CAIO FREDERICO FONSECA MARTINEZ PEREZ

Burocracia estável e o princípio da eficiência na Administração Pública brasileira

Tese de Doutorado

Orientador: Prof. Dr. Edmir Netto de Araújo

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2016

CAIO FREDERICO FONSECA MARTINEZ PEREZ

Burocracia estável e o princípio da eficiência na Administração Pública brasileira

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob orientação do Prof. Dr. Edmir Netto de Araújo.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2016

Perez, Caio Frederico Fonseca Martinez

Burocracia estável e o princípio da eficiência na Administração Pública brasileira / Caio Frederico Fonseca Martinez Perez: orientador Edmir Netto de Araújo -- São Paulo, 2016.

194 p.

Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016.

1. Administração Pública. 2. Burocracia. 3. Reforma administrativa. 4. *New public management*. 5. *Turnover*. 6. Estabilidade. 7. Eficiência. I. Araújo, Edmir Netto de, orientador. II. Título.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Edmir Netto de Araújo

Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Data:_____

Dedico esta obra às minhas filhas, Helena e Luísa.

AGRADECIMENTOS

A Deus, em quem deposito a minha confiança.

À Alessandra, cuja doçura, amor, compreensão e companheirismo preenchem a alma e o coração.

Aos meus pais, Augusto e Lúcia.

Ao Professor Doutor Edmir Netto de Araújo, orientador e amigo, de quem guardarei para sempre as lições de direito e de vida.

Aos Professores do Programa de Doutorado pelos ricos ensinamentos nas aulas e seminários.

Ao Professor Doutor Élcio Trujillo, que vem acompanhando meus estudos acadêmicos.

À Professora Doutora Irene Patrícia Nohara e aos Professores Doutores Antonio Lassance e Cláudio Roberto Marques que prontamente me auxiliaram durante a pesquisa.

Aos funcionários da pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, especialmente a Mário Palumbo, pelo generoso apoio.

Aos amigos de pós-graduação, especialmente Ana Maria Pedreira, Giselle Gomes Bezerra, Juliana Cristina Luvizotto, Leonardo Augusto Amaral Terra e Sérgio Vianna de Mattos.

Aos Juízes e colegas da Justiça Federal em Ribeirão Preto, uma verdadeira família.

RESUMO

Perez, Caio Frederico Fonseca Martinez. Burocracia estável e princípio da eficiência na Administração Pública brasileira. 2016. 194 f. Doutorado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

A última reforma administrativa brasileira de 1998 buscou na iniciativa privada ideias para melhorias em sua gestão, como o princípio da eficiência, o *new public management* e a maior flexibilidade na contratação e dispensa de trabalhadores. No entanto, a inovação proposta não levou em conta aquilo que as mais modernas teorias adotadas pelas organizações privadas de fato propõem. A noção de que a estabilidade da burocracia na Administração Pública seria perniciosa e menos eficiente não se sustenta, especialmente no tocante ao *turnover* e à retenção de quadros qualificados. A valorização do capital humano, e não o seu descarte, é que torna melhor a gestão, quer da empresa privada, quer do setor público.

Palavras-chave: Administração Pública. Burocracia. Reforma administrativa. *New public management. Turnover.* Estabilidade. Eficiência.

ABSTRACT

Perez, Caio Frederico Fonseca Martinez. Stable bureaucracy and the principle of efficiency at the Brazilian Public Administration. 2016. 194 p. Doctorate – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2016.

The last Brazilian Public Administration reform in 1998 sought within the private sector ideas to improve its management, such as the principle of efficiency, the new public management and the greater flexibility in hiring and laying off public workers. However, the proposed innovation did not observed what private sector's present-day theories actually proposed. The notion that the bureaucracy's stability in public administration would be pernicious and less efficient is inaccurate, especially with regards to turnover and retention of qualified staff. The enrichment of human capital, and not its disposal, is what makes managing better, wether in the private enterprise or in the public sector.

Keywords: Public Administration. Bureaucracy. Administrative reform. New public management. Turnover. Stability. Efficieny.

RIASSUNTO

Perez, Caio Frederico Fonseca Martinez. Burocrazia stabile e il principio della efficienza nella amministrazione pubblica brasiliana. 2016. 194 p. Dottorato – Facoltà di Diritto dell'Università di San Paolo, San Paolo, 2016.

L´ultima riforma amministrativa della Repubblica Brasiliana del 1998 ha cercato nella iniziativa privata delle idee per migliorare la sua gestione, come Il principio di efficienza, Il new public management e una maggior flessibilità nella assunzione e rassegnazione dei lavoratori. Tuttavia, l´innovazione proposta non ha preso in considerazione quello che le più moderne teorie adottate nelle organizazioni private infatti propongono. Il concetto di che la stabilità della burocrazia nell´ amministrazione pubblica sarebbe pernicioso e meno efficiente non si sostiene, specialmente nel riguardo al *turnover* e alla ritenzione dei quadri qualificati. Il apprezzamento del capitale umano, e non Il suo scarto, è quello che diviene una miglior amministrazione, sia della azienda privata sia quella del settore pubblico.

Parole chiavi: Amministrazione pubblica. Burocrazia. Riforma amministrativa. *New public management. Turnover*. Stabilità. Efficienza.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 10

CAPÍTULO I – ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 13

1. As origens do Estado 13
2. Estado, Governo e Administração Pública 15
3. Organização normativa do Estado: a Constituição e as leis 17
4. Organização administrativa do Estado: a Administração Pública e a prestação de serviços públicos 18
5. Organização subjetiva do Estado: os agentes públicos 22
   5.1. Classificação dos agentes públicos 22
   5.2. Cargo, emprego e função pública 25
      5.2.1. Cargos públicos 25
      5.2.2. Empregos públicos 30
      5.2.3. Funções públicas 33
   5.3. Recrutamento dos agentes públicos 34

CAPÍTULO II – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GESTÃO PÚBLICA 38

1. O regime jurídico administrativo 38
   1.1. Supremacia do interesse público e função pública 41
   1.2. Indisponibilidade do interesse público 42
   1.3. A legitimidade do exercício do poder extroverso 43
2. Princípios constitucionais e fundamentais da Administração Pública no Brasil 45
3. Gestão pública 49
   3.1. Diferenças básicas entre gestão pública e gestão privada 50

CAPÍTULO III – BUROCRACIA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ... 53

1. Burocracia em Max Weber: sistema e quadro de colaboradores 53
2. Administração Pública e burocracia 58

3. A Nova Administração Pública ou *New Public Management* 60
4. Gerencialismo ou *New public management* no Brasil 64
4.1. Histórico brasileiro e reformas administrativas 66
4.2. A reforma administrativa de 1998 (Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998) 74

CAPÍTULO IV – O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA 78

1. Eficiência, eficácia e efetividade 78
2. O princípio da eficiência na Constituição 85

CAPÍTULO V – ESTABILIDADE 91

1. Conceito de estabilidade. 91
2. A estabilidade no contexto da Administração Pública 92
3. A estabilidade na iniciativa privada 94
4. Definição de estabilidade no contexto do corpo burocrático 95
5. Objetivo da estabilidade no serviço público 97
6. Estabilidade do servidor público no direito estrangeiro 102
7. Histórico da estabilidade para os servidores públicos no Brasil 105
8. A estabilidade dos servidores públicos na Constituição 109
9. A estabilidade para empregados públicos 110
10. A estabilidade para funções públicas 116
11. Regime jurídico único na Administração Pública 116
12. A exoneração de servidores por avaliação periódica de desempenho 118
13. A exoneração de servidores estáveis para adequação a Lei de Responsabilidade Fiscal 121
14. Percepções negativas acerca da estabilidade 125
15. O modelo de livre nomeação e exoneração 128
16. Mais cargos efetivos e menos cargos de livre provimento 134

CAPÍTULO VI - *Turnover*, rotatividade de pessoal ou instabilidade de quadro funcional 140

1. Turnover 140
2. Efeito do *turnover* na eficácia 142

3. Alcançando-se a eficácia administrativa 144
4. *Turnover* no Brasil – estudo de caso 145
5. Custos da reposição em razão da rotatividade/*turnover* 147

CAPÍTULO VII - A importância da gestão de pessoas 149

1. Gestão de pessoas 149
2. *Empowerment* e motivação humana 149
3. Hierarquia de necessidades 151
4. Induzimentos e contribuições: o equilíbrio organizacional 153
5. Teoria X e teoria Y de gestão de pessoas 156
6. A estabilidade como fator higiênico 159
7. Retenção de talentos por meio de garantia de trabalho 160
8. Dificuldades para a reposição de talentos 161
9. Profissionalização no serviço público 162
10. Liderança como processo de redução da incerteza do grupo 165

CONCLUSÃO 169

REFERÊNCIAS 172

ANEXOS 183

INTRODUÇÃO

O princípio da eficiência na Administração pública foi elevado à categoria constitucional pela Emenda Constitucional de n.º 19, de 04 de junho de 1998, tendo em vista a reforma administrativa que então se desenhava, com vistas à melhoria na prestação dos serviços públicos pelo Estado.

Todavia, ainda há um longo caminho a ser percorrido no fito de se alcançar o que buscava o constituinte derivado. É preciso avançar na análise do tema, buscando soluções para os eventuais obstáculos que a concretização do princípio encontra.

Escolheu-se a instabilidade no aparelhamento do Estado como um dos entraves a ser combatidos, com o fito de se ter uma prestação de serviço público de qualidade, com solução de continuidade, por meio do preenchimento dos cargos públicos pela via meritória, rechaçando-se o "compadrio" no preenchimento de cargos e a lotação de chefias e assessorias com vistas a interesses particulares. Há também a questão da correta preparação e seleção dos candidatos a agentes públicos, especialmente em relação àqueles que se ocuparão da função executiva estatal.

Ainda, justifica-se a escolha da análise da burocracia estatal estável e da eficiência na Administração pública brasileira, tendo-se em vista que as mazelas advindas da precária prestação do serviço público afeta direta ou indiretamente alguns dos maiores bens tutelados pela ordem jurídica: segurança, bem-estar, sossego, saúde, desenvolvimento sustentável, dentre outros. O que se busca neste trabalho é contribuir de forma inédita e ousada com algumas propostas para uma parte do problema nesta equação: tais respostas envolverão a profissionalização dos prestadores de serviços públicos, o resguardo da ordem e da hierarquia no organograma funcional estatal sem se abrir mão da criatividade na atuação dos agentes públicos, da necessária e adequada motivação para o cumprimento do dever, na busca de metas para a melhoria da prestação do serviço público, enfim, de tudo que possa dizer respeito à efetivação de garantias fundamentais por meio de prestações positivas pelo Estado, no tocante à sua organização interna e na satisfação concreta e direta do interesse público.

O trabalho levará em conta o comando constitucional que elenca a eficiência como princípio fundamental a ser observado pela Administração Pública (artigo 37, *caput*, da Constituição da República).

Será observada a realidade brasileira, na perspectiva da promessa posta no artigo 1º, *caput*, da Constituição da República, que proclama o Brasil como Estado Democrático de Direito.

O estudo levará em conta a observação e análise da burocracia estatal e a sua importância na preservação da memória da Administração Pública.

Por sua relevância, serão levadas em conta as ideias de sociólogos, juristas, cientistas da administração geral, psicólogos e doutrinadores a respeito da burocracia, da administração geral, da gestão de pessoas e suas relações com a Administração Pública brasileira em particular.

No contexto da burocracia, será considerada a nova concepção de gerenciamento da Administração Pública (*new public management*).

A pesquisa estreitar-se-á ainda mais ao dedicar-se à observação e análise da eficiência e a dificuldade de sua concretização sem o concurso de quadros funcionais estáveis, qualificados e identificados com a exata conceituação de serviço público.

O trabalho está divido em sete capítulos. No primeiro, cuida-se do Estado, do governo e da Administração Pública, suas origens, sua organização e o recrutamento de seus quadros.

O segundo capítulo trata da Administração Pública e da gestão pública, abordando o regime jurídico, a fundamentação constitucional e as bases de sua gestão.

No terceiro capítulo, analisa-se a burocracia e a Administração Pública e do surgimento do *new public management* e sua aplicação no Brasil.

A questão da eficiência no serviço público é tratada no capítulo quatro, enquanto no capítulo cinco se cuida da estabilidade burocrática.

Por sua vinculação estreita com o tema tratado, dedica-se o capítulo seis ao estudo da rotatividade de pessoal ou instabilidade burocrática (*turnover*).

Um capítulo, o sétimo, foi dedicado à gestão de pessoas como instrumento adequado para a preservação da burocracia estatal, por meio da qualificação de seus quadros, sua retenção e profissionalização.

As conclusões são apresentadas ao final, apontando para o saldo positivo da estabilidade da burocracia, representando forma mais eficiente de administração pública e gestão de capital humano.

CAPÍTULO I – ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1. As origens do Estado

Para a análise do tema proposto nesta obra, retomam-se brevemente alguns conceitos.

Primeiramente, o conceito de *Estado*, plurívoco, em suas acepções filosófica, sociológica e jurídica. Em breve síntese, Moraes assim as descreve[1]:

1. *Filosófica* (Georg Hegel), para a qual o Estado é uma realidade a partir da conjugação da família e a sociedade ("realidade da ideia ética");
2. *Sociológica* (Max Weber), da qual se retira a ideia de monopólio legítimo da força e do poder extroverso, como forma de dominação social;
3. *Jurídica stricto sensu* (Georg Jellinek), na formatação histórica de certo povo sobre determinado território, ligando-se a poder de mando.

São seus elementos constitutivos[2]:

1. *Povo*, como elemento físico necessário à constituição de um Estado, configurando o aspecto humano de pessoas sobre a qual a ordem jurídica estatal recairá;
2. *Território*, que é a limitação espacial da incidência do ordenamento estatal em questão;
3. *Soberania*, que se corporifica pelo poder político estatal e consequente inoponibilidade a seus comandos.
4. *Bem comum*, que representa a finalidade de um Estado organizado.

Karl Emil Maximilian Weber, ou apenas Max Weber (1864 – 1920), sociólogo alemão, afirma o Estado como "aquela comunidade humana que no interior de um determinado território reclama para si o monopólio da coação física legítima", como "fonte

---

[1] MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de direito constitucional.* 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p.293-294.
[2] DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado.* 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1991, p.118.

única do ‘direito’ de coação”, prosseguindo na afirmação de que o Estado “é uma relação de *domínio* de homens sobre homens baseada na coação legítima”[3].

Historicamente, há muitas explicações para as origens do Estado e da sociedade. Algumas delas são[4]:

1. *Origem patriarcal* (Robert Filmer), na qual a gênese estatal remota à figura bíblica de Adão até os monarcas;
2. *Origem patrimonial* (Friedrich Engels), pela qual a sociedade política é oriunda da divisão de classes por meio da apropriação, por alguns, da propriedade privada;
3. *Origem violenta* (Franz Oppenheimer), pela dominação de grupos por meio da força bruta, visando à exploração econômica do vencido;
4. *Origem de formação natural* (Maurice Hauriou), com a formação social por meio dos agrupamentos sedentários sobre determinado território, protegendo-se a propriedade;
5. *Origem de formação jurídica* (Carré de Malberg), na qual o Estado nasce com a Constituição no sentido de Lei Maior;
6. *Origem contratualista*, subdividida em

a. *Absolutista* (Thomas Hoobes), em que a partir da natureza agressiva e competitiva dos seres humanos, o agrupamento de pessoas (súditos) resolve proteger-se de ameaças externas por meio do poder soberano;
b. *Liberal* (John Locke), pela qual o indivíduo, para a satisfação de seus interesses, vê na convivência com seus pares a possibilidade de realização destes intentos, garantindo-se liberdade e propriedade;
c. *Democrática* (Jean-Jacques Rousseau), na qual, à semelhança de Hobbes e seu estado natural, propõe, todavia, o mito do “bom selvagem”, isto é, do homem adequado ao meio natural, tais como os demais animais, mas que, na apropriação de

---

[3] WEBER, Max. *Economia y sociedad*. México-Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica,1944, p.1056-1057, vol. II.
[4] *Idem, ibidem*, p.295-298. Cf. também MASCARO, Alysson Leandro. *Filosofia do direito*. São Paulo: Atlas, 2010, p.161-202.

bens por uns em detrimento de outros, aceita o pacto social para proteção de todos, num contrato já espúrio em sua origem[5].

Em relação a esta última classificação de origem (a contratualista), ainda que em suas diversas vertentes, nela é colocado que os grupos humanos organizam-se por meio de um ente superior de mando, subentendendo-se a ideia de *contrato*, de *acerto* entre seus pares para que um governo os provesse com aquilo que entendiam ser necessário para manutenção adequada da sociedade. Um ente abstrato, uma pessoa jurídica para organizar a vida em sociedade. Englobando a ideia geral, diz Edmir Netto de Araújo que a coletividade organizada politicamente sobre um determinado território, com governo próprio, soberano e independente, que se vale da própria força para a realização de suas funções e serviços de acordo com suas leis, sob sua jurisdição, é a concretização do que se chama de *Estado*[6].

O Estado é, então, pensado, como aquele que servirá ao cidadão. Trata-se de uma instrumentalização do exercício do poder em prol dos homens que a ele se submetem, acreditando que o fazem para o melhor[7].

No entanto, considerando que o Estado nada mais é do que uma ficção jurídica, há de se indagar como ele age na prática, ou como tal ente se organiza. Em resposta, seríamos levados a vocábulos como “governo” e “Administração Pública”. É correto? O que, de fato, representam e qual sua relação com o Estado?

2. Estado, Governo e Administração Pública

Por vezes, os vocábulos “Estado”, “governo”, “Administração” e “administração” são usados como sinônimos, ainda mais por veículos não especializados. Assim, necessária uma breve digressão sobre os termos. Levando em consideração aquela definição de Estado já referida, Edmir Netto de Araújo apresenta as seguintes distinções:

---

[5] Acredita-se que a referência seja mais à sociedade do que ao próprio Estado. Mas a noção ainda é válida.
[6] ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo.* 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 26.
[7] Já ressalvado o pensamento de Rousseau, o qual deseja o retorno às origens selvagens da humanidade.

1) *Governo:* reflete o "conjunto de funções estatais básicas" (conceito material) que envolve os "órgãos e poderes constitucionais com seus agentes políticos" (conceito formal), conduzindo politicamente os negócios e serviços públicos;
2) *Administração*: "conjunto de órgãos ou entidades (com seus servidores ou empregados) instituídos para a realização dos objetivos do governo" (conceito formal), e o "conjunto de funções/atribuições necessárias aos serviços públicos, a serem desempenhadas por órgãos ou entidades do Estado" (conceito material);
    a. *Órgão*, por sua vez, é definido como "centro ou unidade de competências governamentais ou administrativas para o desempenho das funções estatais, através de seus agentes", sem personalidade jurídica própria.
3) *administração:* atividade de administrar, desempenhando "regular e continuamente os serviços do Estado" [8], ou seja, "administrar, gerir serviços públicos (...) para a consecução direta ininterrupta e imediata dos interesses públicos"[9].

Alexandre Mazza também faz essa distinção afirmando que "Estado" é "um povo situado em determinado território e sujeito a um governo" – ao que relembramos os quatro elementos previamente abordados (povo, território, soberania e bem comum); "Governo" é "a cúpula diretiva do Estado"; o "Poder Executivo" é "complexo de órgãos estatais verticalmente estruturados sob direção superior do chefe" e "Administração Pública (...) designa o conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa, independentemente se são pertencentes ao Poder Executivo, ao Legislativo, ao Judiciário, ou a qualquer outro organismo estatal"[10].

O Estado, deste modo, constitui-se sob normas constitucionais, estrutura-se por meio da Administração e materializa suas ações por meio de centros de competências (órgãos) e pessoas que designa para tanto, estas últimas de especial interesse para esta pesquisa.

---

[8] ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo.* 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.154.
[9] CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de direito administrativo.* Rio de Janeiro: Forense, 1995, p.16-17.
[10] MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo.* São Paulo: Saraiva, 2011, p. 40.

3. Organização normativa do Estado: a Constituição e as leis

O aparato estatal deve ser organizado para que possa desempenhar as funções que lhe são atribuídas, mormente pelo ato normativo mais elevado, isto é, por sua Constituição, tal como propagado pelo "Constitucionalismo" iniciado no século XVIII na Europa e na América do Norte. O Estado receberá a configuração que a sociedade, diretamente ou por representação, entender adequada. É o momento do *Poder Constituinte*, originário (1º grau) ou derivado (2º grau)[11], este para as modificações posteriores.

Após a organização normativa primária advinda da Constituição, vêm as demais modalidades normativas que complementam e dão sentido aos princípios constitucionais: leis (ordinárias, complementares ou delegadas) e medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções, conforme disposto na Constituição[12].

Mais adiante, vêm os atos normativos da Administração Pública que, a despeito de ainda possuírem conteúdo geral e abstrato, colocam-se *sub legem* e regulam as situações mais específicas de seus destinatários. São os decretos, instruções normativas, regimentos, resoluções e deliberações[13].

Voltados para o interior da Administração, há ainda os atos ordinatórios, destinados a reger o seu funcionamento e a conduta de seus agentes, sendo manifestações do poder hierárquico dentro da Administração, compreendendo as instruções, circulares, avisos, portarias, ordens de serviço, ofícios e despachos[14].

Esta, portanto, a escala normativa que rege o Estado brasileiro, seu governo, sua Administração Pública, seus agentes etc.

---

[11] LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.185-195.
[12] BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional.* 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p.1169.
[13] BORTOLETO, Leandro. *Direito administrativo.* Salvador: Jvs Podivm, 2012, p. 343.
[14] *Idem, ibidem.*

4. Organização administrativa do Estado: a Administração Pública e a prestação de serviços públicos

O Estado é um ente prestador de serviços. Falando em Administração Pública e serviço público, Edmir Netto de Araújo nota bem o inter-relacionamento entre ambos ao estabelecer que:

> (...) a estruturação dos esquemas administrativos do Estado gira preferencialmente em torno das ideias concernentes aos serviços públicos. Por isso, é, no mínimo, ingenuidade pretender separar as ideias de administração e serviço público, pois se *administração* (genericamente) é a gestão dos negócios ou serviços de alguém, administração *pública* só pode significar, além da pessoa que a exercita (política, administrativa), o próprio desempenho do serviço público: *cria-se, como tal, a atividade administrativa e a Administração, na prática, realiza-a*[15].

Em relação ao *serviço público*, o mesmo autor o define nos sentidos amplo e estrito, da seguinte forma: serviço público, no sentido lato, seria "toda atividade exercida pelo Estado, através de seus Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) para a realização direta ou indireta de suas finalidades"; já a noção estrita seria a de

> todo aquele [serviço] que o Estado exerce direta ou indiretamente para a realização de suas finalidades, mas *somente pela Administração*, com exclusão das funções legislativa e jurisdicional, sob normas e controles estatais, para satisfação de necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado[16].

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, na esteira de Di Pietro e Carvalho Pinto[17], dentre outros, trazem, basicamente, as seguintes acepções para o conceito de serviço público[18]:

1. *Material*, na qual se consideram que algumas atividades, por sua natureza e por terem por objeto a satisfação de necessidades coletivas, são serviços públicos,

---

[15] ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo.* 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 155.
[16] *Idem*, *ibidem*.101. Destaques no original.
[17] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo***.** 25. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 320.
[18] ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado*. 16. ed. São Paulo: Método, 2008, p.564.

sendo adotada pela chamada "escola essencialista", atendendo a necessidades diretas e essenciais da sociedade[19];

2. *Subjetiva/Orgânica*[20], na qual se considera qualquer serviço prestado diretamente pelo Estado por meio de seus agentes, tendo tal escola entrado em declínio tendo em vista a prestação indireta de serviços públicos por meio de delegação; e
3. *Formal***,** na qual é serviço público aquilo que a lei estabelecer como atividade a ser desenvolvida sob regime de Direito Público. É a chamada "escola formalista", a qual, apontam os autores, ser a adotada no Brasil. Equivaleria dizer que, em nosso país, não se identifica o serviço público apenas visualizando-se a prestação em questão. Será serviço público aquilo que o Estado assim estabelecer, segundo a visão dos autores mencionados[21].

A exemplo de muitos outros institutos na área do direito, o conceito de serviço público provoca acaloradas discussões. Há os que, na doutrina, inclusive, referem a "crise da noção de serviço público", uma vez que não haveria uniformidade no tratamento do conceito, mas todos os autores falam em atividade estatal voltada ao cumprimento de um interesse geral[22].

Após perpassar as várias definições de serviço público, por diferentes autores, Edmir Netto de Araújo assim arremata o conceito:

> *Serviço público* é toda atividade exercida pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, para a realização direta ou indireta de suas finalidades e das necessidades ou comodidades da coletividade, ou mesmo conveniências do Estado, tudo conforme definido pelo ordenamento jurídico, sob regime peculiar, total ou parcialmente público, por ele imposto[23].

---

[19] ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado.* 16. ed. São Paulo: Método, 2008. .
[20] *Ibidem.*
[21] *Idem, op. cit.,* p. 565..
[22] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo***.** 25. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 321. ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo.* 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.128-129.
[23] ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo.* 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.106. Destaques no original.

A partir dessa conceituação e embora seja variável a classificação dos serviços públicos, o autor traz o seguinte elenco:

1. Serviços administrativos, restritos à própria Administração, para atendimento de necessidades *interna corporis*;
2. Serviços comerciais ou industriais, para atendimento de necessidades econômicas da coletividade, como transporte, energia, comunicações, moradia popular etc.;
3. *Uti singuli*, como utilização particularizada e mensurável pelo cidadão da benesse, tal qual o serviço de água e esgoto;
4. *Uti universi*, prestado à sociedade como um todo, sendo imensurável o usufruto do serviço, como segurança ou iluminação pública;
5. Serviços privativos, como exclusividade de serviços prestados em regime de monopólio estatal, ressalvando-se que, no Brasil, alguns tidos por privativos, como telefonia ou correios, foram privatizados em maior ou menor grau;
6. Serviços não privativos, que são delegáveis ao particular ou em exercício sob autorização/regulamentação estatal[24].

Edmir Netto de Araújo, contudo, classifica à parte os serviços mais relevantes, sob o prisma de sua essencialidade. Assim, os serviços públicos seriam:

1. *Próprios*, sendo aqueles que o Estado perfaz de forma direta as atribuições que lhe são essenciais, como as de segurança pública, justiça, saúde pública, tributação, diplomacia e outros;
2. *Impróprios*, sendo aqueles que, representando necessidades coletivas, são prestados pelo particular, o qual sofre a fiscalização e regulamentação do Estado; e
3. *de Utilidade Pública*, sendo aqueles que, por razões de conveniência, são elevados à tal categoria, desempenhados ora diretamente, ora por terceiros (concessão, permissão, autorização) por sua conta e risco. Nestas duas últimas categorias é que se colocam serviços como água, luz, gás, telefone, coleta de lixo, inumação de

[24] ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo.* 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.129.

cadáveres, não sendo segura, porém, a classificação fechada em um ou outro grupo[25].

Em suma, o apanhado feito sobre o que seria serviço público se presta para o entendimento sobre o que se espera do Estado como débito perante seus cidadãos, com o fito de estabelecer o bem comum ou o bem maior da sociedade. Em outras palavras, a ação estatal esperada é aquela que melhor serve aos desígnios eleitos pelo povo como os mais adequados, com vistas à melhor qualidade de vida para todos, com o menor prejuízo possível a liberdades e garantias outras.

É bom reiterar que a designação adotada é a de "serviço público", querendo dizer a prestação de utilidade a todo cidadão pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, mediante remuneração direta (via taxas, por exemplo) ou indireta (como no caso dos impostos), com vistas aos melhores resultados possíveis à coletividade.

Relembra-se, ainda, que os serviços públicos devem ter por características de fato e tal como exposto em norma legal, a "*regularidade, continuidade, eficiência*, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas"[26], resguardando os interesses maiores da comunidade.

Portanto, tanto na conceituação ampla de serviço público como "toda atividade exercida pelo Estado, através de seus Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) para a realização direta ou indireta de suas finalidades" quanto na conceituação estrita de realização direta ou indireta de suas finalidades, ressalvadas as funções legislativa e jurisdicional, sob normas derrogatórias de (parte) do direito comum, para satisfação de necessidades essenciais ou simples conveniências de Estado[27], a síntese é a de que a Administração Pública perfaz a administração pública ao executar serviços públicos.

---

[25] ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo.* 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.106. Destaques no original, p.130.
[26] Artigo 6º, §1º, Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Sem destaques no original.
[27] ARAÚJO, Edmir Netto de. Op. cit., p. 127-128. Sem destaques no original.

5. Organização subjetiva do Estado: os agentes públicos

Como não há "Estado" ou mesmo "Administração Pública" como entidades físicas autônomas e reais no mundo concreto, suas ações são postas materialmente por meio da atuação de seus agentes, isto é, por meio da atuação fática de uma pessoa física que, por designação daquele Estado, manifesta o desejo deste e maneja o poder extroverso que dele advém para executar aquilo que se designa para o ente maior como possibilidade ou dever.

Essa imputação que se dá aos atos de agentes públicos, no exercício de sua função, como atos do próprio Estado advém da ideia proposta por Otto Gierke, na "teoria do órgão", isto é, a ação do ente físico natural, o agente público, dentro da estrutura administrativa pública (daí a ideia de "órgão" dentro do "corpo" estatal) com modificação no mundo fenomênico, é atribuída ao Estado como se este tivesse perpetrado a ação, de modo a responsabilizar-se por ela, ainda que extrapole suas designações, tendo o Estado direito de regresso contra aquele[28].

Tais pessoas físicas são os "agentes públicos", que, após a Emenda Constitucional de nº 19, de 04 de junho de 1998, são os agentes políticos, os servidores públicos (em sentido estrito ou estatutários), empregados públicos, servidores temporários contratados por tempo determinado, militares e particulares em colaboração com o Poder Público[29].

Vejamos, brevemente, cada um deles.

5.1. Classificação dos agentes públicos

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992) traz a definição de agentes públicos como "todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função" na Administração Direta e Indireta e "de empresa incorporada ao patrimônio público ou de

---

[28] NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo.* 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p.537.
[29] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo.* 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 581.

entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual" (artigos 2º e 1º, caput).

Celso Antônio Bandeira de Mello divide os agentes públicos em três grandes grupos, a saber: "a) *agentes políticos*; b) *servidores estatais*, abrangendo *servidores públicos e servidores das pessoas governamentais de Direito Privado;* e c) *particulares em atuação colaboradora com o Poder Público*"[30]. A sua classificação segue na esteira daquela trazida por Oswaldo Aranha Bandeira de Mello[31].

Reconhecendo embora as várias classificações possíveis, adota-se a proposta de Maria Sylvia Zanella Di Pietro[32] que, de certo modo, é bem próxima daquela trazida por Celso Antônio Bandeira de Mello, que igualmente aponta para as ulteriores subdivisões de sua sistematização. Assim, para ela:

1. *Agentes políticos*: são aqueles que exercem a atividade de direção superior de governo estatal, assinalando as diretrizes mais gerais para legislação e planos governamentais, concentradas em sua maioria no Poder Executivo e Legislativo. Seus membros mais comuns são o Presidente da República, Governador de Estado-membro, Prefeito e respectivos auxiliares imediatos (Ministros da União e Secretários estaduais e municipais), *Senadores, Deputados e Vereadores*. É posto ao lado destes também os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Advocacia Geral da União, da Defensoria Pública e dos Tribunais de Contas, ainda que estes não exerçam atividades típicas de governo e direcionamento do Estado, tendo em vista suas atribuições constitucionalmente previstas.
2. *Servidores públicos*, que são as pessoas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos"[33], ou ainda "agentes [que] se vinculam ao Estado por uma relação permanente de trabalho e recebem, a cada período (...), a sua correspondente remuneração, [sendo], na verdade, *profissionais da função*

---

[30] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo.* 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 247.
[31] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1974, vol. II, p. 277 e ss.
[32] *Idem. Direito Administrativo.* 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 581
[33] *Ibidem.*

pública"[34], subdivididos em (I) *servidores estatutários*, regulados por estatuto próprio e ocupantes de cargos públicos; (II) *empregados públicos*, contratados pela Administração Pública sob as normas trabalhistas dos trabalhadores da iniciativa privada, com derrogação do Direito Comum pela incidência de normas do Direito Público, sendo ocupantes de emprego público; e (III) *servidores temporários*, "*admitidos* para serviços de caráter temporário ou *contratados* para funções de natureza técnica especializada"[35].

3. *Militares*: servidores de regime estatutário próprio que prestam serviços nas Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica) e às Polícias Militares e Corpo de Bombeiros, colocados à parte dos servidores públicos "civis" a partir da EC 18/1998. Apenas em previsão expressa é que se lhe aplicam as normas referentes aos demais servidores públicos[36].
4. *Particulares em colaboração com o Poder Público:* são aqueles que prestam serviços ao Estado, sem vínculo empregatício, a título gratuito ou oneroso, subdividindo-se em (I) *delegatários,* que exercem função pública em nome próprio e por sua conta e risco, sob fiscalização estatal e remuneração direta do usuário; (II) *agentes requisitados, nomeados ou designados para exercício de função pública*, como jurados, mesários eleitorais etc; (III) *gestores de negócios* que, em eventos extremos (como epidemia ou enchente), assumem função pública momentaneamente, sem qualquer designação prévia do Estado.

Em relação aos militares, a despeito de poderem fazer parte desta burocracia interna, em sua respectiva área de atuação, por não serem servidores civis, entendemos melhor deixarmos à parte na colocação da Administração Pública típica, eis que mais voltados para situações de defesa e guerra do que de serviços públicos do cotidiano.

Portanto, estes são aqueles que atuam em nome do Estado para cumprir as atribuições que lhe são dadas. Porém, é importante também reconhecer a forma com que se ligam ao Estado e sob que regime sua atuação ocorre, revelando seu liame com os serviços

---

[34] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo***.** 25. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 587. Sem destaques no original.
[35] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo.* 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 584.
[36] Artigo 142, §3º, CF/1988.

públicos e sua pertinência no quadro burocrático de agentes públicos, conforme a ideia de permanência analisada neste trabalho.

5.2. Cargo, emprego e função pública

Dentro de cada pessoa jurídica estatal, quer na Administração Direta (como na União, Estados, Município e Distrito Federal), quer na Indireta (como as autarquias e fundações, e mesmo nas pessoas jurídicas de direito privado, como as empresas estatais), temos as competências distribuídas em órgãos (como Secretarias e Ministérios) e, nestes, algumas unidades de atribuições para os servidores ligados à Administração por contrato trabalhista ou regime estatutário próprio. São os *empregos públicos* e os *cargos públicos*, respectivamente. Há, porém, também alguns outros vínculos cuja característica seria a de uma prestação de serviço sem prazo definido ou apenas pontualmente, sem correspondência com um emprego ou cargo. São as *funções*.

5.2.1. Cargos públicos

A Lei federal n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, define "cargo" como "o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor".

Para Hely Lopes Meirelles, trata-se do "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"[37].

Já conforme Bandeira de Mello, 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*", excluídos serviços auxiliares do Legislativo. O autor ainda ressalva que "*os servidores titulares de cargos públicos submetem-se a um regime especificamente*

[37] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo.* 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 459.

concebido para reger esta categoria de agentes. Tal regime é estatutário ou institucional; logo, de índole não contratual”[38].

Tomando os cargos públicos, segundo a forma de provimento, Di Pietro divide-os em *cargos (I) de provimento efetivo, (II) de provimento vitalício e (III) de provimento em comissão.* Cada um será brevemente lembrado.

I. Cargo de provimento efetivo é aquele preenchido por meio de nomeação após seleção em concurso público, assegurado ao servidor o direito de permanência decorridos três anos de exercício, podendo dele ser destituído por sentença judicial transitada em julgado, processo administrativo, procedimento de avaliação periódica ou ainda para adequação aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000);
II. Cargo de provimento vitalício é aquele preenchido por meio de nomeação e para o qual fica assegurada a permanência de seu ocupante logo após a posse, sendo possível sua destituição apenas por meio de sentença judicial transitada em julgado;
III. Cargo de provimento em comissão “é o que se faz mediante nomeação (...), independentemente de concurso e em caráter transitório”, com previsão legal *numerus clausus*[39].

