

O Princípio da Eficiência e a Estabilidade dos Servidores Públicos

Giancarlo Bremer Nones

Silvane Medeiros Venson

Curso de Modernização da Gestão do Poder Judiciário
Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL

RESUMO

A reforma administrativa instituída através da Emenda Constitucional 19/98 definiu a reprovação em avaliação de desempenho como uma das formas para a perda do cargo pelo servidor público estável. Este artigo tem como objetivo realizar uma análise sobre o instituto da estabilidade do servidor público, sob o espectro do princípio da eficiência, a fim de auxiliar na definição das circunstâncias que poderão ensejar a desinvestidura por ineficiência. Para atingir este objetivo, foram estudados o instituto jurídico da estabilidade, seu conceito, fundamentos e requisitos, bem como o contexto da reforma administrativa e o princípio da eficiência, com enfoque em seus reflexos sobre o servidor público. A partir de então, considerando a lacuna legislativa relativa à avaliação periódica de desempenho prevista na Constituição da República, são apresentadas proposições sobre o que deverá ser considerado quando da definição dos critérios para avaliação dos servidores estáveis.

PALAVRAS-CHAVES

Servidor público, estabilidade, princípio da eficiência.

1. INTRODUÇÃO

O instituto da estabilidade foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição de 1934, garantindo aos funcionários públicos o direito a permanecerem no

cargo, mediante o cumprimento de condições definidas no texto constitucional.

Em sua concepção original, os servidores estáveis somente poderiam ser destituídos em razão de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, assegurando-lhes sempre o direito da ampla defesa.

Apesar das variações quanto aos requisitos para a obtenção da garantia, as Constituições posteriores mantiveram a estabilidade do servidor, tendo a reforma administrativa instituída através da Emenda Constitucional 19/98, voltada para a implantação de uma administração gerencial focada no princípio da eficiência, inserido novo critério para desinvestidura: a reprovação em avaliação de desempenho como uma das formas de perda do cargo.

A presente pesquisa tem como objetivo geral definir o sentido da garantia da estabilidade do servidor público após o advento da reforma administrativa, sob o prisma do princípio da eficiência.

O objetivo específico consiste na identificação dos pressupostos para a perda do cargo pelo servidor estável em atenção ao princípio da eficiência, sob o enfoque jurídico.

O trabalho está dividido em três tópicos. No primeiro será analisado o conceito da estabilidade do servidor público da administração direta, autarquias e fundações públicas, seus requisitos e seus fundamentos.

Na seqüência serão abordadas a Reforma Administrativa do Estado, o Princípio da Eficiência e seus reflexos sobre o servidor público.

Por fim, serão examinados os requisitos estabelecidos na Constituição da República para a perda do cargo pelo servidor estável, em virtude de avaliação negativa de desempenho.

2. A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO

2.1 CONCEITO DE ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO

Introduzida no ordenamento jurídico pela Constituição de 1934,¹ a estabilidade do servidor público foi mantida em todas as Cartas subseqüentes,² com variações em relação aos pressupostos para sua obtenção, estando prevista, atualmente, no art. 41 da Constituição da

República que prescreve: “São estáveis após 3 (três) anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público”.

Conforme Moraes a estabilidade:

“é garantia constitucional de permanência no serviço público outorgada ao servidor que, nomeado por concurso público em caráter efetivo, tenha cumprido o estágio probatório, ou seja, a estabilidade consiste na integração do servidor ao serviço público, depois de preenchidas as condições fixadas em lei, e adquirida pelo decurso de tempo”. (2002, p. 203)

Segundo Moreira Neto (2002, p. 294), “a estabilidade é a situação estatutária pessoal, adquirida pelo servidor público civil nomeado para o cargo de provimento efetivo, após três anos de efetivo exercício, que lhe garanta a permanência no serviço público (art. 41, *caput*, CF)”.

Pessoa (2003, p. 451) leciona que “A estabilidade apresenta-se, no plano jurídico, como uma situação pessoal adquirida pelo servidor nomeado para o cargo efetivo, após o transcurso do estágio probatório, que lhe garante a permanência no cargo”.

