificando e igualando leis e processo. Incentivos para valorização do servidor público.

O princípio da eficiência, embora não seja novo em nosso sistema jurídico, merece ser revigorado. Sobre uma adequada consideração desse princípio podem ser renovados diversos institutos do direito público. Ele permite oferecer nova legitimação à aplicação abrangente e geral do direito público na disciplina da administração pública e permitir um controle mais efetivo da competência discricionária de agentes públicos. É equivocado pensar que apenas o direito privado e os entes privados possam assegurar e impor padrões de eficiência nos serviços oferecidos ao cidadão e que a exigência de atuação eficiente não tenha sentido jurídico.

No direito público, a natureza dos resultados pretendidos e a forma de realização da atividade modificam a todo tempo, mas a necessidade de otimização ou obtenção da excelência no desempenho da atividade continua a ser um valor fundamental e um requisito da validade jurídica da atuação administrativa.

O sistema legislativo atual, compromete os resultados, reduzindo a produtividade e influenciando no crescimento desordenado e vegetativo dos gastos com pessoal.

Encontrar um novo equilíbrio entre os interesses fundamentais tutelados pelo direito administrativo, evitando tanto a prepotência quanto a impotência do Estado, é o desafio posto

à doutrina do nosso tempo e o resultado possível de um debate ainda muito longe de ser concluído.

O modelo gerencial atual, não mantém seu foco na sociedade. A função social da administração pública torna-se, assim, secundária. É nesse sentido que mudanças urgentes em termos de ampliação do processo democrático são demandadas, com maior participação e controle social, bem como maior orientação para o atendimento das demandas da sociedade.

A preocupação com a eficiência econômica não deve ser dispensada, mas relegada a um papel secundário na administração pública brasileira, sendo tratada como meio e não como fim. Como o objetivo da administração pública é a busca do bem comum, ela precisa alterar o seu foco para que cumpra sua função social. Os aspectos positivos trazidos pela reforma gerencial devem, assim, ser conciliados com mudanças nesse sentido, somando essas características ao contínuo processo de construção de uma nova administração pública brasileira.

Conforme o que se propôs, o trabalho demonstrou uma das hipóteses para a perda da estabilidade dos servidores públicos, nesse caso, o desempenho insuficiente em avaliação periódica.

Por fim, conclui-se que o princípio da eficiência é de observância obrigatória, possui força normativa e vinculante e constitui-se em um direito difuso, comanda a legalidade e a moralidade administrativa em sentido amplo, papel essencial como limitador da discricionariedade administrativa e política.

## 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. *Constituição Federal* 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 jul 2019.

\_\_\_\_\_. *Projeto-Lei nº 248/98*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/Plp/plp248.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/Plp/plp248.htm)>. Acesso em: 10 jul 2019.

\_\_\_\_\_. *Constituição de* 1824. Disponível em: <

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em 12 de agosto de 2019.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal de 1967. Disponível em : <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em 11 nov. 2019.

COSTA ABRÃO, Ana Carla. Reforma do Estado. Disponível em <[https://fundacaoofhc.org.br/imagens/72/99/arq\\_17299.pdf](https://fundacaoofhc.org.br/imagens/72/99/arq_17299.pdf)>. Acesso em 07 out. 2019.

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

FORUM ADMINISTRATIVO, Belo Horizonte: FA. – ano 1, n.1, mar. 2001.

MAFRA FILHO; Francisco de Almeida Salles. *O servidor público e a reforma administrativa*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

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.

NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma Administrativa e Burocracia: impacto da eficiência no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012.

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.

RODRIGUES, Raphael Silva. Apontamentos sobre o Alcance do Princípio da Eficiência no Âmbito do Processo Administrativo: a Força Normativa do Princípio da Eficiência em Face à Conduta dos Agentes Público. *Revista Dialética de Direito Processual*, São Paulo, nº 120, ano 2013.

RODRIGUES, Eduardo Azeredo. *O Princípio da Eficiência à Luz da Teoria dos princípios: aspectos dogmáticos de sua interpretação e aplicação*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2012.

SUNFELD, Carlos Ari. *Hora de reformar o RH do Estado*. Disponível em <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,hora-de-reformar-o-rh-do-estado,70002583603>>. Acesso em: 07 de out de 2019.