

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DA REGIÃO DOS VINHEDOS
ÁREA DO CONHECIMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**

ÁLERTON EMANUEL POLETTO

**A REGULAMENTAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE
DESEMPENHO DO SERVIDOR PÚBLICO ESTÁVEL COMO UM EFEITO DA
APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

BENTO GONÇALVES

2019

ÁLERTON EMANUEL POLETTO

**A REGULAMENTAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE
DESEMPENHO DO SERVIDOR PÚBLICO ESTÁVEL COMO UM EFEITO DA
APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora do Curso de Direito, no Campus Universitário da Região dos Vinhedos, da Universidade de Caxias do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, nas áreas de Direito Administrativo e Direito Constitucional.

Orientadora: Prof.^a Ms. Jussara de Oliveira Machado Polese

BENTO GONÇALVES

2019



UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DA REGIÃO DOS VINHEDOS

ÁLERTON EMANUEL POLETTO

**A REGULAMENTAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE AVALIAÇÃO
PERIÓDICA DE DESEMPENHO DO SERVIDOR PÚBLICO
ESTÁVEL COMO UM EFEITO DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO
DA EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Direito, como requisito parcial para a
obtenção do grau de Bacharel em Direito, no Campus
Universitário da Região dos Vinhedos, da
Universidade de Caxias do Sul, em junho de 2019.

Profa. Ms. Jussara de Oliveira Machado Polesel - UCS – Orientador(a)

Jussara de O. Machado Polesel

Prof. Ms. Fabio Michelin - UCS – Examinador(a)

Profa. Dra. Melissa Demari - UCS – Examinador(a)

Alameda João Dal Sasso, 800 – Bairro Universitário – CEP 95700-000 – Bento Gonçalves – RS – BR

Telefone (54) 3449 5200 – www.ucs.br

CNPJ 88 648 761-0006-00 – CGCTE 010/0079032

Entidade Mantenedora: Fundação Universidade de Caxias do Sul – CNPJ 88 648 761-0001-03 – CGCTE 029/0089530

“A liberdade é o direito de fazer o próprio dever.”

- Auguste Comte

RESUMO

A promulgação da Emenda Constitucional n° 19, denominada de “Reforma Administrativa”, elevou a *status* constitucional o princípio da eficiência, vinculando toda a atuação da Administração Pública. Sobreleva notar, contudo, que a EC n° 19 também alterou o dispositivo constitucional que se ocupa das hipóteses em que o servidor público estável poderá perder seu cargo. Dentre as possibilidades, ressalta-se a avaliação periódica de desempenho estabelecida no inciso III, do § 1° do artigo 41 da Constituição pátria, objeto deste trabalho. Sabe-se que o princípio da eficiência obriga a Administração Pública e, por conseguinte, os servidores públicos, a desempenhar suas funções de forma célere, eficaz e satisfatória. De toda sorte, verifica-se, pois, que o legislador derivado teve o cuidado de exigir da Administração Pública eficiência, por meio da regulamentação da avaliação periódica de desempenho. A avaliação periódica de desempenho retira, em parte, a estabilidade do servidor público, justamente para conferir a eficiência ao serviço público. Em contrapartida, atenta-se que a estabilidade é assegurada como elemento essencial do Estado Democrático de Direito, em razão de garantir a continuidade do serviço público. Imperioso ressaltar que a avaliação periódica de desempenho, mesmo sem a devida regulamentação no âmbito federal, foi institucionalizada pelos órgãos e entidades administrativas, na busca da eficiência do serviço público. Assim, portanto, com base na construção doutrinária e em análise aos Projetos de Lei que tramitam no Congresso Nacional, este trabalho conclui que a perda do cargo público por meio da avaliação periódica de desempenho dos servidores públicos tem, como fundamentação, a pronta observância do princípio da eficiência.

Palavras-chave: Avaliação de desempenho. Servidor público. Princípios. Eficiência. Administração Pública.

ABSTRACT

The promulgation of Constitutional Amendment n ° 19, denominated "Administrative Reform", elevated to the constitutional status the principle of efficiency, binding all the action of the Public Administration. It is important to note, however, that EC No. 19 also amended the constitutional provision that deals with the hypotheses in which the stable public servant may lose his position. Among the possibilities, the periodic evaluation of performance established in item III, of § 1 of article 41 of the country's Constitution, stands out, the objective of this paper. It is known that the principle of efficiency obliges the Public Administration and therefore public servants to carry out their functions in a fast, efficient and satisfactory manner. In any event, it is apparent that the secondary legislature took care to demand efficiency from the Public Administration through the regulation of periodic performance appraisal. The periodic evaluation of performance removes, in part, the stability of the public servant, precisely to confer the efficiency to the public service. On the other hand, it is considered that stability is ensured as an essential element of the Democratic State of Law, in order to guarantee the continuity of the public service. It is imperative to emphasize that the periodic evaluation of performance, even without the proper regulation at the federal level, was institutionalized by the administrative bodies and entities, in search of the efficiency of the public service. Thus, based on the doctrinal construction and analysis of the bills that are processed in the National Congress, this paper concluded that the loss of public service through the periodic evaluation of the performance of public servants has, as a foundation, the prompt observance of the principle of efficiency.

Keywords: Performance evaluation. Public server. Principles. Efficiency. Public administration.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO E SERVIDORES PÚBLICOS	9
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS SERVIDORES PÚBLICOS	9
2.2 REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO NO BRASIL E OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONCERNENTES À RELAÇÃO ENTRE SERVIDORES E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	21
3 REGULAMENTAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO DO SERVIDOR PÚBLICO COMO UM EFEITO DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	39
3.1 AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO, SUA FUNÇÃO DENTRO DO REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO E O PACTO FEDERATIVO	39
3.2 PROJETOS DE LEI QUE SUGEREM A REGULAMENTAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO	51
4 CONCLUSÃO	64
REFERÊNCIAS	67

1 INTRODUÇÃO

Esse trabalho tem como escopo analisar a importância da regulamentação do procedimento periódico de avaliação do servidor público estável que encontra previsão legal no artigo 41, §1º, inciso III da Constituição Federal de 1988, o qual foi acrescido pela Emenda Constitucional número 19 de 4 de junho de 1998.

A perda do cargo público de servidor estável, prevista no primeiro parágrafo do mesmo diploma legal, dar-se-á somente em três hipóteses: em virtude de decisão transitada em julgado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada a ampla defesa, e mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho. O primeiro caso ocorre dentro de um processo judicial, que seguirá todos os trâmites processuais vigentes. Havendo descumprimento de uma proibição ou dever, o agente poderá ser submetido a processo administrativo para apurar a falta cometida, que é o segundo caso, sendo indispensável a aplicação da ampla defesa, sob pena de nulidade da sanção aplicada. O terceiro caso fala sobre a avaliação periódica de desempenho. Entretanto, esse último não possui aplicação efetiva devido à mora legislativa que regule o procedimento; havendo tal lei, o servidor público estável poderá vir a perder o seu cargo em decorrência de procedimento específico relacionado ao seu desempenho como servidor público, em decorrência da regulamentação desse procedimento de avaliação periódica de desempenho.

A Administração Pública possui um regime jurídico-administrativo ímpar, o qual é regido, principalmente, por princípios que cumprem funções fundamentais para o seu exercício. Destaca-se o princípio da eficiência, por ser voltado a implementar um modelo de Administração Pública gerencial de controle de resultados, ou seja, esse princípio obriga a Administração a buscar melhores resultados através da aplicação da lei. Tendo em vista que produtividade é um fator avaliativo no estágio probatório do servidor público federal, conforme exposto no artigo 21 da Lei nº 8.112/90, acredita-se que a relação de controle de resultados pode ser uma forma de aplicação deste princípio, ou seja, entende-se que a regulamentação da avaliação de desempenho tem como principal luz o princípio da eficiência.

Ainda, acredita-se que a institucionalização de uma norma regulamentadora, no âmbito nacional, sobre a relação de controle de resultados, além de aprimorar os

recursos humanos da Administração Pública, garantiria também a plena execução de qualidade do serviço público, ao passo que geraria uma certa instabilidade ao servidor, já aprovado no estágio probatório, e receio de praticar suas atividades laborais de forma desidiosa.

Dessa forma, o presente trabalho de pesquisa tem por objetivo geral analisar se a regulamentação do procedimento de avaliação periódica de desempenho do servidor público estável pode contribuir para a aplicação do princípio da eficiência na Administração Pública. Além disso, tem por objetivos específicos estudar o princípio da eficiência na Administração Pública, pesquisar acerca da importância de uma norma que institucionalize o procedimento de avaliação periódica de desempenho do servidor público, analisar se a regulamentação do processo de avaliação periódica de servidor público poderá trazer maior efetividade ao funcionamento do serviço público, verificar se os projetos de lei acerca da matéria em tramitação no Congresso Nacional trariam maior efetividade do serviço público, verificar a necessidade de responsabilizar o servidor público que desempenhar suas atribuições com desídia, buscar se os órgãos da Administração Pública realizam a avaliação periódica de desempenho de seus servidores, mesmo sem a regulamentação legal correspondente.

Este trabalho baseia-se principalmente pela leitura de doutrina sobre Direito Administrativo e Direito Constitucional, ainda, são apresentados os projetos de Lei complementar em trâmite no Congresso Nacional que versem sobre a problemática. Por fim, reflete acerca da importância e/ou necessidade de existir uma regulamentação específica sobre o desempenho do servidor, bem como os efeitos dessa regulamentação para a aplicação do princípio da eficiência.

Com o propósito de melhor debater o tema exposto, o trabalho foi dividido em dois capítulos centrais. No primeiro capítulo aborda-se o Direito Administrativo no Brasil, valorando a Administração Pública e explanando acerca dos servidores públicos, por fim, os princípios concernentes à relação entre Administração Pública e servidores sob a luz do regime jurídico administrativo. O segundo capítulo responsabiliza-se em desenvolver ideias sobre a avaliação periódica de desempenho do servidor público, de forma a abordar suas funções, projetos de lei que buscam sua regulamentação e os possíveis efeitos advindos da sua positivação.

2 DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO E SERVIDORES PÚBLICOS

O estudo acerca do Direito Administrativo e da Administração Pública é primordial para a construção ideológica deste trabalho. Entender suas fontes, regimes e pressupostos sedimentam a importância dos princípios e o papel social do servidor público.

A análise dos princípios da Administração Pública e sua força normativa é de suma importância para o presente, da mesma maneira que procederá o estudo acerca do cargo público e servidor público. Somente assim estarão presentes os pressupostos mínimos para a verificação da problemática apresentada.

Faz-se necessário esclarecer que, primeiramente, será explorado as obras as quais elucidam a idealização de Administração Pública, bem como fixar preceitos relacionados aos servidores públicos e de suas regras perante ao regime jurídico-administrativo. Finalmente, a segunda parte desse capítulo desenvolverá o regime jurídico da Administração Pública fixado pela Constituição Federal vigente, assim como os princípios da Administração Pública relativos ao vínculo entre a Administração Pública e os servidores públicos, quais sejam, o princípio da supremacia da Administração Pública, o princípio da supremacia do interesse público, o princípio da legalidade e, por fim, o princípio da eficiência.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS SERVIDORES PÚBLICOS

Para fazer um estudo do Direito Administrativo necessita-se, inicialmente, ter a noção geral do Direito, por ser o tronco de todos os ramos da Ciência Jurídica. De acordo com Meirelles (2014, p. 37), o Direito é, de forma sucinta, considerado o conjunto de regras de conduta coativamente impostas pelo Estado.

Na mesma linha, Bandeira de Mello (2011, p. 27) afirma que “o Direito é um conjunto de normas – princípios e regras –, dotadas de coercibilidade, que disciplinam a vida social”. Acrescenta, ainda, que o Direito se divide em dois grandes ramos que se submetem a técnicas jurídicas distintas: o Direito Privado e o Direito Público. Este se ocupa com os interesses da sociedade como um todo, com a ideia de atendimento do interesse público. Em contrapartida, o Direito Privado é destinado às relações entre particulares e pertinentes aos interesses privados.

O Estado, por definição constitucional, é o responsável juridicamente pelos interesses públicos, assim, o Direito Administrativo é um ramo do Direito Público, diretamente relacionado com o Direito Constitucional, porque ambos regulam as atividades tipicamente estatais. Ademais, a idealização desse ramo teve seu nascimento de forma autônoma, nos fins do século XVIII e início do século XIX. Vale ressaltar que não significa que anteriormente não existiam normas de regulação administrativas, apenas que eram inseridas no *jus civile* juntamente com as demais regras hoje pertencentes a outros ramos do direito, como preceitua Meirelles (2014, p. 01).

O Direito Administrativo ganhou forma a partir dos ideais liberais da Revolução Francesa e cresceu com a instituição do Estado de Direito, ou seja, ao passo que o poder criava o Direito moderno, passava a também respeitá-lo (OLIVEIRA, 2013, p. 29). Para Carvalho Filho (2017, p. 7), este fenômeno nasceu com os movimentos constitucionais no início do século XVIII, o qual o Estado passava a ter órgãos específicos para o desenvolvimento da Administração Pública e teve, por consequência, a elaboração de normas disciplinares das relações da Administração.

Portanto, pode-se considerar que foi a contar do século XIX que o mundo jurídico abriu os olhos para esse novo ramo da Ciência Jurídica, o Direito Administrativo. Em suma, Mello (2011, p. 47, grifos do autor) reconhece que:

O Direito Administrativo nasce com o Estado de Direito, porque é o Direito que regula o comportamento da Administração. É ele que disciplina as relações entre Administração e administrados, e só poderia mesmo existir a partir do instante em que o Estado, como qualquer, estivesse enclausurado pela ordem jurídica e restrito a mover-se dentro do âmbito desse mesmo quadro normativo estabelecido genericamente. Portanto, o Direito Administrativo não é um Direito criado para subjugar os interesses ou os direitos dos cidadãos aos do Estado. É, pelo contrário, um Direito que surge exatamente para regular a conduta do Estado e mantê-la afivelada às disposições legais, dentro desse espírito protetor do cidadão contra descomendamentos dos detentores do exercício do Poder estatal. [...] É, pois, sobretudo, *um filho legítimo do Estado de Direito, um Direito só concebível a partir do Estado de Direito: o Direito que instrumenta, que arma o administrado, para defender-se contra os perigos do uso desatado do Poder.*

Deste modo, Meirelles (2014, p. 40) conceitua o Direito Administrativo Brasileiro como: “[...] conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os

órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”. O jurista ainda complementa:

A largueza do conceito que adotamos permite ao Direito Administrativo reger, como efetivamente rege, toda e qualquer atividade de administração, provenha ela do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário. E, na realidade, assim é, porque o ato administrativo não se desnatura pelo só fato de ser praticado no âmbito do Legislativo ou do Judiciário, desde que seus órgão estejam atuando como administradores de seus serviços, de seus bens ou de seu pessoal. Dessas incursões necessárias do Direito Administrativo em todos os setores do Poder Público originam-se as suas relações com os demais ramos do Direito e até mesmo com as ciências não jurídicas (MEIRELLES, 2014, p. 41).

O Direito Administrativo está presente em todas as repartições do Estado pelo fato de seus agentes e servidores atuarem como administradores dos serviços e bens públicos, ou seja, decorre das relações oriundas da prestação de serviço público. No mesmo sentido, Di Pietro (2014, p. 48) define o Direito Administrativo como parte do direito público que tem como objeto “[...] os órgãos, agentes e as pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública”.

Isto posto, o Direito Administrativo tem sua principal origem e justificativa no Estado Democrático de Direito, no qual a Administração Pública submeteu-se ao controle jurisdicional de seus atos, sejam eles exercidos por agentes ou pessoas jurídicas que integram o serviço público. Ainda, os doutrinadores ressaltam a importância dos princípios para gerir e alcançar o objetivo do Estado. Sucintamente, Gomes (2006, p. 4) caracteriza o Direito Administrativo “[...] como um conjunto de normas destinado a regular a atuação concreta do Estado” e ainda ressalta que é realizado através da Administração Pública.

Outrossim, conforme Di Pietro (2014) leciona, o Direito Administrativo nasceu e desenvolveu-se baseado em duas ideias opostas. De um lado, busca-se a proteção aos direitos individuais frente ao Estado, a qual o princípio da legalidade encontra seus fundamentos e alicerces no Estado de Direito; de outro lado, a da satisfação dos interesses coletivos, que conduz à outorga de privilégios e prerrogativas para a Administração Pública, tanto na prestação de serviços públicos, quanto na limitação de exercícios de direitos individuais em benefício da coletividade.

Em consoante com o exposto, Gomes (2006, p. 1) afirma que “[...] no Estado Democrático de Direito, há uma necessidade de se disciplinar a atuação da Administração Pública, a fim de que o interesse público visado pelo Estado seja atendido”. Sendo assim, o conceito de “Administração Pública” torna-se essencial.

A doutrina de Meirelles (2014, p. 66) apresenta uma diferenciação do conceito em três sentidos:

Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

De outra banda, Justen Filho (2014, p. 122) apresenta que a função administrativa estatal é “[...] o conjunto de poderes jurídicos destinados a promover a satisfação de interesses essenciais, relacionados com a promoção de direitos fundamentais, cujo desempenho exige uma organização estável e permanente”.