Para Faria (2004, p. 93) a estabilidade é no serviço público, e não no cargo. É a garantia de que goza o servidor, nomeado para o cargo efetivo mediante concurso público, de não ser exonerado depois de ultrapassar o estágio probatório, que é o período em que deve ser submetido à avaliação, segundo os critérios legais.

Já Medauar (2007, p. 275) afirma que a estabilidade é o direito de permanência no cargo, adquirida pelos ocupantes de cargos de provimento efetivo, após três anos de exercício.

Mello (2000, p. 264) define assim a estabilidade: “Após três anos de exercício subseqüentes à nomeação por concurso, o servidor público goza de estabilidade (art. 41). Para sua aquisição é obrigatória avaliação especial de desempenho, por comissão para tal fim instituída (art. 41, § 4º)”.

Dantas (2002, p. 3), por sua vez, conceitua a estabilidade como sendo a garantia de ordem constitucional deferida aos ocupantes de cargos públicos de provimento efetivo, voltada em princípio, a assegurar-lhes a permanência no serviço público, desde que tenham sido atendidos os requisitos postos em lei.

Para Justen Filho,

“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, ressalvada a hipótese específica de perda do cargo para redução de despesas com pessoal” (2006, p. 621-622)

Fazendo uma análise sobre as definições apresentadas pela doutrina, Coutinho (2008, p. 83) adverte que existe certa confusão sobre o que é fundamento e requisito da

garantia. Segundo a autora, para a elaboração do conceito de estabilidade é necessário, ao menos em um primeiro momento, despojá-lo de todos os seus requisitos, já que estes têm sofrido variações ao longo dos tempos. Assim, sustenta que o instituto jurídico da estabilidade deve ser compreendido como “(...) o direito do servidor público permanecer no serviço público, desde que este atenda às exigências previstas em lei, e limitado pelas prescrições legais de como este direito pode ser perdido”.

2.2 FUNDAMENTOS DA ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO

Definido o conceito da estabilidade, cumpre averiguar os fundamentos, as razões que justificam a garantia, sobretudo em razão das inúmeras críticas no sentido de que o direito de permanência no cargo constitui uma das fontes de ineficiência do serviço público.

Conforme observa Gasparini (2001, p. 52), o fim da atividade administrativa não é a vontade do administrador, mas o interesse público ou o bem da coletividade.

Por conseguinte, os servidores públicos, recurso humano utilizado pela administração no exercício de suas atividades, devem agir de forma impessoal, voltados sempre para o alcance do interesse público e o bem comum.

Sobre o tema, Justen Filho leciona: “O dever de fim imposto a todo exercente de função administrativa consiste em promover a satisfação dos direitos fundamentais e a implantação de uma sociedade democrática” (2006, p. 636).

Para o exercício desse mister, é imprescindível que os agentes públicos possam agir de forma livre de ingerências políticas ou pressões não condizentes com o interesse coletivo, o que restaria prejudicado caso não tivessem a garantia de permanência no cargo.

Neste contexto, Fernandes (1999 apud DANTAS, 2002, p. 2) argumenta que a estabilidade do servidor público constituiu uma conquista democrática, porque o titular do cargo conquistado pelo mérito não estaria sujeito às injustiças políticas, podendo representar o interesse público mesmo contra a vontade dos dirigentes.

No mesmo sentido, Nóbrega (1998, p. 6) destaca que a estabilidade tem a função de dar proteção ao ocupante do cargo e garantir-lhe, não de forma absoluta, a permanência no serviço público, permitindo-lhe o exercício regular de suas atividades, tendo em vista sempre e exclusivamente o alcance do interesse coletivo.

Pessoa (2003, p. 452), por sua vez, argumenta que o servidor concursado e estável possui mais condições de executar as mais diversas atividades estatais, como por exemplo, a cobrança de impostos, a fiscalização das mais diversas atividades, a elaboração de pareceres e

ajuizamento de ações. Isto porque, não fosse assegurada referida garantia o servidor ficaria temeroso em cumprir tais funções, com receio de sua não permanência no cargo. Assim, a estabilidade apresenta-se como dupla garantia: do servidor e do próprio serviço público.