Ademais, também é possível verificar que os dois primeiros trazem em seu bojo a ideia de continuidade, de perenidade. Assim como a atuação do Estado se protrai no tempo, a Administração Pública segue a mesma sorte, devendo prestar serviços públicos voltados à satisfação de interesses legítimos de toda uma sociedade que não irão cessar. A própria prestação pode se alterar conforme a tecnologia e as necessidades mais ou menos prementes no espaço-tempo que o cidadão se insere. Todavia, jamais prescindirão da efetivação de direitos fundamentais ou do exercício da justiça em suas vidas. Daí porque se dá a estabilidade de seu ocupante, inclusive como garantia deste, em I e II.

Não se identificam grandes críticas às formas de provimento dos cargos efetivos e vitalícios, uma vez que, no tocante a prévia seleção e avaliação técnica do ocupante, ela

---

[38] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo.* 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 254-255. Destaques no original.
[39] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo.* 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 661-662.

estará sempre presente em (I) e nas principais hipóteses de (II). Os concursos públicos de provas ou provas e títulos conferem imparcialidade e avaliação técnica ao processo de seleção de seus ocupantes, o que fortalece sua legitimidade diante da população e do próprio arranjo estatal em seu funcionamento. A despeito das críticas que possam ser feitas ao conteúdo das provas e avaliações, ou mesmo da forma como são exigidas, o fato é de que sua obrigatoriedade representa avanço democrático e civilizatório, que põem a salvo o interesse público em ter em seus quadros aqueles que demonstram, em seleção aberta, maior capacidade para o bom desempenho de suas funções.

Aponta-se, porém, para a inexistência de exigência neste sentido em (III). Não há, ainda, critérios objetivos para a seleção dos ocupantes de cargo de provimento em comissão, tal como na função comissionada (reservada apenas para servidores públicos efetivos, pré-selecionados via concurso público), o que pode ser duramente criticado diante da liberdade, quiçá arbitrariedade, concedida ao agente nomeante.

Para as atividades típicas de Estado, em serviços próprios ou impróprios (sob regulação, conforme já apontado), defende Diogo de Figueiredo Moreira Neto que o mais adequado é o regime de cargo efetivo, tendo em vista que este se submete aos princípios próprios do Direito Administrativo, especialmente o de impessoalidade na contratação e atuação, bem como o da supremacia do interesse público sobre o individual, e existe para o cumprimento das finalidades do serviço para o qual o Estado foi criado[40]. Não por outra razão, explicita a última reforma administrativa no Brasil, que:

> Os servidores públicos, e portanto integrantes de carreiras de Estado, serão apenas aqueles cujas atividades estão voltadas para as atividades exclusivas de Estado relacionadas com a formulação, controle e avaliação de políticas públicas e com a realização de atividades que pressupõem o poder de Estado. Esses servidores representarão o Estado enquanto pessoal[41].

Já no tocante aos cargos em comissão, Bandeira de Mello aduz que:

> os cargos de provimento *em comissão* (cujo provimento dispensa concurso público) são aqueles vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los, a qual

---

[40] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Regime jurídico único dos servidores públicos na constituição de 1988*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1991, p. 34.

[41] BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *A Nova política de recursos humanos*. Brasília: MARE, 1997, p. 12, 52 p.. (Cadernos MARE da reforma do estado; c. 11).

> também pode exonerar *ad nutum*, isto é, livremente, quem os esteja titularizando[42].

Para Carvalho Filho,

> são de ocupação transitória. Seus titulares são nomeados em função da relação de confiança que existe entre eles e a autoridade nomeante. Por isso é que na prática alguns os denominam de *cargos de confiança.* A natureza desses cargos impede que os titulares adquiram estabilidade. Por outro lado, assim como a nomeação para ocupá-los dispensa a aprovação prévia em concurso público, a exoneração do titular é despida de qualquer formalidade especial e fica a exclusivo critério da autoridade nomeante. Por essa razão é que são considerados de livre nomeação e exoneração[43].

Na Constituição, estão previstos no artigo 37, incisos II (parte final) e V da Constituição Federal, *in verbis:*

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

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Por sua vez, os tais cargos de provimento em comissão dividem-se em quatro categorias principais, a saber:

I. Cargos de livre provimento das agências reguladoras (Lei Federal n. 9.986/2000);
II. Cargos de direção das instituições federais de ensino superior;
III. Cargos de natureza especial (CNEs); e
IV. Cargos de direção e assessoramento superior (DAS).[44]

---

[42] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo.* 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p.305-306. Destaques no original.
[43] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo***.** 25. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 607.
[44] LOPEZ, Felix; BUGARIN, Maurício; BUGARIN, Karina. Rotatividade nos cargos de confiança da administração federal brasileira (1999-2013). *Revista do Serviço Público,* Brasília 65 (4): 442, out/dez 2014.

Entretanto, pode haver limitações de natureza objetiva como a análise prévia de parentesco ou afinidade, para impedir a prática de nepotismo, o que é legalmente vedado, inclusive pela Súmula Vinculante n. 13, de aplicação obrigatória pela Administração Pública, e a exigência de escolaridade de nível superior. Fora de tais hipóteses, não se visualizam outras restrições sobre tais nomeações. Esses cargos são descritos na doutrina como de nomeação por confiança do agente nomeante – e tão só. Aí, a investidura no cargo ocorre por ato simples da autoridade que realiza a nomeação, bastando a anuência do indicado.

Esta subjetividade pode ser reproduzida em relação aos que, embora providos de forma vitalícia, o são por meio da indicação de chefes de outros poderes (Executivo e Legislativo), como no caso de provimento de Desembargadores nos Tribunais de segundo grau de jurisdição[45] ou nos Tribunais de Contas[46]. Porém, as críticas, nestes casos, não são tão ácidas quanto aquelas dirigidas aos cargos comissionados por razão semelhante à outorga das funções comissionadas. Nestas, seus titulares já terão passado por alguma forma prévia de seleção, como, por exemplo, os Advogados (submetidos ao exame de Ordem), ou Promotores de Justiça (em concurso público de provas e títulos), ao lado de tempo de experiência em suas atuações, ou mesmo esta mesma comprovada experiência no ramo jurídico ou contábil para os Tribunais de Contas, conforme determinação constitucional,. Para eles, houve alguma forma de seleção técnica para o trabalho intelectual que desenvolverão, exigência esta não obrigatória nos cargos comissionados.

Por fim, o grau de estabilidade é crescente de (III) para (I), sendo juridicamente inexistente para (III), mais rígido e perene para (II) e super-rígido para (I), por razões de relevância de suas atuações, o grau de profissionalismo e técnica previamente exigidos, dentre outras, conforme se abordará mais adiante.

---

[45] Artigo 94 da CF/1988.
[46] Artigo 73, §1º, incisos III e IV, CF/1988.

5.2.2. Empregos públicos

Em Bandeira de Mello, os empregos públicos "são núcleos de encargos de trabalho permanentes a serem preenchidos por agentes *contratados* para desempenhá-los, sob relação trabalhista"[47], com alterações típicas do regime jurídico administrativo, sob a disciplina da Lei federal nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000. Algumas destas derrogações são a exigência de ingresso via concurso público, proibição de acumulação de empregos com cargos funções ou outros empregos públicos, limitações de salário e outras[48].

Sua presença ocorre nitidamente nas pessoas jurídicas de direito privado da Administração Indireta, tendo em vista sua inserção no mercado. Nelas, apenas encontraremos empregados públicos, até por expressa determinação constitucional em seu artigo 173, §1º, inciso II. Já na Administração Direta e autarquias e fundações de Direito Público, convivem emprego público e cargo público, ao menos durante a revogação do regime jurídico único de pessoal para os agentes de Estado e sua suspensão (da revogação).

É interessante notar que, em outra época, o regime preferencial na Administração Pública era este, o celetista, conforme a Lei federal nº 6.185 de 11 de dezembro de 1974, situação alterada apenas com o advento da Lei federal n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que regulamentou o estatuto dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Não obstante, a Lei federal nº 6.185, de 22 de fevereiro de 2000, em consonância com a Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998, a qual extinguira o regime jurídico único, restabeleceu a possibilidade de contratação de empregados. Assim, a escolha de servidores estatutários ou a contratação de empregados celetistas poderia ser feita de acordo com o juízo de conveniência ou oportunidade de cada ente federativo[49].

Diferencia-os Madeira da seguinte forma[50]:

---

[47] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo.* 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 255.
[48] ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo.* 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 309.
[49] *Ibidem*, p. 310-311.
[50] MADEIRA, José Maria Pinheiro. *Servidor público na atualidade.* 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 39.

Regime estatutário	Regime celetista
Vínculo legal	Vínculo contratual
Termo de posse	CTPS
Estabilidade no serviço	FGTS
Justiça comum	Justiça do Trabalho
Não há dissídio	Há possibilidade de dissídio e negociação coletiva
Direito de greve não é autoaplicável	Direito de greve é autoaplicável

Ocorre, todavia, que a exigência de regime jurídico único está restabelecida por força de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), uma vez que a eficácia da novel redação do artigo 39 está suspensa liminarmente, com efeitos *ex tunc*, até que seu mérito seja definitivamente julgado, o que não ocorreu até a presente data, como se vê na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135/DF, julgada aos 02/08/2007[51]. Deste modo, respeitadas as situações jurídicas consolidadas à época da promulgação da Emenda Constitucional de nº 19, de 04 de junho de 1998, ou seja, convivendo regularmente ambos os regimes jurídicos de pessoal, estatutário e celetista, volta-se à necessidade de novas aquisições apenas por meio de um regime só, não previsto pela Constituição originariamente. Não é possível afirmar com certeza que seria o celetista ou o estatutário antes da citada emenda que, justamente pela confusão, resolvera extingui-lo.[52].

Não obstante, conforme apontado, há determinadas posições estatais que só admitem o regime estatutário (mesmo que específico de sua carreira), sendo seus servidores ocupantes de cargos, como é o caso de "membros da Magistratura, do Ministério Público, Tribunal de Contas, da Advocacia Pública e da Defensoria Pública" e de "serviços auxiliares da justiça", além daqueles que desenvolvem *atividades exclusivas de Estado*, nos termos do artigo 247 da Constituição Federal, em sua redação dada pela Emenda Constitucional de nº 19, de 04 de junho de 1998, conforme menciona Di Pietro[53].

---

[51] ADI 2135 MC, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ELLEN GRACIE (ART.38,IV,b, do RISTF), Tribunal Pleno, julgado em 02/08/2007, DJe-041.
[52] ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo.* 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 311.
[53] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo.* 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 587.

Para estes últimos, tendo em vista a natureza de suas funções, é prevista a necessidade de lei que fixe "critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva [tais] atividades exclusivas de Estado". Para a citada autora, embora não haja ainda uma lei que defina tais atividades, ela necessariamente engloba para além dos cargos já citados, "os servidores da polícia civil ou militar, controle, fiscalização, diplomacia e regulação"[54].

Caso interessante envolvendo as agências reguladoras e a adoção de regime jurídico celetista para seus colaboradores adveio da previsão do artigo 1º da antiga Lei federal nº 9.986, de 18 de julho de 2000, ao estabelecer que as Agências Reguladoras terão suas "relações de trabalho regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho [CLT], aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e legislação trabalhista correlata, em regime de emprego público". Tal previsão foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2310/DF, de relatoria do Ministro Carlos Velloso, questionando-se justamente a impossibilidade de se utilizar o regime celetista para o desempenho de funções regulatórias, como sói para estas autarquias em regime especial[55]. A ação perdeu seu objeto com a nova regulação advinda da Lei federal n.º 10.871, de 20 de maio de 2004, a qual previu corretamente, em seu artigo 6º, que: "O regime jurídico dos cargos e carreiras referidos no art. 1º desta Lei é o instituído na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, observadas as disposições desta Lei", ou seja, o regime estatutário.

Em relação à sua estabilidade, ela é de alguma forma estabelecida por meio da previsão normativa contida na Lei federal nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000, em seu artigo 3º, ora reproduzido:

> Art. 3º O contrato de trabalho por prazo indeterminado somente será rescindido por ato unilateral da Administração pública nas seguintes hipóteses:
>
> I – prática de falta grave, dentre as enumeradas no art. 482 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT;
>
> II – acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;

---

[54] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo.* 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

[55] Aliás, argumenta-se que tão só fato de serem autarquias já não deveria gerar questionamentos quanto ao regime de pessoal.

III – necessidade de redução de quadro de pessoal, por excesso de despesa, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 169 da Constituição Federal;

IV – insuficiência de desempenho, apurada em procedimento no qual se assegurem pelo menos um recurso hierárquico dotado de efeito suspensivo, que será apreciado em trinta dias, e o prévio conhecimento dos padrões mínimos exigidos para continuidade da relação de emprego, obrigatoriamente estabelecidos de acordo com as peculiaridades das atividades exercidas.

Parágrafo único. Excluem-se da obrigatoriedade dos procedimentos previstos no *caput* as contratações de pessoal decorrentes da autonomia de gestão de que trata o § 8º do art. 37 da Constituição Federal.

Comparada à estabilidade do servidor estatutário, esta é um pouco menos protetiva, mesmo diante da flexibilização trazida pela EC 19/1998.

5.2.3. Funções públicas

Funções públicas são exercidas (I) para o atendimento de necessidade temporária, sem a seleção, em regra, por concurso público prévio diante da urgência e relevância da situação[56], ou (II) para a chefia, direção, assessoramento ou outro tipo de atividade, agora com caráter permanente, para o qual não haja um cargo criado em lei[57] correspondendo, geralmente, a uma função "de confiança", isto é, de livre provimento e exoneração, mas podendo apenas recair sobre servidores ocupantes de cargo efetivo.

São exemplos de exercício de funções temporárias a contratação de professor substituto ou de pessoal para assistência a emergências em saúde pública, conforme traz a lei regulamentadora, com prazos máximos estabelecidos em lei, justamente porque se tratam de situações passageiras. Já no caso de exercício de funções de assessoramento ou chefia, não há qualquer prazo estabelecido, máximo ou mínimo, permanecendo enquanto perdurar o interesse de nomeado ou nomeante em manter a função.

Em outras palavras, no tocante à sua estabilidade ou perenidade, percebe-se que ora são apenas para ações pontuais e, portanto, passageiras; ora perduram apenas pelo

---

[56] Artigo 37, inciso IX, CF/1988, com a disciplina da Lei federal nº 8.745, de 09 de dezembro de 1993.
[57] Artigo 37, inciso V, CF1988.

tempo em que a fidúcia é recíproca, o que não permite, de antemão, afirmar que será mais ou menos prolongada no tempo.

5.3. Recrutamento dos agentes públicos

O recrutamento de servidores, em nosso ordenamento jurídico, compreende três formas de escolha: sufrágio, concurso e indicação direta.

O sufrágio, realizado por meio de votação em eleições, está previsto para o preenchimento das vagas reservadas pela Constituição aos agentes políticos junto aos Poderes Executivo e Legislativo, que são o Presidente da República (em conjunto com o Vice-Presidente – art. 77, §1º, CF/1988), os Governadores de Estado e Prefeitos Municipais, no âmbito do Executivo; Deputados Federais e Senadores, Deputados Estaduais, Deputados Distritais (no caso do Distrito Federal) e Vereadores (e seus suplentes – art. 56, §1º e 46, §3º, ambos da CF/1988), no Poder Legislativo. Eleitos pelo povo, através do "voto direto, secreto, universal e periódico" (art. 60º, §4º, in. II, CF/1988), titularizam mandatos temporários, com vistas à periódica avaliação pelos seus eleitores, possibilitando a renovação e a disputa saudável de ideias e modelos de gestão num ambiente democrático.

Quanto aos concursos, podem ser por meio de provas ou provas e títulos (art. 37, in. II e IV, CF/88), não se olvidando ainda da hipótese de processo seletivo simplificado (art. 3º, Lei Federal n.º 8.745, de 09 de dezembro de 1993). A marca fundamental do concurso é a impessoalidade e a universalidade, em busca do candidato melhor preparado para o exercício do cargo.

Há hipóteses em que a Constituição ou a lei excepcionam tanto uma como a outra forma de recrutamento, admitindo a escolha direta pelo agente responsável. Temos como exemplo a indicação de Ministros e Secretários para auxílio do Poder Executivo (*vg.* o disposto no art. 76 da CF/1988, o qual se estende aos Secretários do Poder Executivo de Estados, Municípios e Distrito Federal) e a contratação direta por dispensa de procedimentos outros de escolha. Por exemplo, nas situações de emergência, é possível trazer pessoas estranhas ao corpo administrativo regular, como ilustram as hipóteses de

contratação que dispensam procedimentos de seleção por meio de avaliações (cf. art. 3º, §1º da Lei Federal n.º 8.745, de 09 de dezembro de 1993) ou modalidades licitatórias (Art. 24 e incisos, da Lei Federal n.º 8.666/1993). Nestes casos, fica aberta a possibilidade de indicação imediata para o exercício das atribuições a serem realizadas.

O objeto central deste trabalho tem a ver com o corpo administrativo público perene, rígido e estável – o centro da Administração Pública em sentido subjetivo[58] –, conforme se vê em legislação no artigo 4º do Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, *in verbis:*

> Art. 4° A Administração Federal compreende:
> I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.
> II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:
> a) Autarquias;
> b) Empresas Públicas;
> c) Sociedades de Economia Mista.
> d) Fundações públicas. (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987)
> Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

Deste modo, trabalhar-se-á a ideia de profissionalização da função pública, tanto por meio de cursos específicos quanto pela contratação via concurso público de provas ou provas e títulos.

A Constituição Federal estabelece em seu artigo 37, inciso II, que a investidura em "cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei". O *concurso público* é espécie de procedimento administrativo[59] que busca selecionar, por meio de critérios objetivos, os candidatos mais aptos ao desempenho das funções públicas nas posições pelas quais concorrem dentro do quadro da Administração Pública.

---

[58] Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo.* 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 58-59.
[59] Cf. ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo.* 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 319.

O certame em busca do candidato mais qualificado pressupõe seleção que observe os princípios que regem a Administração Pública, notadamente os da isonomia, da impessoalidade e da eficiência.

> Conjugando-se essas ideias, conclui-se que o acesso aos cargos e empregos públicos deve ser amplo e democrático, precedido de procedimento impessoal, em que se assegure igualdade de oportunidades a todos os interessados, incumbindo ao Estado identificar e selecionar os mais aptos para atender ao interesse público na realização de suas funções, sempre mediante critérios objetivos[60].

Como visto, a forma de seleção por meio de provas (escritas ou práticas) somadas ou não à análise de títulos (relacionados à experiência ou pesquisa), a depender da complexidade do cargo em disputa, é a fórmula encontrada para a apuração daqueles que se apresentem como mais bem preparados para as vagas disponibilizadas.

A seleção por meio de concurso público, pela via do mérito do candidato, revela-se a forma mais adequada de recrutamento dos mais qualificados. Os melhores do mercado, ainda que adstritos ao universo dos que se submeteram ao certame, são aqueles que logram sucesso nas difíceis provas de conhecimentos gerais e específicos. Os aprovados gozam da presunção de competência e representam capital humano de alto nível. Ainda que ocorram exceções, estas serão apenas pontuais. A impessoalidade, a ideia de seleção aberta, as questões técnicas e as habilidades de comunicação em perguntas dissertativas, dentre outras características das avaliações deste tipo, garantem com alguma segurança a qualidade técnica da maioria dos que logram aprovação para integrar os quadros da Administração Pública.

Por outro lado, ainda que se possam indicar eventuais pontos a serem melhorados no sistema de concursos públicos, de modo a que reflitam tanto quanto possível a realidade a ser enfrentada pelos candidatos aprovados, o certo é que essa modalidade de recrutamento permite avaliar competências e conhecimentos que o postulante deve possuir previamente ao ingresso na função pública. Isto redunda em economia em treinamento e vantagem competitiva da burocracia, na medida em que, numa seleção aberta ao público recrutou-se aquele que, de antemão, já se destacou em relação aos demais concorrentes.

---

[60] MOTTA, Fabrício (coord). *Concurso público e Constituição.* Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 09.

Alcançada a eficácia administrativa, chega-se à eficácia organizacional, que nada mais é do que o (I) alcance de objetivos organizacionais, (II) adaptação ao ambiente externo e (III) manutenção do sistema interno[61], englobando, este último, as peças-chave do estudo: os servidores públicos na Administração Pública prestando um serviço de qualidade contínuo, confiável e adequado aos custos e necessidades da população do país.

Neste conjunto, teríamos atendidas (I) a eficiência, por meio de soluções técnicas e econômicas, e (II) eficácia, por meio da maximização do rendimento para a organização por meios técnicos e econômicos, sendo que, em ambas proposições, a escolha melhor advém da retenção e aperfeiçoamento dos quadros funcionais já inseridos na Administração Pública.

[61] CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas:* O novo papel dos recursos humanos nas organizações. Rio de Janeiro: Campus, 1999,. p. 95.

CAPÍTULO II – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GESTÃO PÚBLICA

1. O regime jurídico administrativo

Estruturado normativa e subjetivamente, percebe-se que, para que se atinjam os fins a que se propõe o Estado, são também necessários os meios, *os instrumentos* para tanto. O Estado, com suas leis, buscará o interesse maior dos cidadãos, atuando no âmbito administrativo por meio de seus agentes os quais porque não atuam em busca de seus interesses próprios, mas de toda a coletividade, deverão agir sob os auspícios de uma organização que atua com prerrogativas e restrições que são próprias ao atingimento lícito destas metas. É o *regime* de atuação estatal, ou seja, o "regime jurídico administrativo" daquele que irá executar as tarefas estatais, isto é, a própria Administração Pública via órgãos e agentes públicos, que se submetem a esta estruturação normativa.

Para que a organização almejada seja concretizada e as metas estabelecidas atingidas, é imprescindível uma concessão especial de prerrogativas e potestades ao ente público (e seus agentes, quando no exercício da função pública), representante maior da comunidade, no campo da *legitimação* no exercício do *poder* que lhe é conferido. Isto é, ao Estado será possibilitado o manejo do *poder extroverso*, do desempenho efetivo de mando e direção quando da persecução do interesse público[62].

Por que se faz necessária tão drástica concessão?

Porque certamente no decorrer do desempenho de suas funções, o Estado (em abstrato), por meio de seus agentes (concretamente), poderá atuar em confronto com interesses, lídimos ou não, dos demais entes – pessoas físicas ou jurídicas de direito privado –, os quais deverão, invariável e definitivamente, ceder à vontade daquele. Isto porque, em tese, os últimos buscam seus próprios interesses, enquanto o primeiro busca atender ao interesse comum.

Daí porque o monopólio da força é concedido ao Estado, único autorizado a impor suas decisões diretamente (autoexecutoriedade dos atos administrativos), após o devido

[62] O tópico de "interesse público" será retomado mais adiante.

processo legal (imperatividade da jurisdição) ou mesmo na inovação do ordenamento jurídico (imperatividade da lei). Relembra-se aqui a lição de Max Weber ao aduzir que "o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território"[63].

Entretanto, é necessário que o uso desta força seja comedido, limitado ao essencial para a consecução dos objetivos a que se propõe o Estado. Não há de se exagerar em sua aplicação, daí a noção de *legitimidade* no seu exercício. Até para que os que a ele devem se submeter entendam o porquê de tal sujeição. Ainda que as decisões estatais tenham por pressuposto o atendimento do interesse público – e bem por isso sejam incontrastáveis –, por certo que não autorizam o uso desmedido deste poder. Os limites para a efetivação dos desideratos estatais são igualmente estabelecidos pelo mesmo Estado, também como forma de atingir uma de suas finalidades, isto é, a de proteção dos cidadãos que lhe são submissos. É a garantia de proteção diante do *abuso de poder*, o qual ocorre "quando a autoridade, embora competente para praticar o ato, ultrapassa os limites de suas atribuições [*excesso de poder*] ou se desvia das finalidades públicas [*desvio de finalidade*]"[64]. Estamos, assim, diante do aspecto *garantista* do ordenamento jurídico, agora em relação ao indivíduo.

Tal ideia remete ao pensamento de Montesquieu, mais claramente exposto[65] nesta passagem de sua obra mais conhecida, *O espírito das leis*: é uma experiência eterna a de que "(...) todo homem que tem poder tende a abusar dele; ele vai até onde encontra limites. Para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder detenha o poder"[66].

Veja-se que neste fértil campo vai surgir o próprio Direito Administrativo, o qual poderia ser sumarizado como o meio de concretização das diretrizes estabelecidas pela

---

[63] *A política como vocação*. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/Cursos/09.08.Weber,A_politica.pdf>. Acesso em 03/2014.

[64] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 113-116.

[65] Embora o autor se refira à tripartição de poderes – na realidade, tripartição de funções, pois o poder é uno – na concepção de controles no exercício deste(s) poder(es).

[66] Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu. *O espírito das leis*. Tradução de Pedro Vieira Mota. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 165.

Constituição, especialmente no tocante à organização do Estado e à forma de execução de suas finalidades dentro dos limites impostos pela ordem jurídica.

A questão, contudo, não é pacífica. Gustavo Binenbojm alerta para o fato de que o Direito Administrativo não surge como um limitador do poder estatal, mas sim como um organizador de suas práticas despóticas – ao menos em sua gênese[67]. Todavia, fazemos eco a esta observação de Marques Neto: " (...) não cremos que se possa negar a relação entre o surgimento do direito administrativo e o esforço por delimitar o exercício do poder extroverso", tal como propugnado também por Ariño Ortiz[68]. Continua o mesmo Marques Neto ao asseverar que:

> Evidentemente, no âmbito destes processos [tensões entre Estado e Sociedade], os setores que ascendiam ao Poder tinham clareza dos riscos da desmedida do poder extroverso e, por conseguinte, da importância de coatá-lo. E a tinham em grande medida porque estes setores vinham de sofrer as consequências dos abusos do poder das monarquias absolutas e possuíam clara a importância de submeter tal poder a comandos gerais e universais, *não decorrentes da vontade pessoal do seu detentor*.[69]

Desta forma, percebida a necessidade de regulamentação do poder, o direito administrativo surge para auxiliar no estudo da melhor maneira para assegurar a ingerência sobre bens e interesses de terceiros, e o mínimo de garantias a serem conferidas a estes. Retomando o autor espanhol retromencionado, "*El Derecho Administrativo há sido el instrumento de afimación de la supremacia o de la garantia, segun el predominio de lãs fuerzas em juego*"[70].

Não é por outra razão que temos como "pedras de toque" do regime jurídico administrativo, na expressão de Bandeira de Mello, a *supremacia do interesse público sobre o privado* e a *indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos*[71]. Sobre tais princípios o Direito Administrativo se molda.

---

[67] BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo:* direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 11.
[68] ORTIZ, Gaspar Ariño. *Lecciones de administración y políticas públicas*. Madrid: Iustel, 2011, p. 34.
[69] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *A bipolaridade do direito administrativo e sua superação*. Artigo disponibilizado em classe. Out/2013, p. 8. Sem destaques no original.
[70] *Ibidem*, p. 8.
[71] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 55.

1.1. Supremacia do interesse público e função pública

A supremacia do interesse público sobre o privado é, na realidade, um pressuposto ao próprio ordenamento jurídico estabelecido para o convívio social harmônico[72]. No campo do direito administrativo – o campo da discussão posta neste trabalho –, tal faceta se revela na possibilidade de imposição por lei de obrigações a terceiros de forma unilateral, irresistivelmente, sob pena de sanções previamente estabelecidas e impostas pelo próprio Estado *sponte própria*, corrigindo, se o caso, as eventuais falhas. O autor enumera tais elementos na atuação administrativa pública como *imperatividade, exigibilidade, autoexecutoriedade e autotutela*[73].

Porém, tal atribuição não lhe permite agir na busca de seus próprios interesses, mas sim nos de terceiros sendo esta a ideia central de *função*, com especial atenção à *função administrativa*, que é a mais relevante ao estudo.

Como seria isso?

> Existe função quando alguém está investido no *dever* de satisfazer dadas finalidades em prol do *interesse de outrem*, necessitando, para tanto, manejar os poderes requeridos para supri-las. Logo, tais poderes são *instrumentais* ao alcance das sobreditas finalidades. Sem eles, o sujeito investido na função não teria como desincumbir-se do *dever* posto a seu cargo. Donde, quem os titulariza maneja, na verdade, 'deveres-poderes', no *interesse alheio*[74].

Esta a diferença entre as atividades exercidas em nome próprio e na defesa de interesse próprio e o das atividades funcionais que, nesta acepção da palavra, indica atividade em nome próprio no interesse de terceiros, como na advocacia, na procuração, na tutela e curatela etc.[75].

Voltando a Bandeira de Melo, diz o autor que, dentro da Administração, "não há espaço para a autonomia da vontade, que é substituída pela ideia de *função*, de dever de atendimento do interesse público"[76]. A função administrativa pode, assim, ser definida

---

[72] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo.* 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 96.
[73] *Ibidem.*
[74] *Ibidem*, p. 72. Destaques no original.
[75] MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 54.
[76] *Ibidem*, p. 27.

como “aquela *exercida preponderantemente pelo Poder Executivo*, com *caráter infralegal* e mediante a utilização de *prerrogativas instrumentais*[77].

Para o mesmo autor:

> Quem exerce “função administrativa” está adscrito a satisfazer interesses públicos, ou seja, interesses de outrem: a coletividade. Por isso, o uso das prerrogativas da Administração é legítimo se, quando e na medida indispensável ao atendimento dos interesses públicos; vale dizer, do povo, porquanto nos Estados Democráticos o poder emana do povo e em seu proveito terá de ser exercido[78].Onde há função, pelo contrário, não há autonomia da vontade, nem a liberdade em que se expressa, nem a autodeterminação da finalidade a ser buscada, nem a procura de interesses próprios, pessoais. Há adscrição a uma finalidade previamente estabelecida; e, no caso de função pública, há submissão da vontade ao escopo pré-traçado na Constituição ou na lei e há o dever de bem curar um interesse alheio, que, no caso, é o interesse público; vale dizer, da coletividade como um todo, e não da entidade governamental em si mesma considerada[79].

Veja-se, portanto, que a ideia de função administrativa reforça a visão de que os órgãos e agentes estatais atuam em defesa de interesses que não lhe são próprios, mas sim de toda a comunidade. Agem no estrito cumprimento do dever legal – tomando emprestada a expressão do Direito Penal – para satisfazer aquilo que democraticamente foi estabelecido pela população e em prol desta. Nunca tão somente em benefício próprio, mas sempre com os olhos voltados para a satisfação maior da sociedade como um todo.

Bem por isso, ao se verificar o contraste entre o interesse público e o privado, este sucumbe diante daquele, na exata medida necessária à realização do primeiro.

1.2. Indisponibilidade do interesse público

Resumidamente, a potestade conferida ao Estado e materializada por seus agentes não poderá ser feita de acordo com a vontade própria destes, eis que detêm apenas a guarda

---

[77] MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo.* São Paulo: Saraiva, 2011, p. 55-56. Destaques no original.

[78] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo.* 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 72.

[79] *Ibidem*, p. 98. Diferencia o autor, na linha doutrinária italiana, o interesse público primário, pertinente a sociedade como um todo e, portanto, o verdadeiro conteúdo consagrado pela lei, e o interesse público secundário, que “atina tão-só ao aparelho estatal enquanto entidade personalidade (...), que só pode ser validamente perseguido pelo Estado quando coincidente com o interesse público primário” (p. 99).

e não a titularidade do interesse público[80]. Atrelado ao ideário de supremacia do interesse público, "o agente não tem poderes de disponibilidade, só age em obediência ao interesse público concretamente existente, como motivo declarado, impulsionado pela vontade funcional de obedecer ao comando da pessoa jurídica pública a que pertence", como dever de ofício, para realizá-lo[81], sendo, portanto, instrumentais nesta atuação como "poderes-deveres", na expressão de Santi Romano, conforme apontado por Bandeira de Mello[82]. Para cumprir seu dever, há de se valer do poder que lhe é atribuído pela lei, no exercício da função administrativa que lhe incumbe.

Porém, se o agente vai além do que a lei autoriza ou determina, ou age dentro de uma aparente legalidade com fito egoístico valendo-se da posição que ocupa, estará incidindo ora em *excesso de poder* (quando, por exemplo, o funcionário emprega na cobrança de tributo meio vexatório ou gravoso, que a lei não autoriza, conforme disposto no artigo 316, §1º do Código Penal), ora em *desvio de finalidade* (quando, por exemplo, deixa de exarar multa por excesso de velocidade para condutora de veículo por ser esta bonita, podendo incorrer até mesmo em prevaricação, conforme disposição do artigo 319 do mesmo Código Penal), respectivamente, ambas figuras de *abuso de poder*.

Assim, somando-se os princípios – supremacia e indisponibilidade do interesse público – tem-se o regime jurídico administrativo ao qual se submete a Administração Pública. Como visto, a sua correta efetivação depende do manejo de poder extroverso, de poder de mando sobre terceiros, sempre adstrito ao que estabelecem Constituição e a lei, com a mínima intervenção necessária a sua concretização quando em colisão com outros interesses legítimos, porém subalternos aos interesses públicos.

1.3. A legitimidade do exercício do poder extroverso

Na mesma linha da indisponibilidade do interesse público, Max Weber trabalhou com a *legitimidade no tocante ao exercício do poder*. Mais tarde, tal conceito é trabalhado por Kelsen, Arendt e Habermas, mas todos partem da primordial constatação weberiana de

---

[80] ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo.* 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 77.
[81] *Ibidem*, p. 78.
[82] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo.* 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 98.

que, de uma forma ou de outra, há de se encontrar um fundamento de validade que torne aceitável a dominação de um sobre outro.

> Num primeiro enfoque aproximado, podemos definir Legitimidade como sendo um atributo do Estado, que consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos. É por esta razão que todo poder busca alcançar consenso, de maneira que seja reconhecido como legítimo, transformando a obediência em adesão. A crença na Legitimidade é, pois, o elemento integrador na relação de poder que se verifica no âmbito do Estado[83].

Não há espaço para contestação quando o Estado, dentro da legalidade, faz cumprir o comando de efetivação do interesse público, ainda que em detrimento de um interesse particular. Quando da aplicação de uma multa por infração de trânsito, por exemplo, não há de se oferecer resistência se a sanção foi motivada por uma atuação em desconformidade com a lei. O agente de trânsito não necessita explicar toda vez que autua uma pessoa que o faz de acordo com aquilo que ela, ainda que tacitamente, concordou ao submeter-se ao ordenamento pátrio, nele incluídas todas as regras pertinentes ao uso de veículos automotores, bem como às exigências e comportamentos esperados dos condutores. Isto já está implícito na relação. E o autuado, em não havendo ilegalidade, compreende a situação e, mesmo que irresignado, não oferece resistência. Está, igualmente, imbuído do sentimento de aceitação daquela punição que o Estado, via seu agente de trânsito, impõe contra si.

Deste modo, o exercício de poder extroverso conferido pelo Estado à atuação da Administração Pública dentro do marco regulatório do regime jurídico administrativo ao qual está afetada será legítimo tão apenas quando esteja em conformidade com as prescrições estabelecidas. O próprio cidadão – ou o "homem-médio", na conhecida expressão do Direito Penal – adequa-se a este ideário, cônscio da necessidade de estabelecerem-se limites à sua atuação quando no convívio social, concedendo a criação, efetivação e fiscalização destes regramentos àquele que seria o guardião dos interesses de todos – do interesse público –, para que haja ordem, segurança e satisfação geral.

---

[83] LEVI, Lúcio. In BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política.* 7. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995, p. 675, vol. 2.

A ideia do exercício do poder extroverso de maneira lídima, instrumental e com a finalidade de se obter o bem comum é fundamental para relembrar que a ação do Estado e da Administração Pública são realizadas em nome de uma comunidade maior, em interesses maiores que aqueles dos agentes neles inseridos ou do ente nos quais trabalham. Se a intromissão em bens e direitos alheios se faz por vezes necessária para se atingir as finalidades maiores do cidadão e da comunidade, *esta atuação deve ser a melhor possível, com o menor desconforto e o maior ganho para todos*.