Na obra de Di Pietro (2014, p. 50 e ss.), a doutrinadora explana que a expressão Administração Pública possui, basicamente, conceitos apresentados em sentido subjetivo e em sentido objetivo, em sentido estrito e em sentido amplo.

Em sentido amplo, Di Pietro (2014, p. 50) entende por Administração Pública a compreensão tanto dos órgãos governamentais, aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda, a autora acrescenta que também compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa. Em sentido estrito, a Administração Pública compreende apenas os órgãos administrativos, sob o aspecto subjetivo, quais sejam agentes, órgãos ou pessoas jurídicas com incumbência por lei de executar a atividade administrativa; e compreende a função administrativa sob o aspecto objetivo como sendo as atividades próprias da Administração Pública. Nessa linha, a autora complementa:

Em sentido objetivo, a Administração Pública abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; corresponde à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo. [...] A **Administração Pública** pode ser definida como a **atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico total ou**

parcialmente público, para a consecução dos interesses coletivos. (DI PIETRO, 2014, p. 55 e ss., grifo do autor).

Para finalizar, Di Pietro (2014, p. 58) define Administração pública, em sentido subjetivo, “[...] como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado”. Vale ressaltar, ainda, que dada a amplitude de atuação da Administração Pública, a doutrina a classifica em duas categorias distintas, quais sejam: administração direta ou centralizada e administração indireta ou descentralizada.

A doutrina de Mello (2011, p. 139) afirma que o Estado pode desenvolver por si mesmo todas as atividades administrativas que têm constitucionalmente a seu cargo, assim como pode prestá-las por meio de outros sujeitos. Ao primeiro caso, o autor diz que “[...] a atividade administrativa é *centralizada* quando é exercida pelo próprio Estado”. Na mesma linha, Medauar (2014, p. 75) leciona que “[...] Administração direta é o conjunto dos órgãos integrados na estrutura da chefia do Executivo e na Estrutura dos órgãos auxiliares da chefia do Executivo” criando um vínculo de subordinação-supremacia, que se denomina Hierarquia, a qual liga os órgãos da Administração. Sintetizando, Mazza (2014, p. 159, grifo do autor) ensina que “[...] **centralização** é a técnica de cumprimento de competências administrativas **por uma única pessoa jurídica** governamental”. A Administração direta (ou centralizada) é composta pelos entes políticos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em contrapartida, a segunda categoria da Administração Pública, qual seja, a administração indireta, permite à administração desempenhar suas atividades por meio de outros sujeitos, chamado o fenômeno da descentralização. Nesta hipótese, Mello (2011, p. 149, grifo do autor) explica que o Estado transfere o exercício de suas atividades para particulares ou pessoas auxiliares suas, “[...] assim, diz-se que a atividade administrativa é *descentralizada* quando é exercida, em uma das formas mencionadas, por pessoas ou pessoas distintas do Estado”.

Outrossim, na descentralização, “[...] as competências administrativas são distribuídas a pessoas jurídicas autônomas, criadas pelo Estado para tal finalidade” (MAZZA, 2014, p. 159). E de acordo com Medauar (2014, p. 81) é um “[...] conjunto de entidades personalizadas que executam, de modo descentralizado, serviços e atividades de interesse público”.

Por fim, Di Pietro (2014, p. 482) muito bem leciona, acerca da descentralização administrativa, que “[...] ocorre quando as atribuições que os entes descentralizados exercem só têm o valor jurídico que lhes empresta o ente central; suas atribuições não decorrem, com força própria, da Constituição, mas do poder central”. Compõem a Administração indireta (ou descentralizada) as autarquias, as fundações, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e os consórcios públicos.

Fazem parte da Administração Pública os servidores públicos, objeto do presente trabalho. Sendo assim, é importante neste momento conceituar servidor público, bem como compreender as diretrizes do cargo público, estabilidade e perda de cargo público.

Inicialmente, deve-se ressaltar que as expressões “agentes públicos” e “servidores públicos” são apresentadas por parte da doutrina como sinônimas, entretanto, outra cota afirma ser a primeira expressão utilizada em sentido amplo e genérico. Desse modo, Knoplock (2018, p. 150) explica que:

Em vista das divergências quanto ao alcance desse termo, torna-se preferível encará-lo em dois sentidos, amplo e estrito. Servidor público em sentido amplo seria todo aquele vinculado à Administração Direta e Indireta por relações profissionais continuadas e remuneradas, sujeitando-se a regime jurídico estatutário, celetista ou especial, de forma que se configurem, respectivamente, as espécies servidor público em sentido estrito, empregado público e servidor contratado por tempo determinado. Servidor público em sentido estrito é o servidor estatutário, detentor de cargo público efetivo ou em comissão, sujeito a uma relação legal com a entidade de direito público, ou seja, Administração Direta, autarquia ou fundação de direito público. Isso significa que todos os direitos e deveres dos servidores (efetivos e em comissão) são determinados e alterados de forma unilateral pelo ente federativo, por meio de lei, já tendo o STF decidido que não pode o servidor invocar direito adquirido perante mudanças no estatuto, tal como ocorre quando são revogadas determinadas vantagens.

Conforme exposto, sinteticamente, a classificação de servidor público em sentido amplo abrange todo aquele que possui vínculo profissional com a Administração Direta ou Indireta, já em sentido estrito tem-se como o sujeito detentor do cargo público.

Na mesma linha, Marinela (2018, p. 674) distingue o agente público como a forma mais ampla e genérica para distinguir os sujeitos que exercem funções públicas como instrumento de vontade ou ação do Poder Público, independente do vínculo jurídico, bem como de ser essa função temporária ou permanente, e com ou

sem remuneração. Por fim, afirma que “quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto as exercita, é um agente público” (MARINELA, 2018, p. 674).

Vale ressaltar que Di Pietro (2014, p. 595) emprega a expressão de servidor público para assinalar “[...] todas as pessoas físicas que prestem serviços ao estado e às entidades da Administração indireta com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos”. Com outras palavras, Mazza (2014, p. 525) conceitua agentes públicos como todos aqueles que possuem uma vinculação profissional com o Estado, mesmo sem remuneração ou temporariamente. Finalmente, Figueiredo (2004, p. 582) expressa que “[...] agente público é, destarte, o termo correto e que, na verdade, expressa a atividade que esteja sendo exercida por alguém em nome do Estado”.

Primordialmente, Meirelles (2014, p. 482) conceitua servidores públicos como todos os agentes públicos que se vinculam à Administração Pública, tanto direta quanto indireta. Para Gomes (2006, p. 165), eles são responsáveis pela movimentação de toda a engrenagem da Administração Pública, tornando-se indispensáveis ao bom operacionalismo da máquina administrativa estatal. Diante do exposto, pode-se afirmar que, portanto, tanto os servidores quanto os agentes públicos são aqueles que, de alguma maneira, estão vinculados ao Estado e ao Poder Público.

Desse modo, Bandeira de Mello (2011, p. 244 e ss., grifo do autor) explana:

Esta expressão - *agentes públicos* - é a mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente.

Quem quer que desempenhe funções estatais, *enquanto as exercita*, é um agente público. Por isso, a noção abarca tanto o Chefe do Poder Executivo (em quaisquer das esferas) como os senadores, deputados e vereadores, os ocupantes de cargos ou empregos públicos da Administração direta dos três Poderes, os servidores das autarquias, das fundações governamentais, das empresas públicas e sociedades de economia mista nas distintas órbitas de governo, os concessionários e permissionários de serviço público, os delegados de função ou ofício público, os requisitados, os contratados sob locação civil de serviços e os gestores de negócios públicos. (MELLO, 2011, p. 244 e ss., grifo do autor)

Outrossim, destaca-se que, dada a amplitude da conceituação, se enquadram como agentes públicos todas as pessoas, independente das esferas, que estão sujeitas ao Poder Público. O autor, ainda, complementa que alguns dos mencionados integram o aparelho estatal em sua estrutura direta ou em organização

indireta, já outros não integram as pessoas estatais, contudo estão sob um mesmo denominador comum de que “[...] são agentes que exprimem manifestação estatal, munidos de uma qualidade que só podem possuir porque o Estado lhes emprestou sua força jurídica e os habilitou a assim agirem” (MELLO, 2011, p. 245).

De mais em mais, Carvalho Filho (2017, p. 627) afirma que “[...] agentes públicos são todos aqueles que, a qualquer título, executam uma função pública como prepostos do Estado. São integrantes dos órgãos públicos, cuja vontade é imputada à pessoa jurídica”. Medauar (2014, p. 302) acredita que “[...] as atividades da Administração, seus poderes, atos, a gestão de seus bens se operacionalizam pelo trabalho dos servidores públicos, ou seja, pelas pessoas que mantêm vínculo de trabalho com a Administração”, ainda acrescenta que “[...] cabe aos servidores, primordialmente, fazer a Administração funcionar [...]”.

Ademais, Justen Filho (2014, p. 904) acrescenta que o servidor público é “[...] uma pessoa física que atua como órgão de uma pessoa jurídica de direito público mediante vínculo jurídico de direito público caracterizado pela investidura em posição jurídica criada por lei”, isto é, o servidor possui competência para exteriorizar a vontade da Administração Pública diante do vínculo jurídico pactuado entre o Estado e o indivíduo, assegurado e definido pela lei, que tanto cria o cargo público, como legitima o servidor.

Por sua vez, Marinela (2018, p. 678) sustenta que os servidores públicos integram o grupo de servidores estatais que exercem funções nas pessoas jurídicas da Administração Pública de direito público, ou seja, nas pessoas da Administração Direta e da Administração Indireta.

Para este trabalho, considera-se servidor público aquele que exerce uma função estatal investido em um cargo público. Posto isso, mostra-se necessário a concepção de cargo e função pública. Isto posto, Medauar (2014, p. 308) afirma que “cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades, cometidas a um servidor, criado por lei, em número certo, com denominação própria, remunerado pelos cofres públicos [...]”. Na mesma linha, Justen Filho (2014, p. 908), acrescenta que o cargo público é uma posição jurídica que serve de instrumento de organização da estrutura administrativa.

Ademais, vale ressaltar a distinção apresentada por Meirelles (2014) acerca de cargo público e função:

Cargo público é o lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei. *Função* é atribuição ou o conjunto de atribuições que a Administração confere a cada categoria profissional ou comete individualmente a determinados servidores para a execução dos serviços eventuais, sendo comumente remunerada através do *pro labore*. (MEIRELLES, 2014, p. 488)

Ainda, Mello (2011, p. 254, grifo do autor) afirma que “[...] cargos são as mais simples e indivisíveis unidades de competência a serem expressadas por um agente, previstas em número certo, com denominação própria, retribuídas por pessoas jurídicas de Direito Público e *criadas por lei* [...]”. Na mesma linha, Carvalho Filho (2017, p. 647) conceitua cargo público como “[...] o lugar dentro da organização funcional da Administração Direta e de suas autarquias e fundações públicas que, ocupado por servidor público, tem funções específicas e remuneração fixadas em lei ou diploma a ela equivalente”. Ademais, o autor distingue que função pública “[...] é a atividade em si mesma, ou seja, função é o sinônimo de atribuição e corresponde às inúmeras tarefas que constituem o objeto dos serviços prestados pelos servidores públicos” (CARVALHO FILHO, 2017, p. 647).

Por último, Marinela (2018, p. 692) fomenta que cargo público é a mais simples e indivisível unidade de competência a qual, no exercício da função pública, é expressa por um agente público, complementa, ainda, que representa um lugar na organização do serviço público e que “[...] são vinculados às pessoas jurídicas de direito público que são responsáveis pela retribuição da atividade desenvolvida, com regime jurídico definido em lei, denominado assim regime legal ou estatutário, de índole institucional, não contratual”. Também, enobrece o conceito diferenciando função pública como “[...] conjunto de atribuições e responsabilidades assinaladas a um servidor; é a atividade em si mesma, ou seja, corresponde às inúmeras tarefas que devem ser desenvolvidas por um servidor [...]” (MARINELA, 2018, p. 693 e ss.).

Levando em conta, em síntese, que função é considerada como as atribuições estatais de um agente público e cargo público como o lugar dentro da instituição da Administração Pública, bem como observando a problemática apresentada, nota-se, portanto, necessário o estudo acerca da estabilidade e da perda de cargo público.

A estabilidade não se dá propriamente no cargo, mas no serviço público exercido. Ainda, é uma garantia do servidor e não um atributo do cargo, sendo,

então, um direito assegurado pela Constituição ao servidor público, explica Afonso da Silva (2012, p. 700). Outrossim, Meirelles leciona que “[...] é a garantia constitucional de permanência no serviço público outorgado ao servidor que, nomeado para o cargo de provimento efetivo, em virtude de concurso público, tenha transposto o estágio probatório de três anos” (MEIRELLES, 2014, p. 517).

Desse modo, segundo Medauar (2014, p. 309), somente nos cargos efetivos há a possibilidade de permanência e continuidade do seu ocupante. A efetividade é um pressuposto para a aquisição da estabilidade que, por sua vez, só é adquirida tão somente após o período de estágio probatório, conforme determina a Constituição Federal no seu artigo 41. Contudo, vale ressaltar que o prazo do período probatório era de 2 anos, conforme o artigo 20 da Lei nº 8.112/90, mas após a Emenda Constitucional número 19 de 1998, que preconiza o prazo de 3 anos de efetivo exercício para adquirir a estabilidade, de acordo com entendimento jurisprudencial, foi estendido o prazo do estágio probatório para ao prazo contido no artigo 41.

Mazza (2014, p. 552) leciona que, com o decurso do prazo e encerrado o estágio probatório, com a confirmação na carreira, o servidor público adquire direito à permanência no cargo, tendo, portanto, resguardado o seu direito contra a exoneração *ad nutum*, ou seja, unilateral. Outrossim, Knoplock (2018, p. 213) afirma que a estabilidade ocorre sempre no serviço público, nunca no cargo, em contrapartida, o estágio probatório, então, concerne ao cargo.

O instituto da estabilidade começa a ter seus efeitos percebidos ainda durante o período do estágio probatório, segundo os quais são aplicados, conforme a Súmula 21 do Supremo Tribunal Federal: “Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade”.

Vale ressaltar que Di Pietro (2014, p. 670) ensina em sua obra que decorre da estabilidade o direito à reintegração, que nada mais é do que o regresso do servidor demitido do cargo, quando a sentença judicial que determinou sua demissão for invalidada. Igualmente, Mello (2011, p. 290 e ss.) leciona que a reintegração é um direito dos agentes que forem irregularmente demitidos.

Sobrevindo, Justen Filho (2014, p. 969) esclarece que “a estabilidade consiste em garantia contra a exoneração discricionária, submetendo a extinção da

relação estatutária a processo administrativo ou judicial destinado a apurar a prática de infração a que seja cominada a pena de demissão”.

Para Marinela (2018, p. 766):

De outro lado tem-se a estabilidade, que consiste em uma garantia constitucional de permanência no serviço público, e não no cargo, vinculado à atividade de mesma natureza de quando ingressou, assegurada ao servidor público nomeado para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público, que tenha cumprido um período de prova, após ser submetido à avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade. Adquirida a vantagem, pode ser desinvestido por meio de processo administrativo com contraditório e ampla defesa, por processo judicial transitado em julgado e avaliação periódica.

Finalmente, Carvalho Filho (2017, p. 713) explana que “[...] 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”, sendo assim, resta apenas a construção doutrinária e legal a respeito da perda do cargo público do servidor estável.

A perda do cargo público é analisada com base no seu fundamento legal dentro da nossa Constituição pátria, no seu artigo 41, o qual a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 foi determinante para a sua redação. Nossa lei suprema determina que o servidor público estável só perderá o cargo, basicamente, em três situações, vejamos:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.
§1º O servidor público estável só perderá o cargo:
I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;
II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;
III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

Resta claro, portanto, que, conforme o dispositivo exposto, a regra geral é o direito à permanência do servidor público no cargo para o qual foi nomeado. Todavia, essa garantia assegurada pela Constituição Federal poderá sofrer modificações. Meirelles (2014, p. 513) leciona que a desinvestidura de cargo público pode ocorrer por demissão, exoneração ou dispensa. Segundo a autora, a demissão é um instituto punitivo de faltas graves do agente; já a exoneração é desinvestidura

à pedido do interessado, de ofício *ad nutum* nos cargos em comissão e, ainda, motivada durante o estágio probatório ou por insuficiência de desempenho.

Vale ressaltar, também, que Mazza (2014, p. 554) explana que o servidor público pode sair do cargo de três formas: por exoneração, demissão e aposentadoria. Para ele, exoneração “[...] é a saída não punitiva do servidor que deixa o cargo público. Pode ser voluntária, na hipótese de pedido formulado pelo próprio servidor, ou involuntária, quando o servidor não é confirmado ao final do estágio probatório [...]” (MAZZA, 2014, p. 554). Não obstante, Mazza (2014, p. 554) ilustra que a demissão é empregada pela legislação para “[...] designar a saída punitiva compulsória decorrente de uma decisão administrativa ou judicial, fundada em alguma infração funcional cometida pelo servidor”. Por fim, apresenta a possibilidade da saída do cargo devido à aposentadoria, nas hipóteses previstas em lei.