Diverso não é o entendimento de Faria (2004, p. 94), para quem a estabilidade do servidor público é essencial para respaldar a decisão do servidor de não cumprir ordem superior em desacordo com a lei ou com a moralidade administrativa. O servidor instável pode ser levado a praticar atos ilegais, embora divergindo de sua consciência, mas cumprindo ordem superior, com receio de ser penalizado com a exoneração. Assim, pode-se dizer que a estabilidade é muito mais uma garantia do cidadão do que um privilégio do servidor.

De acordo com Dantas (2002, p. 6) destaca que o instituto da estabilidade tem por escopo proteger o ocupante do cargo e garantir-lhe, não de forma absoluta, a permanência no Serviço Público, permitindo-lhe, desse modo, a execução regular de suas atividades tendo em vista e exclusivamente o alcance do interesse coletivo.

Além disso, no dizer de Coutinho, a estabilidade tem como objetivo a atração de pessoas capacitadas para o serviço público:

“(…) o fundamento da estabilidade do servidor encontra sua justificativa, em última análise, no interesse público, na medida em que uma prestação de serviços eficaz, imparcial e qualidade só se consegue através de um quadro de pessoal eficiente. Para se obter isto, além de concurso público, avaliação periódica de desempenho e um certo tempo de exercício, fundamental na aquisição de experiência, O Estado necessita oferecer algumas vantagens, como por exemplo, a estabilidade, para atrair as pessoas mas capacitadas para o serviço público”. (COUTINHO, 2008, p.85-86)

Pelo que se pode inferir, portanto, através da preservação funcional dos servidores, o instituto da estabilidade tem como fundamento o interesse público e o bem comum.

2.3 REQUISITOS DA ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO

Em seu texto original, o art. 41 da Constituição da República de 1988 preconizava que seriam estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público e que a desinvestidura do cargo somente poderia ocorrer em virtude de sentença judicial transitada em julgado, ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa.

Com a reforma administrativa instituída através da Emenda Constitucional n.º

19/98, estes requisitos foram alterados, passando o art. 41 a ter a seguinte redação em relação aos requisitos para a aquisição da estabilidade e perda do cargo:

“Art. 41. São estáveis após 3 (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.

(...)

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade”.

Cargo público de provimento efetivo, no dizer de Justen Filho (2006, p. 596) “(...) é aquele sujeito a regime jurídico próprio no tocante à exoneração e futura inativação, cujo provimento é condicionado ao preenchimento de requisitos objetivos, usualmente avaliados mediante concurso público”.

O concurso público consiste em procedimento organizado pela administração, que tem por objetivo a escolha daqueles que melhor atendam às necessidades de satisfação do interesse público (Coutinho, 2008, p. 94).

O efetivo exercício por três anos, usualmente denominado estágio probatório, consiste em período no qual o se apura, conforme regulado em lei, a capacidade do servidor (aptidão, disciplina, assiduidade, dedicação, idoneidade, moral, eficiência) para a permanência (Gasparini, 2001, p. 186).

Registre-se que para o cômputo do prazo somente deve ser considerado o tempo de nomeação efetiva na mesma Administração, não podendo ser contado o tempo de serviço prestado em outra unidade estatal, nem o período de exercício de função pública a título provisório (Moraes, 2002, p.204).

Neste mesmo sentido, Gasparini assevera: “(...) Também não se conta qualquer tempo de serviço prestado a outra entidade, ou tempo anterior dedicado à mesma pessoa onde esse servidor estagia, ainda que no exercício de idêntica função. (...)” (2001, p. 186)

Ainda quanto ao período de prova, Gasparini (2001, p. 186) adverte que não é possível, ainda que lei a regulamente, a designação ou nomeação do servidor em estágio probatório para exercer outro cargo, nem seu comissionamento em outra entidade.

A aprovação em avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade tem uma ligação direta com o estágio probatório e, no dizer de Coutinho (2008, p. 99), poderia até ser considerada como ponto culminante deste, mas, a partir da Emenda Constitucional 19/98, deverá ser encarada como uma etapa diversa.

De acordo com a autora, “(...) Seria um procedimento formal e individualizado

daquilo que já se fazia, ou deveria se fazer, durante o estágio probatório” (Coutinho, 2008, p. 99).