2. Princípios constitucionais e fundamentais da Administração Pública no Brasil

A Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988 traz em seu artigo 37, *caput*, os princípios que deverão reger toda a atuação de seus entes, órgãos e agentes, elencando aqueles que o pensamento do constituinte elegeu por indispensáveis: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

a) *(estrita) Legalidade*: a atuação da Administração Pública se dá sempre *sub legem*, para efeito de legitimidade de sua atuação, relembrando-se as lições do regime jurídico administrativo a que está subordinada. Se para o particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, à Administração cabe fazer apenas o que ela autoriza ou determina, daí a "estreiteza" do conceito;

b) *Impessoalidade*: necessidade de não se prejudicar ou beneficiar pessoas em detrimento dos demais. A teleologia de toda ação administrativa é a do bem comum, do interesse público (conforme visto anteriormente nesta obra), e não a de prestar favores a determinada pessoa. A segunda decorrência do princípio da impessoalidade é a de que a ação estatal se materializa por meio de ações humanas, advindas daquele investido de poder estatal para agir daquele modo. O que faz, portanto, não lhe é imputado, mas sim, ao Estado;

c) *Moralidade:* não basta apenas abster-se de condutas ilícitas ou flagrantemente absurdas. É determinado ao gestor público que não se deixe dúvidas acerca não apenas do acerto das decisões, mas da probidade de sua atuação. Tanto é que a própria Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) admite atuações que, embora não causem prejuízo monetário ao erário ou enriquecimento ilícito do

agente ímprobo, violem “os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições” (artigo 11, *caput*);

d) *Publicidade*: a todos é dado saber o que a Administração fez e há de fazer, tanto para fins de informação quanto de fiscalização, ressalvadas as hipóteses de segurança nacional ou proteção da intimidade, resguardando, em qualquer caso, o interesse público;

e) *Eficiência*: um dos cernes da presente obra, é a obrigação e o dever de realizar “mais com menos”, de forma a entregar aos cidadãos um serviço público de qualidade, tempestivamente e com o menor dispêndio dos seus recursos.

Evidentemente que há princípios outros, implícitos (como os trazidos no regime jurídico administrativo) ou explícitos em normas infraconstitucionais, tais como os que veremos a seguir, em complemento aos trazidos na Constituição.

Buscando estabelecer um norte para as atividades da Administração Pública, o Decreto-Lei nº 200/1967, ainda em vigor para a Administração Federal, prescreve como seus princípios fundamentais o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle (artigos 6º a 14).

a) *Planejamento:* antes da atuação, é necessário reconhecer claramente os objetivos e as metas a serem alcançadas, bem como seus custos. Não por outra razão há planos anuais (e plurianuais), previsão orçamentária, ou seja, a análise antecedente das quantias a serem despendidas nas atividades estatais, programação de desembolso, dentre outros;

b) *Coordenação*: as atividades da administração devem ser pensadas de maneira a permitir não apenas a participação de todos os envolvidos na cadeia de comando (o que abarca a ideia de administração democrática), mas para que não haja perdas na execução ou sobreposições de atribuições, com gastos a mais. Ademais, o trabalho em equipe permite a compreensão das ordens, a disposição dos meios, as sugestões dos subalternos e a avaliação posterior do efetivamente realizado sob regras claras. Um exemplo desta coordenação é a prescrita para os órgãos ambientais dentro do chamado “mosaico” de competências disciplinado na Lei Complementar 140/2011. Outro exemplo é o de Conselho da República, órgão superior de consulta do chefe

máximo do Poder Executivo, previsto nos artigos 89 e 90 da Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei nº 8.041/1990;

c) *Descentralização*: as atividades de direção e execução deverão ser nitidamente distintas, estabelecendo-se convênios com as unidades federadas abaixo da União, ou mesmo com a iniciativa privada, para a implementação dos programas e metas estabelecidos no âmbito local. Ainda, há previsão de não se agigantar o Estado (e, via de consequência, a própria Administração Pública), devendo desobrigar-se da realização de tarefas executivas materiais sempre que possível, socorrendo-se, para tanto, da iniciativa privada, ressalvada segurança nacional e interesse público. Ressalva-se que a Constituição Federal de 1988, posterior ao referido decreto, modificou um tanto estas disposições ao fazer uma divisão de competências e tributação mais federativa de fato, embora ainda haja o protagonismo da União;

d) *Delegação*: buscando assegurar "maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos", é possível que o superior delegue atribuições ao subordinado, isto é, que o que recebe a atribuição pratique ações que seriam originariamente de competência do ente superior;

e) *Controle*: as atividades administrativas devem ser analisadas com o fito de se atingir seus objetivos, razão pela qual deverão ser fiscalizadas pela chefia competente no tocante às diretivas estabelecidas e na aplicação dos recursos públicos nesta atuação, com racionalização mediante processos simplificados e mesmo supressão de controles meramente formais ou mais custosos do que o próprio risco.

Embora muitos façam críticas ao referido documento – mesmo fazendo referência tão-somente ao período ditatorial em que foi formulado –, é notável a qualidade das orientações e a preocupação com o serviço público adequado às necessidades e aos recursos disponíveis. Evidentemente que melhorias podem sempre ser apontadas, mas o fato é que não se podem negar os aspectos positivos propostos pela norma, ainda que se ressalve que o mundo dos fenômenos não se altera pela vontade da lei, mas pela materialização de sua vontade. De novo, o aprimoramento é o caminho, e não o abandono das diretivas.

Um destes aspectos criticados na normativa e que enrijecem a atuação administrativa – tornando-a menos eficiente, portanto – seria a de obsessão por controles prévios, partindo-se do pressuposto da má-fé do administrador público. Embora não se possa afastar esse receio, considerando-se o pródigo histórico de escândalos e corrupção que assolam a máquina pública, de fato a fixação pela pré-análise da atuação administrativa é perniciosa. Porém, destaca-se que o próprio documento traz uma amenização destes controles prévios desnecessariamente, conforme se lê ao final do item "e". Portanto, já há a ideia de controles *a posteriori*, sem a dispensa dos anteriores.

Aliás, a norma é prospectiva na medida em que já trazia em seu texto, de 1967, uma das justificativas da futura Reforma Administrativa de 1998 ao buscar privilegiar os controles de desempenho *a posteriori* no lugar de rígidos controles *a priori* e concomitantes.

Não apenas isso, mas também em relação aos demais itens (ou princípios), não se visualiza sua completa dispensabilidade. Claro, a divisão de competências pela Constituição tornou sem efeito algumas espécies de descentralização ou delegação propostas pela norma em comento, mas apenas modificando-as, e não eliminando-as do ordenamento jurídico. Planejamento e coordenação são tão válidos à época quanto agora, ainda mais quando se está falando de orçamentos públicos, de recursos pertencentes à coletividade e de servidores que servem ao cidadão e não ao governo de plantão ou a seus patrocinadores eleitorais. Se se está a lidar com interesses maiores, maior será a necessidade de aplicação correta de recursos humanos e monetários na consecução dos desideratos da sociedade.

Os princípios trazem as diretrizes maiores para a organização. No caso, temos os princípios orientadores da Administração Pública, voltados para a gerência adequada de recursos públicos – não apenas financeiros, mas organizacionais e pessoais –, os quais se complementam com as diretrizes trazidas pelos estudiosos da administração em geral e da gestão destes elementos. É a ideia de gestão pública.

3. Gestão pública

Para que a organização estatal cumpra suas funções de gerir os interesses públicos (tais como justiça ou defesa), é necessária a organização e administração dos recursos materiais e humanos para a correta implementação destas metas no espaço-tempo. Trata-se da *gestão pública*, assim definido por Clezio Saldanha dos Santos: é o planejamento, a "organização, a direção e o controle dos bens e interesses públicos, agindo de acordo com os princípios administrativos, visando ao bem comum por meio de seus modelos delimitados no tempo e no espaço."[84]

Pedro Muñoz Amato possui conceito análogo ao apregoar que: "no estudo da Administração Pública, o objetivo final é melhorar as práticas administrativas do governo, para, assim, melhor servir aos interesses públicos, aos ideais e às necessidades do povo".[85]

Assim, é função do administrador público considerar o período histórico em que se insere, bem como as complexidades de sua tarefa, a estrutura da organização, as políticas adotadas e outros aspectos, considerando os conflitos de interesses aos quais a Administração Pública está sujeita, tanto no câmbio político de suas lideranças e de prioridades, quanto dos próprios interessados e beneficiários da atuação estatal. O servidor público, na gestão pública, é um administrador de bens e interesses de terceiros (função pública), devendo, portanto, zelar pela defesa, aperfeiçoamento e conservação dos interesses públicos, razão de existir da própria Administração Pública.

Sabe-se, porém, que a Administração Pública gera interesses alheios – de novo a ideia de *função administrativa.* Está a trabalhar com bens e serviços que servem não aos agentes públicos internos ou aos transitórios chefes situados nas cúpulas dos Poderes, mas sim a interesses que ultrapassam os limites da organização estatal. Diferentemente do mundo privado, onde se trabalha com vistas a (lídimos) interesses próprios da organização, em primeiro lugar, sem se desconsiderar os demais interesses sociais da atividade econômica e de seus agentes, é verdade que as semelhanças e diferenças devem ser apontadas. Passemos a elas.

---

[84] SANTOS, Clezio Saldanha dos. *Introdução à gestão pública*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 47.
[85] AMATO, Pedro Muñoz. *Introdução à teoria geral de Administração Pública.* 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971, p. 88.

3.1. Diferenças básicas entre gestão pública e gestão privada

A ideia de gestão não nasceu no Poder Público, antes e tal como o princípio da eficiência, adveio da esfera do mundo privado, da gestão de empresas. Assim, torna-se elucidativo quadro trazido pelo mesmo Amato ao diferenciar as duas esferas:

	GESTÃO PÚBLICA	**GESTÃO PRIVADA**
ASPECTO POLÍTICO	• Funcionamento e resultados, bons ou maus, têm impacto político; • O processo decisório sofre fortes ingerências políticas.	• Há autonomia decisória. • O impacto político é menor.
ASPECTO ECONÔMICO	• Orientada para o bem-estar social; • *Output* (produto) em grande parte não mensurável; • Organizações não competitivas no mercado; • Rentabilidade dispensável (custo-benefício).	• Orientada para o lucro; • *Output* mensurável; • Organização competitiva; • Rentabilidade vital para o crescimento e sobrevivência.
ASPECTO ORGANIZACIONAL	• Muito afetada e/ou dirigida por forças externas; • Objetivos econômicos e sociais; • Alto grau de interdependência entre as	• Tem controle mais amplo sobre ela mesma; • Objetivos predominantemente econômicos; • Maior autonomia

	organizações; • Órgãos com funções múltiplas e concomitantes; • Carência de banco de dados; • Gerência com grande rotatividade; • Gerentes não assumem riscos próprios.	em relação a outras organizações; • Órgãos com funcionalidade específica e bem discriminada; • Existência frequente de banco de dados; • Gerências mais estáveis; • Há risco de emprego de capital se houver insucesso.
Para o funcionamento do setor público, há ainda outros aspectos relativos à gestão de pessoas (admissão, demissão, número, remuneração etc.), compras e contratações, obtenção de recursos financeiros etc., objeto de leis específicas.[86]		

Observe-se que a diferenciação de setor público e privado é importante na medida em que revela como pode ser difícil fazer a transposição daquilo que se verifica em um para o outro. A extensão das consequências políticas das ações, mensurabilidade do *output*, competitividade ambiental e outros aspectos mostram quão díspares estes mundos podem ser.

Para o presente trabalho, porém, estuda-se a estabilidade de pessoal nos entes, isto é, a permanência dos colaboradores nos rumos da organização. Este ponto é de especial relevância para o nosso tema, com reflexos em outros, claro, mas tendo em vista a sua correlação com maior ou menor eficiência dentro do ente público, o qual maneja recursos públicos, isto é, de terceiros e em interesse precípuo destes.

[86] AMATO, Pedro Muñoz. *Introdução à teoria geral de Administração Pública.* 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971, p. 80.

O quadro já indica a percepção vinda do ramo de Ciência da Administração de que há alta rotatividade no serviço público em oposição à estabilidade da gerência no ambiente empresarial. É interessante ressaltar este aspecto, mesmo diante da perplexidade que se pode sentir uma vez que a estabilidade surgiu como característica do exercício do cargo não na esfera privada, mas na pública. A lógica indicaria o caminho contrário, mas não foi o que a história registrou. A estabilidade de servidores públicos vem de longa data. Apenas para ilustrar com o exemplo brasileiro, há antecedentes que remetem ao século XIX[87]. No mundo privado, o surgimento da estabilidade do funcionário liga-se tanto aos estudos de Fayol quanto ao surgimento do sistema de produção fordista, ambos do início do século XX. Para aquele, a estabilidade serve como elemento necessário para o aprendizado das funções. Neste, com a padronização dos produtos e a linha (esteira) de produção para trabalhadores com especialização em apenas uma função, modo de produção que se estabeleceu como regra no mundo corporativo, buscou-se naturalmente a estabilização do empregado na empresa dentro desta lógica a qual, mais tarde, evolui para a retenção de quadros qualificados[88].

[87] Cf. histórico da estabilidade para os servidores públicos no Brasil, mais adiante.
[88] ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho*. 2. ed. São Paulo: Cortez, p. 20.

CAPÍTULO III – BUROCRACIA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1. Burocracia em Max Weber: sistema e quadro de colaboradores

MacRae afirma a crença de que "Weber foi um grande especialista em diagnósticos sociológicos, um autor que ainda nos pode falar sobre as origens e a verdadeira essência da nossa sociedade industrial e do nosso terrível, mas prodigioso século [XX]"[89].

Para Weber, "o tipo mais puro de exercício da autoridade legal é aquele que emprega um *quadro administrativo burocrático*"[90].

Para melhor entendimento, passemos à citação integral da passagem:

> O tipo mais puro de exercício da autoridade legal é aquele que emprega um quadro administrativo burocrático. Somente o chefe supremo da organização ocupa sua posição de autoridade em virtude de apropriação, eleição ou designação para a sucessão. Mas mesmo sua autoridade consiste num âmbito de competência legal. O conjunto do quadro administrativo subordinado à autoridade suprema é formado, no tipo mais puro, de funcionários nomeados que atuam conforme os seguintes critérios:
>
> 1) São individualmente livres e sujeitos à autoridade apenas no que diz respeito a suas obrigações oficiais.
> 2) Estão organizados numa hierarquia de cargos, claramente definida.
> 3) Cada cargo possui uma esfera de competência, no sentido legal, claramente determinada.
> 4) O cargo é preenchido mediante uma livre relação contratual. Assim, em princípio, há livre seleção.
> 5) Os candidatos são selecionados na base de qualificações técnicas. Nos casos mais racionais, a qualificação é testada por exames, dada como certa por diplomas que comprovam a instrução técnica, ou utilizam-se ambos os critérios. Os candidatos são nomeados e não eleitos.
> 6) São remunerados com salários fixos em dinheiro, na maioria das vezes com direito a pensões. Somente em determinadas circunstâncias a autoridade empregadora, especialmente nas organizações privadas, tem o direito de rescindir o contrato. Mas o funcionário é sempre livre para demitir-se. A escala salarial é inicialmente graduada de acordo com o nível hierárquico; além desse critério, a responsabilidade do cargo e as exigências do *status* social do ocupante podem ser levadas em conta.
> 7) O cargo é considerado como a única ou, pelo menos, principal ocupação do funcionário.

---

[89] MAcRAE, Donald Gunn. *As ideias de Weber*. Tradução de Álvaro Cabral. São Paulo: Cultrix, Editora da Universidade de São Paulo, 1975, p.17.

[90] WEBER, Max. *Os Fundamentos da Organização Burocrática:* uma Construção do Tipo Ideal. *In:* CAMPOS, Edmundo (organização e tradução). *Sociologia da Burocracia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978, p. 15. Sem destaque no original.

> 8) O cargo estabelece os fundamentos de una carreira. Existe um sistema de "promoção" baseado na antiguidade, no merecimento ou em ambos. A promoção depende do julgamento dos superiores.
> 9) O funcionário trabalha inteiramente desligado da propriedade dos meios de administração e não se apropria do cargo. Está sujeito a una rigorosa e sistemática disciplina e controle no desempenho do cargo.[91]

Não é difícil notar a influência da burocracia weberiana no contexto do Poder Público, especialmente no tocante à organização dos seus agentes e das normas que lhe são aplicáveis. Princípios como impessoalidade (evidente nos itens 1,5,9), poder disciplinar (1,2,3,9), exclusividade na prestação do serviço público (item 7[92]), promoção por antiguidade e merecimento (item 8[93]), dentre outros, demonstram a opção pelo arquétipo técnico-racional burocrático descrito por Weber para a melhor organização do Estado e , dentro dele, da Administração Pública.

Weber chegou a tais conclusões ao analisar a organização dentro das fábricas e perceber que a racionalização e a burocracia permitiam com considerável segurança a previsibilidade de resultados por meio de tomadas de decisões adequadas ao longo do processo produtivo. Assim, seria possível também ao Estado produzir e implementar políticas adequadas por meio de um aparato eficiente, técnico e organizado, tal como as organizações privadas.

Entretanto, Weber faz a ressalva de que tal ideário seria adequado para a realização material imediata dos objetivos propostos, e não para a eleição de meios, diferenciando o burocrata (técnica e repetição) do político (campo da inovação), o que será modificado mais tarde com o advento do *new public management*.

De qualquer forma, já é possível visualizar em Weber a preocupação com os agentes estatais e a sua relevância no funcionamento adequado do aparato estatal, da Administração Pública e do exercício da função pública.

---

[91] WEBER, Max. *Os Fundamentos da Organização Burocrática:* uma Construção do Tipo Ideal. *In:* CAMPOS, Edmundo (organização e tradução). *Sociologia da Burocracia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978, p. 15-24. Destaque no original.

[92] Cf. disposição constitucional que limita o acúmulo de cargos públicos para professores, técnicos e profissionais de saúde (artigo 37, inciso XVI), magistrados (artigo 95, parágrafo único, incisos I, III e V) e membros do Ministério Público (artigo 128, §5º, inciso II, alíneas “b” e “d”) .

[93] Cf. disposição constitucional de indicação de Ministros do Tribunal de Contas da União (artigo 73, §2º, inciso I), magistrados em geral (artigo 93, incisos II e III; artigo 107, inciso II; artigo 115, inciso II).

Esta a burocracia ora analisada: trata-se do quadro funcional subjetivo da Administração Pública, formado por agentes públicos, isto é, as pessoas físicas que, pela teoria do órgão, ao exercerem legalmente a função pública, o fazem como se o próprio Estado (ou a própria Administração Pública) a fizesse.

O escopo da pesquisa é apenas o entorno daqueles que se prestam à função pública na Administração Pública direta, nos serviços típicos de Estado, isto é, os serviços públicos próprios, das atividades típicas de Estado, em sua atividade-fim, para que se concretizem as diretrizes constitucionais basilares do Estado democrático de direito.

Evidentemente algumas conclusões podem ser estendidas aos demais integrantes do serviço público, ainda que em atividades-meio ou em serviços impróprios ou de utilidade pública, como, por exemplo, a perenidade de empregados públicos, ainda que em relações contratuais com a Administração, sob regime celetista (e algumas normas de caráter público), ou mesmo sob a égide da imprecisão sobre a duração da confiança, no caso de cargos comissionados. Todavia, o corte epistemológico realizado determina a análise apenas no tocante aos servidores públicos civis (ou servidores funcionários públicos[94]).

Por outro lado, ficam fora do presente estudo os servidores temporários que, por óbvio, exercem funções públicas em caráter precário e pontual.

Quando se fala em *burocracia*, acorrem quase sempre muitas outras ideias: entrave, desperdício de tempo e energia, de morosidade, "jeitinho", dentre outras.

Uma das reclamações recorrentes em nosso meio, especialmente em nosso país (mas não apenas nele) é a de "excesso de burocracia", levando-se até mesmo ao surgimento do neologismo "burrocracia" – ou "burocratização", de acordo com Hélio Beltrão[95] – como que a designar a inutilidade e mesmo a estupidez de determinadas ações dentro de organizações tanto privadas quanto governamentais, a despeito de serem mais

[94] ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo.* 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 292.
[95] NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo.* 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 56.

evidentes no campo de atuação estatal, direto ou por delegação, tal qual já constatou Azevedo Marques Neto: "somos uma nação cartorial"[96].

Em outras palavras,

> Segundo o conceito popular, a burocracia é visualizada geralmente como uma empresa ou organização onde o papelório se multiplica e se avoluma, impedindo as soluções rápidas ou eficientes. O termo também é empregado com o sentido de apego dos funcionários aos regulamentos e rotinas, causando ineficiência à organização. O leigo passou a dar o nome de burocracia aos defeitos do sistema (disfunções) e não ao sistema em si mesmo.[97]

Seria este o verdadeiro ou original significado da burocracia?

Uma palavra ou *signo linguístico* é formada de "significante" e "significado". O primeiro termo refere-se às letras e fonemas que compõem a parte física da palavra, ou seja, sua forma de escrita e de pronúncia. Já o segundo liga-se à ideia, ao conceito a que tal signo faz referência. É o conteúdo ideal ou abstrato do termo, revelando seu sentido.

Assim, a *burocracia*, no tocante ao seu significado, sofre a ocorrência do que se conhece por *polissemia*, isto é, assume mais de um significado.

Outras palavras há que assumem significados variados[98]. Aquela, porém, sofre uma polissemia específica, pois muda do significado positivo original para o seu exato oposto, em algo negativo e depreciativo.

Há algumas palavras que assumiram exatamente o seu sentido inverso, não apenas porque a etimologia não foi suficiente para mantê-las neste ou naquele sentido, mas também pelo uso cotidiano e contextualizado destes termos no decorrer da história[99].

---

[96] O autor comentava sobre a iniquidade de se exigir por norma do Conselho Nacional de Trânsito o reconhecimento de firma na indicação do infrator quando na condução de veículo automotor. (*Jornal do Advogado*, ano XXXVII, n. 371, p. 13, 2012.

[97] COLTRO, Alex. *A burocracia:* organizações e tipologias. ESALQ-USP. (2006). Disponível em <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.economia.esalq.usp.br%2Fintranet%2Fuploadfiles%2F1075.doc&ei=w6bRUuoyxLSwBMKogIAM&usg=AFQjCNENg3Cb2izaLP_BrwwACh6AtKu4Yg&sig2=clXd3jvcxbw19vgrdhV6yA&bvm=bv.59026428,d.cWc >. Acesso em 04/2014.

[98] *V. g.* "manga" de camisa ou "manga" como fruta.

[99] Por exemplo, a palavra "formidável" etimologicamente remete a *formidare* que, no latim, representa algo que "causa medo, pavor, horror". Entretanto, algo formidável hoje é algo "fantástico, maravilhoso" – exatamente o oposto. Noutro exemplo, a palavra "medíocre" (em latim, *mediocris*), a qual designava "estar

Ludwig Von Mises, economista austríaco, colocou a burocracia em termos de neutralidade ao comentá-la da seguinte maneira:

> Para essas objeções devemos responder novamente que a burocracia em si não é nem boa nem má. É um método de gestão que pode ser aplicado em diferentes esferas da atividade humana. Existe um campo, a saber, o manuseamento do aparato de governo, no qual são requeridos métodos burocráticos por necessidade. O que muitas pessoas hoje em dia consideram um mal não é a burocracia como tal, mas a expansão da esfera em que a administração burocrática é aplicada. Esta expansão é o resultado inevitável da restrição progressiva da liberdade do cidadão, da tendência inerente de políticas econômicas e sociais de hoje em direção à substituição da iniciativa privada pelo controle governamental. As pessoas culpam a burocracia, mas o que elas realmente têm em mente são os esforços para tornar o Estado socialista e totalitário[100].

A burocracia, portanto, não se iniciou como algo negativo. Antes, " (...) a burocracia, no seu sentido puro e técnico, foi inspirada no propósito de se alcançarem a eficiência e a eficácia na gestão pública, para fim de projeção política e econômica do Estado"[101]. Nohara também afirma que: " (...) basta verificar que a burocracia foi conceito desenvolvido para imprimir nas práticas administrativas justamente mais eficiência"[102].

Claro: a racionalidade propugnada pela burocracia busca alcançar a eficiência, na medida em que meios adequados para os fins almejados se voltam para um desforço mínimo voltado para a *performance* máxima, conjugando eficácia e eficiência *stricto sensu*[103] na mesma atuação.

Assim, este câmbio de significado para o extremo oposto deixou no termo "burocracia" uma ideia de barreira odiosa, de dificuldade, de apego a formalismos vazios e de regras cogentes absurdas.

Não era essa a ideia de burocracia original, como visto. A mudança ocorreu com o tempo. É importante reconhecer este fenômeno para entender porque há tanta crítica ao termo quando, de fato, seu propósito era outra. Vale dizer, antes de se "combater a

---

na média" ou simplesmente "comum". Hoje, porém, tem forte carga pejorativa, designando algo *muito abaixo* da média.

[100] MISES, Ludwig Von. *Bureaucracy*. New Haven: Yale University Press, 1944, p. 44.

[101] SILVEIRA, Raquel Dias da. *Profissionalização da função pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 24.

[102] NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia:* impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012, p. 60.

[103] Cf. Capítulo III.

burocracia", melhor seria entender o que *realmente* significa e, então, aprimorar sua aplicação no mundo fático.

A burocracia surge para substituir formas menos técnicas de regramento e direção – as formas de dominação carismática ou tradicional (patrimonial) do mesmo Weber[104], justamente para direcionar o agir estatal sob condições mais propícias ao atendimento dos interesses públicos e, portanto, menos propensas à captura por interesses outros.

Em suma, a burocracia não é, em si mesma, um mal. Antes, denomina uma forma de gestão técnico-racional com vistas a um resultado eficiente dentro de uma dada organização.

Nos limites deste trabalho, a burocracia representa forma de gestão pública impessoal, eficiente, não patrimonial, sob a égide da legalidade.

2. Administração Pública e burocracia

O próprio Direito Administrativo, que poderia ser sumarizado como o meio de concretização das diretrizes públicas estabelecidas pelo ordenamento jurídico (notadamente a Constituição), vale-se do conceito de burocracia, especialmente no tocante à gestão do Estado e à forma de execução de suas finalidades. Nesta vertente organizacional, a burocracia, fundada no modelo racional-legal, vai substituir a subjetividade, o patrimonialismo e a ausência de controles do poder estatal e no seio da própria Administração[105]. Direito Administrativo e burocracia, portanto, têm muito em comum em sua gênese.

Superada a fase da chamada administração patrimonialista, em que se confundiam promiscuamente os bens e interesses dos detentores do poder com os bens e interesses públicos, não se pode admitir que posições estatais estáveis (cargos e empregos essenciais à movimentação da máquina estatal, para os quais ao se exige vínculo pessoal de confiança) sejam apropriadas, distribuídas e geridas ao bel prazer de transitórios

---

[104] WEBER, Max. *Economia y sociedad.* México-Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica,1944, p.170-201, vol. I.
[105] *Ibidem*, p. 29.

governantes. Cargos e empregos públicos, como regra, não são apêndices para a acomodação daqueles que se identificam com a direção superior da Administração Pública – ao contrário, devem ser providos por um sistema impessoal que assegure a valorização do mérito e da plena possibilidade de atender ao interesse público.[106]

Essa evolução é importante, muito embora não tenha sido absorvida completamente no Brasil, ainda sujeito a práticas típicas do patrimonialismo como as negociações político-partidárias de cargos comissionados na Administração Pública ou do nepotismo. Porém, é importante observar que, como um todo, a prática foi e é aperfeiçoada dentro da Administração Pública na medida em que constituem regras os provimentos por meio de concurso, a realização de processo licitatório na forma da lei e outros mecanismos que buscam tornar mais impessoal e eficiente o trato com o erário. Ainda que uma maior fiscalização fosse necessária, o fato é que há, no mínimo, a previsão legal baseada nos moldes dos controles da burocracia clássica.

Dentro do arquétipo da Admiração Pública, Nohara sumariza a burocracia da seguinte forma:

a) Caráter legal das normas e regulamentos;
b) Caráter formal das comunicações, baseadas em documentos ou atas, cujo original ou rascunho é guardado por um quadro de funcionários subalternos ou escrivães de todas as espécies;
c) Racionalidade e divisão do trabalho;
d) Impessoalidade das relações;
e) Hierarquia entre autoridades;
f) Rotinas e procedimentos padronizados;
g) Competência técnica e meritocrática;
h) Especialização e profissionalização;
i) Previsibilidade do funcionamento[107].

[106] MOTTA, Fabrício (coord). *Concurso público e Constituição.* Belo Horizonte: Fórum, 2007, p.10.
[107] NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia:* impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012, p. 29.

É certo, porém, que as relações humanas e as próprias ciências sociais não são estáticas. Com a evolução de conceitos, aprimoramento de técnicas e o próprio desenvolvimento tecnológico, tudo irá redundar em novas formas de visualização do trato procedimental e regulatório dentro das organizações e no campo das relações interpessoais, com uma nova visão de mundo e do próprio ser humano, o trabalhador dentro da empresa ou da Administração.

Ora, esse câmbio é capaz de não apenas ratificar o que se confirma como positivo, mas também de indicar o que se revela como odioso atraso. Aponta-se para as virtudes e vicissitudes de um sistema ou de uma teoria ou mesmo de uma técnica.

3. A Nova Administração Pública ou *New Public Management*

A burocracia, tal como as ciências sociais, também evolui.

Embora não se possa negar a sua importância como elemento relevante para o Direito Administrativo, podem ser apontados aspectos negativos da burocracia, tais como:

a) A supervalorização dos procedimentos e formas, em detrimento das finalidades;

b) A exclusão do público, na medida em que resguarda para si os conhecimentos e intenções do burocrata como forma de controle de informação e demonstração de superioridade e indispensabilidade do agente[108];

c) A resistência a mudanças, que implicariam em novas adaptações, novos conhecimentos e, evidentemente, a exigência destes;

d) Ausência de inovação e conformidade às rotinas, até para manter-se em “terreno conhecido”;

e) A falta de participação democrática ou mesmo de influência dos beneficiários e cidadãos no processo decisório advinda da exclusão apontada;

[108] NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia:* impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012, p. 34.

f) Concentração e centralização dos processos decisórios, o que dificulta ou até mesmo impossibilita a tomada de várias decisões sobre as várias atuações do Estado em ramos diversos e complexos de atribuições;

g) Essa concentração de poder e a falta de diálogo com agentes internos (inferiores) ou externos (usuários) exacerba a percepção de autoridade, podendo desbancar facilmente no despotismo.

Portanto, passa-se do paradigma rígido e mecanicista da visão de outrora para um mundo diferenciado, mais interligado e complexo do que aquela realidade de antes, sem, contundo, poder dizer que houve o abandono das práticas que, independentemente do período em que ocorreram, revelam-se positivas para a gestão. Não há um abandono, mas sim um aprimoramento,

Claro que algumas características ainda permanecem – e devem permanecer –, naquilo em que demonstraram ser suficientemente boas e adequadas. Reconhece-se, por exemplo, que a autoridade advinda da legalidade, base para o princípio de mesmo nome, é uma conquista civilizatória que não será nunca dispensável.

Não obstante, pode haver uma evolução de determinados pontos. A legalidade, por exemplo, no tocante a formas, pode ser melhor aplicada – e, bem por isso, resguardada – ao prever, por exemplo, a possibilidade de convalidação de atos administrativos com defeitos sanáveis, conforme prevê a legislação[109]. Aliás, isto representará, por outro lado, a completa reformulação de outras diretivas, como a ênfase em processos e ritos. Agora, não mais: a ênfase será nos resultados obtidos, com controles *a posteriori*.

Esta evolução, verificada de forma marcante nos países da *common law* (como Nova Zelândia, Canadá, Estados Unidos da América e Inglaterra[110]) é o *New public management*, "nova gestão pública" ou "novo gerencialismo" ou simplesmente "gerencialismo".

---

[109] "Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração" (Lei federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999).

[110] São os governos conservadores de Tatcher em 1979 (Grã-Bretanha) e Reagan em 1980 (EUA), e os sociais-democratas na Nova Zelândia, Austrália e Suécia, anos mais tarde.

Neste novo molde de gestão, busca-se a migração do modelo baseado nas regras (*rule-based accontability*) para um voltado para o resultado (*performance-based accontability*); de um comando central e hierarquicamente superior de onde se emanam as decisões para um modelo descentralizado e com maior autonomia nestas escolhas[111]; de uma estrutura estatal maior e mais complexa, com diversas atuações, para uma menor e subsidiária ao regime de mercado, mantendo-se apenas no que fosse essencial; de uma estrutura acostumada ao aumento de gastos sempre que necessário, para um que se adeque aos ajustes fiscais e ao uso mais eficiente dos recursos públicos (*work better and cost less*).

Veja-se que não há um rompimento ou abandono das práticas visualizadas e teorizadas por Weber. Na realidade, há uma nova conformação para a gestão burocrática, justamente para evitar os percalços da burocracia inicial, alguns deles previstos pelo próprio Weber, em busca da tão almejada eficiência. O que se tem, portanto, é uma evolução, uma adequação das práticas propostas, e não uma colisão entre os modelos.

Cláudio Roberto Marques Gurgel chega até mesmo *a não admitir qualquer diferenciação entre administração burocrática e gerencial*, atribuindo-lhe tautologia "não só pelo pleonasmo que contém, como também pela ausência de interesse de qualquer teórico maior em abordá-la, em toda a literatura conhecida, passada e presente". Seu radicalismo aponta para o fato de que a burocracia, em não sendo sistema administrativo, mas antes forma de dominação racional, materializa-se no domínio das organizações (públicas ou privadas), razão pela qual não há nem mesmo uma contradição aparente entre burocracia e gerência[112].

São propostas do *new public management*:

a) Maior discricionariedade para as autoridades administrativas;

b) Substituição do controle formal pelo controle de resultados, como se vê no o contrato de gestão importado do direito francês, que é um ajuste realizado entre o Poder Público e os entes descentralizados ou em colaboração

---

[111] NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia:* impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012, p. 97.

[112] GURGEL, Cláudio Roberto Marques. Reforma do Estado: Weber e a estabilidade. *Revista Archetypon*, Rio de Janeiro: Cândido Mendes, ano 4, n. 10, 1995, p.75. Ver também SELZNICK, Philip. *TVA and the Grass Roots*: a study in the Sociology of Formal Organization. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1949.

com o Poder Público, estabelecendo-se metas, auxiliando-se financeiramente e cobrando-se os resultados;

c) Autonomia administrativa, financeira e orçamentária para os entes descentralizados ou em colaboração com o Poder Público[113 e 114];

Luiz Carlos Bresser Pereira também indica como seus parâmetros:

a) Descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;

b) Descentralização administrativa, através da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes cada vez mais autônomos;

c) Organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais;

d) Pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;

e) Controle *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e

f) Administração voltada para o atendimento ao cidadão, ao invés de autorreferida[115].

Algumas críticas feitas a esse modelo advêm da ideia pura de *managerialism*[116], que, na lição de Christopher Pollitt, traz consigo como valores absolutos "a própria gerência, o objetivo de aumento constante da produtividade e a orientação para o consumidor"[117], contrapondo-o o referido autor à abordagem "orientada pra o serviço público", sem opor o consumidor (gerencialismo puro) ao cidadão (gerencialismo reformado).

---

[113] Isto é, não inseridos diretamente no aparato estatal, como Administração Indireta e Terceiro Setor e Paraestatais.

[114] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo.* 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 36.

[115] BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial.* In _____; SPINK, Peter Kevin (orgs). *Reforma do Estado e administração pública gerencial.* 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 243.

[116] POLLITT, Christopher. *Managerialism and the public services.* Oxford: Basil Blackwell, 1990.

[117] Ou *Public service orientation.* BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *In: Da administração pública burocrática à gerencial.* In _____; SPINK, Peter Kevin (orgs). *Reforma do Estado e administração pública gerencial.* 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 32.

Nohara comunga desta crítica[118], tal como Fernando Luiz Abrucio, aduzindo este que "o conceito de cidadão é mais amplo do que o de cliente/consumidor, já que cidadania implica direitos e deveres e não só liberdade de escolher serviços públicos"[119]. A crítica, no entanto, é rechaçada por Bresser Pereira, ao considerar o usuário concomitantemente como cidadão e usuário[120].