Assim, tem-se claro que, até então, somente tem aplicabilidade o disposto nos incisos I e II do artigo 41 da Constituição Federal vigente, ou seja, o servidor público estável só será destituído de seu cargo em virtude de decisão judicial transitada em julgado ou por meio de processo administrativo que apure as faltas ou crimes funcionais cometidos.

Por mais que a Emenda Constitucional n° 19 tenha dado uma nova redação ao artigo e estendendo as possibilidades de perda do cargo público, não há sua total efetividade em virtude da mora legislativa no que tange à promulgação de uma lei complementar que discipline o procedimento de avaliação periódica dos servidores públicos, ocasionando inobservância dos princípios que regem o Direito Administrativo, em especial o princípio da eficiência da Administração Pública.

Esse inciso do dispositivo 41 da Constituição pátria é classificado pela doutrina como norma de eficácia limitada, conforme Lenza (2018, p. 239) são normas que no momento em que a carta magna é promulgada não possuem condão de produzir todos os seus efeitos, necessitando de uma norma regulamentadora infraconstitucional. Acrescenta, também, que a eficácia da norma é mínima, pois, tão somente, produz o efeito de vincular o legislador infraconstitucional aos seus dogmas.

Diante do apresentado, pode-se afirmar, portanto, que os servidores públicos são pessoas físicas que exercem função estatal, através das atribuições conferidas pela Administração, por estarem investidos em um cargo público. Advindo

dessa função e cargo, ao servidor é assegurada a garantia à permanência no serviço público, podendo, tão somente, perder o cargo nos casos legais. Assim, torna-se imprescindível discorrer sobre o regime jurídico-administrativo no Brasil e os princípios do Direito Administrativo que regem as relações entre a Administração Pública e os seus servidores.

2.2 REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO NO BRASIL E OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONCERNENTES À RELAÇÃO ENTRE SERVIDORES E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública submete-se a um regime jurídico de direito privado e de direito público. De acordo com Silva (2013, p. 39), o regime jurídico administrativo é entendido como um “[...] conjunto sistematizado de princípios e normas que lhe dão identidade própria, diferenciando-a das demais ramificações do Direito”. Ainda, explica que operação do regime consiste em atribuir significado aos princípios, às normas e aos valores jurídicos, hierarquizando-os num todo, a fim de solucionar casos concretos. Conforme Di Pietro (2014, p. 60), essa opção de regime jurídico é um escolha feita, em regra, pela Constituição pátria ou por lei. Di Pietro (2014, p. 61, grifo da autora) afirma que:

A expressão **regime jurídico da Administração Pública** é utilizada para designar, em sentido amplo, os regimes de direito público e de direito privado a que pode submeter-se a Administração Pública. Já a expressão **regime jurídico administrativo** é reservada tão somente para abranger o conjunto de traços, de conotações, que tipificam o Direito Administrativo, colocando a Administração Pública numa posição privilegiada, vertical, na relação jurídico-administrativa.

Para explicar tal conceituação, Di Pietro (2014, p. 62) afirma que, pelo fato de o Direito Administrativo ter nascido sob a égide do Estado Liberal, isto é, o Estado de Direito, o regime administrativo, paradoxalmente, traz em si trações de autoridade e de supremacia sobre o indivíduo, com a finalidade de assegurar o interesse geral.

Doutra banda, Bandeira de Mello (2011, p. 54) acredita que a evolução metodológica do Direito Administrativo se passa pela consideração do regime administrativo enquanto categoria jurídica básica, ou seja, deve-se instrumentalizar o regime adotado, ao invés de apenas considerá-lo implicitamente. Dada a sua importância, o jurista afirma que:

O regime de direito público resulta da caracterização normativa de determinados interesses como pertinentes à sociedade e não aos particulares considerados em sua individuada singularidade.

Juridicamente esta caracterização consiste, no Direito Administrativo, segundo nosso modo de ver, na atribuição de uma disciplina normativa peculiar que, fundamentalmente, se delinea em função da consagração de dois princípios: a) *supremacia do interesse público sobre o privado*; b) *indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos*. (MELLO, 2011, p. 55, grifo do autor).

Diante do exposto, de forma sucinta, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, bem como o princípio da indisponibilidade dos interesses públicos são princípios que regem todo o sistema do Direito Administrativo, como bem leciona o autor, princípios estes que serão estudados mais à frente.

Por fim, cabe reforçar que o regime jurídico administrativo é determinado pela Constituição Federal e, no Brasil, é regido por princípios que formam o direito público, em especial do Direito Administrativo. Acerca dos princípios, Reale (2003, p 37), explana que:

Princípios são enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, a aplicação e integração ou mesmo para a elaboração de novas normas. São verdades fundantes de um sistema de conhecimento, como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades da pesquisa e da práxis.

O Direito Administrativo, no Brasil, não é codificado, assim, restam aos princípios as importantes funções de sintetizar e unificar as leis relacionadas, de condensar os valores fundamentais do sistema jurídico e auxiliar a compreensão e extensão das normas (GOMES, 2006, p. 07).

Ainda, podemos verificar a concepção de Bandeira de Mello (1991, p. 230), segundo o qual:

É, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhes a tônica que lhe dá sentido harmônico.

E acrescenta Mello (1991, p. 230) que a violação de um princípio é muito mais gravosa do que violar uma norma, tendo em vista que implica ofensa a todo o sistema de comandos, sendo a mais grave forma de ilegalidade e inconstitucionalidade, pois representa insurgência contra todo o sistema e seus valores fundamentais. Para exemplificar tal valia, o artigo 11 da Lei nº 8.429/92 dispõe que constitui “ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições”.

Dada a importância dos princípios no ramo do direito público, Gomes (2006, p. 08) afirma que os princípios norteiam e delimitam a atuação concreta do Estado através da Administração Pública, contempla ainda que, assim como os demais princípios do Direito, “[...] encontram-se acima das normas jurídicas, orientando a evolução e a aplicação das demais normas de Direito Administrativo nos limites de atuação da própria Administração Pública” (GOMES, 2006, p. 08). Finalmente, considerando que os princípios norteiam e delimitam a atuação do Estado que se concretiza pela atuação da Administração Pública, a qual a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado, deve-se, imediatamente, elucidar o mecanismo jurídico da atuação administrativa, qual seja, os princípios. Acerca da função administrativa estatal, Justen Filho (2014, p. 122) leciona que:

A função administrativa estatal é o conjunto de poderes jurídicos destinados a promover a satisfação de interesses essenciais, relacionados com a promoção de direitos fundamentais, cujo desempenho exige uma organização estável e permanente, exercitados sob regime jurídico infralegal e que se exteriorizam em decisões destituídas de natureza jurisdicional.

Posto isso, a função administrativa do Estado é exercida preponderantemente pelo Poder Executivo, mas também pelo Poder Judiciário e pelo Poder Legislativo (JUSTEN FILHO, 2014, p. 123).

Forçoso é concluir que os princípios, especialmente no Direito Administrativo, carregam uma função primordial, a qual Marinela (2018, p. 73) sustenta que:

[...] são proposições básicas, fundamentais, típicas, que condicionam todas as estruturas e institutos subsequentes de uma disciplina. São os alicerces, os fundamentos da ciência, e surgem como parâmetros para a interpretação das demais normas jurídicas.

Ademais, muito bem explica Carvalho Filho (2017, p. 18) que os princípios administrativos “[...] são os postulados fundamentais que inspiram o modo de agir da Administração Pública [...]”.

Explanado o prestígio dos princípios no Direito Administrativo e sua importância para o regime jurídico-administrativo, o presente trabalho apenas se atentará em apresentar os princípios os quais são relevantes à temática apresentada, posto que tem por objetivo aprofundar o estudo sobre os que são relativos à relação entre a Administração Pública e os servidores públicos. Cuida-se de analisar, portanto, o princípio da supremacia da Administração Pública, o princípio da indisponibilidade do interesse público, o princípio da legalidade, o princípio da eficiência, o princípio da impessoalidade, o princípio da publicidade e o princípio da moralidade.

Um dos princípios de observância obrigatória, o princípio da supremacia da Administração Pública é também nomeado pela doutrina de supremacia do interesse público. Isto posto, primeiramente, diante de uma análise histórica, Oliveira (2013, p. 129) explica que a noção de interesse público teve sua gênese após a Revolução Francesa e destinava-se à divisão entre o público e o privado, sendo que “[...] a Administração Pública era encarada como executora da vontade geral, expressa na lei, e guardião do interesse público, ao passo que os particulares atuavam no campo dos interesses privados” (OLIVEIRA, 2013, p.129).

Não obstante, Meirelles (2014, p. 110) ensina que “a primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal e domina-a, na medida em que a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral, ou seja, da coletividade; não do Estado ou do aparelhamento do Estado [...]”. Ainda, complementa que o interesse público preeminente é obtido da ordem jurídica de cada caso concreto, desse modo, a autora esclarece acerca da dificuldade que os autores enfrentam para definir o princípio.

Na mesma linha, Bandeira de Mello (2011, p. 99) leciona que:

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral do Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência. Assim, não se radica em um dispositivo específico da Constituição, ainda que inúmeros aludam ou impliquem manifestações concretas dele, como, por exemplo, os princípios da função social da propriedade, da defesa do consumidor ou do meio ambiente (art.

170, III, V e VI), ou tantos outros. Afinal, o princípio em causa é um pressuposto lógico do convívio social.

Ainda, o Mello (2011, p. 70) explica que o princípio “[...] proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último”. Em consoante com o exposto, a doutrina de Mazza (2014, p. 87 e ss.) ensina que os interesses da coletividade são mais importantes que os interesses individuais, por esse motivo a Administração recebe da lei poderes especiais não extensivos aos particulares. O autor afirma que os poderes outorgados à Administração Pública a projeta em uma posição de superioridade diante dos particulares. Por fim, Mazza (2014) equipara o princípio a uma regra inerente a qualquer grupo social, ou seja, os interesses do grupo devem prevalecer sobre o dos individuais que o compõem. Portanto, é criada uma “desigualdade jurídica” entre a Administração e os próprios servidores públicos. Sobreleva notar que esta desigualdade abrange, também, os particulares, todavia, como o foco do trabalho é os servidores públicos, apenas interessa esta perspectiva no momento.

Igualmente, Meirelles (2014, p. 111) explica que “[...] essa supremacia do interesse público é o motivo da desigualdade jurídica entre a Administração e os servidores públicos, mas essa desigualdade advém da lei, que, assim, define os limites da própria supremacia”. Finalmente, Di Pietro (2014, p. 65) diz que o princípio da supremacia está presente na concepção da lei, bem como no momento em que a Administração Pública a executa, conseqüentemente, ele inspira o legislador e vincula a atuação administrativa.

Marinela (2018, p. 74) acrescenta que este princípio estipula privilégios jurídicos, bem como um patamar de superioridade do público sobre o particular, por conseqüente, a Administração terá posição privilegiada em face dos seus servidores, além de prerrogativas e obrigações que não são extensíveis aos particulares. Seguidamente, a autora ainda afirma que, mesmo não estando escrito expressamente no texto da Constituição, a supremacia é destacada como um princípio geral do direito intrínseco a toda sociedade, visto que é uma premissa para a sua existência.

Igualmente, Carvalho Filho (2017, p. 34) explica:

As atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público. E se, como visto, não estiver presente esse objetivo, a atuação estará inquinada de desvio de finalidade.

Desse modo, não é o indivíduo em si o destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo social num todo. Saindo da era do individualismo exacerbado, o Estado passou a caracterizar-se como o Welfare State (Estado/bem-estar), dedicado a atender ao interesse público. Logicamente, as relações sociais vão ensejar, em determinados momentos, um conflito entre o interesse público e o interesse privado, mas, ocorrendo esse conflito, há de prevalecer o interesse público. (CARVALHO FILHO, 2017, p. 34)

Considerando, portanto, que a atuação da Administração Pública deve se voltar ao interesse da coletividade, sob pena de desvio de finalidade, conforme o exposto, em determinadas situações haverá a ocorrência de incompatibilidade entre o interesse público e o interesse do servidor público, conseqüentemente, prevalecer-se-á o interesse público.

Não obstante, Knoplock (2018, p. 95) considera que o interesse da Administração deve ser visto como o interesse da nação, posto que o Estado representa todo o corpo social, e, sendo assim, deve imperar o princípio quando afrontado com o interesse particular. Em contrapartida, o autor ressalva que, mesmo diante da prevalência do interesse público devem ser respeitados os direitos individuais dos particulares confrontados, inclusive quando confrontados com os direitos dos servidores públicos.

Da supremacia do interesse público sobre o privado, Silva (2013, p. 40 e ss.) interpreta que o princípio previne a ordem social e funciona como garantia e reduto de toda a coletividade. O professor desenvolve que da supremacia decorre de dois elementos, sendo: posição privilegiada da entidade pública nas relações em que for parte e posição de supremacia da entidade pública nas relações jurídicas. O primeiro elemento dispõe dos privilégios que a lei confere à Administração Pública, já o segundo, conserva a ideia de verticalidade das relações entre administração e particulares, inclusive para com os seus servidores públicos.

Ainda, Oliveira (2013) divide e distingue interesse público em duas noções:

a) interesse público primário: relaciona-se com a necessidade de satisfação de necessidades coletivas (justiça, segurança e bem-estar). O interesse público primário envolve a satisfação dos direitos fundamentais por meio de atividades administrativas prestadas à coletividade (serviços públicos, poder de polícia, fomento e intervenção na ordem econômica).

b) interesse público secundário: é o interesse do próprio Estado, enquanto sujeito de direitos e obrigações, ligando-se fundamentalmente à noção de interesse do erário. Envolve, normalmente, as atividades administrativas instrumentais necessárias para o atendimento do interesse público primário, tais como as relacionadas ao orçamento, aos agentes público e ao patrimônio público. (OLIVEIRA, 2013, p. 130, grifos do autor)

A doutrina tradicional, segundo Oliveira (2013, p. 130), sempre apresentou a superioridade do interesse público sobre o privado conforme a conceituação do interesse público primário. Ou seja, tem-se a ideia de atendimento à coletividade, não obstante, o secundário manifesta-se como os meios necessários que o Estado desenvolve para a assistência do primário.

Finalmente, Medauar (2014, p. 148) invoca que tal princípio é percebido em outros ramos do direito público e “[...] este princípio vem apresentado tradicionalmente como o fundamento de vários institutos e normas do direito administrativo e, também, de prerrogativas e decisões [...]”, visto que é relacionado a idealização de bem de toda a coletividade. Por fim, Medauar (2014) acrescenta que o princípio concentra-se na atividade administrativa acerca da realização do interesse da coletividade e não de interesses fazendários, das autoridades e dos partidos políticos.

Nada obstante, Gomes (2006, p. 17) contrapõe que:

Não se pode adotar o entendimento simplista e errôneo de que o interesse público seria o mero interesse do Estado ou da Administração Pública ou mesmo dos agentes públicos, traduzido em atos administrativos muitas vezes praticados, inclusive, por conveniência e oportunidade questionável da Administração Pública, ou, em alguns casos, em flagrante desvio de finalidade ou excesso de poder.

[...]

Desse modo, sobretudo na sociedade atual, em que os interesses e as atividades econômicas privadas possuem enorme representatividade social, pode-se considerar o interesse público e a sua satisfação, como a maior razão de existência do Estado e da Administração Pública, visto que, como regra, o Estado não mais prioriza a sua atuação em atividades típicas da iniciativa privada, reservando para si, unicamente, as atividades que considera prioritárias e cuja execução não é suscetível de atribuição aos particulares.

Isto posto, a doutrina diverge acerca da abrangência do princípio da supremacia do interesse público, entretanto, pode-se considerar, basicamente, que a existência do princípio se dá pela superioridade da Administração Pública e o Estado, em razão de ter como fim a satisfação e proteção do interesse social.

Adiante, o interesse público não é somente observado no princípio da supremacia, Figueiredo (2004, p. 68) afirma que, como uma consequência da supremacia do interesse público sucede a indisponibilidade. Assim, incorporado ao direito administrativo, verifica-se a presença do princípio da indisponibilidade do interesse público, o qual será abordado em seguida.

Segundo Justen Filho (2014), um interesse é público por ser indisponível, e não o contrário. Ou seja, para o doutrinador, é um equívoco afirmar que algum interesse, em razão de ser público, é indisponível. Sendo assim, “[...] o interesse é reconhecido como público *porque* é indisponível, *porque* não pode ser colocado em risco, *porque* sua natureza exige que seja realizado [...]”. O autor ainda explana que, considerando que os direitos fundamentais possuem uma natureza indisponível, a essência do direito administrativo não é revelada no interesse público, mas sim na promoção dos direitos fundamentais indisponíveis e a “[...] invocação ao *interesse público* toma em vista a realização de direitos fundamentais. O Estado é investido do dever de promover esses direitos fundamentais nos casos em que for inviável a sua concretização pelos particulares [...]” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 158 e ss., grifo do autor).

Por princípio da indisponibilidade do interesse público Meirelles (2014, p. 110) entende que o interesse geral não está ao livre dispor da Administração Pública ou do próprio servidor público, visto que não possuem a titularidade do interesse público, sendo, portanto, o Estado o titular por ser representante da coletividade. Isto posto, conseqüentemente, a disponibilidade dos interesses da coletividade somente por ela poderá ser modificada, mediante lei, pelos seus representantes eleitos.