Importante a observação feita por Justen Filho (2006, p. 621), no sentido de que o decurso do prazo de três anos do efetivo exercício do cargo encerra apenas o estágio probatório, mas não implica na aquisição automática da estabilidade, que tem como pressuposto, ainda, a realização da avaliação especial de desempenho.

Nesta mesma esteira, Carlin destaca:

“É inarredável mencionar que é condição para a aquisição da estabilidade, além do decurso dos três anos, que haja avaliação de desempenho conduzida por comissão instituída para essa finalidade (art. 41, § 4º, CRFB).

O agente será avaliado por uma comissão especialmente criada para esse escopo, com base em critérios objetivos. Ainda haverá necessariamente a possibilidade de recurso contra a decisão colegiada, respeitada a ampla defesa” (2007, p. 336)

Satisfeitos os requisitos estabelecidos na Constituição da República, o servidor público adquire a estabilidade, apenas podendo perder o cargo nas hipóteses previstas no art. 41, § 1º e no art. 169, § 4º, da Constituição da República.

Dando seqüência ao estudo proposto, cumpre analisar a reforma administrativa e o princípio da eficiência, para que se possa, ao final, avaliar seus reflexos sobre a estabilidade do servidor público.

3. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

3.1 A REFORMA ADMINISTRATIVA

Importante destacar que a reforma da administração pública está relacionada com a concepção que se tem de Estado em determinada época (Coutinho, 2008, p. 25-26). Nesta linha de pensamento, Bresser Pereira observa com muita propriedade que

“Reformar o Estado significa, finalmente, rever a estrutura do aparelho estatal e do seu pessoal, a partir de uma crítica não apenas das velhas práticas patrimonialistas ou clientelistas, mas também do modelo burocrático clássico, com o objetivo de tornar seus serviços mais baratos e de melhor qualidade”. (1995, p. 4)

Registra-se que antes da reforma administrativa implementada através da Emenda Constitucional n.º 19/98, houveram outras reformas na administração pública brasileira.

A primeira, iniciada na década de 30, durante o governo de Getúlio Vargas, teve por objetivo a construção de uma burocracia baseada no pensamento de Max Weber, a

formação de novas instituições públicas e o uso da razão no processo orçamentário (Coutinho, 2008, p. 27).

A segunda reforma aconteceu na década de 60. Iniciada no governo de João Goulart e concluída durante o governo militar, tinha como um de seus objetivos principais propiciar à administração pública uma eficiência equivalente à de empresa privada e elegeu como princípios o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle (Coutinho, 2008, p. 28).

Embora já apresentasse uma preocupação com a qualidade do serviço público, a segunda reforma administrativa não obteve êxito em seu objetivo. Isto porque, no dizer de Oliveira (2007, p. 29), a visão burocrática anterior reduzia o componente eficiência ao nível da legalidade, isto é, à medida em que o administrador público cumpria todos os procedimentos ditados por lei, independentemente do custo social, a sua atuação era eficiente.

Discorrendo a respeito da incapacidade do modelo burocrático oferecer serviços de qualidade ao público, Bresser Pereira destaca:

“A administração burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado, porque era a melhor forma de reduzir, senão eliminar, o empreguismo, o nepotismo e a corrupção. Entretanto, logo se percebeu que, se era uma maneira segura de administrar, não era uma forma eficiente, já que não garantia nem um custo baixo para a administração pública nem uma qualidade adequada dos serviços prestados ao público. Verificou-se que a administração burocrática é lenta, cara e pouco ou nada orientada para a cidadania.

Esse fato tornou-se ainda mais evidente quando o Estado capitalista deixou de ser o Estado liberal clássico, orientado para garantir a propriedade e os contratos, para manter a ordem interna e defender o país contra o inimigo externo, e passou a ser o Estado social, que assumiu um número crescente de serviços sociais: educação, saúde, cultura, pesquisa científica e seguridade” (Pereira, 1995, p. 7).

Com a crise do petróleo, no final da década de 70, desencadeou-se uma crise no modelo de Estado social, “(...) agravada por sucessivos fenômenos de recessão, déficit fiscal, aumento dos níveis de desemprego, transbordamento dos contextos tradicionais das políticas sociais e perda geral da competitividade internacional” (Coutinho, 2008, p. 31).