No tocante aos agentes públicos, não há uma clara colocação sobre quais seriam as implicações do novo gerencialismo, exceto a proximidade de seu regime jurídico com os dos trabalhadores da iniciativa privada, com a supressão de direitos e prerrogativas em nome de uma "flexibilização" mais adequada À livre contratação e dispensa, de acordo com metas e desempenho a serem avaliados.

4. Gerencialismo ou *New public management* no Brasil

Bresser Pereira foi um dos ideólogos da Reforma Administrativa de 1995, que culminou com a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, a qual se inspirou no *new public management*.

Para o caso brasileiro, Mazza faz um quadro comparativo do tipo racional-ideal weberiano para compará-lo com o que seria o *new public management*, elencando o que seriam seus contrapontos[121]:

---

[118] NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia:* impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012, p. 118-119.
[119] Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. *In:* BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. *Reforma do Estado e administração pública gerencial.* 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 188.
[120] BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. *Reforma do Estado e administração pública gerencial.* 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 33.
[121] MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo.* São Paulo: Saraiva, 2011, p. 33.

	Administração Burocrática	Administração Gerencial
Período-base	Antes de 1998	Após 1998
Norma-padrão	Decreto-Lei n.º 200/1967	Emenda Constitucional n.º 19/1998
Paradigma	A lei	O resultado
Valores-chave	Hierarquia, forma e processo	Colaboração, eficiência e parceria
Controle	Sobre meios	Sobre resultados
Institutos relacionados	Licitação, processo administrativo, concurso público e estabilidade	Contrato de gestão, agências executivas e princípio da eficiência

Não obstante, conforme exposto, a visão assumida neste trabalho é a de evolução de conceito, de aperfeiçoamento de prática, adaptada a uma realidade muito mais complexa do que a do início do século XX.

No tocante à burocracia apontada no título da obra, cabe fazer a diferenciação: é evidente que no aspecto formal ou de procedimentos, como visto, não há razão para se fazer sempre as mesmas coisas do mesmo modo. Se as relações interpessoais evoluem com o passar do tempo, não se pode esperar que as formas de atuação permaneçam inalteradas. A tecnologia é a prova cabal disto. O papel cede espaço ao arquivo digital, o arquivo físico cede espaço à “nuvem” e assim por diante.

Não será objeto de inquirição a estabilidade burocrática neste sentido, de formas e de procedimentos. Para o presente estudo, o foco no gerencialismo recairá sobre o aparato humano da organização pública, isto é, sobre seus agentes – políticos, servidores e

trabalhadores em geral, ou seja, o quadro burocrático – a administração pública ou burocracia, no seu aspecto subjetivo.

4.1. Histórico brasileiro e reformas administrativas

Irene Patrícia Nohara oferece uma síntese evolutiva da Administração Pública patrimonialista em direção à outra, mais racional – a burocrática –, do início da colônia até a última grande reforma administrativa, com o advento da Emenda Constitucional de n.º 19, de 04 de junho de 1998[122].

Durante o período do Brasil colônia, a fundação da Vila de São Vicente aos 22 de janeiro de 1532, por Martin Afonso de Souza, marca o início da Administração Pública em território nacional – nela funcionará a primeira Casa Legislativa das Américas, em conjunto com igreja, alfândega, cadeia e depósito de armas[123]. Mais tarde, a divisão do território em Capitanias Hereditárias por D. João III, em 1534, também como forma de exploração mais eficiente e dominação e proteção da nova e extensa colônia, destacando-se as de São Vicente e Pernambuco. O sistema vigorou até o ano de 1759, quando foi extinto pelo Marquês de Pombal.

Somente muito tempo depois é que a Administração Pública em solo brasileiro sofre impacto de vulto: a chegada da família real em 1808, trazendo da Metrópole Portuguesa o *expertise* administrativo do Velho Continente, com todo o seu aparato funcional, em verdadeira transformação da cidade do Rio de Janeiro na temporária capital do Reino Português.

São algumas das principais realizações de D. João VI: (I) a fundação do primeiro Banco do Brasil, em 1808; (II) a criação da Imprensa Régia e a autorização para o funcionamento de tipografias e a publicação de jornais também em 1808; (III) a criação da Academia Real Militar (1810); (IV) a abertura de algumas escolas, entre as quais duas de Medicina – uma na Bahia e outra no Rio de Janeiro; (V) a instalação de uma fábrica de

---

[122] NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia:* impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012, p. 13 e ss.

[123] 482 ANOS da Fundação da Cidade de São Vicente. Disponível em <http://www.camarasaovicente.sp.gov.br/historia/481.php> . Acesso em 04/2014.

pólvora e de indústrias de ferro em Minas Gerais e em São Paulo; (VI) a vinda da Missão Artística Francesa em 1816, e a fundação da Academia de Belas-Artes; (VII) a mudança de denominação das unidades territoriais, que deixaram de se chamar "capitanias" e passaram a denominar-se de "províncias" (1821); (VIII) a criação da Biblioteca Real (1810), do Jardim Botânico (1811) e do Museu Real (1818), mais tarde Museu Nacional[124].

Todas essas providências administrativas abrem espaço para o futuro Estado independente, que se concretiza em 1822.

Não obstante esses avanços, é apontada a promiscuidade do público e privado no trato da coroa com os bens da Administração, notadamente por meio do nepotismo e da troca de favores entre a Coroa e a elite agrária local, práticas que se estenderão ao longo do tempo e que chegam até os nossos dias, apenas com uma roupagem diversa. É o *patrimonialismo*, forma primitiva de organização administrativa na qual o soberano de um Estado detém todos os bens do território à sua disposição, direta ou indiretamente, sem oposição.

Raymundo Faoro, um dos estudiosos do fenômeno, aduz que essa estrutura patrimonialista permite ao Estado, tanto o português quanto o brasileiro, visualizarem a todos (bens e pessoas) sob sua jurisdição como objeto de usufruto, negando-lhes autonomia em relação ao Poder Central, sendo apenas concessões do soberano. Nas próprias palavras de Faoro, “dominante o patrimonialismo, uma ordem burocrática, com o soberano sobreposto ao cidadão, na qualidade de chefe para funcionário, tomará relevo a expressão”[125].

Ainda no âmbito do patrimonialismo, em relação ao corpo burocrático, pontifica Max Weber:

> Neste último [o patrimonialismo], os funcionários não são assumidos em base contratual, mas são tipicamente escravos ou clientes de quem detém o poder e, em vez de uma retribuição fixa, são recompensados com benefícios em natureza ou em dinheiro; as funções administrativas não são atribuídas com base em critérios relativos a esferas de competência impessoais e a hierarquias racionais,

---

[124] *Transferência da corte portuguesa para o Brasil*, <http://pt.wikipedia.org/wiki/Transfer%C3%AAncia_da_corte_portuguesa_para_o_Brasil> .. Acesso em 04/2014.

[125] FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Formação do patronato político brasileiro. 3. ed. Porto Alegre: Globo, 2001, p. 33.

> mas são distribuídas quer seguindo a tradição quer de acordo com o arbítrio do soberano; a distinção entre pessoa e cargo não existe, enquanto todos os meios de administração são considerados partes do patrimônio pessoal do detentor do poder; enfim, as funções administrativas tendem a não ser exercidas de forma continuada[126].

No período da República Velha (1889-1930), tem-se a política do *coronelismo*, na qual os governantes disponibilizavam "cargos públicos, parcela do erário e o controle da polícia em benefício de proprietários de terras que tinham influência sobre os trabalhadores rurais"[127], os quais votavam, coagidos, em sufrágio aberto, naqueles indicados pelo "coronel", os grandes latifundiários – daí a expressão "voto de cabresto". E não é só: havia ainda a influência dos coronéis sobre a polícia, para que esta perseguisse seus desafetos, a utilização do erário para fins particulares e a possibilidade de indicação para provimento dos cargos públicos ("filhotismo" ou "apadrinhamento" políticos).

Num momento posterior, tem-se a Revolução de 1930 e a industrialização do país pelas mãos de Getúlio Vargas, abrindo-se caminho, pela primeira vez, para um aparelhamento realmente mais próximo do modelo racional-burocrático weberiano, em busca da superação do modelo patrimonialista anterior. A urbanização do país, a instalação de fábricas e indústrias em ascensão e o declínio da cultura de café, a regulamentação de trabalho pela Consolidação das Leis do Trabalho e, posteriormente, a Constituição de 1934 (inspirada tanto na Constituição de Bem-Estar de Weimar de 1919 quanto na Mexicana de 1917) lançam bases a um novo modelo de gestão pública, voltada também para a promoção do desenvolvimento não apenas econômico, mas também social da nação.

Todavia, a despeito do viés autoritário da época e ainda que a burocracia weberiana inspirasse o novo modelo administrativo a ser implantado, é também neste período que é promulgada a Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936 que, além da regulação comum, divide o funcionalismo público em funcionários *strictu senso* e "extranumerários", deixando evidente um traço de patrimonialismo. As alterações ocorrem, mas não se rompe bruscamente com o sistema anterior. Vejam-se os artigos 19 e 51 da revogada Lei nº 284/1936 (texto conforme o original):

---

[126] BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política.* 7. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995, p. 125-126, vol. 1.

[127] NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia:* impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012, p.14.

> Art. 19. Os serviços públicos civis serão executados pelos funccionários cujos cargos constam das tabellas annexas a esta lei e por pessoal "extranumerario". *Paragrapho unico.* O pessoal extranumerario, classificado em contractado, mensalista, diarista e tarefereiro, será admittido na fórma da legislação que vigorar, de accordo a natureza e necessidade dos serviços a serem executados e pelo prazo que fôr indispensavel.
> Art. 51. Os serviços publicos em geral e, especialmente, natureza industrial, deverão ser constituidos por um nucleo reduzido de funccionarios de quadro, que occuparão as funcções de maior responsabilidade. As funcções auxiliares deverão ser executadas por pessoal extranumerario.

Nota-se que os extranumerários deveriam exercer funções menores, "em tese, admitidos por tempo determinado, para a realização de certos serviços, geralmente de menor importância ou de posição intermediária [mas] *dependendo a admissão de conexões políticas ou pessoais*"[128]. Veja-se que os "detentores do poder", na expressão de Faoro, ainda guardavam uma "moeda de troca" para fins políticos: a desnecessidade do ingresso no serviço público por meio de concurso, mas sim o apadrinhamento pelo agente nomeante garantia obediência, favores e prejuízo para a máquina pública, em proveito apenas dos governos e governantes passageiros. Não apenas a proliferação destas "funções auxiliares", mas sua própria existência atentavam contra os princípios básicos de boa governança. Evidentemente, num período ditatorial, esta não era uma das preocupações.

De todo modo, na dicção do artigo 51 aqui lembrado, os serviços públicos em geral deverão ser constituídos por um núcleo reduzido de funcionários de quadro, vale dizer, de funcionários estáveis.

A Constituição de 1937 (conhecida por "Polaca", ante a influência que sofreu da Constituição fascista da Polônia, imposta pelo Marechal Pilsudski), previa um Departamento Administrativo junto à Presidência da República, tendo como um de seus objetivos

> o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público (art. 67, alínea "a").

---

[128] NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia:* impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012, p. 21. Sem destaques no original.

Em cumprimento ao comando constitucional foi criado pelo Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), subordinado à Presidência da República, o qual repetiu a disposição constitucional no rol de suas atribuições, trazendo em seu bojo o chamado "modelo de gestão burocrático", sob três vetores: *taylorismo* (fragmentação técnica do trabalho, padronização e temporização na execução, do norteamericano Frederick Winslow Taylor); *civil service reform* com a separação entre política e Administração Pública propugnada por Woodrow Wilson; e os fundamentos racionais e legais de organização burocrática de Max Weber[129].

O DASP teve como missões a de (I) imprimir maior padronização e tecnicidade nas práticas administrativas, (II) enterrar o clientelismo e os apadrinhamentos advindos do patriarcalismo que lhe antecedeu por meio de seleção e aperfeiçoamento de seu quadro pessoal por meio do sistema de mérito, e de (III) proporcionar o terreno adequado para as descentralizações administrativas voltadas para a especialização de atividades. Na letra do próprio Decreto-Lei que fundou o departamento:

> Art. 2º Compete ao D.A.S.P. :
>
> *a) o estado pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;*
>
> b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;
>
> c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária;

---

[129] NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia:* impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012, p. 22.

d) *selecionar os candidatos aos cargos públicos federais*, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura;

e) *promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União;*

f) estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos;

g) auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos a sanção;

h) *inspecionar os serviços públicos*;

i) apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento. (sem destaques no original)

Tem-se, portanto, a ideia de boa gestão e de busca pela eficiência na prestação de serviços públicos, com expressa previsão no texto legal. Haveria de ocorrer um estudo científico bem estabelecido das estruturas da Administração Pública e de seu *modus operandi*, com o fito de aprimorar seus serviços e qualificar o seu próprio pessoal.

Graças ao DASP foi dada maior relevância a um corpo burocrático competente, tecnicamente selecionado e indene a influências nefastas de dentro ou de fora da Administração, preparando-se o terreno inclusive para as descentralizações administrativas, as quais almejavam a sua especialização e consequente (maior) eficiência no desempenho de suas atividades.

Também se devem ao DASP as contribuições para a primeira sistematização das “condições de provimento dos cargos públicos, os direitos e vantagens, os deveres e responsabilidades dos funcionários civis da União, dos Territórios e, no que couber, dos da

Prefeitura do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios”[130], qual seja, o Decreto-Lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939[131].

Neste mesmo estatuto, já havia a previsão da avaliação da eficiência do funcionário anteriormente a sua aquisição de estabilidade (artigo 16, inciso VI), norma que se repete no estatuto atual, sob a rubrica de “aptidão e capacidade” conforme sua assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade (artigo 20, Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990).

Algumas críticas, porém, apontadas também por Nohara, em relação ao DASP, seriam as de que não teria sido superado o corporativismo interno dos servidores públicos ou mesmo as antigas práticas patrimonialistas de uso político dos cargos na Administração Pública[132].

Todavia, tais falhas não retiram o mérito de se ter buscado uma Administração Pública mais eficiente e voltada à sua *ratio essendi*.

Do mesmo DASP saíram as escolas de formação e profissionalização dos servidores públicos, como a Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP)[133] e a Escola Nacional de Administração Pública em 1986[134], voltadas para o aperfeiçoamento e treinamento de pessoal para a Administração Pública, impingindo maior profissionalismo em seu seio, fortalecendo-se a ideia de gestão pública profissional separada da política.

Após o DASP, passando-se pelas Constituições de 1946 e 1967, a vem a segunda onda reformista no Brasil com o advento do já mencionado Decreto-lei nº 200,25 de fevereiro de 1967, em pleno regime militar, por Hélio Beltrão, via descentralização da Administração, em três planos:

---

[130] Artigo 1º, *caput*, da referida norma.
[131] Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/PoliticaAdministracao/DASP >. Acesso em 07/2014.
[132] NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia:* impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012, p. 38.
[133] Lei Federal nº 6.871, de 3 de dezembro de 1980.
[134] Aos moldes da *Ecole nationale d’administration publique* francesa de 1969.

a) Dentro dos quadros da Administração Federal, mediante ampla delegação da autoridade executiva, efetuando-se uma revisão de leis e regulamentos centralizadores;

b) Da Administração para a órbita privada, delegando-se tarefas executivas mediante contrato; e

c) Da União Federal para os Governos locais, sendo a delegação feita mediante convênios, com programas aprovados pelo Governo Federal[135]

Não obstante, a descentralização também oportunizou a criação de entes da Administração Indireta, sob regime jurídico privatístico, o que gerou alguma confusão advinda de entes se submetendo ao universo do direito privado com vistas à pretensa maior eficiência e agilidade, porém, sem a diferenciação de sua atuação ou no domínio econômico ou em atividades inerentes ao Estado[136]. Ademais, as "amarras" do direito público, necessárias para não se retornar ao velho patrimonialismo, com o uso de empresas estatais como "cabides de emprego", tornavam a competição injusta frente ao particular que não tinha tais amarras. Tentativas de correções, como estabelecimento de monopólios[137] vão de encontro ao estímulo à competitividade almejada.

Mais tarde se segue, pela mão do mesmo Hélio Beltrão, o Programa Nacional de Desburocratização por meio do Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979, tendo por objetivos, descritos no artigo 3º[138]:

> a) *construir para a melhoria do atendimento dos usuários do serviço público*;
> b) reduzir a interferência do Governo na atividade do cidadão e do empresário e abreviar a solução dos casos em que essa interferência é necessária, mediante a descentralização das decisões, a simplificação do trabalho administrativo e a eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco;
> c) agilizar a execução dos programas federais para assegurar o cumprimento dos objetivos prioritários do Governo;
> d) *substituir, sempre que praticável, o controle prévio pelo eficiente acompanhamento da execução e pelo reforço da fiscalização dirigida, para a identificação e correção dos eventuais desvios, fraudes e abusos*;

---

[135] NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia:* impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012, p. 42.
[136] *Ibidem*, p. 44.
[137] Como no caso de entrega de cartas pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, de acordo com o artigo 9º, da Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978, recepcionada pela Constituição Federal de 1988, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 46.
[138] Sem destaques no original.

> e) *intensificar a execução dos trabalhos da Reforma Administrativa de que trata o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, especialmente os referidos no Título XIII*[139];
> f) fortalecer o sistema de livre empresa, favorecendo a empresa pequena e média, que constituem a matriz do sistema, e consolidando a grande empresa privada nacional, para que ela se capacite, quando for o caso, a receber encargos e atribuições que se encontram hoje sob a responsabilidade de empresas do Estado;
> g) impedir o crescimento desnecessário da máquina administrativa federal, mediante o estímulo à execução indireta, utilizando-se, sempre que praticável, o contrato com empresas privadas capacitadas e o convênio com órgãos estaduais e municipais;
> h) velar pelo cumprimento da política de contenção da criação indiscriminada de empresas públicas, promovendo o equacionamento dos casos em que for possível e recomendável a transferência do controle para o setor privado, respeitada a orientação do Governo na matéria.

É nesta ótica que advém a Constituição de 1988, prevendo um modelo diverso, menos intervencionista, ao prescrever que como agente normativo e regulador da atividade econômica, "o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado"[140]. Deste modo, aos poucos o modelo de subsidiariedade estatal, de controles de resultados e de práticas de gestão da iniciativa privada vão adentrando o ordenamento jurídico nacional, o que abre caminho para o plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE) pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, aos 21 de setembro de 1995, sob a direção de Luiz Carlos Bresser Pereira.

4.2. A reforma administrativa de 1998 (Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998)

No contexto da crise de 1980 e no decorrer histórico das críticas ao Estado inchado, desviando-se de suas funções mais básicas para adentrar em quase todas as esferas da vida humana sob a justificativa da plenitude do *welfare state*, o resultado teria sido a "deterioração dos serviços públicos, agravamento da crise fiscal e a inflação"[141]. Para as correções, foram propostas as seguintes medidas:

---

[139] O referido título cuida da reforma administrativa de então.
[140] Artigo 173 da Constituição Federal de 08 de outubro de 1988.
[141] MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. *O Servidor Público e a Reforma Administrativa.* Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 107.

> (1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua "governança", ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas[142].

Neste caminhar, foram trazidas novas ideias e arranjos institucionais, como as organizações sociais como colaboradores do Estado, sendo entes privados na execução de atividades de interesse público; os contratos de gestão, para ampliação e melhoria da atuação de entes públicos, porém, com regime de metas e avaliação de resultados; e a própria flexibilização do regime de estabilidade usufruído pelos servidores públicos efetivos, espelhando-se no que ocorria na iniciativa privada, almejando-se uma melhora na prestação dos serviços. O Estado seria não mais o prestador direto de todos os serviços públicos, mas o regulador e promotor de sua maioria, mantendo para si apenas os essenciais, quais sejam, o núcleo estratégico (Governo, por exemplo) e atividades exclusivas (Agências Reguladoras), restando a "publicização" para serviços não-exclusivos mas de interesse público (Organizações sociais para a saúde, por exemplo) e a privatização dos que são voltados para o mercado, com regulação, se o caso, pelas Agências Reguladoras (como no caso da telefonia móvel no Brasil). Veja-se:

> No Aparelho do Estado é possível distinguir quatro setores:
> NÚCLEO ESTRATÉGICO. Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É, portanto, o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.
> ATIVIDADES EXCLUSIVAS. É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc.
> SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS. Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os

---

[142] *Plano Diretor de Reforma do Estado.* Disponível em < http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf> .Acesso em 07/2014.

> da educação e da saúde, ou porque possuem "economias externas" relevantes, na medida em que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.
> PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO. Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infraestrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário no caso de privatização, a regulamentação rígida.

Para o quadro burocrático, isto é, para os servidores, diz o documento que:

> Se quisermos avançar na adoção de formas modernas de gestão pública, é imprescindível, também, que os servidores passem a ter uma nova visão de seu papel, pois é no dia a dia do exercício das funções públicas que a mais profunda e verdadeira reforma vai realizar-se[143]

Desde logo identifica-se a necessidade da valorização dos colaboradores dentro da Administração Pública, revelando a vontade de se avançar na reforma também em relação ao elemento subjetivo da organização: o capital humano ou os recursos humanos de dentro do próprio organismo estatal.

Como última etapa realizada no Brasil, tem-se o advento da Emenda Constitucional de nº 19, de 04 de junho de 1998, a qual concretizou algumas destas reformas, concluindo o último ciclo de grandes reformas administrativas no país, com a adoção de medidas do modelo gerencialista na Administração Pública, com reflexos inclusive em sua configuração principiológica, positivando a eficiência como um de seus fundamentos.

Na exposição de motivos Ministerial n. 49, de 18 de agosto de 1995, elencada no projeto da referida emenda constitucional, é expressamente consignado que:

> A crise do Estado está na raiz do período de prolongada estagnação econômica que o Brasil experimentou nos últimos quinze anos. Nas suas múltiplas facetas, esta crise se manifestou como crise fiscal, crise do modo de intervenção do Estado na economia e crise do próprio aparelho estatal. No que diz respeito a esta última dimensão, a capacidade de ação administrativa do Estado se

---

[143] MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. *O Servidor Público e a Reforma Administrativa.* Rio de Janeiro: Forense, 2008.

> deteriorou, enquanto prevalecia um enfoque equivocado que levou ao desmonte do aparelho estatal *e ao desprestígio de sua burocracia*.[144]

Assim, para que esta burocracia, isto é, seu quadro de colaboradores, recobrasse seu devido prestígio, a proposta seguia dizendo:

> Em relação ao servidor público, não se intenciona penalizá-lo ou suprimir direitos mas atualizar dispositivos legais, remover excessos e, sobretudo, propiciar condições à introdução de novas formas de gestão que valorizem a sua profissionalização. Nesse sentido, ressalta-se os seguintes resultados esperados:
>
> * *recuperar o respeito e a imagem do servidor perante a sociedade*: a flexibilidade da estabilidade, a introdução de mecanismos de avaliação e a possibilidade de equacionamento das situações de excesso de quadros deverão contribuir para o revigoramento da imagem do servidor público perante a opinião pública e para a assimilação de uma nova postura profissional:
>
> * *estimular o desenvolvimento profissional dos servidores*: a permissão da reserva de vagas nos concursos e processos seletivos repercutirá na motivação dos servidores e facilitará o seu adequado reposicionamento dentro da administração:
>
> * *melhorar as condições de trabalho*: as flexibilizações introduzidas propiciarão a assimilação de novos métodos e técnicas de gestão, criando condições para substancial melhoria dos padrões gerenciais no serviço público, beneficiando os próprios servidores[145].

Em outras palavras, o mote da eficiência e do resgate da "boa" burocracia se encontraria na assimilação das mudanças propostas, dentre elas a de "flexibilização" da estabilidade do servidor público nos quadros da Administração Pública como forma de gestão mais eficiente.

A análise de tal proposta, suas bases teóricas, a comparação com a gestão privada, berço das mudanças colocadas, e os objetivos almejados são o objeto desta obra. Uma burocracia estável prestigia a eficiência positivada na Constituição?

---

[144]Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC19/Camara/EC019_cam_23081995_ini.pdf>, acesso em 07/2015. Sem destaques no original.

[145] *Ibidem.* Destaques no original.

CAPÍTULO IV – O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

1. Eficiência, eficácia e efetividade[146]

Dispõe o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 que "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* (...)" (destaque nosso).

Há muitas discussões sobre o conteúdo deste princípio inserido na Carta Magna pelo constituinte derivado reformador por meio de Emenda Constitucional de nº 19/1998, que tratou da chamada "reforma administrativa do Estado", com vistas ao incremento da "qualidade do serviço [público] prestado[147]", conforme constou no projeto da referida emenda.

A "eficiência" e os termos correlatos, como "eficácia" e "efetividade", serão brevemente analisados.

No campo do Direito, quando tais termos aparecem no contexto das normas jurídicas, tem-se que estas devem passar por alguns estágios de verificação de sua conformidade com o ordenamento para que possam gozar de todos os elementos necessários para sua implementação na sociedade. A doutrina divide tais planos em *existência, validade, eficácia e efetividade* da norma. São eles:

> 1) Existência: para que a norma jurídica exista, ela precisa ser validamente aprovada pelo órgão constitucionalmente estabelecido para tanto, de acordo com o trâmite estabelecido. Passa a norma a existir com sua sanção

---

[146] Cf. também a dissertação de mestrado de MARTINEZ PEREZ, Caio Frederico Fonseca. *Princípio constitucional da eficiência, efetividade da tutela jurisdicional e responsabilidade do Estado-juiz*. 2011. 112 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, 2011. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/98939> . Acesso em 04/2014.

[147] Esta seria a expressão utilizada, porém, foi substituída pelo vocábulo "eficiência" para a redação final, o que gerou críticas por parte da doutrina ao entender que seria esta menos abrangente do que aquela, conforme discussão apontada.

(conversão do projeto de lei em lei de fato) e promulgação (ato do chefe do executivo que dá autenticidade à lei).[148]

2) Validade: recai sobre a legitimidade formal e material da norma. Seu conteúdo deve estar de acordo com o procedimento previsto anteriormente pela norma superior que lhe dá fundamento (validade formal), não podendo entrar em choque com as determinações ali dispostas, isto é, a matéria sobre a qual fala não pode ir de encontro ao que já estabelecido em outro sentido naquela norma que lhe é superior (validade material).[149]

3) Eficácia: Traduz-se na "potencialidade da norma de produzir efeitos concretos, ou seja, o poder da norma de irradiar efeitos jurídicos concretos, de forma a ser um plano abstrato e geral".[150] Também diz respeito ao lapso temporal entre a entrada em vigor e a revogação da norma. Pelo mesmo conceito é que se estudam os efeitos de ultra e retroatividade normativos – o primeiro, quando a norma faz incidir seus efeitos sobre situação ocorrida fora da sua vigência; e o segundo, quando incidir sobre situação pretérita, anterior à vigência da norma.[151]

4) Efetividade: também chamada de eficácia social, ocorre com a incidência de fato daquela previsão legal. Neste caso, a norma não apenas regulamenta o *dever-ser*, mas materializa-se no mundo do *ser*. É a nomeação do "fenômeno social de obediência às normas jurídicas"[152], ou seja, quando atinge a finalidade para a qual foi criada.

Esta é a divisão que se vê no plano de validade das normas que, conquanto não possa ser trazida sem alterações para o campo científico do direito administrativo, com ele guarda alguma semelhança.

Na visão jurídica de administrativistas, Edmir Netto de Araújo trabalha com a existência, a validade e a eficácia dos atos jurídicos ao prescrever que a sua *existência* se

---

[148] DINIZ, Maria Helena. *Lei de introdução ao código civil brasileiro interpretada.* São Paulo: Saraiva, 1994, p. 44.
[149] KÜMPEL, Vitor Frederico. *Introdução ao estudo do direito.* São Paulo: Método, 2007, p.111.
[150] *Ibidem.*
[151] *Ibidem.*
[152] NADER, Paulo**.** *Filosofia do direito.* 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 73.

dá com a "exteriorização da vontade, ocorrida de certa forma, em determinado tempo e lugar, sobre certo objeto e por determinado agente"; sua *validade*, com atuação por meio de agente capaz, objeto lícito, determinado (ou determinável), possível, em forma prescrita ou não vedada em lei, em manifestação de vontade livre de embaraço; sua *eficácia*, com a ocorrência de determinados fatores, como a publicidade do referido ato ou seu registro em cartório para valer ante terceiros[153].

Em outra visão, Carvalho Filho[154]faz as seguintes distinções:

> A *eficiência* não se confunde com a *eficácia* nem com a *efetividade*. A eficiência transmite sentido relacionado ao *modo* pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os *meios e instrumentos* empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente, a efetividade é voltada para os *resultados* obtidos com as ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos. O desejável é que tais qualificações caminhem simultaneamente, mas é possível admitir que haja condutas administrativas produzidas com eficiência, embora não tenham eficácia ou efetividade. De outro prisma, pode a conduta não ser muito eficiente, mas, em face da eficácia dos meios, acabar por ser dotada de efetividade. Até mesmo é possível admitir que condutas eficientes e eficazes acabem por não alcançar os resultados desejados; em consequência, serão despidas de efetividade.

Nohara, diferentemente e com os olhos voltados para a Ciência da Administração, assevera que *eficiência* seria "fazer as coisas direito", compreendendo "a medida de utilização dos recursos, ou seja, a relação que trata do desempenho ou da produtividade em função dos recursos disponíveis", trazendo tal conceituação dentro do que Richard Allen Posner coloca como *eficiência produtiva* dentro da análise econômica do direito, esta dividida por ele em duas concepções: "eficiência de Pareto", marcada pela adequada alocação de recursos para ampliação da satisfação coletiva; e "eficiência de Kaldor Hicks", na qual a referida alocação se demonstra eficiente quando permite a maximização de riqueza "independentemente de sua distribuição social"[155]. Já eficácia "é a capacidade de fazer as coisas certas (...) [o que] diferentemente da eficiência, tem o foco mais direcionado para os resultados"[156], sem fazer qualquer referência outra a *efetividade*.

---

[153] ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 492.
[154] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo***.** 25. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 34.
[155] NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia:* impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012, p. 191-192.
[156] *Ibidem.*

Batista Júnior segue a mesma visão, trazendo os conceitos emprestados da Ciência da Administração, colocando que a *eficiência* seria uma "medida da utilização de recursos" num determinado processo produtivo e *eficácia*, "medida do alcance de resultados". No campo da eficiência, a preocupação volta-se para "os recursos aplicados e o produto final obtido, ou seja, a razão entre esforço e o resultado, entre o custo e o benefício resultante". No campo da eficácia, "as preocupações voltam-se para os fins", ou seja, "quando se refere ao alcance dos objetivos por meio dos recursos disponíveis"[157].

Em maior ou menor medida, alguns autores buscam as distinções de *eficiência* e *eficácia* em Idalberto Chiavenato que, sem fazer referência explícita a *efetividade* –, proclama que

> Eficácia é uma medida normativa do alcance de resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. Em termos econômicos, a eficácia de uma organização se refere à sua capacidade de satisfazer uma necessidade da sociedade por meio do suprimento de seus produtos (bens ou serviços), enquanto a eficiência é uma relação técnica entre entradas e saídas. Nestes termos, a eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira (*the best way*) pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos (pessoas, máquinas, matérias-primas) sejam aplicados da forma mais racional possível. A eficiência preocupa-se com os meios, com os métodos e procedimentos mais indicados que precisam ser devidamente planejados e organizados a fim de assegurar a otimização da utilização dos recursos disponíveis. A eficiência não se preocupa com os fins, mas simplesmente com os meios. O alcance dos objetivos visados não entra na esfera de competência da eficiência; é um assunto ligado à eficácia.

O autor prossegue afirmando que:

> Na medida em que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a eficiência (melhor utilização dos recursos e competências disponíveis). Porém, quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente devem ser feitas, então ele está se voltando para a eficácia (alcance dos objetivos por meio dos recursos e competências disponíveis).

Para Chiavenato:

> A eficiência se preocupa em fazer corretamente as coisas e da melhor maneira possível. Daí a ênfase nos métodos e procedimentos internos. A eficácia se preocupa em fazer as coisas corretas para atender às necessidades da empresa e do ambiente que a circunda. Enquanto a eficiência se concentra nas operações e tem a atenção voltada para os aspectos internos da organização, a eficácia se

[157] BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Princípio constitucional da eficiência administrativa.* 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 93.

> concentra no sucesso quanto ao alcance dos objetivos e tem a atenção voltada para os aspectos externos da organização.[158]

Em quadro comparativo, o mesmo autor sumariza as distinções[159]:

Eficiência	**Eficácia**
• Ênfase nos meios	• Ênfase nos resultados
• Fazer corretamente as coisas	• Fazer as coisas corretas
• Resolver problemas	• Atingir objetivos
• Salvaguardar recursos	• Otimizar a utilização de recursos
• Cumprir tarefas e obrigações	• Obter resultados
• Treinar subordinados	• Proporcionar eficácia aos subordinados
• Manter as máquinas	• Máquinas disponíveis

Na mesma linha, trabalha as possíveis relações entre eficácia e eficiência dentro da organização[160]:

		Eficiência (salvaguardar os recursos disponíveis)	
Eficácia (alcance dos objetivos organizacionais)		Baixa	Elevada
	Baixa	▪Baixo retorno de investimento, pois os recursos são precariamente utilizados (desperdício de matérias, de equipamentos, de mão-de-obra e de tempo, com elevados custos operacionais). ▪Dificuldade no alcance dos	▪ Elevado retorno do investimento, pois os recursos são utilizados intensiva e racionalmente, sem o menor desperdício (graças a métodos e procedimentos bem planejados e organizados), redundando em baixos custos operacionais.

[158] CHIAVENATO, Idalberto. *Administração de recursos humanos:* fundamentos básicos. Barueri: Manole, 2009, p. 89-91.
[159] *Ibidem*, p. 90.
[160] *Ibidem*, p. 91.

		objetivos organizacionais (redundando em perda de mercado, baixo volume de vendas, reclamações dos consumidores, prejuízos elevados).	▪ Apesar disso, há dificuldades no alcance dos objetivos organizacionais. Apesar de as coisas serem bem feitas, o sucesso da organização é precário.
	levada	▪A atividade operacional é deficiente e os recursos são precariamente utilizados. Os métodos e procedimentos conduzem a um desempenho inadequado e insatisfatório. ▪Apesar disso, os objetivos organizacionais são alcançados, *embora o desempenho e os resultados pudessem ser melhores*. A organização obtém vantagens no seu ambiente (por meio da manutenção ou ampliação do mercado, do volume de vendas pretendido, da satisfação do consumidor e da lucratividade pretendida). (sem destaques no original)	▪ A atividade é bem executada e o desempenho individual e departamental é bom, pois os métodos e procedimentos são racionais. As coisas são bem feitas, executadas da melhor maneira, com o menor custo e ao menor tempo e esforço. ▪ A atividade produz resultados vantajosos para a organização, pois ela é estratégica ou tática para a obtenção dos objetivos que a empresa se propõe a alcançar. As coisas são feitas para alcançar resultados visados pela empresa e asseguram-lhe sobrevivência, estabilidade ou crescimento.

Retomando a tripartição eficácia, eficiência e efetividade, encontramos em Ivan Zanoni Hausen:

1. Eficiência: referência a esforço, dispêndio, gasto de energia para a realização de uma determinada tarefa, ligada à relação insumo/produto, custo/risco ou *input/output;*

2. Eficácia: “capacidade de produzir determinado resultado” ou “força capaz de produzir determinado efeito”;

3. Efetividade: de dimensão mais abrangente que eficácia e eficiência, faz referência à transmutação da realidade para além dos meros resultados, como “função de função”, isto é, alteração do estado de coisas anteriores à ação, porém sob a inteligência e vontade do agente[161].

Por fim, lembrem-se as definições presentes no guia para monitoramento e avaliação de programas da UNICEF:

1. *Eficiência*: termo originado das ciências econômicas que significa a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa;

2. *Eficácia*: medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas;

3. *Efetividade*: indica se o projeto tem efeitos (positivos) no ambiente externo em que interveio[162].