Não obstante, “o princípio parte, afinal, da premissa de que todos os cuidados exigidos para os bens e interesses públicos trazem benefícios para a própria coletividade” (CARVALHO FILHO, 2017, p. 36). Posto isto, Gomes (2006, p. 12) entende que a Administração e seus servidores detêm o dever de zelar pelos interesses, bens, serviços e direitos que estão sob a sua tutela, sendo, assim, esse princípio um impedimento a “Administração Pública, enquanto gestora dos bens, direitos, interesses e serviços públicos, de transigir ou deixar de cumprir suas funções constitucionais legais”.

O princípio da indisponibilidade do interesse público, conforme Mazza (2014, p. 89, grifo do autor), registra que “[...] os **agentes públicos não são donos do interesse** por eles defendido [...]”. Ainda, o doutrinador expõe que, ao exercer a

função administrativa, os servidores públicos são obrigados a operar da maneira determinada na legislação, e não conforme seu arbítrio. Na mesma linha, Medauar (2014, p. 149) declara que “[...] segundo tal princípio, é vedado à autoridade administrativa deixar de tomar providências ou retardar providências que são relevantes ao atendimento do interesse público, em virtude de qualquer outro motivo”.

Acerca do princípio, Marinela (2018, p. 75, grifos da autora) reconhece que:

Assim, o princípio da indisponibilidade serve para limitar a atuação do agente público, revelando-se um contrapeso à superioridade descrita no princípio da supremacia, podendo se afirmar que, *em nome da supremacia do interesse público, o Administrador pode muito, pode quase tudo, mas não pode abrir mão do interesse público.*

Os bens, direitos e interesses públicos são confiados ao administrador para gestão, nunca para sua disposição. O administrador tem o dever de guarda, aprimoramento e conservação, lembrando-se de que a atividade administrativa é um *munus publico*, é encargo, é obrigação para os administradores.

Na verdade, o Administrador exerce uma **função**, o que significa uma atividade em nome e interesse de outrem, por isso não há autonomia da vontade nem liberdade irrestrita. Há uma finalidade previamente estabelecida e, no caso de função pública, há submissão da vontade pré-traçada na Constituição Federal ou na lei, além do dever de bem curar o interesse alheio: o interesse público.

Nesta trilha, Mello (2011) explicita que os interesses considerados como próprios da coletividade são impropriáveis, isto é, os bens e interesses não se acham à livre dispor de vontade do administrador. Por conseguinte, “[...] o próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que dispuser a *intentio legis* [...]” (MELLO, 2011, p. 74).

Finalmente, Di pietro (2014, p. 67) reforça que “[...] precisamente por não poder dispor dos interesses públicos cuja guarda lhes é atribuída por lei, os poderes atribuídos à Administração têm caráter de poder-dever [...]” e não lhe é oportunizada a faculdade de deixar de exercer os poderes outorgados por lei, sob pena de responsabilização por omissão.

Considerando que o interesse da Administração Pública é soberano e indisponível por força da atribuição conferida a ela pela Constituição, mostra-se, portanto, evidente a eclosão do princípio da legalidade, o qual, segundo Mello (2011, p. 75), “[...] explicita a subordinação da atividade administrativa à lei e surge como decorrência natural da indisponibilidade do interesse público [...]”. Insta consignar,

de acordo com Marinela (2018, p 77), que “o princípio da legalidade é a base do Estado Democrático de Direito e garante que todos os conflitos sejam resolvidos pela lei”.

Pela concepção de Mazza (2014, p. 92 e ss.), o princípio da legalidade “[...] representa a subordinação da Administração Pública à vontade popular. O exercício da função administrativa não pode ser pautado pela vontade da Administração ou dos servidores públicos, mas deve obrigatoriamente respeitar a vontade da lei [...]”, ainda explica que, na Constituição Federal de 1988, encontram-se três dispositivos diferentes que fundamentam o princípio: 1) art. 37, *caput*, no qual toda a atividade administrativa deve obediência aos regramentos estabelecidos; 2) art. 5º, II, apresentando a legalidade geral, cujo alcance ultrapassa as fronteiras do Direito Administrativo; 3) art. 84, IV, reforço do papel reservado aos atos administrativos no direito brasileiro.

Vale ressaltar que, segundo Di Pietro (2014, p. 64 e ss), na relação administrativa, a melhor ideia que se enquadra é a de que a vontade da Administração Pública é a que decorre de lei. Em sua obra, inicialmente, ensina que o princípio nasceu com o Estado de Direito e concebe a garantia de reverência aos direitos individuais, visto que, ao passo que a lei maior os idealiza, estabelece, também, os limites da atuação da Administração que necessitem restringir o exercício de tais direitos, em prol da sociedade. Na sequência, afirma que a legalidade implica que a Administração Pública somente possa fazer o que a lei permite, em contrapartida, na esfera das relações entre particulares, “[...] o princípio aplicável é o da **autonomia da vontade**, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe [...]” (DI PIETRO, 2014, p. 65, grifo da autora).

Consoante ao mesmo ideal, Gomes (2006, p. 9) afirma que a Administração Pública e seus servidores devem sempre atuar conforme a lei aplicável, “[...] sendo que a desconformidade do ato administrativo com a lei aplicável implica a sua invalidade, respondendo o seu autor pela infração cometida”. Atenta, ainda, acerca da responsabilização do servidor público causador do ato, que poderá ocorrer se não observado o princípio. Assim, o princípio da legalidade proíbe atuação distinta daquela prevista na lei, como, por exemplo, o servidor público negar fé em documentos públicos.

Não obstante, por Oliveira (2013, p. 70 e ss.) é afirmado que o princípio da legalidade compreende dois importantes desdobramentos: “a) supremacia da lei: a

lei prevalece e tem preferência sobre os atos da Administração. b) reserva da lei: o tratamento de certas matérias deve ser formalizado necessariamente pela legislação, excluindo a utilização de outros atos com caráter normativo". O princípio da supremacia da lei informa que "[...] a legalidade representaria uma limitação para a atuação do administrador, de modo que, na ausência da lei, poderia ele atuar com maior liberdade para atender o interesse público [...]". Já o princípio da reserva da lei informa que "[...] a atuação legítima dos agentes públicos depende necessariamente da prévia autorização legal. Em outras palavras, a ausência de lei obsta à atuação do administrador público" (OLIVEIRA, 2013, p. 72).

Consoante à obra de Silva (2013), a legalidade apresenta elemento imperioso de caráter vinculatório aos Poderes, como "princípio-garantia", o qual é "[...] instituído em benefício da sociedade frente ao Estado e, mesmo não alcançando nesse contexto a amplitude de sua significação maior do Estado-legal, situa-se por debaixo dos termos constitucionais [...]" (SILVA, 2013, p. 58 e ss.) e fixa-se no preceito central do princípio, do qual o Estado, bem como os servidores públicos, estão impedidos de concretizar qualquer ato que não o previsto em lei anterior.

Da mesma forma, Carvalho Filho (2017, p. 19) diz que "[...] o princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita".

Ora, face às considerações aduzidas, Mello (2011, p. 420, grifos do autor), por sua vez, afirma:

*O princípio da legalidade é nota essencial do Estado de Direito. É, também, por conseguinte, um princípio basilar do Estado Democrático de Direito, como vimos, porquanto é da essência do seu conceito subordinar-se à Constituição e fundar-se na legalidade democrática. Sujeita-se ao *império da lei*, mas da lei que realize o princípio da igualdade e da justiça não pela sua generalidade, mas pela busca da igualização das condições dos socialmente desiguais. Toda a sua atividade fica sujeita à *lei*, entendida como expressão da vontade geral, que só se materializa num regime de divisão de poderes em que ela seja o ato formalmente criado pelos órgãos de representação popular, de acordo com o processo legislativo estabelecido na Constituição. É nesse sentido que se deve entender a assertiva de que o Estado, ou Poder Público, ou os administradores não podem exigir qualquer ação, nem impor qualquer abstenção, nem mandar tampouco proibir nada aos administrados, senão em virtude de lei.*

Forçoso é concluir que o princípio da legalidade subordina a atuação do Poder Público ao que está estrito na lei, sob pena de atentar contra o Estado Democrático de Direito. Destaca-se que a legalidade fundada na democracia, como expressão da vontade geral, somente é materializada em um regime de divisão de poderes no qual a lei seja elaborada por órgãos de representação popular e submetida a um processo legislativo regulamentado pela lei maior.

Congruente com o exposto, Figueiredo (2004, p. 66) explana que “[...] há de se entender como o regime de estreita legalidade não apenas a proibição da prática de atos vedados pela lei, mas, sobretudo, a prática, tão-somente, dos expressamente por ela permitidos”. Por sua vez, Moraes (2010) ilustra que a legalidade tem como fim refutar o poder arbitrário do Estado, assim sendo, portanto, somente as “[...] espécies normativas devidamente elaboradas conforme as regras do processo legislativo constitucional podem-se criar obrigações para o indivíduo, pois são expressão da vontade geral” (MORAES, 2010, p. 41).

Não obstante, segundo Knoplock (2018, p. 88), a Administração Pública e os servidores públicos só podem realizar aquilo que estiver autorizado ou previsto por lei, logo, não poderão agir no silêncio da lei, ou seja, “[...] só podendo agir segundo a lei (*secundum legem*), e não contra a lei (*contra legem*) ou além da lei (*praeter legem*) [...]”. A autora explicita que, por ser a Administração uma coisa abstrata, não possui vontade própria, por conseguinte, a sua vontade passa a ser a vontade exclusiva da lei.

Finalmente, destaque no direito administrativo contemporâneo, o princípio da eficiência, conforme já evidenciado brevemente, ganhou reconhecimento como princípio expresso do Direito Administrativo presente na Constituição Federal vigente. Sua menção foi institucionalizada através da promulgação da Reforma Administrativa, por meio da Emenda Constitucional nº 19 de 4 de junho de 1998, que deu uma nova redação ao caput do artigo 37, reconhecendo a obediência da Administração Pública ao mandamento, passando a dispor “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

Isto posto, Carvalho Filho (2017) explana que:

Incluído em mandamento constitucional, o princípio pelo menos prevê para o futuro maior oportunidade para os indivíduos exercerem sua real cidadania contra tantas falhas e omissões do Estado. Trata-se, na verdade, de dever constitucional da Administração, que não poderá desrespeitá-lo, sob pena de serem responsabilizados os agentes que derem causa à violação. Diga-se, entretanto, que de nada adiantará a menção a tal princípio se não houver uma disciplina precisa e definida sobre os meios de assegurar os direitos dos usuários, a qual, diga-se por oportuno, já há muito deveria ter sido instituída se tivesse sido regulamentado o art. 37, § 3º, da Constituição Federal, que, mesmo antes da alteração introduzida pela mencionada Emenda Constitucional, previa expressamente a edição de lei para regular as reclamações relativas à prestação de serviços públicos. Fora daí, o princípio, tanto quanto tem sido esse último mandamento, tornar-se-á letra morta. (CARVALHO FILHO, 2017, p. 30 e ss.).

Conforme os ensinamentos de Medauar (2014, p. 148), o princípio da eficiência norteia toda a atuação da Administração Pública de modo a produzir resultados rápidos e precisos a fim de satisfazer as necessidades da coletividade. A doutrinadora faz uma dura crítica afirmando que “[...] eficiência contrapõe-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão [...]” (MEDAUAR, 2014, p. 148) e que, ressalvadas exceções, são características habituais da prestação de serviço realizadas pelos servidores da Administração Pública brasileira.

Por sua vez, Miragem (2013, p. 35) disserta que a introdução da exigência de conduta eficiente, pela ascensão a princípio constitucional, foi a marca mais notória da reforma administrativa, assim sendo, também estendida à avaliação e correção da atuação dos servidores públicos e do próprio Estado.

Na obra “Direito Administrativo”, Di Pietro (2014, p. 84) compreende o princípio por dois aspectos. O primeiro aspecto pode ser compreendido acerca da atuação do servidor público, no sentido de que pela busca dos melhores resultados desempenharia da melhor forma possível suas atribuições. O segundo aspecto é observado quanto à organização, estruturação e disciplina, como, também, o modo de alcançar os resultados mais satisfatórios na prestação do serviço público.

Vale destacar a ressalva apresentada por Justen Filho (2014, p. 222), a qual consiste que “[...] eficiência administrativa não é sinônimo de eficiência econômica [...]”. O autor ainda exemplifica que em uma empresa privada privilegia-se a busca pelo lucro, de modo que se permite organizar os fatores de produção para obter o resultado pretendido. Contudo, na atividade estatal “[...] deverá traduzir valores de diversa ordem, e não apenas de cunho econômico” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 222).

Verdadeiramente, Miragem (2013) reconhece a proeminência do princípio da eficiência no Direito Administrativo contemporâneo. Primeiramente, pela expectativa

de modernização da Administração, de feito “[...] a influir em modelos de gestão focados em metas e resultados, inclusive mediante sua contratualização entre os órgãos de administração superior e os agentes públicos responsáveis pelo alcance dos objetivos definidos” (MIRAGEM, 2013, p. 38). Ainda, pela propensão à otimização dos recursos dispostos. Finalmente, pela possibilidade de avaliação da conduta do servidor público “[...] não mais sob o critério formal tradicionalmente associado ao exame sobre o modo de exercício de poder, vinculado à legalidade ou discricionário, subordinado à decisão do administrador, mas em vista dos resultados alcançados” (MIRAGEM, 2013, p. 38).

Tecendo comentários acerca da matéria, Meirelles (2014, p. 102) preceitua que o princípio da eficiência é o mais moderno da função administrativa, o qual exige que a atividade seja realizada com presteza, perfeição e rendimento funcional. Ainda, “[...] que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros” (MEIRELLES, 2014, p. 102).

Na mesma linha, Oliveira (2014, p. 113) leciona que “[...] a ideia de eficiência está intimamente relacionada com a necessidade de obter resultados elencados pelo texto constitucional de maneira célere [...]”, e complementa que os agentes públicos “têm o dever-poder de desempenharem a função pública de forma eficiente, com o intuito de satisfazerem as necessidades da população”.

Seguindo, Mazza (2014) enfatiza que a eficiência não pode ser invocada como escusa para a Administração Pública descumprir a lei. Portanto, o intuito do princípio se traduz na exigência da Administração em buscar os resultados mais satisfatórios através do cumprimento da lei. O dever de eficiência estatal condiz ao direito dos usuários do serviço público a exigirem uma prestação com qualidade e rapidez (MAZZA, 2014, p. 114).

Sem embargo, Silva (2012, p. 673) acredita que a eficiência, por não qualificar normas e sim atividades, não seria um conceito jurídico, mas econômico. Em síntese, percebe a eficiência como a implicação racional a fim de satisfazer as necessidades públicas, medindo os meios e resultados para ser alcançada. Ademais, propõe que a Administração, mediante labor dos servidores públicos, busque os melhores resultados com os meios escassos que possui a menor custo, ou seja, “[...] rege-se, pois, pela regra da consecução do maior benefício com o menor custo possível” (SILVA, 2012, p. 673). Além disso, Silva (2012, p. 674)

explana que o princípio da eficiência administrativa traduz-se na “[...] organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade com razoável rapidez [...]”.

Acerca da atuação dos servidores públicos com eficácia, Figueiredo (2004, p. 64) declara que a Administração sempre deve agir eficazmente, por ser o esperado do Estado. Assim, Moraes (2010, p. 339) salienta que a proclamação constitucional do princípio da eficiência, essencialmente, tende a pôr fim no que o autor chama de “clássico defeito da administração pública na prestação de serviços públicos e do Poder Judiciário em analisar a eficiência da Administração” (MORAES, 2010, p. 339). O constitucionalista reforça que o princípio veio firmado pela possibilidade de perda do cargo público, através do procedimento de avaliação periódica de desempenho, que espera regulamentação (MORAES, 2010, p. 338).

Na mesma linha, Knoplock (2018, p. 92) confessa que a exigência de eficiência do servidor público ocasionou na modificação, também feita pela Emenda Constitucional nº 19, ao ampliar as possibilidades de perda do cargo público para o servidor público estável, conforme disposto no artigo 41, § 1º “mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa” (KNOBLOCK, 2018, p. 92). Consequentemente, o autor conclui que “[...] o servidor, mesmo estável, que não seja eficiente em seu desempenho funcional, poderá perder o cargo, após a devida regulamentação da matéria por lei complementar” (KNOBLOCK, 2018, p. 92).

Na visão de Marinela (2018, p. 90), é exigido da atividade administrativa presteza, perfeição e rendimento funcional. A eficiência “[...] consiste na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a conseqüente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, nessa situação, o lucro é do povo; [...]”. Ademais, Marinela (2018, p. 91, grifo nosso) reforça que:

Quanto aos servidores, a **eficiência aparece como requisito indispensável para a aquisição e perda da garantia de estabilidade**, conforme regras do art. 41 da Constituição Federal. Hoje, um servidor público, para adquirir a estabilidade, precisa ser aprovado em concurso público, nomeado em cargo de provimento efetivo, cumprir os três anos de efetivo exercício e ser aprovado em uma avaliação especial de desempenho que representa um instrumento para se exigir mais dos servidores, e com isso haver uma administração mais eficiente. Uma vez adquirida a estabilidade, ele poderá perdê-la em razão de decisão judicial transitada em julgado, processo administrativo com contraditório e ampla defesa ou por

meio de um procedimento de avaliação periódica de desempenho, consoante regulamentação por lei complementar, o que também representa mecanismo para realização da eficiência.