Neste novo contexto teve início uma grande revolução na administração pública, notadamente nos municípios e condados norte-americanos, de onde começaram a ser delineados os contornos de uma nova administração, descentralizada, baseada no pressuposto da confiança dos superiores nos subordinados e na responsabilidade assumida por estes, apoiada no controle dos resultados em vez de controle dos processos, e voltada para a qualidade e a eficiência dos serviços prestados à população (Bresser Pereira, 1995, p. 7).

A partir de 1979, na Inglaterra com o governo Thatcher, e, a partir de 1980, nos Estados Unidos com o governo Reagan, foram realizadas reformas administrativas que tinham

como objetivo a implantação de um modelo gerencial de administração.

No Brasil, a reforma administrativa voltada à implementação de um modelo gerencial teve início no governo de Fernando Henrique Cardoso, tendo sido incorporada ao universo jurídico pátrio através da Emenda Constitucional n.º 19/98.

Esta proposta tem como objetivo alcançar os mais altos níveis de racionalidade e eficiência, com o desafio de superação de uma crise econômica e consolidação da democracia no país (Silva, 2002, p.80).

Com relação aos servidores públicos, a Emenda Constitucional n.º 19/98 põe fim ao regime jurídico único, flexibiliza a estabilidade, impossibilita a fixação do subteto de remuneração, exclui o dispositivo que assegurava a isonomia de vencimentos, estabelece regras para a acumulação de cargos e impõe limitações à estabilidade, dentre outras providências (Di Pietro, 2001, p. 27).

A propósito da flexibilização da estabilidade, importante registrar que esta não importa na extinção da garantia, conforme afirma Bresser Pereira:

“Flexibilizar a estabilidade não significa acabar com ela, não apenas porque a estabilidade tradicional será mantida para as carreiras exclusivas do Estado, mas também porque, para os demais funcionários, além dos obstáculos culturais já existentes às dispensas, serão previstos procedimentos que não tornem a demissão por insuficiência de desempenho ou por excesso de quadros um ato de rotina. A dispensa por insuficiência de desempenho só poderá ocorrer depois de um processo administrativo simplificado”. (1995, p. 12)

Registre-se, por oportuno, que estas modificações não restaram imunes a críticas, na medida em que afetaram diretamente aqueles a quem caberia implementar as mudanças, o servidor público, conforme destaca Coutinho:

“Mas a importância do servidor na reforma administrativa se verifica não apenas porque grande parte das modificações propostas por ela o atinge diretamente, e sim, porque ele é o agente implementador de todas as mudanças. A administração é, em última análise, o conjunto de agentes que trabalham na prestação do serviço público e na efetivação do interesse público. Neste mesmo sentido, observa Gonzalez Borges que a reforma administrativa abraçou uma abordagem imediatista e casuística que deturpa os seus objetivos teóricos com o enxumagamento da máquina administrativa, através do sacrifício da segurança jurídica de seus servidores, que são justamente as principais armas de qualquer reforma de Estado. Com semelhante raciocínio, Almeida Dutra sublinha que a ideologia reformista não pode desconsiderar o servidor como agente das mudanças pretendidas, pois, sem a sua adesão ao esforço reformista, nenhuma modificação terá êxito em sua implantação. Corroborando este pensamento, Maria Garcia entende que a Administração Pública se caracteriza através de pessoas – os agentes públicos. E complementa: é com a mudança dos homens que se tem a modificação da sociedade e, com esta, vem a mudança do Estado, ou seja, uma ordem inversa do que pretendeu a última reforma administrativa” (2008, p. 42-43)

Sem embargo a estas observações, cumpre analisar o princípio da eficiência, elevado pela reforma administrativa à categoria de princípio constitucional.