Todavia, a despeito das divergências doutrinárias, o que se deve ter em mente na relação eficiência, eficácia e efetividade é a de que uma organização deve buscar a máxima qualidade naquilo que faz, tanto internamente quanto externamente.

Argumenta-se que a possibilidade de não ocorrerem concomitantemente dentro da organização existe, como um time de futebol que joga com qualidade técnica, porém sem obter a vitória[163].

Contudo, o que se deseja é, evidentemente, uma Administração Pública que alcance a excelência nas suas funções, com eficiência, eficácia e efetividade, pois o resultado final é o que é relevante para o cidadão. Não lhe interessa quais os meios e quais

---

[161] HAUSEN, Ivan Zanoni. *Da estratégia:* o patamar do triunfo. Brasília: Thesaurus, 2002, p. 244-245.

[162] Disponível em <http://www.unicef.org/evaluation/files/ME_PPP_Manual_2005_013006.pdf> . Acesso em 04/2015.

[163] *Ibidem.* O último exemplo é do autor referido.

os desejos que a organização possui em relação a ele; quer, isso sim, a prestação do serviço público de forma econômica, bem feita, célere e adequada.

Portanto, embora haja uma divisão e delimitação dos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, o importante é que se verifique uma correta organização interna, com procedimentos inteligentes e bem desenhados, com oxigenação e conversa entre setores (meios, métodos, rotinas, recursos e procedimentos), visando à maior *eficiência*; e atuações que gerem os efeitos almejados, que alcancem as metas estabelecidas, fornecendo um produto ou serviço de qualidade e excelência ao seu usuário final, ou seja, de maior *eficácia* (e efetividade).

A par disso, parte-se da análise da eficiência *stricto sensu*, isto é, dentro do âmago da Administração, no seu elemento subjetivo – seus agentes –, o ponto inicial do ideário que se quer concretizar: quadros internos bem providos de pessoas capazes de planejar, organizar, motivar, distribuir e desempenhar tarefas com esmero – ou seja, de pessoas eficazes no que fazem. Isto representaria uma eficiência maior, visto que a Administração Pública estaria realizando o mais (melhores quadros) com o menos (menores custos). Eis a burocracia, ou quadro burocrático, almejado, isto é, eficiente e eficaz (e efetivo, para reforçar). Este é o quadro almejado pelo constituinte, conforme se verá.

2. O princípio da eficiência na Constituição

Com a Emenda Constitucional de n. 19, de 1998, a eficiência foi explicitada como princípio regente da Administração, sendo acrescentada ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988[164]. A eficiência é entendida como "[...] a obrigação [da Administração Pública] de realizar suas atribuições com *rapidez, perfeição e rendimento*"[165], ou, em Alexandre de Moraes[166], como o princípio

> (...) que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de

[164] "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 [...]."
[165] GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo.* 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 22. (grifo autor).
[166] MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 108.

> forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir maior rentabilidade social.

Humberto Ávila diferencia *princípio* de *postulado*, colocando a eficiência neste último, dizendo que

> (...) a eficiência e a razoabilidade, embora comumente denominadas de princípios pela doutrina, são examinadas como postulados, na medida em que não impõem a realização de fins, mas, em vez disso, estruturam a realização dos fins cuja realização é imposta pelos princípios. (...) O funcionamento dos postulados difere muito dos princípios e das regras. Com efeito, os princípios são definidos como normas imediatamente finalísticas, isto é, normas que impõem a promoção de um estado ideal de coisas por meio da prescrição indireta de comportamentos cujos efeitos são havidos como necessários àquela promoção. Diversamente, os postulados, de um lado, não impõem a promoção de um fim, mas, em vez disso, estruturam a aplicação do dever de promover um fim; de outro, não prescrevem indiretamente comportamentos, mas modos de raciocínio e de argumentação relativamente a normas que indiretamente prescrevem comportamentos. Rigorosamente, portanto, não se podem confundir princípios com postulados.[167]

Não obstante a divergência de classificações, ora como princípio, ora como postulado, fato é que a EC nº19/1998 não é inédita na previsão do princípio norteador, uma vez que já se falava em eficiência na Administração no texto original da *Lex Maior,* nos artigos 74, II e 144, §7º, por exemplo[168]. Por fim, mesmo na jurisprudência anterior à Emenda já se trazia esta indicação, conforme aresto que fala especificamente sobre delegação de serviços notariais e de registro, mas cuja observação pode ser estendida a todos os serviços públicos:

> A natureza pública dos serviços notariais e de registro não sofreu qualquer desconfiguração com a CF/88. Em razão de tais serviços estarem situados em tal patamar, isto é, como públicos, a eles são aplicados o entendimento de que *cabe ao Estado o poder indeclinável de regulamentá-los e controlá-los,*

---

[167] ÁVILA, Humberto. Moralidade, razoabilidade e eficiência na atividade administrativa. *Rede:* Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, n. 4, out./dez. 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-4-OUTUBRO-2005-HUMBERTO%20AVILA.pdf>. Acesso em 03/2015.

[168] Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: (...) II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: (...)§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

> *exigindo sempre sua atualização e eficiência, de par com o exato cumprimento das condições impostas para sua prestação ao público.*[169]

Por isso, a atividade administrativa deverá ser executada com técnica escorreita e adequada para a consecução dos fins esperados por Administração e administrado, visando ao melhor resultado no conjunto custo-benefício, sempre com o estrito respeito à legalidade e aos demais preceitos aplicáveis, tal como postos no ordenamento pátrio.

Todas essas tendências atuam no sentido de despojar-se a Administração Pública de certas características burocráticas pesadas, assumidas nos países de tradição jurídica continental, na linha do Direito Administrativo gerado pela Revolução Francesa, e, de certa forma, entre nós, agravadas e desvirtuadas pela herança lusitana colonial de cunho paternalista, patrimonialista e centralizador[170].

Até mesmo no Código de Defesa do Consumidor[171] há a previsão da "[...] adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral" (art. 6º, X), o que coloca o serviço público no mesmo patamar dos serviços prestados pela iniciativa privada no tocante ao seu desempenho. Pode-se exigir do Estado, com fundamento no *codex* consumerista, o desempenho das suas funções de forma a atender satisfatoriamente os interesses do cidadão.

Advirta-se, porém, que o princípio da eficiência não terá o condão de sobrepor-se a outros aplicáveis à espécie. Os princípios – todos eles – devem ser conjugados para que obtenham a máxima *performance*, sem sobreposição.[172] Assim leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro[173]: "A eficiência é o princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito".

---

[169] STJ, 1º T. RMS N. 7.730/RS. Rel. Min. JOSÉ DELGADO. Data do julgamento: 1º de setembro de 1997. (grifo nosso).
[170] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno***.** Belo Horizonte: Fórum, 2008, p.119.
[171] EDITORA SARAIVA. *VADE Mecum Saraiva*. Colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt, Livia Céspedes. 10. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.
[172] Cf. ALEXY, Robert. *Teoria geral dos direitos fundamentais.* São Paulo: Malheiros, 2008, p. 90.
[173] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo.* 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, ,p. 83.

Portanto, necessária a visão de conjunto composto também por outros princípios, como a razoabilidade, moralidade[174], legalidade e outros, considerando-se como imoralidade administrativa a ineficiência grosseira da Administração Pública[175].

Alexandre de Moraes elenca algumas características do princípio da eficiência, quais sejam:

> *I - direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum*, como um norte para a Administração, ao prestar serviços àquela sociedade que a custeia;
> *II - imparcialidade*, tanto em relação a grupos ou indivíduos e seu poder de influência, quanto em relação aos interesses outros do próprio governo;
> *III - neutralidade*, pondo-se o Estado de forma isenta na valoração de eventual conflito entre partes;
> *IV - transparência*, evitando-se favorecimento ou discriminação, tanto na organização interna da Administração quanto na prestação de contas pelo serviço realizado à sociedade;
> *V - participação e aproximação dos serviços públicos da população*, na esteira do princípio da gestão participativa, desdobramento da soberania popular e da democracia representativa, com a efetiva participação dos usuários dos serviços públicos;
> *VI - eficácia*, permitindo-se à Administração que se valha de tantos recursos quantos necessários para a consecução de suas finalidades, sempre observada a estrita legalidade;
> *VII - desburocratização*, dinamizando-se e simplificando-se o funcionamento da Administração Pública[176], sobrepujando os vícios advindos de uma organização com um fim em si mesma, divorciada dos interesses da população e desligada da realidade;
> *VIII - busca da qualidade*, otimizando resultados e proporcionando a merecida satisfação do usuário do serviço público, em regime de constante aprimoramento.[177]

No mesmo sentido, Márcio Pestana reafirma a necessidade de se ter uma gestão com ênfase nos resultados, estabelecendo e superando metas, voltando-se sempre em direção à *administração ótima*, "[...] assegurando-se excelência na qualidade dos serviços a serem prestados aos indivíduos e à coletividade, tudo de acordo com o menor custo possível".[178]

Diogo de Figueiredo Moreira Neto traz a eficiência como a "[...] *melhor realização possível* da gestão dos interesses públicos, em termos de *plena satisfação dos*

---

[174] MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 23.
[175] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 70.
[176] Esta a ideia trazida no artigo 1º do já revogado Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979, que instituía o Programa Nacional de Desburocratização.
[177] MORAES, Alexandre de. Op. cit., p.109-112.
[178] PESTANA, M. *Direito administrativo brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 236.

administrados com os menores custos para a sociedade", tal como "[...] *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"[179].

Afirma Taylor que "não se encontra alguém que negará que no caso de qualquer indivíduo, a maior prosperidade pode existir apenas quando este indivíduo tiver atingido seu mais alto estado de eficiência; isto é, quando ele produz seu maior rendimento diário"[180].

Assim, pode-se argumentar que o princípio da eficiência trazido pela Constituição procuraria abranger todos os conceitos relativos não somente à eficiência, mas também à eficácia e efetividade, ou seja, não apenas uma estrutura interna adequada, mas sim a satisfação dos seus usuários na ponta final do serviço.

Neste sentido, Moreira Neto assevera ser a Administração Pública eficiente:

> [...] não mais entendida, à feição do passado recente, como apenas o primado da ação bélica, tão importante que foi na Era das grandes potências, mas a que surge do conceito de uma nova e peculiar governança dos interesses cometidos ao Estado – uma *eficiência político-administrativa* para atuar nas intrincadas relações multilaterais de nível global, as de nível regional e as bilaterais.Não mais, tampouco, aceita como simplesmente referida à eficiência econômica, entendida como o incremento da produção de bens e serviços, com redução de insumos e aumento de lucros, mas, com outra e mais ampla percepção, como a que produz um *complexo de resultados em benefício da* sociedade – portanto, uma *eficiência socioeconômica* – um conceito híbrido, que consiste em produzir bens e serviços de melhor qualidade o mais rápido, na maior quantidade possível e com os menores custos para a sociedade, para efetivamente atender a suas necessidades cada vez mais demandantes.[181]

Por fim, conclui:

> E é neste sentido que se pode conceber um novo Direito Administrativo, sucintamente, como um *direito disciplinador de interesses transindividuais:* um

---

[179] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 103.

[180] Tradução livre do autor. No original: "*No one can be found who will deny that in the case of any single individual the greatest prosperity can exist only when that individual has reached his highest state of efficiency; that is, when he is turning out his largest daily output*". (TAYLOR, Frederick Winslow. *The Principles of Scientific Management.* Disponível em <http://www.fordham.edu/halsall/mod/1911taylor.html > . Acesso em 04/2014.

[181] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno***.** Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 104. (grifo do autor).

> *direito do cidadão*, entendido não apenas como uma referência ao Estado em que goze de *direitos políticos convencionais*, mas a qualquer Estado em que se encontre, vivendo, trabalhando ou recreando-se, no gozo pleno dos *direitos humanos fundamentais*, que lhe são inatos, que lhe devem ser garantidos e proporcionados com *eficiência*[182].

Mas o que é necessário para que se cumpra tal desiderato?

Conforme visto, o Estado e a Administração Pública não existem como entes físicos tangíveis. Sua atuação se materializa por meio de pessoas naturais. Portanto, se a organização, a atuação e os resultados precisam ser eficientes *lato sensu*, é dizer que, nas palavras de Bacellar Filho:

> (...) para dar cumprimento ao princípio da eficiência, faz-se indispensável que a Administração esteja capacitada a responder aos anseios coletivos mediante a prestação de serviços adequados, através de profissionais comprometidos com a causa pública e esperançosos de ver seus esforços adequadamente retribuídos. (Neste quadro, a implementação do sistema de mérito revela-se fundamental)[183].

Deveras, a atuação adequada de agentes motivados, preparados e identificados com a prestação de serviços públicos voltadas à satisfação dos interesses coletivos, estando eles mesmos satisfeitos com a sua contribuição, é mais do que um imperativo constitucional ou dever de ofício: trata-se de um direito subjetivo daqueles que com ele contribuem, atuando nele ou subsidiando-o. A exemplo do que acontece na iniciativa privada, que tem investido na qualificação e retenção de seus colaboradores, a Administração Pública deve voltar seus olhos para seus quadros internos como a resposta para a obtenção da eficiência, e não como seu entrave, conforme revela o presente estudo.

---

[182] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 110. Os destaques constam do texto original.

[183] BACELLAR FILHO, Romeu Felipe, *in* SILVEIRA, Raquel Dias da. *Profissionalização da função pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.21-22.

CAPÍTULO V – ESTABILIDADE

1. Conceito de estabilidade

O dicionário Michaelis define o vocábulo “estabilidade” como “firmeza”, “equilíbrio”, “segurança”[184].

No campo da economia, a estabilidade designa a ausência de flutuações cíclicas. É um sinal positivo para as relações de mercado, para investidores e para a própria política.

No campo da química, os átomos que conseguem manter seus elétrons, prótons e nêutrons são tidos por estáveis, enquanto aqueles que não conseguem manter a energia de ligação perdem elétrons ou prótons para atingir a estabilidade.

Num sistema ecológico, a estabilidade ou homeostase caracteriza-se pelo equilíbrio de forças, energias e interações entre seres bióticos e abióticos na qual as intercorrências que venham a desequilibrar o quadro posto sofrem ações corretivas para que o ciclo retorne ao ponto de equilíbrio inicial. Aliás, o mesmo ocorre não apenas com o ambiente externo, mas também dentro do próprio organismo do indivíduo, quando, por exemplo, o aumento da temperatura corporal pela prática de exercícios que resulta na produção de suor para arrefecimento do corpo.

No campo das relações humanas, a estabilidade também é um estado almejado, porque representa a segurança e o equilíbrio já apontados. A busca por relacionamentos estáveis é uma das prioridades dentro do escopo de preferências do ser humano. A estabilidade emocional é também meta do indivíduo, o qual busca por meio da resiliência, ser capaz de superar eventos extremos como traumas e afins, em paz com o meio externo e consigo mesmo.

---

[184] Disponível em <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=estabilidade> ,Acesso em 07/2015.

Assim, a estabilidade, quer no campo da física, quer no campo das emoções, é tida como algo positivo, algo a ser alcançado. Ocorreria o mesmo no campo das ciências sociais aplicadas, como Administração e Direito?

A resposta é afirmativa. *Turnover* em organizações[185] ou institutos jurídicos como a prescrição ou a modulação de efeitos temporais no controle de constitucionalidade das leis demonstram a preocupação que o legislador ou o jurista tem com as situações já consolidadas no tempo ou as consequências negativas que alterações bruscas poderiam causar no campo das interações humanas. Assim como na natureza se busca o equilíbrio, o mesmo ocorre nas relações humanas. Em outras palavras, a estabilidade, quer do núcleo atômico, quer das interações dentro da Administração Pública, é algo positivo e almejado.

2. A estabilidade no contexto da Administração Pública

As organizações racionais e burocráticas de Weber trazem consigo as relações impessoais de trabalho, tanto nas entranhas da própria empresa ou ente público, quanto no trato com os clientes ou cidadãos. As leis, pré-estabelecidas, executadas sob o comando da subsunção do fato à norma, seja para quem for – impessoalmente, portanto –, asseguram a eficiência na prestação do serviço. Assim, o modelo ideal proposto envolve o empoderamento do cargo, e não dos caprichos de seu ocupante, proporcionando legitimidade, equidade e racionalidade à tomada de decisões e às próprias ações administrativas.

Ora, esta linha de raciocínio coaduna-se com a ideia de ações que defendam os maiores interesses da população como dignidade da pessoa humana, Estado democrático de direito, materialização destes e de outros direitos fundamentais, enfim, das finalidades precípuas do aparelho administrativo estatal quando do desempenho dos serviços públicos.

Bem por isso, este mesmo Estado elege prioridades – e a arte política nisto se define, ou seja, a arte de eleger prioridades – as quais, por serem os mandamentos básicos

[185] Cf. capítulo sobre "*Turnover*", mais adiante.

e primordiais da própria razão de ser estatal, estarão sempre presentes como necessidades para o cidadão e obrigação para a Administração Pública.

Estarem sempre presentes significa dizer que serão necessidades constantes do Estado e, consequentemente, da Administração Pública. O serviço judiciário será uma constante em nossa sociedade, assim como o regramento do trânsito ou a educação formal dos filhos. Em maior ou menor participação do particular nessas ou em outras atividades, o que importa dizer é que nada que se constitua como obrigação estatal deverá ser sazonal ou temporário, pois o interesse público não o é. Se suas metas são de longo prazo, seu trabalho também é.

Mesmo cuidados pontuais, como a atuação administrativa no caso concreto em determinado espaço-tempo representam apenas a materialização daquela intenção contínua de bem desempenhar suas perenes funções. Embora a varrição de uma rua seja um fato isolado no tempo e no espaço, ela deverá ocorrer sempre, e nunca cessará, pois a ação buscada é, para além da limpeza daquela rua específica (objetivo imediato), a manutenção do asseio dos logradouros públicos (objetivo mediato) *ad eternum*.

O plano plurianual (PPA) previsto no artigo 165, inciso I e §1º, da Constituição da República (1988), exemplifica bem o conceito na medida em que estabelece “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Estes planos são quadrienais, coincidindo com os mandatos dos eleitos no Poder Executivo, apresentados até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato, denotando o maior lapso de tempo que envolve a sua execução.

O PPA do quadriênio 2012/2015 contempla a seguinte justificativa:

> A proposta apresentada pelo Poder Executivo baseou-se nas tendências recentes de crescimento econômico com inclusão social, redução da vulnerabilidade externa e estabelecimento de metas fiscais para procurar um cenário desejado de dinamismo econômico com melhoria da distribuição de renda e da riqueza, erradicação da pobreza e inserção econômica internacional ativa. Para tanto, espera-se desenvolver ações para atender as seguintes questões: melhoria da infraestrutura, redução das desigualdades e da pobreza, fortalecimento do mercado interno, manutenção do ambiente macroeconômico estável, consolidação do financiamento de longo prazo, fomento a inovação, ampliação

> do investimento, adequado aproveitamento das reservas naturais do pré-sal e aperfeiçoamento da estrutura tributária.[186]

Observem-se as ações de forte matiz estatal, as quais serão executadas pela Administração Pública, como metas permanentes de governo, quaisquer que sejam suas matizes ideológicas. De novo, retorna com força a ideia de serviço público contínuo ou, em outras palavras, o princípio da continuidade do serviço público, o qual "deve funcionar contínua e ininterruptamente (...) enquanto permanecer o interesse público"[187].

Portanto, se as metas mais relevantes são de longo prazo; se a visão adotada é a que planeja para presentes e futuras gerações, então há reforço para a ideia de que a estrutura técnica para a implementação deste desiderato acompanhe a percepção de longo prazo, que esteja presente no desenrolar do planejamento, execução e avaliação das providências tomadas.

3. A estabilidade na iniciativa privada

A Reforma Administrativa advinda da Emenda Constitucional de nº 19, de 04 de junho de 1998sob os auspícios do Plano Diretor da Reforma do Estado nos idos de 1995, propôs um modelo de gestão inspirado nas atuações e teorias de gestão de sucesso na iniciativa privada. O objetivo era transpor, na medida do possível, estas vantagens comparativas do mundo corporativo empresarial para o Estado e sua Administração Pública, saindo do antigo paradigma burocrático para o *new public management*, que redesenharia a amplitude e forma de atuação do Estado.

Pergunta-se: assim como as ideias que nortearam a reforma administrativa de 1998 tiveram origem na iniciativa privada, seria possível encontrar alguma referência à estabilidade dos funcionários naquela esfera de interesses dos agentes particulares?

---

[186] BRASIL. Senado Federal. Relatório do PPA de 2012/2015, disponível em <http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/ppa/2012-2015/elaboracao/relatorio/400-ppa-2012-2015/410-relatorio-apresentado/410-relatorio-pdf>. Acesso em abril/2015.

[187] ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 133.

A resposta é afirmativa. Henri Fayol, da corrente teórica clássica da Administração, na primeira metade do século XX, é o primeiro a elencar a estabilidade do quadro de colaboradores como parte de princípios gerais de (boa) Administração. Em suas palavras:

> Um agente precisa de tempo para iniciar-se em uma nova função e chegar a desempenhá-la bem – admitindo que seja dotado das aptidões necessárias. Se ele for deslocado assim que sua iniciação acabar ou antes que ela termine, não terá tido tempo de prestar serviço apreciável. E, se a mesma coisa se repetir indefinidamente, a função jamais será bem desempenhada. As desastrosas consequências de tal *instabilidade* são sobretudo temíveis nas grandes empresas, onde a iniciação dos chefes é geralmente longa. É necessário muito tempo, com efeito, para tomar conhecimento dos homens e das coisas de uma grande empresa, para estar em condições de formular um programa de ação, para adquirir confiança em si mesmo, e inspirar confiança aos outros. Constata-se, amiúde, que um chefe de mediana capacidade, mas estável, é infinitamente preferível a chefes de alta capacidade, porém instáveis. Em geral, o pessoal dirigente das empresas prósperas é estável; o das empresas infelizes é instável. A instabilidade é, ao mesmo tempo, causa e efeito de más situações. A aprendizagem de um grande chefe é geralmente muito onerosa. Entretanto, as mudanças de pessoal são inevitáveis: a idade, as moléstias, as aposentadorias e a morte perturbam a constituição do corpo social; alguns agentes se tornam incapazes de desempenhar suas funções, enquanto outros se tornam aptos a arcar com maiores responsabilidades. Como todos os outros princípios**,** o da *estabilidade* é também uma questão de medida.[188]

Vê-se, portanto que a estabilidade do quadro burocrático propicia a adequação do colaborador dentro da organização, bem como concede-lhe a experiência necessária para desempenhá-la de maneira melhor com o passar do tempo, propiciando à empresa a chance de avalia-lo e orientá-lo no período, com ganhos para ambas as partes.

4. Definição de estabilidade no contexto do corpo burocrático

Para entendermos as relações entre a estabilidade da burocracia administrativa e a eficiência, primeiro conceituaremos a estabilidade *stricto sensu*, no contexto do direito administrativo do servidor público, relembrando seu histórico, sua finalidade e, então, buscando paralelos com a estabilidade no sentido mais amplo, isto é, na permanência ou perenidade dos quadros da Administração como um todo e a implicação disto para com maior ou menor eficiência.

---

[188] FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral:* previsão, organização, comando, coordenação, controle. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1989, p. 60-61. Destaques no original.

Estabilidade, para o servidor público, pode ser entendida como

> a garantia de permanência no serviço público assegurada, após dois anos de exercício, ao servidor nomeado por concurso, que somente pode perder o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa

ou, no caso de servidores não nomeados por concurso, "desde que estivessem em exercício na data da promulgação da Constituição há pelo menos cinco anos continuados"[189].

Para os primeiros, houve, ainda, a modificação trazida pela Emenda Constitucional de n. 19/1998, a qual ampliou o período de estágio probatório para três anos, incluiu a necessidade de avaliação de desempenho do servidor para aquisição da estabilidade e previu, ainda, a possibilidade de perda do cargo mediante insuficiência em tal avaliação ou no caso de descumprimento do limite de despesa com pessoal, tal como previsto no artigo 169, §4º da Constituição Federal, regulamentado tanto pela chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar n. 101/2001, quanto pela Lei Federal n. 9.801/1999[190].

Villa-Verde Filho coloca graus de estabilidade no serviço público, apontando para as seguintes categorias:

---

[189] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo.* 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 648-649.

[190] Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.
(...)
§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:
I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;
II - exoneração dos servidores não estáveis.
§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.
§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.
§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.
§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.

1. *Instáveis*, como os ocupantes de cargo em comissão e os contratados por prazo determinado (artigo 37, inciso IX da Constituição Federal de 1988) para atender necessidade temporária de excepcional interesse público[191];

2. *Infraestáveis*, os quais, embora não gozem da estabilidade estatuída no artigo 41 da Carta Magna, não podem ser desligados senão por ato motivado, subdividindo-se em (I) servidores públicos em estágio probatório, exoneráveis caso não atinjam as expectativas examinadas durante a avaliação, e (II) empregados públicos, cujo desligamento deve ser motivado nos termos do artigo 3º da Lei 9.962, de 22 de fevereiro de 2000[192];

3. *Estáveis*, que são os abarcados pela norma do artigo 41 da Constituição Federal de 1988 ou, por exceção, pela do artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os quais podem sofrer o desligamento apenas após processo administrativo ou judicial, assegurada a ampla defesa;

4. *Superestáveis ou vitalícios*, concedida aos agentes políticos como Magistrados, Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas e membros do Ministério Público[193].

Não há, portanto, a distribuição equânime da estabilidade entre aqueles que, de alguma forma, trabalham para o Estado. Na realidade, ela admite gradações conforme a fundamentação para sua existência em relação às funções que exercem.

5. Objetivo da estabilidade no serviço público

Castro apontava, já em 1917, que "em toda parte ha grande tendencia para garantir certa estabilidade aos funccionários publicos"[194] (grafia conforme o original).

---

[191] O mesmo autor coloca as funções comissionadas como instáveis. De fato, o são, mas como são dadas apenas a servidores efetivos, estes, já tendo adquirido a estabilidade em razão do cargo, apenas perdem a função, mas permanecem ligados ao serviço público.

[192] A "estabilidade" do servidor celetista será novamente abordada mais adiante.

[193] VILLA-VERDE FILHO, Erasto. Erasto. A estabilidade no serviço público em face da proposta do governo 'FHC' de 'flexibilizá-la'. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 34, nº 134, p. 197, abr/jun. 1997.

[194] CASTRO, Araújo. *Estabilidade de funccionarios publicos.* Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1917, p. 127.

Duguit já defendia as vantagens da estabilidade para funcionários públicos, ao dizer que:

> Podemos dizer que o interesse do serviço e que do funcionário são solidárias [interligadas]. Em primeiro lugar, se o funcionário tem uma condição segura e estável, ele vai trabalhar no serviço e vai trabalhar ainda melhor e mais para que sua situação vai ser mais firmemente garantida. Por outro lado, se a situação do funcionário é legalmente garantida, o legislador pode legitimamente impor em troca de uma série de obrigações destinadas a evitar toda interrupção do serviço e, de forma geral, para assegurar o melhor funcionamento possível[195].

O próprio Castro retromencionado diz que "a estabilidade não obsta a que o Governo se descarte do funccionario que serve mal. Apenas impede que elle o faça arbitrariamente"[196] (grafia conforme o original).

Não por outra razão, declinou igualmente o papel da boa legislação (e sua efetivação) ao dizer, no último parágrafo de sua obra, que:

> O Congresso prestará relevante serviço si se occupar, com brevidade, do assumpto, dando-lhe uma solução que, por um lado, tranquillize o bom funccionario e, por outro lado, colloque a Administração em condições de poder agir contra aquelle cuja permanencia no emprego for prejudicial ao serviço publico[197] (grafia conforme o original).

Max Weber, o ideólogo da burocracia, já esclarecia que:

> *En las organizaciones burocráticas oficiales y en las cercanas a ellas, pero también cada vez más en otras, existe normalmente una perpetuidad del cargo, perpetuidad que se presupone como norma fáctica inclusive cuando tienen lugar revocaciones o ratificaciones periódicas. (…) Cuando – como acontece entre nosotros para todos los funcionarios judiciales, así como en modo creciente para los funcionarios administrativos – se han originado garantías jurídicas contra la destitución o el traslado arbitrarios, estas garantías tienen por finalidad principal ofrecer una seguridad con vistas al cumplimiento rigurosamente objetivo y exento de toda consideración personal del deber específico impuesto por el correspondiente cargo.*[198]

Edmir Netto de Araújo aponta que o direito de permanência no serviço público sempre foi "considerado como uma medida de proteção ao servidor para o desempenho imparcial e impessoal de seu cargo, apenas voltado para o interesse público de suas funções, para as quais foi admitido", ressalvando que muitos consideram tal direito "um

---

[195] *Ibidem*, p. 129-130.
[196] CASTRO, Araújo. *Estabilidade de funccionarios publicos.* Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1917, p. 135.
[197] *Ibidem*, p. 137.
[198] WEBER, Max. *Op. cit.* p. 721-722, vol. II. Destaques no original.

entrave ao serviço, propugnando a volta aos tristes tempos em que o servidor ficava à mercê política (para não dizer pior) dos governantes de plantão e seus apaniguados”[199].

Remonta à Idade Média a ideia de se receber do soberano-tirano monarca a concessão aos amigos próximos de manejo de funções públicas, como a coleta de impostos, a qual perdurou, na anotação de Marcelo Caetano, até o advento do constitucionalismo liberal, o qual adota a tripartição de poderes e a distinção entre a Administração Pública e a vontade pessoal do soberano[200].

A estabilidade surge neste contexto, uma vez que havia entre aqueles que recebiam a possibilidade de manejar o poder extroverso em nome do rei verdadeira “tradição de devoção à função pública e de *estabilidade dos servidores nos cargos*”[201]. Daí porque o mesmo autor português diz que

> Efetivamente, à medida que se multiplicavam os serviços públicos, a experiência não tardou a demonstrar aos políticos que a máquina do Estado tinha de funcionar com regularidade e continuidade através das vicissitudes das vitórias partidárias e das mudanças governamentais[202].

Em comentário acerca da vitaliciedade (uma estabilidade hipertrofiada) concedida a alguns agentes públicos como “juízes federaes”, “officiaes do Exercito e da Armada”, “membros do Supremo Tribunal Militar” e “membros do Tribunal de Contas”, previstos na primeira Constituição Federal brasileira, de 1891, comenta Milton que:

> Comprehende-se perfeitamente bem que os membros de uma corporação a que estão confiadas funções de tamanha importancia não deviam ficar expostos a demissões caprichosas, que seriam dadas para impedir ou castigar a independencia e hombridade de suas decisões[203] (grafia conforme o original).

Todavia, para além da proteção do serviço público diante da transitoriedade dos que detêm o poder político, há não apenas a proteção ao agente público no seu cargo ou função, mas também a necessidade de se resguardar o correto e impessoal uso do poder decisório do agente público no exercício de função pública (em favor de terceiros, isto é, da sociedade e do Estado como um todo).

---

[199] ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 346.
[200] CAETANO, Marcelo. *Princípios fundamentais do Direito Administrativo.* Coimbra: Almedina, 1977, p. 361.
[201] *Ibidem.* Sem destaques no original.
[202] *Ibidem,* p. 363.
[203] *A Constituição do Brazil,* p. 496, *Apud* CASTRO, Araújo. *Estabilidade de funccionarios publicos.* Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1917, p. 08.

Caso não houvesse esta proteção, imperaria a visão de apoderamento pessoal e político-partidário da Administração Pública para futura alocação de apaniguados e companheiros, desprezando-se a finalidade precípua do Estado, no chamado sistema de despojo ou *spoil system*, do qual faz referência Ferreira Filho ao conceituá-lo em termos de que "a alternância dos partidos no poder significando o afastamento em massa de servidores para a admissão de outros que, filiados aos triunfantes, com eles partilhem dos despojos"[204].

Não por outra razão, a Mensagem 886 enviada ao Congresso Nacional, quando da apresentação da proposta de Emenda Constitucional de nº 147, que mais tarde tornou-se a Emenda Constitucional de nº 19/1998, relembrou que historicamente, o instituto da estabilidade "representou uma inovação da administração burocrática com o propósito de combater a administração patrimonialista e o uso da demissão como instrumento político"[205].

Cármen Lúcia Antunes Rocha traz a estabilidade como fundamento para a qualidade do serviço público desempenhado pela burocracia estatal de forma democrática, impessoal e perene, possibilitando o profissionalismo na função pública e evitando o nepotismo e o personalismo[206].

Robertônio dos Santos Pessoa reforça a ideia de que a estabilidade é tanto um direito quanto uma garantia do servidor público que ingressou por meio do meritório concurso, mas também do profissionalismo, da transparência e da independência no serviço público, sem ingerência política[207].

Nohara argumenta que há uma tríplice finalidade na estabilidade conferida ao servidor público sob regime estatutário, como (I) a efetivação de políticas públicas constitucionalmente estabelecidas por meio de servidores que, estáveis que são, estão protegidos de alterações conjunturais próprias da transitoriedade dos agentes políticos; (II)

---

[204] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988.* São Paulo: Saraiva, 1990, p. 272.

[205] Proposta de Emenda à Constituição nº 173-A, de 1995. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC19/Camara/EC019_cam_22111995_prcccjr_pec173a.pdf> . Acesso em 09/2015.

[206] *Princípios constitucionais dos servidores* públicos. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 251-252.

[207] *Curso de Direito Administrativo Moderno.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 347.

resguardo do servidor perante a prepotência dos mandantes de turno, "não raro travestida de 'discricionariedade'", protegendo-o de intromissões indevidas, e (III), proteção institucional ao próprio regime não contratual diante de um ente estatal que poderia valer-se do poderio unilateral ("ainda que mitigado") de alteração das regras do dito regime[208].

Em Bandeira de Mello, temos que:

> Tal regime [estatutário], atributivo de proteções peculiares aos providos em cargo público, almeja, *para benefício de uma ação impessoal do Estado* – o que é uma garantia para todos os administrados –, ensejar aos servidores condições propícias a um desempenho técnico isento, imparcial e obediente tão-só a diretrizes político-administrativas inspiradas no interesse público, embargando, destarte, o perigo de que, por falta de segurança, os agentes administrativos possam ser manejados pelos transitórios governantes em proveito de objetivos pessoais, sectários ou político-partidários – que é, notoriamente, a inclinação habitual dos que ocupam a direção superior do País. A *estabilidade* para os concursados, após três anos de exercício, a *reintegração* (quando a demissão haja sido ilegal), a *disponibilidade remunerada* (no caso de extinção do cargo) e a *peculiar aposentadoria* que se lhes defere consistem em benefícios outorgados aos titulares de cargos, mas não para regalo destes e sim para propiciar, em favor do interesse público e dos administrados, uma atuação impessoal do Poder Público. É dizer: *tais proteções representam, na esfera administrativa, função correspondente à das imunidades parlamentares na órbita legislativa e dos predicamentos da Magistratura, no âmbito jurisdicional*[209].

A parte final ressalta bem a importância da estabilidade para o servidor público, comparando-a com as prerrogativas concedidas aos mais altos cargos dentro do arranjo estatal, como a Magistratura (e o Ministério Público, podemos incluir) e o Legislativo que, cada qual a seu turno, são a expressão maior e final daquele poder que emana do povo e em seu nome é exercido.

Por outro lado, a estabilidade concedida ao servidor público não apenas lhe protege contra perseguições ou pressões políticas ou pessoais de superiores hierárquicos, mas também incentiva a profissionalização da função pública, uma vez que poderá ser estendida àquele que ingressar no serviço público por seleção meritória (concurso) e que bem desempenhar suas atribuições durante o período inicial de avaliação nos três primeiros anos, conservando-a nas outras avaliações subsequentes, propiciando-lhe maior e melhor experiência no exercício do que lhe compete.

---

[208] NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia:* impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012, p. 112.

[209] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo.* 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 261-262. Destaques no original.