Diante do apresentado, pode-se perceber que já há um reconhecimento pela doutrina da observância do princípio da eficiência na atuação do servidor público estável, sendo, portanto, elemento fundamental para a obtenção da estabilidade proveniente da função pública, como, também, para a justificação da perda do cargo público mediante um procedimento periódico de avaliação de desempenho. Convém pôr em relevo que, na busca pela melhor concretização do interesse público, a Administração Pública usa dos princípios e da lei como parâmetros, conforme estudado.

Igualmente, Bandeira de Mello (2014, p. 75) declara que “[...] o princípio da legalidade explica a subordinação da atividade administrativa à lei [...]”, isto é, toda a função administrativa tem o dever de observar a lei.

O segundo princípio elencado no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, o princípio da impessoalidade, é explicado por Medauar (2014, p. 144):

Com o princípio da impessoalidade, a Constituição visa obstaculizar atuações geradas por antipatias, simpatias, objetivos de vingança, represálias, nepotismo, favorecimento diversos, muito comuns em licitações, concursos públicos, exercício do poder de polícia. Busca, desse modo, que predomine o sentido de função, isto é, a ideia de que os poderes atribuídos finalizam-se ao interesse de toda a coletividade, portanto a resultados desconectados de razões pessoais.

Desta forma, Bandeira de Mello (2011, p. 144) traduz a ideia de que a Administração Pública deve tratar todos os administrados sem discriminações, sendo elas benéficas ou detrimenrosas. Ainda, ratifica que “[...] nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie”.

A doutrina de Oliveira (2013, p. 37), ainda, reconhece que o princípio da impessoalidade relaciona-se com a igualdade ou isonomia. Ainda, ele afirma que a Administração Pública deve dispensar tratamento impessoal e isonômico aos particulares e veda a discriminação odiosa ou desproporcional na relação Administração-administrado. Acrescenta que o princípio da impessoalidade é a própria aplicação do princípio da igualdade no Direito Administrativo.

Acerca do princípio da moralidade, primeiramente, Di Pietro (2014, p. 77) distingue Moral e Direito, como sendo “[...] ambos representados por círculos concêntricos, sendo o maior correspondente à moral e, o menor, ao direito”. Prossegue afirmando que “[...] licitude e honestidade seriam traços distintivos entre o direito e a moral, numa aceitação ampla do brocardo segundo o qual *non omne quod licet honestum est* (nem tudo o que é legal é honesto)”. Para Medauar (2014, p. 144 e ss.):

O princípio da moralidade é de difícil tradução verbal, talvez porque seja impossível enquadrar em um ou dois vocabulários a ampla gama de condutas e práticas desvirtuadoras das verdadeiras finalidades da Administração Pública. Em geral, a percepção da imoralidade admirativa ocorre no enfoque contextual, ou melhor, ao se considerar o contexto em que a decisão foi ou será tomada. A decisão, de regra, destoa do contexto, e do conjunto de regras de conduta extraídas da disciplina geral norteadora da Administração.

Semelhantemente, Oliveira (2013, p. 99) afirma que não é fácil conceituar o princípio da moralidade, e explica que isto se dá em razão da própria dificuldade de precisar uma noção do que é moralmente legítimo para uma sociedade específica em um certo momento histórico. O Autor complementa que mesmo assim é possível afirmar que “[...] moralidade está relacionada com atuação administrativa ética, leal e séria”.

Por fim, a obra de Mazza (2014, p. 103 e ss. Grifo do autor) distingue a moralidade administrativa da moral comum da seguinte forma:

[...] O princípio jurídico da moralidade administrativa não impõe o dever de atendimento à moral comum vigente na sociedade, mas exige respeito a **padrões éticos, de boa-fé, decoro, lealdade, honestidade e probidade** incorporados pela prática diária ao conceito de boa administração. Certas formas de ação e modo de tratar com a coisa pública, ainda que não impostos diretamente pela lei, passam a fazer parte dos comportamentos socialmente esperados de um bom administrador público, incorporando-se gradativamente ao conjunto de condutas que o Direito torna exigíveis.

Vale ressaltar que o princípio da moralidade, segundo Di Pietro (2014, p. 77), não é reconhecido por todos os autores, em razão de entenderem que o conceito de moral administrativa é vago e impreciso ou que o próprio princípio da legalidade o engloba.

Por sua vez, pode-se definir o princípio da publicidade, segundo Mazza (2014, p. 109. Grifos do autor), “[...] como o dever de divulgação oficial dos atos

administrativos”, sendo contextualizado como o de livre acesso dos indivíduos a informações de seu interesse e de atuação administrativa transparente. Explica, ainda, que “[...] como os agentes públicos atuam na defesa dos interesses da coletividade, a **proibição de condutas sigilosas e atos secretos** é um corolário da *natureza funcional* de suas atividades”.

A publicidade, para Meirelles (2014, p. 98), é:

A divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros.

O doutrinador ainda complementa que a publicidade não é elemento formativo do ato, sendo assim, é requisito de eficácia e moralidade. Meirelles (2014, p. 99) leciona, ainda, que:

A publicidade, como princípio da administração pública (CF, art. 37, caput), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto da divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento de conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamento das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isso é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para os fins constitucionais. (MEIRELLES, 2014, p. 99).

Ademais, Bandeira de Mello (2011, p. 85) reflete que “[...] se os interesses públicos são indisponíveis, se são interesses de toda coletividade, os atos emitidos a título de implementá-los não de ser exibidos em público”. Dessa maneira, o princípio da publicidade impõe a transparência na atividade administrativa, a fim de que os “[...] administrados possam conferir se está sendo bem ou mal conduzida”.

À vista do exposto, sobreleva lembrar, finalmente, que os princípios orientam todo o alicerce da Administração Pública e, assim sendo, vinculam as normas provindas do Estado ao princípio. Nesta senda, resta, portanto, o estudo acerca da avaliação periódica de desempenho do servidor público, a fim de demonstrar se a norma decorre como um efeito da aplicação do princípio da eficiência da Administração Pública.

3 REGULAMENTAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO DO SERVIDOR PÚBLICO COMO UM EFEITO DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Face às considerações aduzidas, em busca da ultimação da problemática, ao segundo, e último capítulo, é confiada a explanação da avaliação periódica de desempenho de servidor público, previsto na Constituição Federal, bem como sua regulamentação sob o pálio do princípio da eficiência. Por sua vez, será apresentado no íntimo os projetos de lei em tramitação que regulam o dispositivo do inciso III, § 1º do artigo 41.

É oportuno salientar, contudo, que esse capítulo volta-se, também, a reflexão da função da regulamentação da avaliação aduzida, considerando o princípio da eficiência como parâmetro da avaliação periódica de desempenho dos servidores públicos. Finalmente, levantam-se os possíveis efeitos, tanto negativos, quanto positivos, que a promulgação e efetivação da avaliação periódica de desempenho do servidor público estável poderiam apresentar na busca de uma Administração Pública eficiente.

3.1 AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO, SUA FUNÇÃO DENTRO DO REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO E O PACTO FEDERATIVO

Considerando toda a explanação feita para chegar até aqui, tendo, ainda, em mente as fundamentações e referência da Administração Pública, bem como as distinções e conceituações entre servidor público e agente público, entre função pública e cargo público, também a estabilidade e todos os princípios do Direito Administrativo que regem a Administração Pública, passa-se a, finalmente, refletir acerca da regulamentação do procedimento de avaliação periódica de desempenho do servidor público sob a observância do princípio da eficiência.

O procedimento de avaliação periódica de desempenho de servidor público estável encontra sua fundamentação legal na Constituição Federal de 1988, a partir da redação do dispositivo legal alterado com a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, passando a compor como uma hipótese do servidor público estável perder seu cargo. As hipóteses em que um servidor público poderá perder seu cargo estão dispostas no artigo 41 e consagram-se mediante a decisão judicial transitada em

julgado, processo administrativo e, finalmente, mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, sempre observando o princípio da ampla defesa.

O artigo 41 da Constituição Federal expõe que a regulamentação dar-se-á mediante lei complementar. Isto posto, o dispositivo legal tem sua eficácia limitada, haja vista necessitar de complementação para a efetivação. Sobre a norma constitucional de eficácia limitada, Barroso (2010, p. 251) dispõe que:

Normas de eficácia limitada são as que não receberam do constituinte normatividade suficiente para sua aplicação, o qual deixou ao legislador ordinário a tarefa de completar a regulamentação das matérias nelas traçadas em princípio ou esquema. Estas normas, contudo, ao contrário do que ocorria com as ditas não autoaplicáveis, não são completamente desprovidas de normatividade. Pelo contrário, são capazes de surtir uma série de efeitos, revogando as normas infraconstitucionais anteriores com elas incompatíveis, constituindo parâmetro para a declaração da inconstitucionalidade por ação e por omissão, e fornecendo conteúdo material para a interpretação das demais normas que compõem o sistema constitucional.

Ora, face às considerações aduzidas, é importante salientar que é incorreto afirmar que as normas de eficácia limitada não produzem nenhum efeito, visto que, pelo fato de existirem no meio jurídico, já produzem um mínimo de efeito ou, não menos que isso, o efeito de vincular o legislador complementar aos seus dogmas.

Neste sentido, oportuna é a transcrição da obra de Silva (2012), a qual dispõe que as normas constitucionais de eficácia limitada, ao entrarem em vigor, não produzem todos os efeitos essenciais, “[...] porque o legislador constituinte, por qualquer motivo, não estabeleceu, sobre a matéria, uma normatividade para isso bastante, deixando essa tarefa ao legislador ordinário ou a outro órgão do estado” (SILVA, 2012, p. 82).

À vista do exposto, percebe-se que é fundamental que haja a regulamentação, por meio de lei complementar, para que passe a produzir os efeitos do inciso inserido na Constituição vigente por meio da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que corrobora para a efetivação do princípio da eficiência com a avaliação de desempenho do servidor público estável.

Tecendo comentários acerca da matéria, Marinela (2018, p. 91) afirma ser possível identificar a efetivação, parcial, do princípio da eficiência dos servidores públicos perante as avaliações, tanto na avaliação especial de desempenho, como condição para a obtenção de estabilidade (art. 41, § 4º, da CF), bem como na avaliação periódica de desempenho (art. 41, §1º, da CF). É mister esclarecer que é

parcial posto que a primeira ocorrência foi regulamentada através da Lei nº 11.784 de 22 de setembro de 2008, que alterou o disposto da Lei nº 8.112/90, o chamado estágio probatório. Entretanto, no tocante à avaliação periódica de desempenho, carece de legislação regulamentadora.

Com a edição da Emenda Constitucional nº 19, que elevou a status de princípio constitucional expresso, o legislador derivado encontrou, através da promulgação do novo texto constitucional, uma forma de efetivar e promover o princípio da eficiência da Administração Pública no ordenamento jurídico vigente com a regulamentação da avaliação periódica de desempenho.

Sobreleva notar que um dos objetivos da avaliação consiste em averiguar o *quantum* cada servidor é eficiente diante da prestação de serviço público. De qualquer sorte, visa-se, também, analisar o modo como o serviço público é prestado, por meio do levantamento de informações dos servidores, a fim de garantir a plena execução do serviço estatal, ao passo que suscita maior atenção ao servidor que, na desenvoltura de suas atividades, temerá por atuar de forma desidiosa (CALDAS, 2011).

É importante salientar que sérias implicações decorrem da omissão de não punir um servidor público negligente, principalmente em razão da sociedade se sentir prejudicada, porquanto despense altos tributos que são destinados ao funcionamento da máquina pública. Outra implicação decorre na mensagem passada aos servidores públicos que desempenham suas funções satisfatoriamente é de que seu esforço não é valorado, em razão daquele servidor que não trabalha e onera os demais de não ser responsabilizado pela sua desídia e ineficiência.

Indubitavelmente, o deslinde da questão, portanto, ocupa-se no fato de que a Administração Pública não deve salvaguardar os servidores insatisfatoriamente produtivos. Por conta disso, criou-se uma grande antipatia contra toda a classe dos servidores públicos por parte da sociedade. Consequentemente, os servidores eficientes são enquadrados e crucificados injustamente. É premente que se deixe claro que o intento não é penalizar os servidores públicos estáveis competentes, mas sim valorizar e reconhecer seus esforços diários na busca pela eficiência da Administração Pública.

De outra banda, acerca da estabilidade, em que pese a orientação de Meirelles (2014, p. 517 e ss.), é a garantia constitucional outorgada ao servidor de permanência no serviço público. Atenta, ainda, que, com a EC nº 19, o instituto da

estabilidade sofreu relevantes alterações, sendo a principal para atender o princípio da eficiência. Cumpre ressaltar que Meirelles alerta que a estabilidade tinha por fim assegurar o servidor público contra a exoneração, garantir a continuidade do serviço público, bem como, refutar os efeitos decorrentes das mudanças de Governo:

De fato, quase como regra, a cada alternância do poder partidário o partido que assumia o Governo dispensava os servidores do outro, quer para admitir outros do respectivo partido, quer por perseguição política. Por isso – e felizmente –, a EC 19 exige a motivação e assegura a ampla defesa em cada caso de exoneração por avaliação de desempenho (art. 41, § 1º), [...] (MEIRELLES, 2014, p. 518).

Outrossim, a instituição da estabilidade, portanto, se presta a garantir a continuidade do serviço público dos servidores públicos contra a retirada discricionária de suas funções públicas decorrente de mudanças de Governo. Por sua vez, há de ser ressaltado que, aparentemente, a avaliação periódica de desempenho nos leva a cogitar que isso geraria um efeito negativo, provocando uma instabilidade do serviço público, motivada pela rotatividade dos servidores públicos exonerados por falta de desempenho funcional satisfatório, o que não é o que se deseja com a regulamentação.

Assim, percebe-se que a estabilidade é essencial para o Estado Democrático, principalmente, no que tange à continuidade do serviço público e a certeza de que os servidores públicos não serão penalizados com a perda de seus cargos diante da perseguição política. O deslinde da questão está, não ao fato de retirar a estabilidade dos servidores públicos, mas sim em promover uma fiscalização quanto à satisfatoriedade de desempenho do serviço público.

Nessa esteira, percebe-se um claro conflito entre a estabilidade, que é a garantia constitucional de permanência no cargo público, e o princípio da eficiência, que exige da Administração Pública resultados satisfatórios na prestação de serviços públicos. Isto posto, diante da colisão entre o princípio e a garantia constitucional, sobreleva o princípio da eficiência, observado conjuntamente com o princípio da supremacia do interesse público, que trataria a estabilidade do servidor público como um interesse privado.

Dessa forma, deve-se atentar ao princípio do interesse público, o qual assegura a continuidade do serviço público, ou seja, segundo Di Pietro (2014, p. 113), o serviço público não pode parar e não pode ser interrompido, por ser uma

garantia à manutenção do Estado Democrático de Direito firmado pela Constituição Federal vigente. Assim, a garantia constitucional da estabilidade, como sendo um elemento do estado democrático, deve ser suprimida pela busca de uma Administração Pública eficiente.

É importante salientar que a avaliação periódica de desempenho do servidor público estável disposta no artigo 41, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, per si, não possui regulamentação e efetivação. Entretanto, a Lei nº 8.112/90, a qual disciplina acerca do regime jurídico dos servidores públicos da União, estabelece atuação eficiente dos servidores, proibindo atuação desidiosa e, caso não cumpram, poderão incorrer em penalidades administrativas, conforme artigo 117, inciso XV da lei. Ainda, o estatuto dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, Lei Complementar nº 10.098/94, disciplina no seu artigo 191 que “Art. 191 - O servidor será punido com pena de demissão nas hipóteses de: I - ineficiência ou falta de aptidão para o serviço, quando verificada a impossibilidade de readaptação [...]”. Não obstante, a Lei nº 10.261/68, que dispõe acerca do estatuto dos servidores públicos do estado de São Paulo, determina em seu artigo 256 que “Artigo 256 - Será aplicada a pena de demissão nos casos de: [...] III - ineficiência no serviço”.

Além dos exemplos citados, sabe-se ainda que, em busca da efetivação do princípio da eficiência, os órgãos públicos perseguem uma maior produtividade da prestação de serviço público desenvolvida pelos departamentos de correição, os quais fiscalizam, disciplinam e orientam as unidades. Tem-se, por exemplo, no Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul, conforme informações do portal do Tribunal de Justiça gaúcho, a Corregedoria-Geral de Justiça, órgão que, além de fiscalizar, disciplinar e orientar administrativamente a Justiça Estadual de 1º Grau, empenha-se em desenvolver programas, projetos e ações voltados à eficiência dos serviços judiciais e qualificação da jurisdição. Segundo o Portal periodicamente, o órgão judicial realiza inspeções das atividades forenses em todas as comarcas do Estado, bem como nos cartórios extrajudiciais notariais e registrais, a fim de padronizar o trabalho realizado pelo Poder Judiciário gaúcho (BRASIL, 2019).