3.2 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

A Emenda Constitucional n.º 19/98 incluiu o princípio da eficiência no rol dos princípios constitucionais norteadores da atividade administrativa previstos no art. 37, *caput*, da Constituição da República.³

Nada obstante, Coutinho (2008, p. 107-111) assevera que a doutrina nacional é praticamente unânime quanto à desnecessidade da elevação da eficiência no serviço público a princípio constitucional, destacando que: 1) a eficiência já estava prevista em vários dispositivos da Constituição da República (v.g. art. 70, art. 74, inc. II, art. 144, § 7º); 2) a exigência de eficiência já era prevista infraconstitucionalmente em diversas leis, como o Código de Ética Profissional do Servidor Público do Poder Executivo Federal (Decreto Federal n.º 1.171/94) e a lei das concessões e permissões (Lei n.º 8.987/95, art. 6º), inclusive pela legislação anterior à Constituição de 1988, como o Decreto-lei 200/67, que implementou a segunda reforma administrativa no País; 3) o tratamento doutrinário da eficiência anterior à Emenda Constitucional n.º 19/98 já sustentava que a função administrativa não se satisfazia em ser desempenhada conforme a legalidade, requerendo o satisfatório atendimento das necessidades dos administrados e resultados positivos para o serviço público; 4) os tribunais superiores já baseavam suas decisões na eficiência, ainda que não estivesse definida como princípio.⁴

Sem prejuízo às críticas lançadas, considerando a inserção do princípio no texto constitucional, cumpre definir seu conteúdo.

Conforme observa Silva (2002, p. 95), o princípio da eficiência teve inspiração na doutrina administrativa italiana, “em que foi concebido como uma tentativa para combater a malservação dos recursos públicos, a falta de planejamento, os erros repetidos mediante práticas gravosas”.

Segundo Prochnow Júnior (2000, p. 1), “A necessidade da eficiência no serviço público prende-se às variedades destes e das exigências políticas, culturais e sociais de cada região e em face do momento a ser vivenciado pelos cidadãos”.

No contexto da reforma administrativa brasileira, Oliveira (2007, p. 29) registra que a eficiência nada mais é do que a procura da união perfeita entre a demanda de necessidades e cumprimento destas pelo menor custo possível e no melhor resultado, com possibilidade de responsabilização do gerente omissor ou imperito.

Justen Filho (2006, p. 86-87), que prefere a expressão eficácia administrativa para evitar a transposição indevida dos conceitos econômicos para a dimensão estatal, argumenta que o princípio significa que os fins buscados pela administração devem ser realizados segundo o menor custo econômico possível, o que não é sinônimo da obtenção do maior lucro.

Medaur (2007, p. 127) entende que o princípio deve orientar toda a atuação da administração pública, ligando-se a idéia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso, satisfazendo as necessidades da população. Assim, a autora ressalta que a eficiência opõe-se à lentidão, descaso, a negligência e omissão, características, que segundo a autora, são habituais da Administração Pública brasileira, com raras exceções.

Para Moreira Neto, a eficiência administrativa deve ser entendida como:

“a realização possível da gestão dos interesses públicos, em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade, ela se apresenta, simultaneamente, como um atributo técnico da administração, como uma exigência ética a ser atendida, no sentido weberiano de resultados, e como uma característica jurídica exigível, de boa administração dos interesses públicos.” (2002, p.103)

O princípio obriga a Administração Pública direta e indireta a procura do bem comum, com uma atuação neutra, imparcial, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade. Possibilitando a melhor utilização dos serviços públicos, impedindo o desperdício e garantindo maior rentabilidade social. (Moraes, 2002, p.108)

No mesmo sentido, o Pessoa entende que,

“a administração eficiente deve estar organizada e dotada de meios jurídicos e materiais para, da melhor maneira, da forma mais rápida e com economia de tempo e recursos, atender aos interesses coletivos ligados no ordenamento jurídico. Importa, no atual estágio da Administração, no sentido da implementação das políticas públicas que se fazem prementes, como também se exigir que tal ação administrativa se dê de forma eficiente e correta. Administração pública não rima com incompetência e ineficiência.” (2003, p.103)

Modesto (2000, p. 9), por sua vez, define o princípio da eficiência como

“a exigência jurídica, imposta à administração pública e àqueles que lhe fazem as vezes ou simplesmente recebem recursos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público”

Para o autor, embora não seja novo em nosso sistema jurídico, o revigoreamento do princípio da eficiência constitui uma importante ferramenta para a renovação de diversos institutos do direito público e para a manutenção do Estado Democrático e Social, exigindo que este cumpra efetivamente a tarefa de oferecer utilidades concretas ao cidadão, conjugando equidade e eficiência (Modesto, 2000, p. 9).