Podem ainda ser elencados como pontos positivos da estabilidade de pessoal nos quadros da Administração Pública: (I) Segurança para o servidor no desempenho destemido de suas funções, reduzindo-se drasticamente a pressão indevida que poderia sofrer tanto de terceiros estranhos à repartição quanto dos próprios superiores hierárquicos; (II) segurança para o servidor ao assegurar-lhe, independentemente da situação político-econômica do país a percepção de remuneração previamente estabelecida e regularmente paga (ou ao menos, com bem mais previsibilidade do que o particular); (III) segurança no que toca à perda do emprego ou cargo, uma vez que só pode ser demitido (a) por prática de ato ilícito e após decisão condenatória judicial transitada em julgado ou após processo administrativo, sempre sob o crivo do contraditório e da ampla defesa, ou (b) por desempenho insuficiente, quer durante o estágio probatório, quer nas avaliações regulares posteriores ao longo da carreira, asseguradas as mesmas benesses do processo administrativo retrorreferido; (IV) possibilidade de planejamento geográfico, social, financeiro e familiar de longo prazo, antevendo-se a permanência na posição por muitos anos etc.

Evidentemente, há ainda outros atrativos na carreira pública, como a maior profissionalização e o menor peso de relacionamentos pessoais na indicação ante o provimento por concurso público de provas ou provas e títulos; a remuneração inicial em regra mais elevada do que para posições correlatas na iniciativa privada; a satisfação de trabalhar auxiliando no desenvolvimento do seu próprio Município, Estado ou País, dentre outras legítimas aspirações. Porém, como estamos tratando da estabilidade, elencam-se aquelas mais diretamente ligadas àquela.

6. Estabilidade do servidor público no direito estrangeiro

A estabilidade conferida ao servidor público, como característica do cargo, encontra precedente em países como Alemanha, Bélgica, Espanha, França e Itália, conforme escólio de Araújo Castro no início do século XX. Todavia, havia também a

estabilidade como costume de manutenção dos servidores em seus cargos na Inglaterra, na Suíça e na Argentina[210].

É interessante notar que a estabilidade é defendida até mesmo com maior fervor para o interesse público do que a vitaliciedade, mesmo que apenas de início. Veja-se:

> Araújo Castro, depois de acentuar, em 1917, que poucos eram os seus adversários (entre os quais cita o então deputado Artur Bernardes) assim a justificava: "A vitaliciedade é contrária ao regime democrático, porque implica a idéia de perpetuidade, ao passo que a estabilidade a êle se amolda, porque exclui o absolutismo, o poder discricionário.
>
> [...]
>
> Rui Barbosa, em artigo de jornal, intitulado "O país dos vitalícios" combateu a vitaliciedade dizendo que ela constituía um privilégio e que 'os privilégios não se admitem senão excepcionalmente e, estritamente, onde o bem público o exigir".[211] (grafia conforme o original).

Hoje, claro, não se faz mais esse coro de repulsa à vitaliciedade. Tal medida é amplamente aceita em nações modernas e não tem sido alvo de crítica relevante, ou ao menos, não fundamentada atualmente. E pela mesma razão da estabilidade, a qual é a garantia de um serviço público perene por agentes igualmente perenes em busca do cumprimento de funções também perenes.

Vale a pena indicar que o próprio Araújo Castro, ao final de sua obra, redigida em 1917, aponta que "poucos são, entre nós, os que combatem a necessidade de se conceder relativa estabilidade ao funccionalismo publico"[212]. (grafia conforme o original).

Josemar Dantas afirma que algumas nações mais desenvolvidas vão além do quanto adotado no Brasil, em matéria de estabilidade para o servidor público. Em suas palavras

> As nações mais desenvolvidas do mundo, entre as quais a Alemanha e a Itália, adotam o regime da estabilidade em extensão bem mais abrangente do que no

---

[210] CASTRO, Araújo. *Estabilidade de funccionarios publicos.* Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1917, Araújop. 127-129.

[211] SILVA, Carlos Medeiros. *Os funcionários públicos e a Constituição.* Conferência pronunciada no DASP em 30 de julho de 1953. p. 13. Disponível em < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/12976/11857>. Acesso em 04/2015.

[212] *Ibidem*, p. 134.

> Brasil. Até mesmo os postos políticos logo abaixo do ministro são ocupados por servidores estáveis. Tal critério explica por que as crises políticas nos países que praticam a estabilidade jamais se convertem em crises institucionais ou interrompem o funcionamento pleno da máquina administrativa.[213]

Detendo-se na Itália, há no Estatuto dos Funcionários Públicos a seguinte disposição:

> *Le pené disciplinari superiori alla sospensione dallo stipendio non possono applicarsi senza previo parere del Consiglio di disciplina, salvo il caso in cui vi sia deliberazioni del Consiglio dei ministri.I pareri del Consiglio di disciplina e i decreti contenenti punizioni disciplinari devono essere motivati.Di ciascuno decreto è comunicata copia autentica all'interessato, e di tutte le punizioni si prende nota nello stato di servizio*[214].

Na Inglaterra, mesmo diante das nomeações *during the pleasure of the Crown*, há, de fato, uma estabilidade diante do elevado conceito que goza a função pública, afastando o arbítrio na dispensa de servidores de seus cargos. Sir William Blackstone apontava já em 1765 que: "Todos os ofícios sob a Coroa trazem consigo aos olhos da lei uma honra; porque eles implicam uma superioridade de pessoas e habilidades, devendo estar providas sempre com aqueles que são mais aptos a executá-las"[215].

Villa-Verde Filho cita, ainda, os casos de (I) Portugal, onde a estabilidade é o "direito à titularidade do lugar", concedida não a toda uma classe de agentes públicos, mas apenas aos que dela não prescindem; (II) da Venezuela, onde os funcionários de carreira gozam de estabilidade por decorrência do desempenho de seus cargos (Artigo 17 da "Ley de Carrera Administrativa"); (III) da França, onde há disposição análoga ao da Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira que possibilita a exoneração de servidores estáveis para redução de quadros, com indenização[216].

Por outro lado, nos Estados Unidos da América e na Inglaterra, não se verificou esta preocupação com um corpo burocrático estável formado para servir a Administração Pública, sob o risco de uma "apropriação antidemocrática" das funções públicas. Entretanto, isto permitiu o "sistema de despojos" (*spoil system*), isto é, o de substituição e

---

[213] VILLA-VERDE FILHO, Erasto. Erasto. A estabilidade no serviço público em face da proposta do governo 'FHC' de 'flexibilizá-la'. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 34, nº 134, p. 190, abr/jun. 1997.
[214] CASTRO, Araújo. *Estabilidade de funccionarios publicos.* Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1917, p. 128.
[215] *Ibidem*, p. 130.
[216] *Ibidem*, p. 190.

preenchimento de cargos na burocracia como recompensa pela vitória eleitoral, o que só começa a ser corrigido com as reformas do serviço público como a *Civil Service Comission* (1845 – Inglaterra) e o *Pendleton Act* (1883 - EUA), buscando, justamente, uma organização com memória institucional, estável, que auxilie no exercício da função pública com lealdade, a despeito das substituições políticas dos novos detentores do poder, providos por concursos abertos e imparciais e em função do mérito dos aspirantes à posição[217].

7. Histórico da estabilidade para os servidores públicos no Brasil

Conforme relato trazido pelo mesmo Villa-Filho[218], a disposição mais antiga sobre estabilidade de que se tem ciência está no Decreto nº 9.912-A, de 26 de março de 1888, de reforma dos Correios do Império, ao dispor sobre a demissão de seus funcionários em seu artigo 190, *in verbis*:

> São causas de demissão:
>
> 1º A condemnação nos crimes de prevaricação, peita, suborno, concussão, falsidade, peculato, moeda falsa, furto, roubo e homicidio;
> 2º Ser procurador de partes em negocio que directa ou indirectamente, activa ou passivamente, digam respeito ao Correio, excepto nos de interesses dos ascendentes ou descendentes, irmãos ou cunhados do empregado, fóra dos casos de deverem ser por esse despachados ou expedidos;
> 3º Tomar parte por si ou por interposta pessoa em qualquer contracto, tanto na Repartição em que exerce emprego, como em qualquer outra Repartição postal;
> 4º A revelação de negocios confidenciados e o abuso de confiança em materia de serviço publico, devidamente comprovados;
> 5º As repetidas faltas, continuas ou interpoladas, ao serviço, sem causa justificada, depois de uma advertencia e uma suspensão; 6º A impossibilidade permanente, physica ou moral, de exercer o emprego, quando o empregado não estiver em circumstancias de ser aposentado;
> *Paragrapho unico. Fóra do caso previsto no n. 1 deste artigo, nenhum empregado póde ser demittido sem ser ouvido*[219] (grafia conforme o original).

Percebe-se que a demissão do empregado não poderia advir senão após o devido processo legal, com sua oitiva, para que, evidentemente, a dispensa pudesse ser legalmente

---

[217] PARADA, Ramón. *Derecho del empleo público.* Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Madrid: Marcial Pons, 2007, p. 21, 23 e 25.
[218] *Ibidem*, p.190-193.
[219] Sem destaques no original.

verificada. De certo modo, fica configurada a proteção contra a dispensa imotivada, ou, via transversa, a estabilidade do funcionário.

Mais tarde, em decisão do STF em apelação cível de 30/01/1913, sob a égide da Constituição de 1891, lia-se que "a demissão do funcionario publico só pode ser dada com observância da lei reguladora do caso, sendo nullo o acto do govêrno que a dá sem motivo e sem essa observância, ficando o funcionário demitido com direito a todas as vantagens do cargo"[220] (grafia conforme o original).

Interpretando a Constituição de 1891, afirmou Azevedo que:

> A estabilidade do funcionário é de interesse público, porque do exercício permanente da função resulta para ele progressivo aumento de capacidade qualitativa e quantitativa de trabalho. Esta consideração por um lado e por outro o princípio contido no art. 73, da Constituição (sic), tem dado origem, no atual regímen, às leis e regulamentos, que restringem cada vez mais o arbítrio do Executivo, nas demissões, estando já em discussão numa das casas do Congresso um projeto de "Estatuto dos Funcionários Públicos[221].

Deste modo, a prerrogativa que se estendia apenas a alguns "funcionários"[222] em repartições específicas foi mais tarde ampliada também via legislação por meio da Lei nº 2.924, de 05 de janeiro de 1915, a qual concedeu aos funcionários com mais de dez anos de serviço a necessidade de prévio processo administrativo para sua exoneração, vinculando aquisição de estabilidade com tempo de serviço, em prestígio da experiência e da perenidade da prestação positiva[223].

Por outro lado, a vitaliciedade de magistrados, juízes federais e membros do Supremo Tribunal Militar já era prevista naquela primeira Constituição republicana[224]. Uma forma de estabilidade a maior, sem dúvida, porém, limitada a estes, os quais não seriam a figura de funcionários públicos da burocracia republicana incipiente.

---

[220] CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. *Tratado de Sciencia da Administração e Direito Administrativo.* 3. ed. Rio de Janeiro: Jacinto R. dos Santos Livreiro-Editor, 1914, p. 576.

[221] AZEVEDO, José Affonso Mendonça de. *A Constituição Federal interpretada pelo Supremo Tribunal Federal (1891 – 1924).* Rio de Janeiro: Tipografia do Supremo Tribunal, 1925, p. 465 *Apud* MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. *O Servidor Público e a Reforma Administrativa.* Rio de Janeiro: Forense, 2008, p.. 62.

[222] Denominação que perdurou até a Constituição de 1988.

[223] CASTRO, Araújo. *Estabilidade de funccionarios publicos.* Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1917, Araújop. 133.

[224] Artigos 6º, II, "i", 57, *caput* e 77, §1º.

Bem por isso, observou Viveiros de Castro que: “Segundo essa corrente, o projectado estatuto dos funccionarios publicos não poderá consentir que o funccionarismo publico brasileiro continue sem garantias, à mercê dos que governam” (grafia conforme o original).

> Deve dividir os empregados em duas classes, incluindo na primeira os vitalicios, cuja demissão dependa de um processo criminal, sendo, portanto, um acessorio da pena principal; e na segunda os que podem ser afastados do serviço mediante um processo administrativo, no qual se assegure amplamente o direito de defesa do accusado, e se apure com maior cuidado as circumstancias dos fatos que constituirem a base da accusação[225] (grafia conforme o original).

Neste sentido, vem legislação infraconstitucional a garantir a permanência do funcionário no serviço público após dez anos de serviço, ao estatuir, por meio da Lei nº 2.924, de 05 de janeiro de 1915, que:

> Art. 94. Os funccionarios effectivos e interinos deste ministerio, dispensados em virtude desta lei, continuarão addidos, com seus vencimentos, ás repartições de que fazem parte, até que sejam aproveitados em cargos de identicas categorias, abrindo o Governo para pagamento dos referidos vencimentos os necessarios creditos.
> Art. 98. Os cargos technicos que exijam conhecimentos de especialidades deverão ser providos por concurso.
> Art. 125. O funccionario ou empregado publico federal, salvo os funccionarios em commissão, que contar dez ou mais annos de serviço publico federal sem ter soffrido penas no cumprimento de seus deveres, só poderá ser destituido do mesmo cargo em virtude de sentença judicial, ou mediante processo administrativo.
> Art. 126. Fóra das hypotheses ora previstas nos artigos anteriores, todo o funccionario ou empregado da União é de livre nomeação e demissão do cargo que exercer.
> Art. 127. As disposições da presente lei são applicaveis a todos os funccionarios e empregados federaes, ficando, por força das mesmas, modificadas ou renovadas quaesquer disposições constantes da lei ou regulamentos até agora reguladores da materia (grafia conforme o original).

No mundo, em especial no Congresso Sul-Americano de Ciências Sociais de Tucuman, Argentina, de 1916, já se reconhecia que “Em matéria de administração geral, *é indispensável, para assegurar a regularidade da função pública, a existência de preceitos legais que se assentem na estabilidade dos funcionários*”[226].

---

[225] CASTRO, Araújo. *Estabilidade de funccionarios publicos.* Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1917, p. 587-588.
[226] CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *O funcionário público e o seu regime jurídico*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958, p. 405.

Mais tarde, o artigo 169 da Carta Constitucional de 1934 amplifica a disposição legal ao estabelecer que:

> 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.

Assim, para além dos dez anos de efetivo exercício, há a concessão de estabilidade para aquele nomeado em virtude de aprovação em concurso público após dois anos de trabalho na repartição.

A Constituição de 10 de novembro de 1937, mantém quase a mesma disposição retrorreferida no artigo 156, “c”:

> O Poder Legislativo organizará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo aos seguintes preceitos desde já em vigor: (...) os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em todos os casos, depois de dez anos de exercício, só poderão ser exonerados em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, em que sejam ouvidos e possam defender-se.

Nota-se que o parágrafo único da norma constitucional anterior não fora repetido, o que trouxe de volta a possibilidade de desligamento *ad nutum* daqueles com menos de dez anos de serviço e sem ingresso via concurso.

Por outro lado, a Polaca agora traz o termo “estabilidade” expressamente em seu artigo 157, ao prever que:

> Poderá ser posto em disponibilidade, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, desde que não caiba no caso a pena de exoneração, o funcionário civil que estiver no gozo das garantias de estabilidade, se, a juízo de uma comissão disciplinar nomeada pelo Ministro ou chefe de serviço, o seu afastamento do exercício for considerado de conveniência ou de interesse público.

Na democrática Constituição de 1946, reduz-se o prazo decenal para cinco anos, conforme a disposição de seu artigo 188:

> São estáveis:
> I - depois de dois anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados por concurso;

> II - depois de cinco anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados sem concurso.
> Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica aos cargos de confiança nem aos que a lei declare de livre nomeação e demissão.

Apenas na Constituição de 1967 é que a estabilidade é dada tão somente aos funcionários concursados, conforme artigo 99 e seu parágrafo primeiro: "São estáveis, após dois anos, os funcionários, quando nomeados por concurso. § 1º - Ninguém pode ser efetivado ou adquirir estabilidade, como funcionário, se não prestar concurso público".

Todavia, com a supressão deste texto pela Emenda Constitucional de 1969, a qual deu nova redação à disposição ("Art. 100. Serão estáveis, após dois anos de exercício, os funcionários nomeados por concurso"), discutia-se a possível repristinação da possibilidade de aquisição de estabilidade por funcionários não concursados, discussão dirimida com a novel e atual Constituição de 1988, a qual vinculou a estabilidade à nomeação via concurso público em seu artigo 41, desde sua redação original.

8. A estabilidade dos servidores públicos na Constituição

Em sua redação original, a Constituição Federal de 1988 assim regulamentava a estabilidade do servidor público:

> Art. 41. São estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público.
> § 1º O servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa.
> § 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade.
> § 3º Extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade remunerada, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

Vê-se que a estabilidade adviria ao servidor nomeado em virtude de concurso público apenas com o transcorrer do primeiro biênio no exercício do cargo, a não ser por sentença judicial ou processo administrativo. Não havia uma previsão de avaliação de desempenho para sua implementação (ou mesmo para sua manutenção, periodicamente) ou necessidade de *downsizing* burocrático para redução de despesas, o que mais tarde iria

ocorrer, conforme a nova redação do dispositivo dada pela Emenda Constitucional de nº 19, de 04 de junho de 1998, *in verbis:*

> 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.
> § 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.
> § 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.
> § 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

Ou seja, além da ampliação do prazo necessário para a aquisição da estabilidade, agora de três anos[227], há a necessidade de aprovação em avaliação de desempenho, especial (uma única vez, durante o primeiro triênio de exercício) e, após, periodicamente (com o servidor já estável, em prazos a serem estabelecidos por norma regulamentadora).

A ideia de se conceder estabilidade apenas após um tempo (maior) de exercício da função advém da experiência que se adquire pela prática da atividade a que se está vinculado.

9. A estabilidade para empregados públicos

A nova redação dada ao dispositivo constitucional deixou clara que a estabilidade só beneficiaria os servidores nomeados para cargo efetivo em decorrência de concurso público, não se estendendo aos celetistas, isto é, aos empregados públicos, ainda que admitidos por concurso.

---

[227] Embora houvesse divergência acerca do novo período trienal para aquisição da estabilidade e do estágio probatório anterior de apenas dois anos, repetidos pela legislação (artigo 20, *caput*, da Lei nº 8.112/1990), o Supremo Tribunal Federal equiparou-os, sedimentando os três anos como paradigma para ambos, conforme se vê: "(...) a EC 19/1998, que alterou o art. 41 da CF, elevou para três anos o prazo para a aquisição da estabilidade no serviço público e, por interpretação lógica, o prazo do estágio probatório." (STA 263-AgR, rel. min. presidente Gilmar Mendes, julgamento em 4-2-2010, Plenário, *DJE* de 26-2-2010).

Isto porque havia de fato discussão acerca da aplicabilidade da estabilidade como direito para aqueles contratados sob as regras da CLT.

Num primeiro momento, o Tribunal Superior do Trabalho, responsável pelas lides envolvendo empregados (inclusive públicos) já deixava claro seu entendimento de não se poder conferir a estabilidade aos regidos pela CLT. Neste sentido:

> Tenho entendido que o empregado público, ainda que admitido mediante concurso público de ingresso (art. 37, inciso II, da Constituição da República de 1988), sob o regime da legislação trabalhista, não se beneficia da estabilidade assegurada no art. 41 da Constituição da República, destinada apenas aos servidores públicos civis, submetidos ao regime estatutário, e ocupantes de cargos públicos criados por lei. A expressa referência a "cargo" e a "nomeação", contida no caput do art. 41 da Constituição da República e em seu § 1º, exclui a aplicação do dispositivo para os servidores admitidos ou contratados para o desempenho de emprego ou função pública. A reclamada, ao contratar pelo regime da CLT, submete-se a tal regime, por essa razão pode dispensar imotivadamente ou sem justa causa, no regular exercício do direito potestativo (E-RR-557.968/99)[228].

Todavia, o próprio STF estendeu a benesse a ocupantes de cargos e empregos públicos indistintamente, "já que o art. 41 da C.F. se refere genericamente a servidores"[229], o que não apenas levou a revisão do entendimento da Corte Laboral[230], mas também a edição da Súmula nº 390 do TST, não sem alguma resistência, *in verbis:*

> *ESTABILIDADE. ART. 41 DA CF/1988. CELETISTA. ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA OU FUNDACIONAL. APLICABILIDADE. EMPREGADO DE EMPRESA PÚBLICA E SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. INAPLICÁVEL (conversão das Orientações Jurisprudenciais nºs 229 e 265 da SBDI-1 e da Orientação Jurisprudencial nº 22 da SBDI-2) - Res. 129/2005, DJ 20, 22 e 25.04.2005*
> *I - O servidor público celetista da administração direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988. (ex-OJs nºs 265 da SBDI-1 - inserida em 27.09.2002 - e 22 da SBDI-2 - inserida em 20.09.2000)*
> *II - Ao empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, ainda que admitido mediante aprovação em concurso público, não é garantida a estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988. (ex-OJ nº 229 da SBDI-1 - inserida em 20.06.2001).*

Veja-se que o TST buscou manter a benesse dentro dos quadros da Administração Direta e Indireta, nestas em relação às autarquias e fundações instituídas pelo poder público, o mais próximo do que justificaria a estabilidade de seus servidores. Ficou claro

---

[228] RR 669215/00, 5ª T - Min. João Batista Brito Pereira DJ 26.04.2002 - Decisão unânime.
[229] STF. MS-21.236-5/DF, Ac. Pleno, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 25/08/1995.
[230] O próprio enunciado do TST trazido faz essa ressalva.

na segunda parte do enunciado do verbete sumular que o empregado de entidade da Administração Indireta, constituída sob a égide do direito privado (empresa pública e sociedade de economia mista) não teria a mesma benesse. Neste particular a Corte trabalhista se distancia da orientação do STF, que não havia feito essa distinção.

No caso de empregados públicos, a ideia original da Constituição era a própria do regime privado a que celetistas estão inseridos: linha de produção dentro de uma empresa que visa ao lucro. O artigo 173, inciso II, da CF/1988, sob a redação da Emenda Constitucional de nº 19, de 04 de junho de 1998, dispõe que as empresas estatais se sujeitam "ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários". Como concorrem com as demais empresas privadas no mercado, não poderiam ter vantagens em relação aos entes privados, porém, deveriam se sujeitar a regras de direito público como Administração Indireta que (ainda) são, especialmente para fins de controle. Ou seja, embora submetidas ao direito comum, precisariam realizar concurso público para arregimentar funcionários ou submeterem-se a regras do regime licitatório para compras em geral.

A essa categoria de empregados (*stricto sensu*), ainda que públicos, não se estende o direito de estabilidade tal qual erigido para servidores efetivos a uma, porque não estariam dentro do núcleo duro do Estado na realização de suas finalidades mais precípuas. Na realidade, estariam na prestação de serviços públicos impróprios ou de meras conveniências, na convenção adotada[231]. E a duas, porque a eles é dado, pelo regime constitucional[232], a contribuição para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o qual pode ser movimentado, dentre outras possibilidades, no caso de despedida sem justa causa pelo empregador, após a percepção da multa de "quarenta por cento do montante de todos os depósitos realizados na conta vinculada durante a vigência do contrato de trabalho, atualizados monetariamente e acrescidos dos respectivos juros"[233].

Com a nova redação do artigo 41 da Constituição Federal, por força da EC/19, o STF altera por completo o seu entendimento e infirma o entendimento sumular do TST ao

---

[231] Cf. p. 09.
[232] Artigo 7º, III.
[233] Artigo 18, §1º, Lei 8.036, de 11 de maio de 1990.

restabelecer aquilo que este outrora propugnava: que a estabilidade aplicar-se-ia tão somente aos ocupantes de cargo público estáveis. Confira-se:

> EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS – ECT. DEMISSÃO IMOTIVADA DE SEUS EMPREGADOS. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DA DISPENSA. RE PARCIALEMENTE PROVIDO. I - Os empregados públicos não fazem jus à estabilidade prevista no art. 41 da CF, salvo aqueles admitidos em período anterior ao advento da EC nº 19/1998. Precedentes. II - Em atenção, no entanto, aos princípios da impessoalidade e isonomia, que regem a admissão por concurso público, a dispensa do empregado de empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos deve ser motivada, assegurando-se, assim, que tais princípios, observados no momento daquela admissão, sejam também respeitados por ocasião da dispensa. III – A motivação do ato de dispensa, assim, visa a resguardar o empregado de uma possível quebra do postulado da impessoalidade por parte do agente estatal investido do poder de demitir. IV - Recurso extraordinário parcialmente provido para afastar a aplicação, ao caso, do art. 41 da CF, exigindo-se, entretanto, a motivação para legitimar a rescisão unilateral do contrato de trabalho[234].

Veja-se, portanto, que a ideia de estabilidade para o servidor efetivo, na realização de funções públicas típicas de Estado, não alcança o servidor celetista uma vez que este estaria inserido dentro da lógica de mercado, na busca de lucro e da realização dos desejos institucionais que se vê no direito privado – e não há ilicitude alguma nisto, ressalva-se –, para os quais não há a necessidade *prima facie* de se estabelecer proteção contra perseguição política ou efetivação de políticas públicas de longo prazo.

Não obstante, embora subordinado às posturas do direito trabalhista comum, o empregado nesta situação ainda ostenta garantia que não se estende ao funcionário ou empregado particular. Veja-se, a propósito, a importante ressalva contida na parte final do acórdão retrorreferido ao estabelecer que a dispensa do empregado da Administração Pública dar-se-á de forma motivada, isto é, fundamentada no interesse público. Ausente, portanto, o direito potestativo que se confere ao patrão, no regime privado, de dispensar, se assim o quiser, de forma absolutamente imotivada, uma vez que gere interesses particulares. Observará, à toda evidência, toda a sistemática necessária para tanto (aviso prévio, pagamento de multa relativa ao FGTS do ex-empregado, dentre outros), mas não está sob a amarra que incide sobre o ente público. Sua atuação é bem mais livre. No fundo, são tratamentos diferentes na medida em que se diferenciam.

---

[234] RE 589998, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-179 DIVULG 11-09-2013 PUBLIC 12-09-2013.

Anota-se a ressalva do artigo 19 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) no sentido de conferir como que uma "estabilidade excepcional" aos trabalhadores que, não nomeados por concurso, já estivessem em exercício há pelo menos cinco anos antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, possibilitando, ainda, a contagem do tempo de serviço anterior "como título quando [e se] se submeterem a concurso para fins de efetivação"[235]. Entretanto, não houve a extensão da benesse aos professores universitários, ocupantes de cargos funções e empregos de confiança ou em comissão e os de livre nomeação e exoneração declarados por lei[236]. O STF já fez referência ao assunto, diferenciando efetividade e estabilidade ao explicitar que:

> Não há que confundir efetividade com estabilidade. Aquela é atributo do cargo, designando o funcionário desde o instante da nomeação; a estabilidade é aderência, é integração no serviço público, depois de preenchidas determinadas condições fixadas em lei, e adquirida pelo decurso de tempo. Estabilidade: artigos 41 da Constituição Federal e 19 do ADCT. A vigente Constituição estipulou duas modalidades de estabilidade no serviço público: a primeira, prevista no art. 41, é pressuposto inarredável à efetividade. A nomeação em caráter efetivo constitui-se em condição primordial para a aquisição da estabilidade, que é conferida ao funcionário público investido em cargo, para o qual foi nomeado em virtude de concurso público. A segunda, prevista no art. 19 do ADCT, é um favor constitucional conferido àquele servidor admitido sem concurso público há pelo menos cinco anos antes da promulgação da Constituição. Preenchidas as condições insertas no preceito transitório, o servidor é estável, mas não é efetivo, e possui somente o direito de permanência no serviço público no cargo em que fora admitido, todavia sem incorporação na carreira, não tendo direito a progressão funcional nela, ou a desfrutar de benefícios que sejam privativos de seus integrantes. O servidor que preenchera as condições exigidas pelo art. 19 do ADCT-CF/88, é estável no cargo para o qual fora contratado pela Administração Pública, mas não é efetivo. Não é titular do cargo que ocupa, não integra a carreira e goza apenas de uma estabilidade especial no serviço público, que não se confunde com aquela estabilidade regular disciplinada pelo art. 41 da Constituição Federal. Não tem direito a efetivação, a não ser que se submeta a concurso público, quando, aprovado e nomeado, fará jus à contagem do tempo de serviço prestado no período de estabilidade excepcional, como título[237].

Desta forma, como se vê, os fundamentos para a estabilidade de servidores efetivos e celetistas são diversos: para este, seria um direito dado ao empregado via legislação, hoje substituído pelo regime do FGTS; para aquele, serve mais precipuamente como uma garantia para a função pública que exerce.

---

[235] Artigo 19, §1º, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
[236] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo.* 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 649.
[237] RE 167.635, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 07/02/97. Disponível em < http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=2176 >, acesso em 04/2014.

Embora não caiba ao empregado público[238] aquela estabilidade conferida ao servidor público ocupante de cargo efetivo, ainda assim pode haver aquela estabilidade no emprego sob o regime privatístico[239], possibilitando-se as mesmas vantagens já aferidas no universo do mercado, evitando-se custos e aumentando-se o rendimento por meio de pessoas já capacitadas pelo tempo de desempenho de suas atribuições dentro da empresa, com ganhos para empregados e empregadores.

Afinal, é possível dizer que as vantagens da estabilidade, no tocante à eficiência[240] da empresa, foram primeiro analisados dentro das organizações privadas. As análises de *turnover*[241] vieram primeiramente das corporações privadas. Os estudos motivacionais e outras análises de desempenho se realizaram primeiro no seio das empresas. O próprio princípio da eficiência vem embebecido da influência do ambiente que o gerou como necessidade para a sobrevivência num ambiente de competição.

Portanto, se empresas buscam reter talentos, há uma razão para além da benevolência. Torna-se positivo, interessante, lucrativo enfim, ter colaboradores com tempo de casa no desempenho de suas atribuições na produção de bens e serviços. Em outras palavras, é mais eficiente retê-los, obtendo os préstimos de suas habilidades e capacidades, adquiridas ou aprimoradas na labuta diária do objeto de exploração da atividade, para si mesmas. É vantajoso para elas que o que detém o *know-how* permaneça enriquecendo-a, enriquecendo-se (por meio de promoção no emprego, por exemplo) e mantendo fora do alcance dos concorrentes o talento que ela obteve – ou então que burilou.

---

[238] Ressalva-se, novamente, o entendimento sumular de nº 390 do Tribunal Superior do Trabalho, em sentido contrário.

[239] Cf. o capítulo cinco da obra de Jair Aparecido Cardoso: *A Estabilidade no Direito do Trabalho.* São Paulo: LTr, 2008, a qual trata da compatibilidade entre a estabilidade da CLT e o regime obrigatório do FGTS.

[240] Mesmo aquela entendida em seu sentido estrito, no âmbito interno da linha de produção, dos custos/benefícios dos recursos utilizados.

[241] Cf. capítulo sobre *Turnover*, mais à frente.

10. A estabilidade para funções públicas

Conforme visto, não há como se estabelecer, legal ou culturalmente, a retenção daqueles que são contratados temporariamente para atender necessidades pontuais ou passageiras da Administração. Haveria uma contradição evidente neste sentido.

Por outro lado, o mesmo não se poderia dizer das funções de confiança, dadas estritamente aos servidores efetivos. Embora não sejam passíveis de absorção pelo servidor público, a despeito do tempo decorrido de sua designação, não são concedidas sob o mesmo caráter eminentemente pontual daquelas referidas no parágrafo anterior. Na realidade, são também voltadas para as atribuições de direção, chefia e assessoramento, o que lhes atribui um caráter mais perene, mais estável, ainda que por tempo indeterminado, a exemplo do que ocorre com os cargos em comissão.

Dito de outro modo, a permanência destes agentes na função adicional de gestão que exercem pode vir a ser benéfica tal como no caso de servidores efetivos ou celetistas, conforme exposto.

11. Regime jurídico único na Administração Pública

Em sua redação original, a Carta Magna de 1988 preconizava a necessidade de todos os entes da federação instituírem, cada qual em sua esfera, um "regime jurídico único" e planos de carreira para seus servidores. Embora não houvesse o esclarecimento sobre qual regime – estatutário ou celetista – a Administração deveria adotar, a Constituição determinava a igualitária solução para todos os seus trabalhadores.

Ocorre que, na visão da reforma administrativa gerencial, não se justificaria adotar o mesmo regime jurídico para "faxineiros e professores, agentes de limpeza e médicos, agentes de portaria e administradores da cultura, policiais e assistentes sociais"[242]. De fato, a crítica é válida, na medida em que, ao se reconhecer que nem todas as tarefas desempenhadas dentro da repartição pública têm ligação direta com o poder de

---

[242] BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial. In*: _____; SPINK, Peter Kevin. *Reforma do Estado e administração pública gerencial.* 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 247.

mando do Estado, ao lado da sua progressiva retirada de campos de atuação adequadamente atendidos sob a esfera competitiva de mercado, podendo-se reter nos quadros da Administração apenas aqueles que estivessem realizando aquelas tarefas exclusivas do Estado, ou de direto interesse deste, sob os auspícios da regulação ou interesse público manifesto, evidentemente sob o regime estatutário, mais indicado para tanto.

Todavia, houve a "restauração" daquela previsão de regime jurídico único por determinação do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135-4/DF, cuja decisão em medida liminar restou assim redigida[243]:

> MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PODER CONSTITUINTE REFORMADOR. PROCESSO LEGISLATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 19, DE 04.06.1998. ART. 39, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SERVIDORES PÚBLICOS. REGIME JURÍDICO ÚNICO. PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO, DURANTE A ATIVIDADE CONSTITUINTE DERIVADA, DA FIGURA DO CONTRATO DE EMPREGO PÚBLICO. INOVAÇÃO QUE NÃO OBTEVE A APROVAÇÃO DA MAIORIA DE TRÊS QUINTOS DOS MEMBROS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUANDO DA APRECIAÇÃO, EM PRIMEIRO TURNO, DO DESTAQUE PARA VOTAÇÃO EM SEPARADO (DVS) Nº 9. SUBSTITUIÇÃO, NA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA LEVADA A SEGUNDO TURNO, DA REDAÇÃO ORIGINAL DO CAPUT DO ART. 39 PELO TEXTO INICIALMENTE PREVISTO PARA O PARÁGRAFO 2º DO MESMO DISPOSITIVO, NOS TERMOS DO SUBSTITUTIVO APROVADO. SUPRESSÃO, DO TEXTO CONSTITUCIONAL, DA EXPRESSA MENÇÃO AO SISTEMA DE REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECONHECIMENTO, PELA MAIORIA DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DA PLAUSIBILIDADE DA ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL POR OFENSA AO ART. 60, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RELEVÂNCIA JURÍDICA DAS DEMAIS ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL REJEITADA POR UNANIMIDADE. 1. A matéria votada em destaque na Câmara dos Deputados no DVS nº 9 não foi aprovada em primeiro turno, pois obteve apenas 298 votos e não os 308 necessários. Manteve-se, assim, o então vigente caput do art. 39, que tratava do regime jurídico único, incompatível com a figura do emprego público. 2. O deslocamento do texto do § 2º do art. 39, nos termos do substitutivo aprovado, para o caput desse mesmo dispositivo representou, assim, uma tentativa de superar a não aprovação do DVS nº 9 e evitar a permanência do regime jurídico único previsto na redação original suprimida, circunstância que permitiu a implementação do contrato de emprego

[243] ADI 2135 MC, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ELLEN GRACIE (ART.38,IV,b, do RISTF), Tribunal Pleno, julgado em 02/08/2007, DJe-041 DIVULG 06-03-2008 PUBLIC 07-03-2008 EMENT VOL-02310-01 PP-00081 RTJ VOL-00204-03 PP-01029. Disponível em < http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+2135%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+2135%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/bqlbwcq>, acesso em 04/2015.

> público ainda que à revelia da regra constitucional que exige o *quorum* de três quintos para aprovação de qualquer mudança constitucional. 3. Pedido de medida cautelar deferido, dessa forma, quanto ao caput do art. 39 da Constituição Federal, ressalvando-se, em decorrência dos efeitos *ex nunc* da decisão, a subsistência, até o julgamento definitivo da ação, da validade dos atos anteriormente praticados com base em legislações eventualmente editadas durante a vigência do dispositivo ora suspenso. 4. Ação direta julgada prejudicada quanto ao art. 26 da EC 19/98, pelo exaurimento do prazo estipulado para sua vigência. 5. Vícios formais e materiais dos demais dispositivos constitucionais impugnados, todos oriundos da EC 19/98, aparentemente inexistentes ante a constatação de que as mudanças de redação promovidas no curso do processo legislativo não alteraram substancialmente o sentido das proposições ao final aprovadas e de que não há direito adquirido à manutenção de regime jurídico anterior. 6. Pedido de medida cautelar parcialmente deferido.