Contudo, a hipótese de perda do cargo do servidor ineficiente não é aplicada em razão do inciso III, do § 1º do artigo 41 da Constituição, por não ser autoaplicável, isto é, possui eficácia normativa limitada, conforme outrora explicitado. Assim, em virtude da mora em regulamentar o artigo supramencionado e executar a

avaliação periódica de desempenho do servidor público, a Administração Pública desenvolveu outras formas de buscar a promoção do princípio da eficiência.

Uma dessas formas encontra-se também no artigo 41 da Constituição, mas no segundo inciso do primeiro parágrafo, que dispõe que a perda do cargo público por servidor estável se dará somente “[...] mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa [...]”. Resta claro, portanto, que o processo administrativo disciplinar é obrigatório para a aplicação da pena de perda do cargo público e encontra sua regulamentação na Lei nº 9785 de 1999. Vale frisar que a aplicação do processo administrativo é efetiva em razão de haver uma regulamentação legal e constitucionalmente adequada para ele.

À vista do exposto, portanto, percebe-se que a Administração Pública, diante dos meios constitucionais disponíveis, regimentou uma avaliação de desempenho dos seus servidores, sendo sua ineficiência apurada por meio do processo administrativo disciplinar, em razão do lento processo legislativo em regulamentar a avaliação periódica de desempenho fundada no inciso III, do § 1º do artigo 41 da lei maior. Portanto, tanto o processo administrativo disciplinar e quanto o procedimento de avaliação periódica de desempenho fundamentam-se no princípio da eficiência, entretanto, acredita-se que cada hipótese de perda do cargo público do servidor estável deva possuir procedimento próprio, ou até, porque não, um procedimento único que articule as duas hipóteses, sob a luz do estado democrático de direito.

Isto posto, verifica-se, portanto, que as avaliações periódicas de desempenho buscam a melhoria do serviço público prestado, tendo em vista que fixam, de certo modo, um padrão esperado de desempenho que alinha-se com a produtividade e as metas institucionais de cada entidade ou órgão público. Verifica-se, ainda, que promovem a valorização dos servidores públicos eficientes, considerando que aqueles que tiverem produtividade abaixo do recomendado serão desligados de seus cargos.

Diante dos argumentos trazidos à baila, há de se perceber, perfeitamente, a necessidade e importância de haver uma regulamentação do procedimento de avaliação de desempenho dos servidores públicos estáveis, que se fundamenta no princípio constitucional da eficiência da Administração Pública, assentado na Constituição Federal. Atentando às formalidades exigidas pela lei maior, faz-se necessária a análise dos projetos de lei complementar, os quais tratam da problemática, que tramitam atualmente nas casas do Poder Legislativo.

Todavia, em que pese a orientação de Di Pietro (2012, p. 84), o princípio da eficiência pode ser efetivado no modo como o servidor público desempenha suas funções, objetivando os melhores resultados na prestação do serviço público. Assim, forçoso é concluir que, portanto, o princípio torna-se o principal fundamento da avaliação periódica de desempenho do servidor público.

Desta feita, os Projetos de Lei Complementar nº 248/1998 e nº 116/2017, que tramitam nas casas do Congresso Nacional, os quais pretendem regulamentar a avaliação periódica de desempenho, submetem-se ao mesmo regime todos os servidores públicos dos três poderes e em todas as esferas federativas, por esta forma, serão subordinados ao mesmo sistema de avaliação um servidor público federal, bem como um servidor público municipal, seja do Poder Legislativo ou Judiciário, como do Poder Executivo. É imperioso notar que, em tese, a regulamentação em todos os âmbitos do Estado atenta contra a divisão dos poderes e competência federativa, contudo, uma regulamentação que vincula toda a Administração Pública corrobora para a melhoria do sistema de avaliação periódica e, por consectário, toda a prestação de serviço público voltada ao atendimento eficiente dos interesses da coletividade.

Nesta esteira, a regulamentação da avaliação periódica de desempenho dos servidores públicos, às vistas dos projetos de lei citados, merecem maior discussão quanto ao pacto federativo determinado na Constituição vigente. Neste sentido, oportuna é a transcrição da obra de Silva (2012, p. 99) de que federalismo caracteriza-se pela “[...] união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa”.

Por meio do pacto federativo, a Constituição Federal conferiu às entidades federativas repartição de competências, as quais, segundo a obra de Moraes (2010, p. 300 e ss.), são norteados pelo princípio da predominância do interesse público, segundo o qual caberá à União dispor acerca de matérias e questões de interesse geral, aos Estados tratar sobre assuntos predominantemente de interesse regional e aos municípios sobre matéria de interesse local. Entretanto, acerca da iniciativa para legislar acerca da matéria, a Constituição da República explana que:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

[...]

c) **servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;** [...] (BRASIL, 2019, grifo nosso)

Desta sorte, o disposto no artigo 41 da Constituição expressa as modalidades pelas quais o servidor público estável perderá seu cargo, conseqüentemente, por discorrer acerca da estabilidade, seria de competência do Presidente da República a iniciativa, mas, tão somente, aos servidores públicos federais. É imperioso destacar, pois, o disposto no artigo 24 da lei maior:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Sobreleva notar que a edição de lei complementar, no âmbito federal, será limitada à determinar elementos gerais acerca da matéria, outrossim os Estados poderão exercer a competência legislativa e regulamentar, também, a avaliação periódica de desempenho conforme suas peculiaridades

A problemática apresentada foi matéria em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), autuada sob o número 5437 de 2015, perante o Supremo Tribunal Federal, na qual a Associação Nacional dos Procuradores do Estado (Anape) ajuizou, com pedido de medida liminar, contra dispositivos da Lei Complementar nº 1.270/2015, do Estado de São Paulo, que estabeleceu a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado. Conforme a exordial, os dispositivos questionados, artigo 17, inciso V; artigo 27, inciso V; e artigo 135, inciso IV, alínea “d” da Lei Complementar Estadual de São Paulo nº 1.270/2015, desrespeitariam a Constituição Federal por preverem a submissão dos procuradores a avaliações periódicas de desempenho e sua demissão frente a resultados insatisfatórios. Eis o teor das normas impugnadas:

Art. 17 - A Corregedoria da Procuradoria Geral do Estado é o órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e da conduta de seus membros, incumbindo-lhe, dentre outras atribuições:

[...]

V - fornecer subsídios para a avaliação periódica dos Procuradores do Estado e verificar o atendimento aos padrões de desempenho profissional estabelecidos;

[...]

Art. 27 - Os órgãos de execução de que trata este capítulo serão integrados por um Procurador do Estado Chefe, respectivamente, com as seguintes atribuições:

[...]

V - avaliar periodicamente o desempenho profissional de cada Procurador do Estado, comunicando o resultado à Corregedoria Geral, podendo propor ao Procurador Geral a anotação de elogio em prontuário;

[...]

Art. 135 - As sanções previstas no artigo 134 desta lei complementar serão aplicadas:

[...]

IV – a de demissão, nos casos de:

[...]

d) ineficiência no serviço;

[...]

Resta evidente, consoante aos artigos expostos, a submissão dos servidores públicos da Associação Nacional dos Procuradores do Estado de São Paulo à avaliações periódicas de seu desempenho funcional, podendo vir a perder seu cargo quando ineficientes no serviço.

Face à alegação, pela entidade, de pranteada inconstitucionalidade, a entidade advoga a tese de que a regulamentação do dispositivo inserido no artigo 41, § 1º, inciso III, da Constituição, por lei complementar estadual, é inconstitucional, considerando que não constitui as hipóteses previstas nos artigos 25, § 3º e 128, § 5º, da Constituição Federal. Assim sendo, afirma que a regulamentação deverá ocorrer, somente, mediante lei complementar federal, caso em que o projeto de lei complementar deve ser aprovado mediante votação por maioria absoluta no Congresso Nacional. Ainda, alegam que o legislador derivado teve a intenção de promover uma disciplina homogênea para todos os servidores públicos em todos os níveis de governo.

Ademais, sustentam que a lei estadual labora no campo normativo reservado à lei complementar Federal, destacando os seguintes posicionamentos da Suprema Corte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA AD REFERENDUM. IMPUGNAÇÃO DIRIGIDA CONTRA OS §§ 1º, 2º E 3º DO ART. 17 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 157, DE 20 DE

JANEIRO DE 2004 E EM FACE DE TODA A LEI COMPLEMENTAR Nº 158, DE 29 DE JANEIRO DE 2004, AMBAS DO ESTADO DO MATO GROSSO. VIOLAÇÃO AO INCISO I DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 158 C/C O ART. 161, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Reconhece-se plausibilidade da tese sustentada na inicial, uma vez que, ao disciplinar os índices de participação dos Municípios de Mato Grosso no produto arrecadado do ICMS, **as leis impugnadas nesta ação direta de inconstitucionalidade laboram no campo normativo reservado à lei complementar federal.** Medida cautelar referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. (BRASIL. STF. ADI: 3262 MT, Relator: Min. CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 02/09/2004, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 04-03-2005, grifo nosso).

A tese desenvolvida pela parte autora da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5437 de 2015 sustenta que a competência legislativa para regulamentar o inciso III, § 1º do artigo 41 da Constituição da República, acerca da avaliação periódica de desempenho, seria exclusiva da União, não podendo ser regulamentada pelos órgãos da Administração Pública enquanto não houver a lei federal. Advoga a tese da inconstitucionalidade, ainda, conforme julgado:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei 2.264/2010, do Estado de Rondônia, que dispõe sobre a criação do Município de Extrema de Rondônia, a partir de desmembramento de área territorial do Município de Porto Velho, fixa os seus limites, bem como informa os Distritos que integrarão a municipalidade criada. 3. Autorização, pelo Tribunal Superior Eleitoral, apenas para realização de consulta plebiscitária. **4. Violação ao art. 18, § 4º, da Constituição Federal. Inexistência de Lei Complementar Federal. Impossibilidade de criação, fusão, incorporação ou desmembramento de novos municípios antes do advento dessa legislação.** Precedentes. 5. A Emenda Constitucional nº 57/2008 não socorre a lei impugnada, editada no ano de 2010. 6. Medida cautelar confirmada. 7. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (BRASIL. STF. ADI: 4992 RO, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 11/09/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-223 DIVULG 12-11-2014 PUBLIC 13-11-2014, grifo nosso).

Os argumentos trazidos à baila versam acerca da impossibilidade de avaliar o servidor público quanto à sua eficiência ao desenvolver suas atribuições dentro do serviço público, em razão da falta de norma complementar federal que regulamente o procedimento de avaliação periódica do servidor.

Por sua vez, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, manifestou-se nos autos da ADI nº 5437, aduzindo que a edição da lei complementar estadual não criou uma nova hipótese de perda do cargo do servidor público estável, apenas buscou efetivar o princípio da eficiência de uma circunstância já prevista na Constituição Federal e que carecia de regulamentação. Frisa, ainda, que o inciso III do § 1º do artigo 41 não exige que a regulamentação seja feita por lei complementar

federal. Por fim, a Assembleia Legislativa de São Paulo sustenta que as normas impugnadas possuem total compatibilidade material com a Constituição vigente. Esclarece, contudo, que por mais que haja uma avaliação periódica de desempenho, a demissão do servidor deverá ser apurada através de processo administrativo, constituindo, portanto, uma hipótese de processo administrativo disciplinar.

Oportunizada a manifestação do Governador do Estado de São Paulo, este afirma que a avaliação periódica promulgada busca dar concretude ao princípio da eficiência administrativa. Destaca que os dispositivos atacados pela ADI nº 5437 não regulamentam o disposto no artigo 41, § 1º, inciso III, da Constituição, mas sim, trata-se de uma modalidade de controle administrativo, firmada no poder hierárquico do Estado. Por fim, o Governador de São Paulo justifica que a apuração de desempenho insatisfatório configura ilícito disciplinar, sendo assim, apurado por processo administrativo disciplinar.

No curso da ação, a Advocacia-Geral da União aduz que a matéria incontroversa não invade as competências federais, uma vez que os artigos são aplicados através de processo administrativo, conforme o inciso II do § 1º, do artigo 41 da Constituição Federal.

Finalmente, por seu turno, a Procuradoria-Geral da República afirma que tem-se claro que a avaliação do artigo 41, § 1º, inciso III, possui como finalidade a eficiência na prestação do serviço público, além de distinguir que o dispositivo constitui uma modalidade de perda do cargo de servidor público estável por ineficiência, e não por falta grave. Em relação à inconstitucionalidade alegada acerca da competência, a Procuradoria esclarece que a reserva de lei complementar do artigo 41, § 1º, inciso III, não atribui competência legislativa da União.

Viceja grande discussão a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5437, a qual aguarda manifestação da Ministra relatora Cármen Lúcia. Portanto, caberá ao Supremo Tribunal Federal tecer comentários acerca da importância da regulamentação da avaliação periódica de desempenho do servidor público estável como resultado da efetivação do princípio da eficiência, bem como fixar a competência legislativa para a sua criação.

À vista do exposto, percebe-se que os órgãos e entidades da Administração Pública, ao seu modo, buscaram efetivar o princípio da eficiência e avaliação dos servidores públicos nas suas normas internas. Entretanto, não se pode confundir essa regulamentação com a avaliação periódica de desempenho disposta no inciso

III, do § 1º do artigo 41 da Constituição da República, que representa uma das formas específicas de perda de cargo público ao servidor público estável ineficiente.

De outra banda, a avaliação periódica de desempenho despontou como um remédio a fim de evitar que o servidor público, após aprovado na avaliação especial de desempenho, qual seja, o estágio probatório, sintam-se em conforto por ter certeza de que não perderá seu cargo, em razão da estabilidade, considerando que será submetido a periódicas avaliações de desempenho funcional. Desta forma, vale ressaltar que a reforma administrativa decorrente da promulgação da Emenda Constitucional nº 19 também alterou o § 2º do artigo 39, que diz:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

[...]

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

[...]

É de se perceber, assim, que o legislador derivado se preocupou com a efetivação de um serviço público de qualidade e eficiente, entretanto, pecou em não subordinar a avaliação de desempenho ao aperfeiçoamento do servidor. Em consequência, o Estado deveria proporcionar a qualificação e aperfeiçoamento dos seus recursos humanos, para, assim, requerer a avaliação periódica de desempenho do servidor e minimizar as hipóteses de desempenho insuficientes, bem como deveria tornar mais justa e justificada a exoneração do servidor público ineficiente.

Com base no exposto, imperioso destacar que a regulamentação da avaliação periódica de desempenho se faz necessária para efetivação de uma Administração Pública eficiente. Assim, torna-se indispensável a análise dos projetos de lei que dispõem acerca da regulamentação da hipótese de perda do cargo público fixada no artigo 41, § 1º, inciso III da Constituição pátria.

3.2 PROJETOS DE LEI QUE SUGEREM A REGULAMENTAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO

É oportuno lembrar que o dispositivo constitucional que sustenta a avaliação periódica de desempenho é uma norma de eficácia limitada. Nesse sentido, oportuna é a transcrição de Barroso (2010, p. 251) ao explanar que essas normas não possuem normatividade suficiente para a sua aplicação, ou seja, o legislador constituinte arbitrou o poder de complementar e efetivar o dispositivo ao legislador ordinário. Portanto, sem a devida regulamentação da avaliação periódica de desempenho, o disposto no artigo 41, § 1º, inciso III, da Constituição da República apenas produz o efeito de vincular o legislador infraconstitucional ao texto da lei maior, como já explanado.

Impende destacar que a Emenda Constitucional que alterou o texto do artigo 41 criando a possibilidade de perda do cargo público por meio de uma avaliação de desempenho foi promulgada em 1998 e, desde então, há a espera para a positivação da avaliação. Contudo, existem, hoje, dois Projetos de Lei em trâmite no Congresso Nacional que tratam da devida regulamentação do procedimento de avaliação periódica de servidor público.

O primeiro Projeto de Lei Complementar foi apresentado, conforme dados da Câmara dos Deputados, em 19 de outubro de 1998 pelo próprio Poder Executivo e instruído sob o número 248/1998. O Projeto de Lei Complementar nº 248/1998 encontra-se aguardando a inserção na pauta do Plenário para votação, conforme consulta em 3 de junho de 2019 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

Ainda, a Senadora Maria do Carmo Alves, em 19 de abril de 2017, apresentou um projeto que disciplina e regulamenta o inciso III do § 1º do art. 41 da Constituição Federal, em uma sessão do Senado Federal, no qual foi autuado sob o nº 116/2017 e que se encontra aguardando realização de audiência pública em data oportuna, conforme consulta em 03 de junho de 2019 (SENADO FEDERAL, 2019).

De qualquer sorte, faz-se necessário, portanto, explorar os Projetos de Lei nº248/1998 e nº 116/2017, com o intuito de refletir sobre os objetivos, os possíveis efeitos e o formato proposto de regulamentação dessa avaliação dos servidores públicos dentro da Administração Pública.

Cuida-se de analisar o conteúdo do Projeto de Lei Complementar nº 248 de 1998, apresentado na Câmara dos Deputados, cujo objetivo é disciplinar a perda de

cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável e dar outras providências. As disposições do Projeto de lei fundamentam-se no artigo 41, § 1º, III, da Constituição Federal, e aplicam-se aos servidores públicos estáveis da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios.