Na prática administrativa, Oliveira (2007, p. 50) observa que o princípio da eficiência atua ora na otimização dos serviços públicos, na qualidade das prestações, ora na análise e no desempenho, enfim, engloba a aferição dos meios e o cumprimento dos resultados dentro da perspectiva do objeto e também do agente público.

Resta averiguar, por fim, os reflexos do princípio da eficiência sobre a estabilidade dos servidores públicos.

4. PERDA DA ESTABILIDADE EM RAZÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Na busca da eficiência funcional dos servidores públicos estáveis, a Emenda Constitucional n.º 19/98 inseriu no rol das causas de perda do cargo a reprovação em avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa (art. 41, § 1º, inc. III, da Constituição da República).

Conforme observa Oliveira (2007, p. 60-61), a reforma constitucional conferiu responsabilidade aos ocupantes dos cargos públicos, permitindo que fossem estabelecidos critérios para aferir a capacidade e a produtividade do servidor e criando a hipótese de desligamento sem caráter sancionador.

Seguindo esta ótica, restou consagrado no serviço público o processo da gestão de desempenho, que tem por norte averiguar a atuação esperada ou desejada do servidor no exercício das suas funções, como condição não só para a aquisição da estabilidade, como também para a manutenção no cargo (Oliveira, 2007, 60-61).

São destinatários desta avaliação periódica de desempenho todos os servidores públicos, inclusive aqueles pertencentes às carreiras típicas de Estado, com exceção dos agentes políticos, os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais de Contas e demais autoridades que agem com independência funcional no desempenho de suas atribuições (Coutinho 2008, p. 125).

Todavia, importante registrar que, passados dez anos da reforma, ainda não foi editada a lei complementar que regulamenta o referido dispositivo constitucional, restando, até o momento, letra morta a proposta trazida pelo constituinte reformador.

Quanto à legislação a ser editada, Dantas (2002, p. 5) ressalta que esta deverá disciplinar o procedimento de avaliação periódica e os critérios para a avaliação do desempenho funcional do servidor, pois é com base na utilização desses critérios que o se

poderá exercer o direito de defesa garantindo pela Constituição da República.

Todavia, apesar da omissão legislativa, cumpre registrar que o sistema jurídico brasileiro possui instrumentos que permitem o afastamento do servidor público estável desidioso ou ineficiente, conforme destaca Coutinho:

“(...) Observa-se que atualmente a avaliação de desempenho é procedimento presente quando se trata da estabilidade, tanto como requisito de aquisição, como ensejador da perda da mesma. Na verdade, esta possibilidade de perda de estabilidade era possível de concretização (...), apesar de tal previsão não estar individualizada na Constituição (antes da modificação trazida pela EC 19/98), através do processo administrativo disciplinar, assegurada ampla defesa, caso fosse apurado o descumprimento do dever funcional de prestação de serviço público de qualidade através da concretização da desídia, por parte do servidor, no desempenho de suas funções. Além disso, a Lei 8.112/90 já estabelecia, em seu art. 116, alínea I, como um dos deveres do servidor público: ‘*exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo*’” (2008, p. 124-125).

Na verdade, observa Coutinho (2008, p. 125) que um dos defeitos da reforma administrativa foi a tentativa de solucionar antigos males do serviço público através da introdução no texto constitucional de dispositivos já previstos em lei, em decorrência de não estarem sendo cumpridos na prática.

Contudo, verifica-se que, com a utilização dos mecanismos já existentes na legislação infraconstitucional, é possível condicionar a permanência do servidor público estável no cargo a uma atuação eficiente.

5. CONCLUSÕES

A estabilidade do servidor público, longe de constituir um privilégio, consiste em instrumento de garantia para que o agente público possa exercer suas atribuições livre de pressões externas, instituída em prol do interesse público.

A reforma administrativa, que trouxe em seu bojo a preocupação com a eficiência da máquina estatal e, por conseguinte, de seus agentes, realçou os deveres de zelo, dedicação e presteza dos servidores públicos, os quais já eram previstos anteriormente pela legislação infraconstitucional.