Deste modo, a celeuma não apenas não se resolve, mas se projeta para o futuro. Não há ainda a definição sobre qual regime a ser adotado: se há a obrigatoriedade do regime estatutário; se há a possibilidade de escolha do regime estatutário ou trabalhista em todas as pessoas da Administração Pública Direta, Autarquias e Fundações de direito público, mas, uma vez feita, será vinculante, ou; se é possível a adoção de um regime único para a Administração Direta e outro, igualmente único, para as Autarquias e Fundações de direito público[244].

Não obstante, reitera-se que, para as atuações como jurisdição, coleta de tributos, regulação e fiscalização, diplomacia e congêneres, não se pode visualizar a possibilidade de adoção de outro regime de contratação que não o estatutário. O regime de emprego ou o regime especial das funções temporárias não se adequa ao exercício da soberania e do poder extroverso manejados pelo Estado fiquem sob a direção de agentes que não possuam uma série de restrições e prerrogativas para o melhor desempenho destas funções, sem medo de represálias e outras restrições.

12. A exoneração de servidores por avaliação periódica de desempenho

A mesma Emenda Constitucional nº 19/1998 traz também a eficiência como norte para a chamada *avaliação periódica de desempenho*, mencionada no artigo 41, §1º, III, CF/1988, quando traz a hipótese de perda do cargo do servidor estável por "insuficiência de desempenho", garantido o contraditório, na forma de lei complementar.

---

[244] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo***.** 25. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 609. Opta o referido autor pela segunda alternativa.

Não foi a primeira previsão. Já nos comentários da Constituição de 1891 apontou Azevedo que:

> Com efeito, desde que a lei assegura ao funcionário público o direito de ser conservado no cargo enquanto bem servir, é inadmissível a sua destituição sem que haja incorrido em faltas indicativas de que serve mal (27/11/1918). Nos *regimens* democráticos o acesso aos cargos públicos não é uma mercê, não é um favor, é um direito e esse direito a nossa Constituição o consagra no art. 73, sujeitando-o apensa a uma condição – a prova de capacidade para exercer o cargo. De onde é lógico concluir-se que, dada essa prova, e investido no seu cargo o titular, só poderia dele ser destituído com a perda da capacidade, devidamente verificada (27/11/1918)[245].

No entanto, uma avaliação, como o próprio nome diz, não pode vir carregada de caráter punitivo. Uma avaliação serve para mensuração, estimativa, valoração por peritos[246]. Em um contexto de aprendizado, pode significar a demonstração de conhecimentos adquiridos e sua extensão. Ou seja, o instrumento de averiguação do que foi de fato retido e do que pode ser melhorado. Esta poderia ser a intenção da avaliação: a identificação de pontos fortes, para reconhecimento, e fracos, para futura correção.

Todavia, talvez pela ideia de reprovação que pode advir de uma avaliação num sistema de ensino, especialmente nas escolas, esta tenha sido a faceta que o constituinte trouxe para o ordenamento jurídico, o que poderá ainda contaminar o legislador ordinário, caso não se atente ao complementar a norma[247]. A mensagem enviada pela leitura do artigo é a de que o Estado brasileiro saberá punir esta classe de "indolentes, preguiçosos e, muitos deles, 'marajás'"[248], por meio da avaliação de seu (mau) desempenho. E então, expurgar-se-ão os elementos mórbidos que atrasam o adequado funcionamento da máquina pública.

Deste modo, é possível concluir que a reforma administrativa, ao flexibilizar a estabilidade dos servidores públicos, estava elegendo o responsável pela ineficiência do Estado e da Administração Pública: o servidor público. Mais: o servidor público concursado. Mais ainda: o servidor público concursado titular de cargo efetivo.

---

[245] AZEVEDO, José Affonso Mendonça de. *A Constituição Federal interpretada pelo Supremo Tribunal Federal (1891 – 1924)*, Rio de Janeiro, Tipografia do Supremo Tribunal, 1925, p. 465. *Apud* MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. *O Servidor Público e a Reforma Administrativa*. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 63.

[246] Verbete "Avaliação" no dicionário Aurélio *online*, disponível em <http://dicionariodoaurelio.com/avaliacao>. Acesso em 04/2015.

[247] Artigo 41, §1º, III, CF/1988.

[248] COUTINHO, Ana Luísa Celino. *Servidor público:* reforma administrativa, estabilidade, empregado público, direito adquirido. Curitiba: Juruá, 2012, p. 167.

Claro: apenas para essa categoria passaria a valer a avaliação de desempenho, o que, na leitura das entrelinhas da Emenda Constitucional de nº 19, de 04 de junho de 1998, dos motivos não expostos na exposição de motivos da referida reforma, o servidor público seria a peça preguiçosa, displicente, acomodada, que apenas se valia da vantagem da proteção quase absoluta contra sua dispensa, para não cumprir com as suas funções, a despeito da atuação estritamente legal da Administração.

E, de fato, o que a reforma fez para a Administração foi alçar em nível constitucional o princípio da eficiência, mesmo que de forma não estritamente técnica e sim, mais ampla. Porém, não passou disso. Para o servidor é que foi estabelecida uma métrica: o seu desempenho individual dentro das funções do cargo. A sua eficácia ao realizar suas atividades e, portanto, a medida da eficiência da Administração ao contratá-lo. Estaria o custo do funcionário equiparando-se ou superando seu *output*, de forma a justificar sua mantença no quadro? Aliás, este questionamento dar-se-ia de tempos em tempos, diante da periodicidade requerida pelo instituto.

Daí evidencia-se a discrepância de tratamento dada ao Estado e a seus agentes. Pergunta-se por que não se estabeleceu uma avaliação periódica de desempenho do próprio Estado, via atuação administrativa, nas vias eleitas para o atingimento de suas metas.

O questionamento não é retórico. Por que não haveria de o Estado (mesmo), seu governo, sua Administração Pública, não responder perante a população mal atendida por ausência de insumos mínimos, condições de trabalho adequadas, correto aproveitamento de recursos financeiros e humanos, enfim, da *ineficiência sua* na gestão de interesses públicos, em ações ou omissões completamente fora do âmbito de atuação e controle dos servidores públicos?

Claro que medidas como a diminuição do Estado e de sua interferência no campo econômico ou de sua participação em atividades de outrora “simples conveniência” estatal foram importantes e relevantes para o câmbio direcionado ao *new public management* e a um Estado “suficiente”, que pudesse atender aos serviços públicos primordiais com melhor qualidade. Mas nelas vemos apenas uma saída mais ou menos rápida de áreas das quais sua presença não seria absolutamente imprescindível, e não ações de melhoria de fato nos serviços públicos pelos quais continuaria responsável.

Somente a título de exemplificação, passada mais de uma quinzena de anos desde a promulgação da Emenda Constitucional de nº 19, de 04 de junho de 1998, a publicidade institucional da presidência da República supera a de utilidade pública de pastas como Educação e Saúde[249], em verdadeiro monumento à malversação do erário e do solapamento do interesse público, deixando claro o *rent seeking* e o *spoil system* que por muitas vezes rondam as esferas governamentais, em quase todos os níveis federativos e em quase todas as matizes ideológico-partidárias.

Assim, tem-se que, se as empresas privadas buscam qualificar seus funcionários para então retê-los em seus quadros, então se pode afirmar que, se a Administração Pública fizer o mesmo (selecioná-los bem, por meio do mérito, qualificá-los, motivá-los e retê-los), usando o mesmo ferramental da iniciativa privada, porém concedendo-lhes a vantagem legal da estabilidade, terá até mesmo maiores vantagens no campo das contratações dos melhores, com reflexos na eficiência *lato sensu* da Administração pública, em se levando em consideração o interesse pessoal do candidato.

Mas não é só: aqueles que se dedicam ao trato das funções institucionais do Estado podem, sim, ser imbuídos de autêntico espírito de serviço (ao) público, ideia já preconizada nas escolas de governo e nos cursos de gestão ou de Administração Pública que surgem no país[250].

13. A exoneração de servidores estáveis para adequação a Lei de Responsabilidade Fiscal

Ainda na Emenda Constitucional de nº 19, de 04 de junho de 1998, inaugurou-se outra possibilidade de perda do cargo, mesmo para o servidor já estabilizado, caso não

---

[249] "Levantamento realizado pela entidade não governamental (ONG) Contas Abertas indica que a Presidência da República foi o órgão do governo federal que mais gastou com publicidade em 2014. Os seus gastos em propaganda conseguiram a proeza de superar pastas importantes, como o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação". Disponível em <http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,inversao-de-prioridades-imp-,1633766> . Acesso em 04/2015.

[250] GURGEL, Cláudio Roberto Marques. *Graduação em administração pública* – pode-se formar um servidor público? Disponível em < <http://master.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/graduacao_em_adm_publica_podese_formar_servidorpublico.pdf>. Acesso em 08/2015.

cumprido o limite com despesa de pessoal insculpido no artigo 169 da CF/1988, o qual vale para todos os entes da federação. Consta do dispositivo que:

> A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.
> (....)
> § 3º *Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:*
> *I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;*
> *II - exoneração dos servidores não estáveis.*
> *§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal*.
> § 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.
> § 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.
> § 7º *Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º*.[251]

A Lei Complementar que estabeleceu o limite de pessoal é de nº 101, de 04 de maio de 2000, também conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual estabelece os limites de gastos com pessoal em seu artigo 19:

> Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:
> I - União: 50% (cinquenta por cento);
> II - Estados: 60% (sessenta por cento);
> III - Municípios: 60% (sessenta por cento).
> (...)

Ou seja, ultrapassados tai percentuais, deverá o ente responsável promover as medidas inscritas no artigo 169, §3º, CF/1988, após o que, caso ainda não suficiente para o atingimento do limite estabelecido, só então poderá se passar ao §4º, isto é, à exoneração dos servidores estáveis, nos termos da Lei nº 9.801, de 14 de junho de 1999. Diz ela:

> Art. 1º Esta Lei regula a exoneração de servidor público estável com fundamento no § 4º e seguintes do art. 169 da Constituição Federal.

[251] Sem destaques no original.

> Art. 2º A exoneração a que alude o art. 1º será precedida de ato normativo motivado dos Chefes de cada um dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
> § 1º O ato normativo deverá especificar:
> I - a economia de recursos e o número correspondente de servidores a serem exonerados;
> II - a atividade funcional e o órgão ou a unidade administrativa objeto de redução de pessoal;
> III - o critério geral impessoal escolhido para a identificação dos servidores estáveis a serem desligados dos respectivos cargos;
> IV - os critérios e as garantias especiais escolhidos para identificação dos servidores estáveis que, em decorrência das atribuições do cargo efetivo, desenvolvam atividades exclusivas de Estado;
> V - o prazo de pagamento da indenização devida pela perda do cargo;
> VI - os créditos orçamentários para o pagamento das indenizações.
> § 2º O critério geral para identificação impessoal a que se refere o inciso III do § 1º será escolhido entre:
> *I - menor tempo de serviço público*;
> II - maior remuneração;
> III - menor idade.
> § 3º O critério geral eleito poderá ser combinado com o critério complementar do menor número de dependentes para fins de formação de uma listagem de classificação.
> Art. 3º A exoneração de servidor estável que desenvolva atividade exclusiva de Estado, assim definida em lei, observará as seguintes condições:
> I - somente será admitida quando a exoneração de servidores dos demais cargos do órgão ou da unidade administrativa objeto da redução de pessoal tenha alcançado, pelo menos, trinta por cento do total desses cargos;
> II - cada ato reduzirá em no máximo trinta por cento o número de servidores que desenvolvam atividades exclusivas de Estado.
> Art. 4º Os cargos vagos em decorrência da dispensa de servidores estáveis de que trata esta Lei serão declarados extintos, sendo vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.[252]

Perceba-se no destaque do artigo 2º, em seu parágrafo 2º, inciso I, que é fator de desempate o *tempo de serviço público*, prestigiando-se aquele que está há mais tempo na função, o que indica a preferência do legislador pelos mais experientes do quadro burocrático. A retenção deles é de interesse público na medida em que, via de regra, serão os que estão mais afetos ao serviço e, portanto, pode-se inferir que sua perda redundará em custos maiores de reposição se comparados aos que possuíssem menor tempo na atribuição pertinente.

Coutinho critica essa preferência pelos mais antigos, uma vez que, segundo questiona, “por que o direito à estabilidade de alguém que tem cinco anos de serviço

[252] Sem destaques no original.

público vale menos do que o daquele que é servidor público há oito anos?”[253]. Como resposta, pode-se dizer tratar-se de critério objetivo baseado na maior experiência de um em relação ao outro, pelo tempo maior despendido no exercício da função.

Ocorre que a crítica da autora, na realidade, dirige-se à própria possibilidade de exoneração de servidores estáveis por razões alheias à sua vontade ou competência. Nisso tem razão, porque, de fato, é uma forma de “punir” o servidor por “décadas de uma administração clientelista, em que o serviço público servia de cabide de empregos para os apadrinhados de governantes inescrupulosos”, fazendo com que os servidores concursados e estáveis paguem por “erro de gerações de agentes públicos (políticos) não concursados e totalmente descompromissados com o interesse público”[254].

Não obstante, aponta Antonio Lassance que

> a despesa líquida com pessoal em relação à receita corrente líquida (mesmo considerando os Três Poderes) era de 54,5% em 1995, patamar acima do máximo legal que seria estabelecido pela LRF [e] caiu para o mínimo de 27,3, em 2005. Em 2014, tem se mantido por volta de 34,4[255]

Cabe, por fim, o apontamento referente aos *servidores estáveis que desenvolvam atividades exclusivas de Estado*, nos termos do artigo 247 do texto constitucional[256], mencionado no artigo 3º da retrorreferida lei, para o qual a estabilidade não impede a perda do cargo por insuficiência de desempenho ou excesso de contingente, para os quais, embora não haja lei explicitando tais posições, remetemo-nos aos apontamentos já feitos referentes aos serviços públicos exclusivos e ao exercício de poder extroverso do Estado.

---

[253] COUTINHO, Ana Luísa Celino. *Servidor público:* reforma administrativa, estabilidade, empregado público, direito adquirido. Curitiba: Juruá, 2012, p. 131.

[254] *Ibidem.*

[255] LASSANCE, Antonio. *Serviço público federal brasileiro no século XXI: “inchaço” ou modernização e profissionalização?* Seminário Agenda Estratégica para o Brasil, sessão 8 – Capacidades estatais e relações Estado-sociedade. IPEA, 2015, p. 06. Disponível em <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/151005_sessao8>, acesso em 10/2015.

[256] “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”.

14. Percepções negativas acerca da estabilidade

Embora a estabilidade burocrática possa representar um ganho de qualidade no serviço público, é preciso ter presente a percepção de pontos negativos, tais como:

1. Ausência de motivação permanente para os que ocupam os cargos, levando seus ocupantes a ficarem sempre no desempenho mínimo, uma vez que, passados os exames e a fiscalização, diminuem o esforço despendido; ou mesmo trabalham menos do que a demanda e o interesse público exigem, caso não haja reação dos superiores;
2. Presença de maus profissionais que, tão logo adquiram a estabilidade, não apenas acomodam-se, mas com suas atitudes, contaminam o ambiente, desmotivando seus parceiros e até mesmo causando indisposições entre eles;
3. Resistência a inovação, isto é, novos modos de fazer, gerir, produzir, atender ao público etc, diante da expectativa de consolidação e petrificação da situação presente no momento da posse projetando-se para até o fim de sua carreira, ou mesmo criando "grupos" e "classes" dentro do quadro burocrático, visando a proteção de interesses do grupo de acomodados em detrimento dos demais, dentro e fora da Administração.
4. A concessão de estabilidade a toda espécie de pessoas no serviço público impede que se possa delas cobrar um desempenho adequado.

Bresser Pereira coloca a estabilidade como empecilho a uma reforma mais ampla e adequada da Administração Pública ao dizer que:

> A estabilidade desejada para o setor público é flexível, defendendo o Estado e seus funcionários contra os poderosos e os corporativistas. Já a estabilidade rígida prevista na Constituição de 1988 é um obstáculo fundamental à reforma do Estado e à consolidação do Plano Real. Não é possível haver uma administração pública eficiente e moderna quando seus dirigentes não têm condições de exigir que o trabalho seja executado com competência e disposição nem meios de adequar os quadros de funcionários às necessidades do trabalho a ser executado[257].

[257] BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A estabilidade desejada.* Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Articles/1995/768.Estabilidade_Desejada.pdf> . Acesso em 07/2014.

Não é verdade, porém, que a estabilidade esteja distribuída por entre todos os servidores indistintamente, mas apenas para alguns deles, justificadamente pelo *munus* que desempenham. Há graus de estabilidade, variando de nenhuma (para os temporários, por exemplo) até a mais alta (a vitaliciedade), acompanhando tais variações a relevância de suas atribuições.

Ainda, nas palavras de Cláudio Roberto Marques Gurgel, "não é correto atribuir ao instituto da estabilidade o débito de os maus servidores públicos permanecerem intocados". Isto porque

> O mau servidor público permanece impune pela proteção existente e geralmente efetivada pelas mesmas influências que lhe deram acesso ao serviço público, via de regra sem concurso. Neste aspecto, a ausência de estabilidade não o ameaçaria. Ao contrário, talvez ameace aquele que pretenda impor-lhe alguma exigência. Sendo assim, um grande número de bons servidores públicos seriam destituídos do seu principal instrumento para o exercício impessoal da coisa pública, em nome de uma moralização duvidosa.
> (...)
> O [então] projeto de reforma do Estado, em vez de enfrentar esta questão processual [inquérito administrativo pesado e complexo para apuração de irregularidades], decorrente da estabilidade, optou por acabar com a estabilidade para grande parte das funções públicas. Um exemplo clássico de quem se dispõe a jogar fora, juntas, a criança e a água suja da bacia[258].

Ademais, o argumento de que os dirigentes e gestores não poderiam exigir "competência e disposição" na execução dos trabalhos não se sustenta. Isto porque a exigência da boa atuação do servidor é um dever legal, pré-existente à própria reforma de 1998, conforme se lê na norma do artigo 116 da Lei federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, a qual dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, ao prescrever que:

> Art. 116. São deveres do servidor:
> *I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo*;
> *II - ser leal às instituições a que servir*;
> III - observar as normas legais e regulamentares;
> IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;
> *V - atender com presteza*:
> a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo;
> b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal;
> c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.

---

[258] Reforma do Estado: Weber e a estabilidade. *Revista Archetypon*, Rio de Janeiro: Cândido Mendes, ano 4, n. 10, 1995, p.83.

> VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;
> *VII - zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público*;
> VIII - guardar sigilo sobre assunto da repartição;
> IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;
> *X - ser assíduo e pontual ao serviço;*
> *XI - tratar com urbanidade as pessoas*;
> XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder [...][259].

Por outro lado, é-lhe defeso, conforme dita o artigo 117 da mesma lei:

> *I - ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato*;
> II - retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição;
> III - recusar fé a documentos públicos;
> *IV - opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço*;
> V - promover manifestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição;
> VI - cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado;
> VII - coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político;
> VIII - manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil;
> *IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;*
> X - participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;
> XI - atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;
> XII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;
> XIII - aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro;
> XIV - praticar usura sob qualquer de suas formas;
> *XV - proceder de forma desidiosa*;
> XVI - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;
> XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;
> *XVIII - exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho;*
> XIX - recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado.

Nessa conformidade, vê-se que a legislação já exige desempenho adequado do servidor. Em outras palavras, é, sim, poder-dever do administrador público a averiguação

---

[259] Sem destaques no original.

do exercício adequado das funções atribuídas ao subordinado, inclusive em decorrência do poder hierárquico que informa a Administração Pública, sob pena de responsabilidade, a ser apurada na esfera adequada (administrativa, civil e/ou criminal).

15. O modelo de livre nomeação e exoneração

Clézio Saldanha dos Santos aduz que "não há garantia de que aqueles que recebem poder vão usá-lo de forma inteligente ou com justiça para obter sucesso"[260].

É possível que, em determinado momento, as estruturas estatais sejam *capturadas* por interesses menores ou afastados do interesse público. O Estado passa a se organizar com vistas aos governantes de plantão, ao "aparelhamento" momentâneo da máquina administrativa, em detrimento das lídimas expectativas dos governados. É quando o interesse do dirigente se transmuta em interesse da nação, invertendo-se a lógica do bem comum para o bem privado ou para o bem de poucos. Tal como já apontado no trabalho, pode ser que a atuação do Estado já não esteja escorada nos interesses maiores da população, mas sim naqueles que atendem aos anseios e caprichos ou dos dirigentes de então ou de seus confrades.

Daí advém a importância de se *resgatar* a real dimensão da Administração Pública, aquela inicialmente tida por necessária às ações positivas para a sociedade como um todo. É necessária a visualização do administrado como um *cidadão* e como um *cliente* dos serviços públicos[261]. Neste sentido, a legislação é expressa: "Art. 6º São direitos básicos do consumidor: (...) X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral." (Lei n.º 8.078/1990 – Código de Defesa do Consumidor – CDC) e "Art. 7º. Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários: I - receber serviço adequado" (Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995 – Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos).

Portanto, não resta dúvida quanto à configuração dos administrados como usuários e clientes dos serviços públicos. Assim sendo, tal como nas relações entre

---

[260] SANTOS, Clezio Saldanha dos. *Introdução à gestão pública*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 07.
[261] Cf. o gerencialismo ou *New Public Management*, já abordados.

particulares, devem ser adequadamente atendidos quando da fruição daqueles, de forma *eficiente*.

Ayres Britto, na decisão do Supremo Tribunal Federal que proibia o nepotismo (Enunciado n.º 13 da Súmula Vinculante) afirmou que tal julgamento representava: "é a confirmação de que *não vale mais confundir tomar posse 'no cargo' com tomar posse 'do cargo'*, como se fosse um feudo, uma propriedade privada, um patrimônio particular"[262].

A fala do Ministro é a exteriorização do sentimento brasileiro de que há uma percepção generalizada de apropriação do cargo público para satisfação de interesses pessoais ou predominantemente pessoais, ficando ao largo os interesses dos administrados. Ao ingressar no serviço público, especialmente (mas não apenas) nos cargos eletivos, há a sensação de "unção" mesmo, como que religiosa, de incontrastabilidade do eleito e de suas ordens, confundindo-se vontade do dirigente com a vontade da nação.

Ora, já é possível notar sua incompatibilidade com a principiologia trazida na abertura do estudo. De novo, o agente público não tem a *propriedade* do interesse público e dos meios de sua efetivação. É guarda, é mordomo das atribuições que lhe competem. Não pode *dispor* da máquina pública no atendimento de seus interesses particulares, sob pena de incorrer no *abuso de poder* (excesso de poder ou desvio de finalidade).

Não é raro verificar-se a alteração de quase todo o quadro de servidores (majoritariamente os comissionados[263]) quando da posse de novo dirigente nos quadros da Administração Pública, ou em momentos de "negociação" entre Poderes (especialmente Executivo e Legislativo), para obtenção de apoios. O histórico nacional é pródigo em exemplos desta natureza, especialmente nos momentos pós-eleição ou de crise durante um mandato político[264].

---

[262] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Notícias STF*. <http://m.stf.jus.br/portal/noticia/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=94709>. Acesso em 03/2014. Sem destaques no original.

[263] A alteração de designação de funções de confiança, menos comum, deve recair apenas sobre servidores ocupantes de cargo efetivo, o que impossibilita seu uso para trazer terceiros estranhos aos quadros da Administração.

[264] PREFEITO Haddad substitui subprefeitos técnicos por aliados políticos", 18/07/2014 – Cotidiano – Folha de São Paulo. Disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/07/1487720-haddad-troca-subprefeitos-tecnicos-por-aliados-politicos.shtml>. Acesso em 18/07/2014;

Conforme apontado por Ramón Parada, “os empregos [cargos] públicos passam, assim, a ser uma conquista dos vencedores, dando lugar ao *spoil system*, o sistema de despojos”[265]. Tal como na expressão “ao vencedor, os despojos”, a máquina pública passa a ser vista como uma via para recompensar os que apoiaram o chefe em sua ascensão, bem como para punir os agentes que pertençam a ideologias contrárias às dele.

Certamente que, neste sentido, a atuação iria de encontro aos interesses públicos.

No Brasil, a despeito do progresso no sentido de se tentar desvencilhar-se a Administração Pública dos interesses privados do gestor e da superação da Administração Pública patrimonialista e arcaica que ainda se faz presente em território nacional, nota-se que ainda há muito o que fazer.

Os jornalistas adotam o jargão “porteira fechada” para designar as indicações de um ministério, secretaria ou pasta do governo a serem realizadas por apenas um grupo político. A expressão indica a concessão, pelo chefe do Executivo, de um órgão ou entidade e todo o quadro de cargos em comissão a ele vinculados a um determinado partido político ou a outra agremiação de interesses particulares e específicos, que se encarregará de preencher as posições disponíveis com os seus afilhados ideológicos ou partidários, em troca de apoio a ações ou interesses da autoridade concedente. O interesse público ou mesmo a eficiência na prestação do serviço cedem lugar aos interesses subalternos, quando do preenchimento desses lugares nos quadros da Administração Pública.

O sistema de despojo – *spoil system* – não é problema a ser superado apenas entre nós. A própria expressão inglesa dada ao fenômeno indica que a mazela está presente em outras nações e, no exemplo nacional, reverbera especialmente na nomeação de cargos em comissão.

PARTIDOS pressionam por indicações para o segundo escalão do governo”. Disponível em: < http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/01/partidos-pressionam-por-indicacoes-para-o-segundo-escalao-do-governo.html> .Acesso em 06/2015.

[265] PARADA, Ramón. *Derecho del empleo público.* Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Madrid: Marcial Pons, 2007, p. 13.

Em um quadro normativo como o nosso que admite a livre nomeação e exoneração, percebe-se com facilidade como o *spoil system* poderia operar sem amarras no país – e, conforme exemplificado acima, de fato ainda opera.

Então, qual a razão de alguns países adotarem o modelo de livre nomeação e exoneração?

Essa forma de provimento não é nova. Ela tem raízes no arrendamento de serviço do direito romano, muito utilizado para a coleta de impostos até a Idade Média, em aplicação de figura do direito privado no público. Porém, era um favor dado aos amigos do rei, com absoluta liberdade de indicação, em manejo arbitrário mesmo de poder.

Outra justificativa seria a de que tal liberdade no provimento adviria do espírito liberal das nações anglo-saxônicas, buscando proteger o serviço público do risco de "apropriação" do poder por um funcionário, ou seja, evitando o *spoil system*. Porém, conforme visto, há o risco da perversidade da medida, isto é, de acontecer justamente o que se busca evitar: a utilização das posições de indicação discricionária – quiçá arbitrária, uma vez desnecessária qualquer fundamentação pela escolha do nome para o cargo em questão, tal como no arrendamento de serviço na Idade Média – para o "aparelhamento" da máquina pública com os amigos do administrador.

Mais uma justificativa, agora desligada da pessoa indicada, é sintetizada singelamente pelo presidente norte-americano Andrew Jackson: "os trabalhos confiados aos agentes do Estado são tão fáceis que todo homem inteligente pode adaptar-se a eles sem demora"[266]. Ou seja, dispensa-se um corpo burocrático estável e qualificado uma vez que suas funções são simples e de fácil apreensão e execução. Qualquer um, a qualquer momento, poderia fazê-lo.

A própria doutrina nacional, no início do século XX, corroborava a ideia ao referir-se aos trabalhadores da Administração Pública (antigamente, e até a Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, chamados de "funcionários públicos") nos seguintes termos:

---

[266] *In*: PARADA, Ramón. *Derecho del empleo público.* Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Madrid: Marcial Pons, 2007, p.13. Tradução livre.

> O funcionalismo publico nunca constituiu uma carreira que exigisse preparo technico. Sem garantias de estabilidade e de acesso, o empregado se habituou a confiar mais na dedicação partidária do que na habilitação profissional. (...)
> Os altos cargos governamentaes também não exigiam conhecimentos especiaes de Direito Administrativo (...)
> Além disso, o alludido ramo da arvore jurídica é de formação relativamente recente, sendo durante longo tempo um vasto campo aberto à controvérsia[267] (grafia conforme o original).

A crítica a este pensamento, porém, encontra-se na redução simplista das atividades estatais a meros procedimentos mecânicos despidos de complexidade, o que não se coaduna com a atuação estatal em situações de aplicação da Justiça, regulação de atividades econômicas ou de conflito externo, para ficar em três exemplos. Não se pode dizer que ocorrências como tais não seriam permeadas de dificuldades e desafios cuja solução não está de pronto apresentada ao portador de conhecimentos medíocres (ou medianos, na raiz do termo). Não são atuações simplesmente mecânicas. São fatos da vida que exigem, sim, elevadas capacidades cognitiva e de ação para a tomada das decisões mais acertadas – ou mais eficientes, conforme vemos.

Portanto, mesmo nos regimes mais liberais da atualidade, com interferência mínima do Estado no mercado e na vida dos cidadãos, não se visualiza um Estado que prescinda de agentes públicos bem qualificados e bem treinados, afeitos à boa execução de suas atribuições, tendo-se em mente notadamente aquelas tarefas típicas do Estado as quais podem ser não raro de alta complexidade.

Vale ressaltar, porém, que a Administração Pública tem demonstrado sinais de crescente profissionalização, mesmo nos cargos de livre nomeação e exoneração, conforme estudo de Antonio Lassance, o qual aponta para as “grandes proporções de servidores comissionados que não são apenas concursados do serviço público, mas do próprio órgão no qual está nomeado com cargo de livre provimento”, asseverando, ainda, “mesmo nos níveis mais altos, onde a escolha não deve atender cotas mínimas de servidores”. Os cargos DAS de nível 1 a 3 possuem uma reserva de 75% para servidores de carreira e os de nível,

---

[267] CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. *Tratado de Sciencia da Administração e Direito Administrativo.* 3. ed. Rio de Janeiro: Jacinto R. dos Santos Livreiro-Editor, 1914, p. V-VI.

de 4 a 6, uma reserva de 50%[268], porém, há uma percentagem de 60% de servidores de carreira nos cargos de nível DAS 4, 57% nos de DAS 5 e 42% nos de DAS 6, até dezembro de 2014[269].

O autor prossegue ao asseverar que "a mais clara evidência de profissionalização da alta gestão é o espaço crescente dos cargos mais reservados a servidores de carreira ou em exercício descentralizado e redução equivalente da proporção de nomeados sem vínculos com o serviço público", o que, segundo aduz, "evidencia um processo de recomposição e modernização do serviço público federal do Poder Executivo, reforçado por maior qualificação e profissionalização de seus quadros permanentes e de direção superior", isto é, em burocracia estável[270].

Como se vê, é evidente que a forma de provimento do cargo por livre escolha nem sempre carrega consigo a ideia de puro clientelismo. O que se tem é que, muitas vezes, o servidor comissionado presta contas a quem o nomeou, e não ao cidadão destinatário de suas funções.

Em contrapartida, mesmo os livremente indicados, desde que demonstrem aptidão, devem ser mantidos nos quadros da Administração Pública, já que a ideia aqui sustentada é justamente a de uma cultura de estabilidade dos quadros que se revele positiva para a prestação de serviços públicos.

Os parâmetros de avaliação que a norma destina aos servidores efetivos, ressalvadas as críticas do modelo punitivo trazido pela reforma e pugnando-se pela profissionalização, correção de caminhos e demais instrumentos de aperfeiçoamento de pessoal, podem e devem ser utilizados não apenas para se aferir o desempenho funcional daqueles que eventualmente ocupem cargos de livre nomeação, mas também para que tenha a perenidade positiva da burocracia estatal. Independentemente da forma de provimento, os bons devem ser mantidos.

---

[268] Artigo 1º, incisos I e II, Decreto n.º 5.497, de 21 de julho de 2005.

[269] *Serviço público federal brasileiro no século XXI: "inchaço" ou modernização e profissionalização?* Seminário Agenda Estratégica para o Brasil, sessão 8 – Capacidades estatais e relações Estado-sociedade. IPEA, 2015, p. 06. Disponível em <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/151005_sessao8>, acesso em 10/2015.

[270] LASSANCE, Antonio. *Op. cit.* pp. 07-08.

16. Mais cargos efetivos e menos cargos de livre provimento

Aldino Graef já pontificou que:

> O cargo em comissão, independentemente da forma de provimento amplo ou restrito é um conjunto de atribuições de direção, chefia e assessoramento, sem qualquer correlação com a estrutura de cargos efetivos, de carreira. O elemento central do cargo em comissão é a questão confiança política. Esta característica não muda com o provimento restrito a servidores públicos. No regime democrático a administração deve estar subordinada ao comando político do Governo eleito pela população. "Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" (art. 1º). Princípio fundamental da democracia. No entanto, os cargos de confiança política, que asseguram ao Governo o comando sobre a administração e, consequentemente, a implementação de seu programa, as políticas, planos e ações voltadas para o alcance dos objetivos e metas governamentais, devem ser apenas aqueles determinantes para o efetivo exercício do comando político. A direção da estrutura administrativa permanente deve ser entregue a profissionais especializados, com formação específica e experiência comprovada, oriundos da própria administração e escolhidos com base no princípio do mérito profissional. Uma estrutura de confiança política muito alargada, inevitavelmente desestrutura o funcionamento das organizações públicas, gera descontinuidade e ineficiência administrativa, além de constituir-se em elemento de permeabilidade excessiva que favorece os grupos de interesses e, até mesmo, a corrupção. A profissionalização da administração, essencial para sua modernização e melhoria da eficiência, da eficácia e da efetividade da ação administrativa, implica necessariamente na redução da estrutura de cargos de direção providos por critérios de confiança política[271].

A Administração Pública eficiente passa necessariamente por um quadro de servidores qualificados, motivados profissionalmente e dedicados a aplicar sua *expertise* nos trabalhos diários da repartição, com vistas a salvaguardar o interesse maior da sociedade.

Já existem instrumentos legais que possibilitam esta qualificação. Tome-se, por exemplo, o adicional de qualificação por ação de treinamento, espécie de vantagem pessoal de natureza pecuniária, a qual acresce em até 3% o valor do vencimento básico na remuneração do servidor público concursado na Justiça Federal, por quatro anos[272].

---

[271] GRAEF, Aldino. *Cargos em Comissão e Funções de Confiança:* Diferenças conceituais e práticas. Disponível em: <http://www.estatuto.ufu.br/sites/estatuto.ufu.br/files/cargo-funcao-vs-funcoes-confianca.pdf>. Acesso em 04/2014.

[272] Artigo 15, inciso V, Lei Federal n. 11.416, de 15 de dezembro de 2006.

Enquanto se desenvolvia esta pesquisa, surgiu interessante proposta de modificação constitucional que revela uma inclinação pelas conclusões aqui encontradas. Existe uma tendência pela maior profissionalização do serviço público e sua burocracia, Assim, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 110, de 2015[273], que prevê algumas restrições quantitativas e qualitativas aos cargos em comissão na administração pública, indicando a necessidade de seleção técnica para alguns destes e positivando o princípio do mérito no seu provimento.

O quadro comparativo em anexo revela que se busca diminuir o número de cargos comissionados, vinculá-los a percentagens fixas, limitá-los apenas àqueles diretamente subordinados aos titulares de mandato eletivo, Ministros e Secretários e dirigentes máximos de autarquias e fundações, bem como a previsão de processo seletivo simplificado, com a aferição de escolaridade, competências e experiência. Neste sentido, já foi dito que

> A transformação de várias camadas de cargos em comissão em funções gerenciais é, pois, uma necessidade no caminho da profissionalização da administração pública brasileira. Isto porque um aspecto essencial nas diferenças entre os cargos em comissão e as funções é constituído pela correlação entre as atribuições de natureza técnica dos cargos efetivos ocupados pelos servidores e a função gerencial[274].