O procedimento de avaliação, conforme o Projeto de Lei Complementar nº 248/1998, será anual e observará os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, da ampla defesa e do contraditório. Terá, ainda, como critério de julgamento, a qualidade de trabalho, produtividade, iniciativa, presteza, aproveitamento em programas de capacitação, assiduidade, pontualidade, administração do tempo e uso adequado dos equipamentos de serviço, conforme expõe o artigo 4º do projeto:

Art. 4º O servidor público submeter-se-á a avaliação anual de desempenho, obedecidos aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, do contraditório e da ampla defesa.

§ 1º O órgão ou a entidade dará conhecimento prévio a seus servidores dos critérios, das normas e dos padrões a serem utilizados para a avaliação de desempenho de que trata esta Lei Complementar.

§ 2º A avaliação anual de desempenho de que trata esta Lei Complementar será realizada mediante a observância dos seguintes critérios de julgamento:

- I - qualidade de trabalho;
 - II - produtividade no trabalho;
 - III - iniciativa;
 - IV - presteza;
 - V - aproveitamento em programas de capacitação;
 - VI - assiduidade;
 - VII - pontualidade;
 - VIII - administração do tempo;
 - IX - uso adequado dos equipamentos de serviço.
- [...]

O Projeto dispõe, ainda, que os critérios poderão ser adaptados conforme as peculiaridades das funções exercidas pelo servidor e da entidade a que esteja vinculado. Por fim, a avaliação seguirá uma escala de pontuação de excelente, bom, regular e insatisfatório. Vale esclarecer que o Projeto de Lei nº 248/1998 explana, no seu artigo 4º, § 5º que “receberá o conceito de desempenho insatisfatório o servidor estável cuja avaliação total, considerados todos os critérios de julgamento, seja igual ou inferior a quarenta por cento da pontuação máxima admitida”.

Acerca do processo de avaliação, o Projeto de Lei nº 248/1998 define, em seu 5º artigo, que será realizado por uma comissão de avaliação composta por três

servidores estáveis, sendo um o seu chefe imediato e os outros dois tendo pelo menos três anos de serviço no mesmo órgão ou entidade. O conceito da avaliação terá obrigatoriamente a indicação dos fatos e demais elementos de convicção da avaliação final, sendo assegurado ao servidor o direito de acompanhar todos os atos da sua avaliação. Ainda, no § 6º do artigo 5º o Projeto de lei assegura que “contra a decisão relativa ao pedido de reconsideração caberá recurso hierárquico de ofício e voluntário, no prazo de dez dias, na hipótese de confirmação do conceito de desempenho atribuído ao servidor”.

Sobreleva notar que o Projeto de lei nº 248/1998 fixa, nos artigos 8º e 9º, que no termo de avaliação deverão ser relatadas as deficiências identificadas no desempenho do servidor, a fim de que possam ser indicadas medidas de correção através de capacitação ou treinamento quando julgado insatisfatório ou regular, consoante transcrição abaixo:

Art. 8º O termo de avaliação anual, quando concluir pelo desempenho insatisfatório ou regular do servidor, indicará as medidas de correção necessárias, em especial as destinadas a promover a respectiva capacitação ou treinamento.

Art. 9º O termo de avaliação obrigatoriamente relatará as deficiências identificadas no desempenho do servidor, considerados os critérios de julgamento previstos nesta Lei Complementar.

Finalmente, superada todas as etapas, o servidor estável será exonerado, conforme disposto no artigo 11 do projeto, quando receber dois conceitos sucessivos de desempenho insatisfatório ou três conceitos interpolados de desempenho insatisfatório nas últimas cinco avaliações. Ou seja, superado o período do estágio probatório, o servidor público começaria a ser avaliado quanto ao seu desempenho, não podendo receber sucessivas avaliações negativas por dois anos ou, também, três avaliações insatisfatórias dentro de um período de cinco anos. Vejamos: “Art. 11. Será exonerado o servidor estável que receber: I - dois conceitos sucessivos de desempenho insatisfatório; ou II - três conceitos interpolados de desempenho insatisfatório nas últimas cinco avaliações”.

É importante salientar, acerca do projeto de lei nº 248/1998, que durante todo o procedimento de avaliação e julgamento é assegurado ao servidor público o direito ao contraditório e à ampla defesa, e, ainda, o direito de recorrer da avaliação. Frisa-se que, havendo uma avaliação regular ou insatisfatória, o agente público será submetido à treinamento técnico para se aperfeiçoar, sendo tão somente desligado

de seu cargo quando receber conceitos insatisfatórios sucessivos ou em um curto período avaliativo. Conforme disposição no art. 10 do projeto de lei, “as necessidades de capacitação ou treinamento do servidor cujo desempenho tenha sido considerado insatisfatório ou regular serão consideradas e priorizadas no planejamento do órgão ou da entidade”.

Posteriormente a uma avaliação insatisfatória de produtividade, seriam indicados ao servidor, pela comissão avaliadora, os elementos necessários para se aperfeiçoar no serviço e promover melhorias na efetivação das suas atribuições. Isto posto, o servidor público não perderia seu cargo frente a uma única avaliação, mas sim, conforme o disposto no artigo 11 do Projeto de Lei nº 248/1998, mediante sucessivos conceitos negativos em um determinado período.

Dada a importância da matéria, o Senador Sérgio de Castro, em sessão do Senado Federal, declarou seu apoio à regulamentação da avaliação periódica de desempenho, uma vez que “este Parlamento ainda não aprovou uma norma para regulamentar a flexibilização da estabilidade no serviço público. Esse seria, certamente, um dos pilares da atual reforma da gestão pública, que, ao meu ver, precisa ser reestruturada para funcionar de modo adequado” (SENADO FEDERAL, 2019).

Por seu turno, o Projeto de Lei Complementar do Senado nº 116/2017 aplica-se a todos os órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Antes de tudo, é expressamente assegurado o contraditório e a ampla defesa nas avaliações periódicas de desempenho profissional dos servidores públicos que o projeto de lei regulamenta. A título de esclarecimento:

Art. 3º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I – avaliado: servidor público estável que tenha exercido suas atribuições no cargo ou função por prazo igual ou superior a 25% do período avaliativo, não computadas as ausências ao serviço, sejam elas por motivo de férias, recessos, licenças ou outros afastamentos;

II – avaliador: servidor público estável que exerça a chefia imediata do avaliado;

III – período avaliativo: um semestre, nos termos do art. 5º;

O relator do Projeto de lei na Comissão de Assuntos Sociais (CAS), Senador Lasier Martins, afirmou que se busca cumprir o que não é atendido na Constituição, e complementa que é necessário “[...] fazer avaliação dos nossos servidores como

acontece na iniciativa privada. Nós não estamos querendo avaliar ou não estamos querendo colocar em dúvida o funcionário de excelência da atividade pública” (SENADO FEDERAL, 2019).

O período avaliativo corresponde, portanto, consoante ao artigo 5º do Projeto de lei, a um semestre, que compreende, conforme o texto original do Projeto nº 116/2017, entre 1º de abril e 30 de setembro, e entre 1º de outubro e 31 de março. Entretanto, o período avaliativo em semestres sofreu alteração por emenda pelo relator da Comissão de Assuntos Sociais (CAS), Senador Lasier Martins, que resolveu ampliar o período avaliativo para um ano, por julgar um semestre um “lapso temporal muito curto para a avaliação” (SENADO FEDERAL, 2019). Por conseguinte, a gestão do desempenho contempla, em suma, as seguintes fases: planejamento da avaliação, acompanhamento das atividades, avaliação de desempenho profissional e *feedback* ao servidor.

Acerca da avaliação, o Senador gaúcho, Lasier Martins, alterou previsão da responsabilidade da avaliação de desempenho para uma comissão constituída para julgar o determinado servidor, sob a justificativa de evitar riscos de ocorrer uma avaliação imparcial movida por simpatias ou antipatias (SENADO FEDERAL, 2019). Dentre os fatores avaliativos, o legislador separou em fatores fixos de avaliação e fatores variáveis. Os fatores fixos equivalem à qualidade dos trabalhos prestados, segundo as normas e procedimentos do órgão, e na produtividade dos serviços, de forma a buscar resultados satisfatórios e eficientes. Por fim, os elementos variáveis na avaliação constituem-se em:

Art. 9º Os fatores avaliativos variáveis consistem em:

- I – relacionamento profissional: o avaliado cria e mantém vínculos pessoais e profissionais cooperativos e construtivos;
- II – foco no usuário/cidadão: o avaliado atende as necessidades do cliente/cidadão com confiabilidade e presteza;
- III – inovação: o avaliado propõe ideias aplicáveis a situações de trabalho;
- IV – capacidade de iniciativa: o avaliado busca ou propõe soluções e age em tempo oportuno, antecipando as designações da chefia e adotando comportamentos que estão além de suas atribuições diretas e que contribuem para o desempenho da unidade;
- V – responsabilidade: o avaliado responde por suas ações, compromete-se com suas tarefas, deveres e normas, zela por bens e informações, buscando o alcance das metas da unidade e da instituição;
- VI – solução de problemas: o avaliado propõe soluções consistentes para problemas enfrentados em situações de trabalho;
- VII – tomada de decisão: o avaliado adota em tempo hábil a solução mais adequada entre possíveis alternativas;

VIII – aplicação do conhecimento: o avaliado aplica oportunamente o conhecimento adquirido para a melhoria do desempenho pessoal e da equipe;

IX – compartilhamento de conhecimento: o avaliado compartilha conhecimentos que possam ser relevantes para o desenvolvimento de pessoas ou o aperfeiçoamento de atividades;

X – compromisso com objetivos institucionais: o avaliado demonstra senso de responsabilidade, profissionalismo e compromisso com os objetivos de sua unidade;

XI – autodesenvolvimento: o avaliado investe na aprendizagem contínua para aprimorar seus conhecimentos, habilidades, atitudes e comportamentos; e

XII – abertura a feedback: o avaliado utiliza feedback recebido para aprimorar o próprio desenvolvimento pessoal e profissional.

É de se perceber que o legislador infraconstitucional estipulou ao servidor avaliado o dever de cumprir com os elementos avaliativos fixos, quais sejam da qualidade e da produtividade dos serviços prestados, assim como os elementos variáveis, os quais remetem a diversas situações que podem ocorrer diante da prestação de serviços públicos, todos relativos a um serviço de excelência, como por exemplo o inciso X do artigo 9º do Projeto de lei nº116/2017, o qual avalia a responsabilidade do servidor, bem como seu comprometimento e profissionalismo para com sua unidade.

O procedimento avaliativo de desempenho deverá ter como critérios os fatores fixos, bem como mais cinco critérios variáveis que deverão ser escolhidos conforme as atividades primordiais realizadas no período em avaliação. À cada fator avaliativo deverá ser atribuída uma nota em escala de 0 a 10 pontos, observando o parágrafo único do artigo 11 do Projeto de lei:

Art. 11. [...]

Parágrafo único. As notas serão atribuídas conforme os seguintes critérios:

I - igual ou superior a 9 pontos: o avaliado superou de forma excepcional o esperado para o fator avaliativo;

II - igual ou superior a 7 e inferior a 9 pontos: o avaliado superou o esperado para o fator avaliativo;

III - igual ou superior a 5 e inferior a 7 pontos: o avaliado atendeu o esperado para o fator avaliativo, ainda que com pequenas necessidades de ajustes;

IV - igual ou superior a 3 e inferior a 5 pontos: o avaliado atendeu apenas parcialmente o esperado para o fator avaliativo, com necessidade de acompanhamento e ajustes; e

V - inferior a 3 pontos: o avaliado não atendeu o esperado para o fator avaliativo.

À luz do exposto, portanto, o servidor público, ao ser avaliado com base nos fatores fixos e variáveis, receberá uma nota corresponde satisfatoriamente superior

a 5 pontos. Assim, para falhar na avaliação o servidor necessita receber notas inferiores a 5 pontos por fator.

Seguindo na análise do Projeto de Lei nº 116/2017, em seu artigo 13, após a atribuição de nota aos fatos avaliativos, o servidor receberá na avaliação um conceito do seu desempenho, equivalente: a superação (“S”), cuja média das notas for igual ou superior a 80 pontos percentuais; a atendimento (“A”), quando a média for igual ou superior a 50 pontos e inferior a 80 pontos; atendimento parcial (“P”), para média ponderada igual ou superior a 30 pontos e inferior a 50 pontos; e não atendimento (“N”), quando a média ponderada das notas for inferior a 30 pontos percentuais. Vale ressaltar que, ainda, a avaliação é passível de recurso, observando o procedimento disposto no artigo 22:

Art. 22. O acompanhamento sistemático das avaliações de desempenho profissional é dever do órgão máximo de gestão de recursos humanos em que se insere a unidade avaliadora.

[...]

§ 2º O órgão de que trata o caput definirá, em conjunto com o avaliador, as ações destinadas à melhoria de desempenho dos avaliados com conceito final “P” em dois períodos avaliativos subsequentes ou conceito final “N” em um só período, mediante autuação de processo de apuração de insuficiência de desempenho.

§ 3º O processo de que trata o § 2º terá por objetivo auxiliar o avaliado a identificar as causas da insuficiência de desempenho e superar as dificuldades encontradas, sendo obrigação do órgão de que trata o caput e do avaliador propor mecanismos de aprimoramento de desempenho para a próxima avaliação.

Contudo, ressalta-se que cabe ao órgão da gestão de recursos humanos da Administração Pública a obrigação de proporcionar mecanismos de aprimoramento do servidor que for avaliado com conceito final “P” em dois períodos seguidos, ou conceito final “N”, conforme disposto no artigo 22, §2º do Projeto de lei. Conseqüentemente, no artigo 23 do projeto de lei está prevista a exoneração do servidor público, já estável, que receber quatro conceitos “N” sucessivos ou cinco conceitos “N” ou “P” nas últimas dez avaliações. Isto é, considerando que as avaliações seriam semestrais, quem não atender continuamente de forma satisfatória pelo período de dois anos perderá seu cargo, bem como aquele que, no período avaliado de cinco anos, receber conceitos insatisfatórios em 50% das avaliações.

Conforme o projeto, ressalta-se, novamente, que para ser considerado como insatisfatório ao desempenhar suas atribuições, o servidor público, necessariamente,

deverá obter uma avaliação inferior à metade dos requisitos da avaliação para ser considerado eficiente. Assim, considerando o período estipulado, a valoração das notas, bem como a obrigação de promover mecanismos para aprimoramento e capacitação funcional do servidor público, o projeto dispõe que a perda do cargo será plenamente justificável apenas depois de prolongadas avaliações negativas.

À vista do exposto, os projetos de lei analisados, que derivam das disposições constitucionais fundadas no artigo 41, § 1º, inciso III, se assemelham nos fundamentos, entretanto, a forma de avaliação segue distintos procedimentos, mas elementos de avaliação afins. É mister evidenciar que, para ambos os projetos, a exoneração do servidor público que apresentar resultado insatisfatório não se procederá de imediato. Nos dois projetos explanados, o agente será submetido ao aperfeiçoamento funcional, tão somente sendo responsabilizado gravemente com a perda do cargo quando apresentar avaliações negativas em um curto período de tempo.

Nessa esteira, evidencia-se a intenção de o legislador prever que a Administração Pública primeiramente qualifique seus recursos humanos; persistindo a ineficiência no desempenho de suas atribuições, o servidor público seria punido com a perda de seu cargo por meio de processo administrativo, assegurada a ampla defesa e o contraditório, a fim de garantir a plena eficiência da Administração.

Por sua vez, ao argumento de que a avaliação periódica apresentaria como efeito negativo a instabilidade do serviço público, podendo levar à rotatividade dos servidores públicos exonerados por falta de desempenho satisfatório, acredita-se que seja improcedente. Conforme as disposições dos Projetos de Lei nº 284/1998 e nº 116/2017, o servidor público tão somente será exonerado após avaliações negativas em determinado período de tempo. Ou seja, posteriormente a uma insatisfatória produtividade, seria indicado ao servidor, primeiramente, os elementos necessários para se aperfeiçoar no serviço e promover melhorias na efetivação das suas atribuições no seu cargo público, ficando sua demissão condicionada à sua inaptidão para se capacitar.

É forçoso sublinhar, ainda no tocante aos Projetos de Lei analisados, que no Projeto de Lei nº 248/1998, outrora abordado, há uma controvérsia acerca da formação da comissão avaliadora que deverá julgar a produtividade do servidor público conforme os requisitos impostos. Tal controvérsia é devido à previsão da presença, na banca, do chefe do servidor avaliado, o que se arrisca a incorrer em

interferência na avaliação dos elementos, tanto de forma positiva, quanto negativa. Certamente, o chefe imediato deveria expressar seu parecer quanto ao atendimento do servidor no serviço público, todavia não deveria integrar a comissão, pois, indubitavelmente, não procederia de forma imparcial na avaliação.

Sem demora, a Constituição Federal distingue, para a perda do cargo público inserida no artigo 41, os servidores públicos que realizem atividades exclusivas de Estado:

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.