A flexibilização da estabilidade do servidor público fundada no princípio da eficiência, constitui instrumento necessário para que o Estado possa desempenhar suas atribuições de forma satisfatória, permitindo o desligamento de agentes não comprometidos com o interesse público.

Por fim, ressalta-se que os dispositivos existentes na legislação infraconstitucional permitem o afastamento do servidor público estável desidioso ou ineficiente, independentemente da regulamentação do art. 41, § 1º, inc. III, da Constituição da República, sendo desejável sua utilização, em atenção ao princípio da eficiência do serviço público.

6. REFERÊNCIAS

CARLIN, Volnei Ivo. **Manual de direito administrativo**: doutrina e jurisprudência. 4 ed. rev. at. e ampl. Florianópolis: Conceito, 2007. 542 p.

COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor público**: reforma administrativa, estabilidade, empregado público, direito adquirido. 1 ed. (2003), 5 reimpr. Curitiba: Juruá, 2008. 189 p.

DANTAS, Dagmar Albertina Gemelli. Abordagem sobre a estabilidade do servidor público e a emenda constitucional n. 19/98. **Revista do Centro de Ensino Superior de Catalão – CESUC**, Catalão, ano VI, nº 7, 2º sem. 2002. Disponível em <http://www.cesuc.br/revista/ed-2/ESTABILIDADE_DO_SERVIDOR_PUBLICO.pdf>. Acesso em 23 set. 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007. 800 p.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**: atualizado de acordo com a emenda constitucional n. 41/03. 5 ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. 522 p.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 6 ed., rev. at. e aum. São Paulo: Saraiva, 2001. 869 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 2 ed. Saraiva: São Paulo, 2006. 851 p.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 11 ed. rev e at. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. 432 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. rev. e at. São Paulo: Malheiros, 2006. 1032 p.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Jus Navegandi**, Teresina, ano 5, n.º 48, dez. 2000. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?=-343>. Acesso em 23 set. 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002. 382 p.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Apontamentos sobre a reforma administrativa: emenda constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. 182 p.

NOBREGA, Airton Rocha. Estabilidade: direito ou privilégio. **Jus Navegandi**, Teresina, ano 2, n. 23, jan. 1998. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=379>. Acesso em 23 set. 2008.

OLIVEIRA, Marcos José Tavares. **O princípio da eficiência e os novos rumos da administração pública brasileira**. 2007. 67 f. Monografia (Pós-Graduação *latu sensu* em Direito do Estado)-Universidade Cândido Mendes, Brasília, 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do aparelho do estado e a constituição brasileira**. Brasília: ENAP, 1995. 24 p.

PESSOA, Robertônio Santos. **Curso de direito administrativo moderno**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. 688 p.

PROCHNOW JÚNIOR, Jenz. Princípio da eficiência e sua repercussão na administração pública. **Judice – Revista Jurídica de Mato Grosso**, ano II, n.º 5, jan./maio 2000. Disponível em < <http://www.mt.trfl.gov.br/Judice/jud5/default.htm> >. Acesso em 23 set. 2008.

SILVA, Cláudio Eduardo Régis de Figueiredo. **Administração gerencial & reforma administrativa no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2002. 226 p.

¹ A Constituição de 1934 previu a estabilidade dos funcionários públicos no art. 169, assim dispendo: “Art. 169 - Os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em geral, depois de dez anos de efetivo exercício, só poderão ser destituídos em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, regulado por lei, e, no qual lhes será assegurada plena defesa. Parágrafo único - Os funcionários que contarem menos de dez anos de serviço efetivo não poderão ser destituídos dos seus cargos, senão por justa causa ou motivo de interesse público”.

² Art. 156, alínea *c*, da Constituição de 1937, art. 188 da Constituição de 1946 e art. 99 da Constituição de 1967.

³ Dispõe o art. 37, *caput*, da Constituição da República: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”.

⁴ Neste sentido, colhe-se o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça: “(...) A Administração Pública é regida por vários princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (CF, art.37). Outros também se evidenciam na Carta Política. Dentre eles, o princípio da eficiência. A atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público. (...)” (STJ – RMS n. 5.590-DF – Rel. Min. Vicente Cernichiaro, DJU 10.06.96, p. 20.395)