Parágrafo único. Na hipótese de insuficiência de desempenho, a perda do cargo somente ocorrerá mediante processo administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Desse modo, o Projeto de Lei nº 248/1998, na disposição do artigo 15, desobriga o servidor público que exerce atividade exclusiva de Estado, podendo ser somente exonerado por meio de processo administrativo. Ainda, estabelece como carreiras de atividades exclusivas de Estado o advogado da União, o procurador da Fazenda Nacional e o Assistente Jurídico da Advocacia-Geral da União, o procurador e advogado dos órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União, o Defensor Público da União, o Policial Federal, o Policial Rodoviário Federal e o Policial Ferroviário Federal e as demais carreiras cujos cargos sejam privativos de brasileiro nato, conforme o artigo 12, § 3º da Constituição Federal. Ressalta-se que o mesmo se aplica no âmbito do Poder Executivo dos estados, Municípios e Distrito Federal aos cargos cujas funções sejam equivalentes às supramencionadas.

Contudo, o Projeto de Lei Complementar nº 116/2017, estabelece em seu artigo 26 que, para os policiais, os procuradores dos órgãos de representação judicial da União, dos estados e do Distrito Federal, os defensores públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal e os auditores tributários, o processo de apuração da insuficiência de desempenho dependerá de processo administrativo disciplinar específico, conforme ressalva do artigo 247 da Constituição da República, sob a reformulação do texto pelo relator da CAS, Senador Lasier Martins.

Forçoso é concluir que, portanto, esses servidores especificadamente perderão seus cargos públicos por meio do processo administrativo após a devida avaliação periódica de desempenho que resultar com insatisfatórias avaliações.

Contudo, o processo administrativo disciplinar (PAD) é regulamentado pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe acerca do regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. O PAD tem por finalidade, conforme disposto no artigo 148 da lei, “Art. 148. O processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido” (BRASIL, 2019). É imperioso destacar que assegura-se ao servidor, em seu artigo 143, a garantia constitucional da ampla defesa.

Convém pôr em relevo que, consoante ao artigo 151 da Lei nº 8.112/90, o processo disciplinar prossegue em três fases, quais sejam: instauração, a qual constitui a comissão de sindicância e torna público o ato; inquérito administrativo, compreendido pela instrução, defesa e relatório; e o julgamento. É imperioso explanar que a comissão é composta, de acordo com o artigo 149 da Lei nº 8.112/90, de três servidores estáveis, dos quais são impedidos, a fim de garantir imparcialidade ao processo, os familiares do acusado:

Art. 149. O processo disciplinar será conduzido por comissão composta de três servidores estáveis designados pela autoridade competente, observado o disposto no § 3o do art. 143, que indicará, dentre eles, o seu presidente, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado.

§ 1º A Comissão terá como secretário servidor designado pelo seu presidente, podendo a indicação recair em um de seus membros.

§ 2º Não poderá participar de comissão de sindicância ou de inquérito, cônjuge, companheiro ou parente do acusado, consangüíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau.

Apurado o ilícito administrativo, através do devido processo legal institucionalizado pela lei, a comissão desenvolverá relatório minucioso, nos termos do artigo 165, o qual, posteriormente, será remetido à autoridade para julgamento. No julgamento, a autoridade proferirá sua decisão com base no relatório e nas provas produzidas no inquérito administrativo, podendo decidir pela inocência do servidor público acusado ou pela aplicação de penalidades disciplinares, quais sejam:

Art. 127. São penalidades disciplinares:

I - advertência;

II - suspensão;

III - demissão;

- IV - cassação de aposentadoria ou disponibilidade;
- V - destituição de cargo em comissão;
- VI - destituição de função comissionada.

Contudo a aplicação da pena à infração disciplinar deverá observar o art. 128, do qual “na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais. [...]”. Vale destacar, também, que do julgamento do processo administrativo cabe revisão sendo dirigida ao Ministro de Estado ou autoridade equivalente, conforme disposto no artigo 177, que encaminhará o pedido ao dirigente da entidade ou órgão no qual se originou o processo disciplinar.

É oportuno consignar que o processo administrativo disciplinar foi concebido apenas para o âmbito federal, conforme disposição própria da Lei nº 8.112/90 em seu artigo 1º “Art. 1º. Esta Lei institui o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas federais”. Assim sendo, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não estão amparados pela lei, ficando a seus próprios critérios, com base no modelo federal, disciplinar sobre seus processos administrativos. Sobreleva notar que, se nem a lei que regulamenta o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) é uma para todos os servidores públicos, seja do âmbito federal, estadual ou municipal, é forçoso acreditar que a instituição de um procedimento de avaliação periódica de desempenho para toda a nação também seja algo bastante dificultoso de se realizar.

Nessa esteira, Carvalho Filho (2013, p. 37) afirma:

Como o nosso regime de federação outorga autonomia às unidades que o compõem (art. 18 da CF), a lei federal não poderia mesmo incidir sobre as demais esferas. Estas, por força de sua autonomia constitucional, são dotadas do poder de autoadministração, dentro do qual se situa a competência para editar as leis que regulem seus processos administrativos.

Avulta consignar que a forma federativa de estado é a mais complexa e pluralista para o exercício do poder político. A densidade do regime consiste, basicamente, na repartição das competências entre os entes federativos, constituindo um sistema de partilha inerente ao regime. São essas competências que alinham o fenômeno da autonomia, na qual se reserva às pessoas políticas a capacidade de administração própria.

A autora do Projeto de Lei nº 116 de 2017, Senadora Maria do Carmo Alves, assegurou que o projeto não busca punir servidores dedicados, os quais “[...]”

honram cotidianamente os vencimentos que percebem e são imprescindíveis para o cumprimento das atribuições estatais” (SENADO FEDERAL, 2019), e argumenta:

Temos que ter em vista que, quando não há a perda do cargo de um agente público negligente, sérias consequências derivam dessa omissão. A sociedade se sente lesada, porquanto desembolsa pesados tributos para o correto funcionamento da máquina pública que, por sua vez, não lhe retorna o investimento em bens e serviços. Além disso, a mensagem passada aos servidores responsáveis e que prestam bem o seu papel é de que não vale a pena o esforço, pois aquele funcionário que não trabalha e sobrecarrega os demais jamais será punido. (SENADO FEDERAL, 2019).

Ora, face às considerações aduzidas acerca da norma contida no artigo 61 da carta magna, no que tange à competência legislativa ao Presidente da República em legislar acerca da estabilidade dos servidores públicos da União, observa-se um vício de iniciativa no Projeto de Lei nº 116/2017 de autoria da Senadora Maria do Carmo Alves, apresentado na respectiva casa do Poder Legislativo e, ainda, conforme evidenciado, vinculam os servidores públicos de todos os órgãos e entidades da Administração Pública, em qualquer esfera federativa dos três Poderes.

De qualquer sorte, de acordo com os projetos de lei analisados, a atuação eficiente de um servidor público se constitui, em suma, pela realização dos serviços de forma produtiva e de qualidade, isto é, resultados laborais céleres, eficazes, minimizando os erros e de acordo com a funcionalidade da unidade. Assim, a avaliação deverá observar as peculiaridades de cada função e cargo público, garantindo, portanto, que a lei seja aplicada em todas as esferas do Estado, uma vez que os projetos regulamentam a avaliação periódica de desempenho dos servidores públicos da Administração Pública em sentido amplo, compreendida pelos órgãos de Administração direta, autarquias e fundações dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo da União, assim como dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Desta maneira, seriam subordinados à legislação os servidores públicos que compõem todo o Estado, desde um servidor do poder judiciário, ao servidor público municipal. Entretanto, tendo em mente a existência do pacto federativo que determina competências aos entes para dispor acerca da sua estrutura e regulamentação, questiona-se se o projeto de lei complementar seria de competência federal ou se os entes federativos poderiam regulamentar o disposto

no inciso III, do § 1º do artigo 41 da Constituição Federal. De qualquer sorte, necessita-se, de imediato, de uma regulamentação, por qualquer dos entes. Acredita-se que o melhor, ainda, seria a edição de uma regulamentação base no âmbito federal de aplicação para todos os entes federativos, ressalvada a hipótese de complementação da norma de acordo com a realidade de cada órgão ou entidade e esfera.

Indubitavelmente, verificou-se que o princípio da eficiência é exteriorizado por meio da avaliação periódica de desempenho, a qual carece de legislação regulamentadora promulgada, existindo, no momento, apenas projetos de lei complementar em tramitação no Congresso Nacional. A avaliação periódica vem se mostrando como a solução para evitar que aquele servidor público já estável venha a atuar de forma ineficiente, trazido pelo sentimento de não poder ser demitido por possuir a garantia da estabilidade. Finalmente, destaca-se que o legislador derivado e os autores dos projetos de lei preocuparam-se em desenvolver a qualificação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos antes de justificar a sua demissão por ineficiência. Assim, diante das previsões legais suscitadas, só perderá o seu cargo aquele servidor público que, mesmo que a ele tenha sido possibilitado todos os meios para seu aperfeiçoamento profissional, desenvolver continuamente seu serviço de forma ineficiente.

4 CONCLUSÃO

Com o surgimento do Estado de Direito, portanto, a atividade estatal passou a ser exercida pela Administração Pública, sendo essa definida como o conjunto de órgãos dos Poderes que desenvolve a atividade concreta do Estado, disciplinada pelo regime jurídico, o qual corrobora para dar identidade à própria Administração Pública. Cumpre salientar, assim, que o regime jurídico administrativo, inclusive, resulta na caracterização normativa do Direito Administrativo, que, sobretudo, é norteado por princípios.

À vista do exposto, vale lembrar que servidores públicos representam todos aqueles vinculados à Administração Pública que exercem funções estatais investidos em um cargo público. Insta esclarecer que função é o conjunto de atribuições conferidas pela lei a determinados servidores para a efetivação do serviço prestado, todavia, cargo público compreende a unidade de competência na organização do serviço público.

Não obstante, há de se perceber perfeitamente a influência dos princípios nas relações da administração e servidores públicos. A supremacia e indisponibilidade do interesse público vinculam a atuação, prevista e limitada pela lei, dos servidores públicos, de modo que seja exigido uma prestação de serviços eficaz.

De qualquer sorte, sobreleva notar que a doutrina alude que a inserção do inciso III, do § 1º do artigo 41 na Constituição Federal, através da Emenda Constitucional nº 19, corroborou para a efetivação e vinculação do princípio da eficiência da Administração Pública como fundamento para a avaliação periódica de desempenho do servidor público estável. É oportuno consignar que não só a Advocacia-Geral da União, como também a Procuradoria-Geral da República, em suas respectivas manifestações na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5437, reconheceram que a avaliação que dispõe o inciso III, do § 1º do artigo 41, advém do reconhecimento do princípio da eficiência.

Impende destacar que os projetos de lei em tramitação que versem acerca da regulamentação do procedimento de avaliação periódica de desempenho assemelham-se nos fundamentos, principalmente quanto à concretização do princípio da eficiência. Tais projetos de lei nº 248/1998 e nº 116/2017 vinculam ao mesmo regime de avaliação os servidores públicos de todas as esferas de Governo

e destacam-se pela busca da melhor prestação de serviço público, mediante a capacitação dos recursos humanos que compõem o Estado.

O funcionalismo público, de anos, é visto pela sociedade com descrédito em razão da estabilidade adquirida e da desídia funcional. Todo servidor público adquire a estabilidade no seu cargo após o período do estágio probatório e acredita-se que essa estabilidade, também, está relacionada com a baixa produtividade dos servidores, ineficiência da prestação de serviço público, mora excessiva e exagerada burocratização. Desta forma, há uma presunção de que, com a normatização, o servidor estará sempre sendo submetido ao controle periódico de produtividade e resultados, o qual não permitiria uma atuação desidiosa, uma vez que seria punida com a perda do cargo público.

Justifica-se a necessidade da regulamentação do inciso III, do § 1º do artigo 41 da Constituição da República pelo descrédito que o servidor público possui com a sociedade, ocasionada devido à desídia funcional, baixa produtividade, ineficiência do serviço público, mora excessiva e acentuada burocratização de alguns servidores e órgãos públicos. Espera-se que, com a edição da norma, o funcionalismo público busque uma melhor qualidade e responsabilização dos servidores públicos ineficientes, na esperança de haver uma responsabilização aos servidores que desvirtuam todo o funcionalismo público.

Novamente, é importante salientar que a avaliação periódica de desempenho não busca penalizar os servidores públicos competentes, mas sim valorizar sua atuação satisfatória que se distingue da atuação daqueles servidores ineficientes que desvirtuam toda a classe dos servidores públicos, haja vista que são todos, indistintamente, na atualidade, protegidos pela estabilidade.

É imperioso reforçar que a avaliação periódica de desempenho do servidor público estável nos termos do artigo 41, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, não possui efetivação própria em razão da falta de norma reguladora. Contudo, os órgãos e entidades públicas vêm se valendo de outros meios para buscar o princípio da eficiência, no desempenho das funções dos seus servidores, dispondo em seus estatutos, por exemplo, sobre penalidades administrativas que podem incorrer os servidores caso atuem de forma desidiosa.

Indubitavelmente, observa-se uma eminente colisão entre o princípio da eficiência, como um preceito que exige da Administração e dos servidores públicos produtividade no desenvolvimento das atividades estatais, e a estabilidade, que é

uma garantia assegurada pela Constituição aos servidores de permanência em suas funções e em seu cargo público. Essa garantia é essencial no Estado Democrático, em razão de assegurar e promover a continuidade do serviço público.

Por esta forma, portanto, frente ao conflito entre o princípio da eficiência e a garantia constitucional da estabilidade, considerando o regime jurídico-constitucional que rege a Administração Pública, a importância que desenvolvem os princípios no Direito Administrativo, trata-se a estabilidade do servidor público ineficiente como um interesse, por ora, privado, o qual deve ser subordinado ao interesse público, em razão de ser indisponível.

Claro está, portanto, que a intenção do legislador é de, primeiramente, qualificar os servidores públicos ao desenvolver seu aprimoramento e capacitação profissional, para, tão somente, persistindo o mau desempenho funcional em um período de tempo relevante, puni-lo com a perda de seu cargo público, através de um processo administrativo fundado nas avaliações periódicas de desempenho, assegurado o direito constitucional da ampla defesa, justificando e tornando-se justa a avaliação inserida no artigo 41, § 1º, inciso II, da Constituição Federal no sentido de ser mais um mecanismo específico para tornar eficaz a aplicação do princípio da eficiência no âmbito da Administração Pública brasileira.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo – Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva 2ªed. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em Maio 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de Dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Senado Federal, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em Maio 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar 248/1998**. Disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/Plp/plp248.htm. Acesso em Maio 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 116/2017 (Complementar)**. 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. Brasília, DF: Senado Federal, 2017. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5237921&disposition=inline>. Acesso em Maio 2019.

BRASIL. Senado Federal. CAS debaterá projeto que regula demissão do servidor por mau desempenho. **Agência Senado**, Brasília, 15 Maio 2019. Comissões. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/15/cas-debatera-projeto-que-regula-demissao-de-servidor-por-mau-desempenho>. Acesso em Maio 2019.

BRASIL. Senado Federal. Lasier Martins defende demissão de servidor com baixo rendimento. **Agência Senado**, Brasília, 22 Maio 2019. Plenário. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/22/lasier-martins-defende-demissao-de-servidor-com-baixo-rendimento>. Acesso em Maio 2019.

BRASIL. Senado Federal. Sérgio de Castro defende flexibilização da estabilidade dos servidores públicos. **Agência Senado**, Brasília, 21 fev. 2019. Plenário. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/02/21/sergio-de-castro-defende-flexibilizacao-da-estabilidade-dos-servidores-publicos>. Acesso em Maio 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade 5437 de 15 de Dezembro de 2015**. Processo eletrônico. Origem: SP – São Paulo. Requerente: Associação Nacional dos Procuradores do Estado – ANAPE. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Assunto: Estabilidade. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4906697>. Acesso em Maio 2019.

CALDAS, Igor Lúcio Dantas Araújo. A avaliação periódica de desempenho do servidor público estável. Efeitos do princípio da eficiência sobre o desempenho do servidor público. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 87, abr 2011. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9259. Acesso em Maio 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

_____. **Processo administrativo federal**. – Comentários à Lei no 9.784, de 29.1.1999 – 5. ed. rev., ampl. e atual. até 31.3.2013. São Paulo: Atlas, 2013.

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

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

GOMES, Fábio Bellote. **Elementos de Direito Administrativo**. Barueri: Manole, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed.rev., atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

KNOPLOCK, Gustavo Mello. **Manual de direito administrativo: teoria, doutrina e jurisprudência**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 18. ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 40. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. **Elementos de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

MIRAGEM, Bruno. **A nova Administração Pública e o Direito Administrativo**. 2.ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do direito administrativo**. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2013.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. **Lei Complementar nº 10.098, de 03 de fevereiro de 1994**. Dispõe sobre o estatuto e regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS: Assembleia Legislativa, 1994. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/10.098.pdf>. Acesso em jun 2019.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. **Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968**. Dispõem sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado. São Paulo, SP: 1968. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1968/compilacao-lei-10261-28.10.1968.html>. Acesso em jun 2019.

SILVA, Lauri Romário. **Direito Administrativo 1**. Caxias do Sul: Educs, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Corregedoria-Geral de Justiça**. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/site/poder_judiciario/tribunal_de_justica/corregedoria_geral_da_justica/. Acesso em Maio 2019.