Por fim, nota-se que a experiência aparece nas emendas substitutivas justamente para reiterar a importância de se valorizar aquele que já teve contato com as competências que a função irá exigir, quer na sua vida privada, quer na vida pública, porém sempre em atuação semelhante. Ora, a estabilidade permite justamente que a pessoa adquira e reforce a experiência e a competência para o exercício de suas funções, em benefício da comunidade.

Essa garantia, após o estágio probatório de 3 anos estabelecido na Constituição, ou mesmo a vitaliciedade para alguns agentes de poder, como Magistrados, membros do Ministério Público ou Ministros dos Tribunais de Contas, são tidos por direitos dos

---

[273] Evidentemente que, por tratar-se de Proposta de Emenda à Constituição, poderá vir a ocorrer ou não, estando apenas em processo de discussão neste momento (ano de 2016), podendo, no futuro, resultar em efetiva modificação ou não. Conferir Anexos.

[274] GRAEF, Aldino. *Cargos em Comissão e Funções de Confiança:* Diferenças conceituais e práticas. Disponível em: <http://www.estatuto.ufu.br/sites/estatuto.ufu.br/files/cargo-funcao-vs-funcoes-confianca.pdf>. Acesso em 04/2014.

ocupantes destes cargos, e não apenas como um atrativo à carreira, com garantia de emprego – aqui usado no sentido comum –, mas também como forma de proteção de perseguições injustas em relação a seu ocupante.

Este mesmo conceito de estabilidade já vigorou nas relações trabalhistas antes do advento da Constituição de 1988, como forma de proteção ao empregado da dispensa infundada. Mais tarde, porém, foi substituída pelo regime do FGTS, com a subsequente possibilidade de multa ao empregador que demitisse seu empregado sem justa causa (na terminologia trabalhista) no montante de 40% do saldo do Fundo em nome do empregado. Veja-se, entretanto, que a ideia é a de proteger o empregado e de desestimular sua dispensa imotivada. Seria como um direito subjetivo concedido ao trabalhador, visando ao seu bem estar, à sua paz de espírito, tranquilizando-o ao desestimular sua demissão sem justa causa por seu empregador. O trabalho estaria à sua espera no dia seguinte – e seu contracheque no fim do mês também.

Observe-se, porém, que esta estabilidade (e o regime de FGTS hoje) era concedida como proteção ao trabalhador, como uma benesse ou uma vantagem própria, tendo como fundamento mediato a sua preparação "a adversidade e a velhice", possibilitando melhor planejamento para o futuro; e como fundamento imediato, o "viver o hoje e o amanhã (...) com confiança no desenrolar ordinário da (sua) existência e do sustento decoroso de (sua) família"[275].

Mas não é o caso da estabilidade nesta obra trabalhada. Ou, melhor dizendo, não apenas esta forma de estabilidade.

Aqui, a perenidade nos quadros, ou a estabilidade dos agentes, estáveis juridicamente *ou não*, visa à melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Estado ao cidadão. A permanência dos efetivos ou comissionados dentro da Administração Pública é uma garantia ao bom serviço do Estado, e não (tanto) um direito de seus trabalhadores.

À toda evidência, poderá representar, sim, um ganho emocional ou uma vantagem a percepção do servidor que o aparelho estatal tem interesse na sua manutenção, dentro dos

---

[275] OCA, Santiago Barajas Montes de. *Conceptos básicos del derecho del trabajo.* México: Colección Popular, 1995, p. 74-75.

quadros de seus colaboradores. Neste tanto, aplicam-se os mesmos fundamentos mediatos e imediatos daquela estabilidade no Direito do Trabalho retromencionada. Entretanto, esta não é a principal razão – ou não a única – pela qual ela (a Administração Pública) busca ou deve buscar reter seu quadro funcional trabalhando para si. A vantagem que se soma a interesses pessoais do prestador de serviços estatais é a de este agente qualificado, experiente, motivado e satisfeito continuará contribuindo para o bom desempenho das finalidades precípuas do Estado dentro do âmbito de suas atribuições e no local de exercício de seu mister, por um período de tempo mais prolongado, ao encontro dos objetivos das políticas públicas de longo prazo, tão típicas da (boa) Administração.

A visão de que os agentes públicos – estáveis ou não, repise-se – são "capital humano", são "colaboradores", tal como as novas políticas de Recursos Humanos e Administração retratam os trabalhadores da iniciativa privada, deve contaminar positivamente o Direito Administrativo e a Gestão Pública, trazendo os ganhos vistos nas empresas particulares, com ganhos para os agentes públicos, para a própria Administração Pública e para os destinatários sensíveis da atuação estatal via Administração Pública, que é o povo brasileiro.

Pode-se ir além por este paralelo de mundos jurídicos privados e públicos, na já conhecida "publicização do Direito Privado" e "privatização do Direito Público", ao reconhecer-se que, se o objetivo da inclusão do trabalhador empregado no regime privado nos quadros da empresa privada é o de "permanência, de continuidade, de garantia social e de interesse coletivo; [então] o sentido da efetividade da relação de emprego não é de interesse individual, mas institucional, ou seja, de interesse público social"[276], quanto mais interesse público há numa relação de prestação contínua e perene de serviços públicos, de atuação estatal a longo prazo nos bens e direitos do cidadão em relação com o Estado e com a própria sociedade.

Dentre tantas características que devem marcar a execução de serviços públicos, merece destaque a da continuidade, que contempla a ideia de sua prestação de forma perene, permanente e contínua, sem interrupções. Assim, mantém-se "à coletividade o fornecimento do serviço adequado e das suas vantagens, como direito constitucionalmente

---

[276] CARDOSO, Jair Aparecido. *A Estabilidade no Direito do Trabalho.* São Paulo: LTr, 2008, p. 59.

garantido (art. 175, IV, CF)”[277], servindo aos princípios da indisponibilidade e supremacia do interesse público. Como interesse público é indisponível e um serviço público ser instituído para sua concretização, tem-se que a sua efetivação é um “dever-poder” para o Estado e um direito público subjetivo para o administrado, exigível até mesmo pela via judicial[278].

A jurisprudência pátria, no mesmo sentido, reconhece-o como direito subjetivo do cidadão. Tenha-se, por exemplo, o seguinte excerto de julgado do Superior Tribunal de Justiça:

> Os usuários têm direito ao serviço público adequado, assim entendido aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas (Lei 8.987/95, arts. 6º, § 1º, e 7º, I)[279].

As prestações estatais devem ser regulares, sem sofrer soluções de continuidade, ininterruptamente, devendo ser colocadas à disposição da população quando acionadas.

O direito de greve dos servidores públicos previsto na Constituição Federal (artigo 37, inciso VII), não constitui exceção ao princípio porque há obrigatoriedade de mantença de um mínimo de servidores para o atendimento ao público.

O princípio da continuidade tem a ver com a estabilidade da burocracia. Vale dizer: para que haja a prestação do serviço sem solução de continuidade, impõe-se que um conjunto de órgãos e agentes faça parte da história da Administração, identifique-se com a prestação do serviço a que estão afetos, independentemente da mudança de governo ou de outras intervenções.

Todo benefício alçado à categoria de interesse público para o qual se exija a poderosa intervenção estatal em sua realização, com os consequentes custos inerentes ao cidadão para sua efetivação, não pode ser interrompido ou descontinuado abruptamente, sob pena de graves prejuízos ao seus destinatários finais.

---

[277] ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.133.
[278] *Ibidem*, p.134.
[279] REsp 655.130/RJ, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, julgado em 03/05/2007, DJ 28/05/2007, p. 287.

Com frequência tem-se o abandono de obras públicas iniciadas em gestões anteriores, normalmente por desafetos políticos, com prejuízos evidentes aos interesses da comunidade, dos quais sobreleva o princípio da continuidade.

O mesmo prejuízo pode advir da descontinuidade da memória administrativa de pessoal se houver movimento constante de admissão e dispensa dos agentes burocráticos, com os custos decorrentes como a realização de concurso de provimento, as ações de treinamento para os novos ingressantes em curtos períodos de tempo e a própria adaptação ao ritmo de serviços e procedimentos dos colaboradores.

Não há maior garantia à prestação contínua de serviço público adequado, que satisfaça "as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade [e] generalidade" do que a manutenção de bons prestadores de serviços. Ou seja, de bons agentes públicos, identificados com o desempenho das atribuições da Administração Pública voltadas à satisfação dos interesses ideais do Estado, coincidentes com aqueles dos cidadãos.

Na medida em que se exigem trabalhos mais intelectualizados, ressalta-se a importância de se reter esse capital humano qualificado, técnico, previamente selecionado e experimentado nas lidas administrativas do dia a dia para um aperfeiçoamento constante das prestações estatais.

Já para as atividades-meio, que no fundo sequer são serviços públicos, não se vislumbra a necessidade de sua retenção – ou ao menos, não tanto quanto no trabalho intelectual – diante da possibilidade de automação destas atividades ou de terceirização para redução de custos, com ganhos para a eficiência da organização pública.

CAPÍTULO VI - *TURNOVER*, ROTATIVIDADE DE PESSOAL OU INSTABILIDADE DE QUADRO FUNCIONAL

1. *Turnover*

Para efeito de comparação, no que tange à eficiência, ao tempo em que destacamos a estabilidade dos quadros funcionais como meio para a concretização daquele princípio, apontamos igualmente as eventuais consequências para tanto da *instabilidade* destes quadros.

A mais moderna ciência da Administração já identificou o fenômeno chamado "*turnover*", designação inglesa para uma rotatividade dos trabalhadores, ou seja, o indicador da relação entre funcionários dispensados e, em seguida, admissão de um outro em substituição em um determinado período de tempo, dentro da empresa/governo. Embora o vocábulo, em sua acepção ampla designe "o grau de movimento individual dentro das fronteiras de um sistema social"[280], veremos aqui a movimentação (entradas e saídas) no quadro burocrático da Administração Pública.

Como tipos ou espécies de "*turnover*" ou "rotatividade de pessoal", tem-se a rotatividade (I) voluntária, que se dá por iniciativa do próprio envolvido – no caso, o agente público –, como pedido de exoneração ou de aposentadoria, e o (II) involuntário, que, obviamente, se dá por iniciativa de terceiros (como a demissão, após o devido processo legal) ou por razões alheias à pessoa, como a morte ou a aposentadoria compulsória.

Aqui serão consideradas as duas espécies, voluntária e involuntária. Para efeito deste trabalho, interessa-nos tanto a situação do agente que deixa o cargo ou função que ocupa por desinteresse, alocando-se em outra função ou cargo público ou mesmo na iniciativa privada, quanto a daquele que deixa a Administração Pública por iniciativa de seus superiores, quer na substituição de ocupante de cargo em comissão ou função comissionada, de acordo com critérios próprios.

---

[280] Tradução livre. No original: "*Turnover is the degree of individual movement across the membership boundary of a social system*". (PRICE, James L. *The study of turnover.* Iowa State University Press: 1977, p. 04).

Há diferentes fórmulas que buscam representar esta rotatividade. Adota-se aqui a "abordagem ampla baseada na permanência"[281] anual. Deste modo, o *turnover* é dado pela razão de todos os funcionários/servidores, subtraindo-se o percentual daqueles que não sofreram qualquer alteração em sua posição originária no ano em estudo, e dividindo-se pelo mesmo número total de trabalhadores no ano anterior. Assim, eventual ampliação no quadro no futuro não entra na conta da rotatividade para o ano em curso, mas apenas para o seguinte.

Entre nós, não há a adoção de uma palavra-chave para o tema, sendo que autores nacionais ora adotam o termo inglês, ora valem-se de sinônimos, como "rotatividade de pessoal". Chiavenato, valendo-se desta última expressão, define-a como "resultado da saída de alguns funcionários e a entrada de outros para substituí-los no trabalho"[282].

Trata-se da recomposição dos quadros de uma organização (empresa privada ou Estado) dadas as saídas, voluntárias ou involuntárias, do capital humano.

No âmbito privado, pesquisas indicam que os trabalhadores que detêm maior tempo de serviço na empresa tem menor *turnover*, ou seja, a taxa de saída dos trabalhadores mais antigos é menor do que aquela encontrada entre os colaboradores com menos tempo de serviço na organização, indicando uma "propensão à permanência"[283].

No tocante a organizações governamentais, o mesmo estudo traz a evidência de que organizações não governamentais têm maior *turnover* do que o setor público, ao menos em países como Grã-Bretanha[284], Austrália, Japão, Nova Zelândia e Estados Unidos da América[285]. Embora não se possa afirmar que possuam a estabilidade funcional ou vitaliciedade que gozam os agentes públicos concursados no Brasil, constata-se que sua

---

[281] LOPEZ, Felix; BUGARIN, Maurício; BUGARIN, Karina. Rotatividade nos cargos de confiança da administração federal brasileira (1999-2013). *Revista do Serviço Público*, Brasília 65 (4): 447, out/dez 2014.
[282] CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas:* O novo papel dos recursos humanos nas organizações. Rio de Janeiro: Campus, 1999, p. 68.
[283] HILL, J. M. M. *The Seafaring Career*. London: Center for Applied Social Research, Tavistock Inst. Human Relations, 1972; OSS, Arthur M. Do we have a new industrial feudalism? *Am. Econ. Rev*. 48: 903-20, 1958. *Apud* PRICE, James L. *The study of turnover*. Iowa State University Press: 1977, p. 26-27. Este último artigo é o mais citado na doutrina acerca do tema.
[284] INSTITUTE OF MANPOWER STUDIES. *A Comparative Study of Labor Wastage in 1970*. Brighton: Report to Civil Service Dept., Univ. Sussex, CN27, 1972. *In* PRICE, James L. *Op. cit.*, p. 39.
[285] ANDERSON, B. W. *Empirical generalizations on labor turnover*. Labor and Manpower, ed. Richard Pegnetter. Iowa City: Centr for Labor and Management, College of Business Admin., 1974. *In:* PRICE, James L. *Op. cit.*,., p. 38.

permanência na Administração Pública é maior do que de trabalhadores na iniciativa privada.

2. Efeito do *turnover* na eficácia[286]

Em estudo realizado por Price[287], são analisadas variáveis de impacto do *turnover* ou rotatividade de pessoal no desempenho da organização.

1. *Custos do turnover*. São apontados quatro tipos de custo, a saber: recrutamento, seleção e alocação, "*on-the-job*" (treinamento enquanto já está na posição a ser ocupada) e distinção. Gaudet, citado por Price, chama o estudo destes custos de "método de custos por substituição". O conceito utilizado para "custos" é sumarizado em "produtividade reduzida", tomando-se o *turnover* literalmente como "custos de insumos". Melhor dizendo, o *turnover* representa uma queda de produtividade quando se toma os colaboradores da empresa como parte dos recursos internalizados, considerando-os como elementos necessários ao lado das matérias-primas, para a elaboração do produto ou serviço final da organização. E, uma vez que produtividade faz referência à razão expressa por saídas x entradas, tem-se que uma alta taxa de rotatividade (ou *turnover*) resulta em produtividade reduzida, o que impacta negativamente na eficácia;

2. *Ligação linear entre turnover e eficiência em atuações diversas.* O autor faz referência a estudos em empresas de diversos ramos e como o *turnover* influenciou no desempenho de uma determinada ação: (I) times de beisebol com menor troca de técnicos tinham os melhores saldos de vitórias x derrotas; (II) taxas de *turnover* em hospitais e clínicas de tratamento estão relacionadas com o número de suicídios de pacientes, demonstrando-se que a aquisição de novos profissionais de saúde – e não a mera separação destes dos pacientes – tiveram ligação direta com o autoextermínio, ato este que pode ser

[286] A tradução literal do texto de Price em inglês faz referência à "eficácia", a qual, por sua vez, liga-se aos resultados externos da organização, conforme já esclarecido. Porém, aqui, ela será vista como parte da eficiência como princípio constitucional, até mesmo pelos reflexos que nela (na eficiência) produz.
[287] PRICE, James L. *The study of turnover.* Iowa State University Press: 1977, p. 110-120.

visualizado como ineficiência dos referidos nosocômios; (III) ainda sobre aquisição de novos funcionários em hospitais e taxa de suicídios entre pacientes, percebeu-se que "técnicas confiáveis de intercâmbio (de informações e sentimentos) efetivo" não tomaram forma entre os novos enfermeiros e os pacientes, o que resultou em maior suicídio para a parte mais vulnerável – os pacientes; (IV) em estudo de quinze hospitais britânicos, foi possível identificar que aqueles estabelecimentos que retinham mais seus funcionários ("*staff*") eram também os que conseguiam dar alta aos pacientes mais rapidamente. O autor do estudo sugere que tratamentos eficazes mais rápidos – ou de menor duração necessária – indicavam melhor tratamento de pacientes, isto é, eficiência qualificada; (V) O estudo de seis hospitais em Nova York afirma que os padrões de cuidado de pacientes era influenciado negativamente pelo *turnover* do quadro de enfermeiras, reduzindo a eficiência dos estabelecimentos; (VI) uma pesquisa com mais de cem indústrias de pequeno porte descreve os problemas que a sucessão dos donos dos negócios gera para a manutenção da lucratividade;

Em outro estudo envolvendo a qualidade do ensino público e a estabilidade de pessoal em escolas do Texas, chegou-se a conclusão de que "a noção de que estabilidade de pessoal, tanto no nível gerencial quanto de 'linha de frente' [os níveis mais baixos da burocracia] contribui positivamente para a performance"[288]. Constatou-se, ainda, que:

> Os trabalhadores de "linha de frente", particularmente aqueles conhecidos por "chão de fábrica" da burocracia que lidam com necessidades e demandas imprevisíveis dos clientes também podem ser auxiliados em suas funções caso permaneçam por longos períodos em suas posições. Longos períodos estafantes e posições de atendimento direto podem levar ao esgotamento e à saída, claro; mas para aqueles que perseveram, as multifacetárias habilidades adquiridas na "trincheira" podem fazer uma diferença significativa no desempenho. (...) Estas caracterizações oferecem substrato racional para a hipótese de que a estabilidade de pessoal tanto nos níveis mais elevados quanto nos mais rasos podem contribuir na prestação adequada dos programas propostos[289].

Nestas constatações empíricas extrai-se a queda de performance da organização quando não conta com um quadro estável na realização de suas atribuições.

---

[288] O'TOOLE JR, Laurence J. MEIER, Kenneth J. *Plus ça Change: Public Management, Personnel Stability, and Organizational Performance.* Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 13, no. I., 2003, p. 61. Tradução livre do autor.

[289] O'TOOLE JR, Laurence J. MEIER, Kenneth J. *Op. cit.* p. 47. Tradução livre do autor.

3. Alcançando-se a eficácia administrativa

A medida de eficácia administrativa é verificada pelos seguintes indicadores[290]:

1. *Capacidade da administração em atrair uma força de trabalho adequada;*
2. *Moral dos empregados e satisfação no trabalho em níveis elevados;*
3. *Rotatividade de pessoal e absenteísmo*[291] *em níveis baixos;*
4. Boas relações interpessoais;
5. Boas relações departamentais (entre os subsistemas da organização);
6. Percepção das pessoas a respeito dos objetivos globais da organização;
7. *Utilização adequada da força de trabalho de alto nível.*

É importante notar que o Estado, via Administração Pública, deve focar-se nas atividades que sejam imprescindíveis de sua atuação ou então que as regulamente ou que passe para a iniciativa privada, nos termos da Reforma Administrativa iniciada no país.

Essas atividades que restarão nas mãos do Estado, porém, demandarão servidores com bom nível intelectual. Serão atividades cada vez mais técnicas, cada vez mais elaboradas, que prescindirão de habilidades manuais ou de repetição. Os quadros da Administração Pública devem conter um contingente de pessoas com alta capacidade cognitiva, criativa e tecnicamente competente para realizar tais atividades.

---

[290] NEGANDHI, Anat. R. *A model for analysing organizations in cross-cultural settings. In:* CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas:* O novo papel dos recursos humanos nas organizações. Rio de Janeiro: Campus, 1999, p. 95. Sem destaques no original.

[291] "No campo empresarial, chama-se de absenteísmo a falta ao trabalho por inúmeras razões: doenças, acidentes de trabalho, direitos legais (doação de sangue, participação em júris ou eleições, licença maternidade, entre outros), fatores sociais (doença de familiares), fatores culturais (emendar feriados, feriados religiosos não oficiais) e a falta não justificada". (ANJOS, André Gustavo Cosme dos. *Absenteísmo nas organizações:* O caso da Saúde Excelsior. Disponível em < <http://br.monografias.com/trabalhos3/absentismo-nas-organizacoes-caso-saude/absentismo-nas-organizacoes-caso-saude.shtml>.. Acesso em 04/2015).

4. *Turnover* no Brasil – estudo de caso

Os malefícios do *turnover* são também verificáveis na prática também em nosso país. Na justificativa do projeto de lei nº 7.920/2014, que trata da atualização dos vencimentos dos servidores do Poder Judiciário da União, apresentada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), aponta-se que a defasagem remuneratória daqueles servidores em relação a carreiras análogas de outros Poderes "traz como consequência maior rotatividade de servidores nos órgãos do Poder Judiciário da União com prejuízos no que se refere à celeridade e à qualidade da prestação jurisdicional"[292].

Como se vê, o próprio órgão máximo da prestação jurisdicional no país, o STF, já indica o prejuízo advindo do *turnover* nos quadros administrativos seus, os quais participam ativamente também na própria atividade judicante estatal, conforme menciona a nota[293].

Em estudo baseado nos dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos da administração federal (Siape) sobre os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) da administração pública brasileira (todos comissionados, evidentemente), verificou-se que (I) os momentos de maior *turnover* são os primeiros anos de governo; (II) os cargos que ocupam o topo da hierarquia sofrem maior rotatividade; (III) há maior rotatividade entre aqueles que não pertencem às carreiras públicas; e (IV) maior rotatividade nos ministérios responsáveis por políticas sociais, quando comparados àqueles responsáveis pelas políticas econômicas[294].

---

[292] STF. *Projeto de Lei n. 7.920/2014.* Altera dispositivo da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, Plano de Carreira dos Servidores do Poder Judiciário da União e dá outras providências. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=622067>. Acesso em 08/2015.

[293] O Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, Ives Gandra da Silva Martins Filho, em entrevista, afirmou que "Eu conto com os meus assessores, que fazem a minuta e eu reviso. Mas chega uma hora que eu não consigo revisar. Eu tenho que despachar aqui na presidência 200 recursos extraordinários por dia. Então, eu vejo aqueles que fogem do comum. De resto, eu acredito que o assessor está fazendo de acordo com o que eu tinha orientado. A sociedade acredita que eu que estou despachando, mas não sou eu. Eu chamo meus assessores de juízes de fato". Disponível em <http://www.valor.com.br/legislacao/3826052/justica-precisara-de-uma-nova-reforma> . Acesso em 04/2015.

[294] LOPEZ, Felix; BUGARIN, Maurício; BUGARIN, Karina. Rotatividade nos cargos de confiança da administração federal brasileira (1999-2013). *Revista do Serviço Público,* Brasília 65 (4): 441, out/dez 2014.

Expandido tais conclusões, verifica-se que, conforme esperado, as alterações na alta hierarquia da Administração Pública se dão logo no início de governo. Isto porque é neste momento que o representante eleito mostra a que veio, ou seja, começa a montar sua equipe de confiança para implementar as políticas públicas que entende adequadas aos objetivos que almeja alcançar. As alterações são ainda mais profundas quando há alternância de partidos políticos de propostas sensivelmente diversas (ou mesmo antagônicas), o que, também a toda evidência, permite antever a alteração significativa no comando das estatais.

Outra conclusão, agora menos óbvia, é a de que estão mais sujeitos ao *turnover* os cargos comissionados de maior hierarquia. Esta constatação contraria o senso comum de que sujeitos que manejam menor parcela de poder extroverso podem ser alterados com maior facilidade. Em outras palavras, por serem posições de menor valor no jogo político, ficaria a impressão de que estariam sujeitas a maior ingerência, ainda que patrimonialista, dos círculos governamentais. Entretanto, constatou-se que os custos das transferências de pessoas para cargos de menor relevância administrativa para a sede do governo, bem como o fato de que a gestão mais cotidiana dos órgãos que, por isso, permitem ou facilitam a permanência daqueles que lá já estão, em detrimento dos que fossem trazidos para tanto. Para estes últimos seria exigido novo período de treinamento e ambientação, daí porque são mais imunes às alterações nos escalões superiores da Administração Pública.

O estudo demonstra que há maior rotatividade entre aqueles comissionados que não pertencem à carreira do serviço público, apontando para o fato de que os demais – os concursados – têm sido mais prestigiados, tendo em vista tanto a experiência quanto a presunção de competência que naturalmente decorre da aprovação em um concurso público, a despeito de mudanças no comando governamental.

Tem-se, com isso, que a utilização da mão-de-obra já presente nos quadros funcionais da Administração Pública, admitidos após seleção prévia e ostentando a expertise já adquirida com a execução de suas tarefas (*learn-by-doing*), é benéfica para as funções de interesse público.

Bem por isso, a contribuição deste trabalho no sentido de criar no Brasil a cultura da escolha e manutenção dos agentes públicos por meio do mérito, da qualificação técnica,

da avaliação de desempenho e instrumentos afins, tudo com o fito de se ter uma Administração Pública mais eficiente, em benefício do cidadão.

5. Custos da reposição em razão da rotatividade/*turnover*

Chiavenato traz um resumido quadro de custos[295] ligados ao *turnover*, no âmbito privado. São eles:

Custos de recrutamento	Custos de seleção	Custos de treinamento	Custos de desligamento
Processamento da requisição do empregado	Entrevistas de seleção	Programas de integração	Pagamento de salários e quitação de direitos trabalhistas (férias proporcionais, 13º salário, FGTS etc.)
Propaganda	Aplicação e aferição de provas de conhecimento	Orientação	Pagamento de benefícios
Visita a escolas	Aplicação e aferição de testes	Custos diretos de treinamento	Entrevista de desligamento
Atendimento aos candidatos	Tempo dos selecionadores	Tempo dos instrutores	Custos do *outplacement* (recolocação profissional)
Tempo dos recrutadores	Checagem de referências	Baixa produtividade durante o treinamento	Cargo vago até a substituição
Pesquisas de mercado	Exames médicos e laboratoriais		
Formulários e custo do processamento			

Nesta linha, prossegue asseverando que:

[295] CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas:* O novo papel dos recursos humanos nas organizações. Rio de Janeiro: Campus, 1999, p. 71.

> *A rotatividade custa caro às organizações.* Um estudo do American Institute of Certified Public Accountants mostra que o custo médio por admissão de um operário de linha de montagem é de US$ 300; o de um vendedor de varejo é de US$ 350,00; o de uma secretária sobe para US$ 1.000,00; o de um programador de computador chega a US$ 2.500,00 e o de um engenheiro atinge os US$ 4.901[296].

Por fim, conclui que a rotatividade não é causa, mas efeito de variáveis externas e internas, como conjuntura econômica, oferta e demanda da função no mercado de trabalho, política salarial e de benefícios da organização, estilo gerencial, oportunidades de crescimento interno, relacionamento humano, dentre outros[297].

Portanto, é mais eficiente – em suma, melhor custo x benefício – valer-se dos quadros já estáveis dentro da Administração Pública do que substituí-los.

---

[296] CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas:* O novo papel dos recursos humanos nas organizações. Rio de Janeiro: Campus, 1999, p.70. Sem destaques no original.
[297] *Ibidem.*

CAPÍTULO VII - A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO DE PESSOAS

1. Gestão de pessoas

Houve uma época em que a administração de pessoas dentro de uma organização foi denominada de Relações Industriais (RI), evoluindo, depois, para Recursos Humanos (RH) e chegando hoje na nomenclatura de Gestão de Pessoas (GP) ou similares, como Gestão de Talentos (GT).

É fundamental trabalhar com aqueles que já estão inseridos no quadro de colaboradores da empresa. É melhor, mais rápido e mais barato aperfeiçoar os que já se encontram na família organizacional do que escolher, treinar e avaliar ingressantes de estaca zero. Embora isto também seja inevitável, quando das substituições naturais por falecimento, aposentadoria e outros *turnovers* fora do controle da empresa, deve isto ser reduzido ao máximo, para não se perder em eficácia ou eficiência, conforme visto. Em outras palavras, é impossível reduzir o *turnover* a zero porque ele faz parte da vida das organizações. Porém, é aconselhável que ele seja reduzido, visando a um melhor resultado administrativo. Daí a necessidade de reter e aperfeiçoar pessoas, com vistas à satisfação não apenas da organização, mas das próprias pessoas, em saudável simbiose.

2. *Empowerment* e motivação humana

Os colaboradores das organizações não são mais vistos como meros “recursos”, isto é, apenas elementos ou instrumentos frios e substituíveis dentro da linha de produção interna. São e devem ser vozes ativas nos processos internos, inclusive na gestão.

Portanto, é de fundamental importância que se dê não apenas o reconhecimento que o elemento subjetivo da empresa – seus funcionários – merece, mas a inclusão dele no processo de tomada de decisões mais acertadas. É o *empowerment*, ou “empoderamento” destes agentes, que se traduz no aumento do poder de decisão das equipes e de indivíduos “no sentido de viabilizar a ação, naturalmente tendo como contrapartida a responsabilização por resultados” o que exige “um amplo programa de sensibilização,

buscando assegurar o comprometimento das pessoas, além da capacitação dos quadros para a nova realidade da administração pública”[298].

A Emenda Constitucional de nº 19/1998 deixa bem claro ter trazido as condicionantes de cobrança da iniciativa privada para a iniciativa pública ao estabelecer a avaliação especial de desempenho e a avaliação periódica de desempenho, a primeira, para aquisição de estabilidade e a segunda, como requisito para sua retenção. No entanto, ambas trazem consigo um viés muito mais intimidatório do que qualquer outra concepção. Não por outra razão, alguns autores criticam a adoção de tais medidas, não por serem contrários à eficiência, mas sim porque, explicam, as alterações apontam o dedo para os que seriam, nesta ótica, os culpados pela ineficiência da Administração – os servidores públicos – e a resposta que dariam à sociedade pela punição destes através da perda da estabilidade e, consequentemente, da posição que ocupam, valendo-se de estratagema abstratamente válido e *a priori*, neutro: a avaliação de seu (mau) desempenho.

A reforma, porém, se deu – ou está se dando – de forma incompleta. Em conjunto com as novas práticas administrativas e gerenciais, a adoção do *new public management*, da *accountability* pública, do foco no cliente-cidadão, enfim, haveria de vir, ao lado, as práticas positivas relacionadas ao elemento subjetivo da corporação pública, isto é, do agente público: a motivação.

A motivação humana é parte fundamental do comportamento humano, sendo objeto de estudo das mais modernas correntes não apenas da psicologia, mas também da própria administração em geral no tocante à gestão de pessoas. A explicação é simples: a motivação está na base do planejamento e da ação. É o que impulsiona o ser a fazer determinadas escolhas e de agir de determinados modos.

O ser humano é motivado por interesse. Atente-se, porém, que esta constatação é neutra, *a priori*, e não necessariamente negativa, pois podem existir interesses positivos, como o de ver a satisfação alheia (caso da satisfação em ver atendido os interesses públicos, quando na Administração Pública), ou negativos, (como o de um agente que age

---

[298] FERREIRA, Caio Márcio Marini Ferreira. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*, ano 47, volume 120, n. 3, p. 27, set-dez, 1996.

em desvio de finalidade, buscando tão somente a própria satisfação e em detrimento do interesse público). Tudo irá depender do encaminhamento da preparação e da ação do ser.

E o que motiva uma pessoa são "desejo" e "receio", como em relação a *status* social e poder (desejo) ou ostracismo (receio), e esta se esforça em determinado sentido para alcançar seus objetivos[299]. Nisso, é claro que os interesses individuais podem variar – e seus esforços também –, porém, "embora os padrões de comportamento variem profusamente, o processo do qual eles resultam é basicamente o mesmo para todas as pessoas", por meio de comportamentos causados por estímulos internos e externos, motivados para uma finalidade ou objetivo, conforme desejos ou necessidades[300].

Portanto, para além da perspectiva punitiva da reforma (com os instrumentos avaliatórios como forma de expurgo legalizado), há de se ter o estímulo externo e interno no indivíduo para que este possa gerar o comportamento específico esperado, isto é, maior rendimento em sua atividade – maior *desempenho*, o que redundará em maior eficiência e eficácia (ou eficiência *lato sensu*, conforme pretende o princípio constitucional). Há de se buscar a realização daquilo que motiva tanto o sujeito quanto a organização a buscarem seus desejos e aspirações.

3. Hierarquia de necessidades

Estudando a motivação humana, o psicólogo Abraham Harold Maslow Gaylord formulou uma teoria em que hierarquiza as necessidades do homem as quais vão se ampliando no decorrer da vida, do estágio primário (necessidades fisiológicas e de segurança) para o secundário (necessidades de pertencimento e amor, de estima e de autorrealização)[301]. Conforme as primeiras vão sendo supridas gradativamente, somos motivados aos próximos estágios de (busca por) satisfação. Porém, se alguma necessidade mais baixa não é satisfeita por muito tempo, ela toma precedência sobre as secundárias, pois mais premente.

---

[299] KRECH, David *et ali. Apud* CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas:* O novo papel dos recursos humanos nas organizações. Rio de Janeiro: Campus, 1999, p. 121.
[300] Chiavenato, Idalberto. *Op. cit.*, p. 122.
[301] *Ibidem*, p. 125-128.

Por esta razão, em países desenvolvidos, com a maior parte das necessidades primárias razoavelmente estabelecidas, predominam as necessidades secundárias. E no cenário oposto, são as primárias que prevalecem no ideário do agente.

Vejamos o que diz o autor:

> Entre os extremos [da neurose causada por insegurança] podemos perceber as expressões de necessidades de segurança em fenômenos como, por exemplo, a preferência comum por um emprego com tempo fixo (mandato) e proteção, o desejo por uma poupança bancária e seguros de vários tipos (médico, odontológico, contra desemprego, invalidez, velhice). Outros aspectos mais amplos da vontade de se buscar *segurança e estabilidade* no mundo são vistos muito comumente nas preferências pelas coisas com as quais já estamos familiarizados do que aquelas com as quais não estamos [familiarizados], ou pelo conhecido em relação ao desconhecido[302].

Entre nós as necessidades primárias não são adequadamente oportunizadas a todos. Os índices de criminalidade no Brasil indicam isso. Portanto, as necessidades primárias, em nosso país, tomam ainda precedência na motivação das pessoas em geral.

Essa realidade aponta para a vantagem da estabilidade, tanto como um direito quanto como uma política gerencial no setor público. Tendo em vista a instabilidade que fatores socioeconômicos impõem à população brasileira, a ideia de se assegurar o emprego ou função do agente público – servidor, empregado ou comissionado – traz ínsita uma vantagem relevante na escolha da carreira e no desempenho dentro da Administração, considerado o quadro de incertezas que ainda rondam o espectro nacional.

Como cuidamos de um ambiente organizacional e, mais especificamente, público, as motivações para agir de uma ou outra forma serão fortemente influenciadas pelos interesses pessoais daquele que desempenha a função e os interesses da organização da qual faz parte, isto é, da Administração Pública, a qual almeja concretizar metas constitucionais materializadoras do interesse público. Em outras palavras, resta identificar que interações podem ser estabelecidas entre a organização (Administração Pública) e funcionário (agente público) voltadas para a satisfação tanto de um quanto de outro. É o conceito de *equilíbrio organizacional* proposto, dentro do estudo da Administração em geral, pelo modelo de *induzimentos-contribuições*.

---

[302]*A theory of human motivation. In:* COOPER, Cary L.; PERVIN, Lawrence A. *Personality.* Critical Concepts in Psychology. Taylor & Francis: EUA, 1998, p. 174, vol. 4. Sem destaques no original.

4. Induzimentos e contribuições: o equilíbrio organizacional

O Estado, conforme descrito na abertura do trabalho[303], advém de um "contrato" entre as pessoas. Advém, portanto, de um acordo cooperativo racional, buscando a convivência harmoniosa, a resolução de conflitos e, ao fim e ao cabo, a efetivação de direitos fundamentais.

Trazendo a mesma ideia de colaboração para dentro deste Estado, agora nas relações internas de seus agentes na função estatal, ou seja, para dentro da Administração Pública, é preciso identificar aquilo que leva aqueles agentes à cooperação. O indivíduo, dentro da organização, depara-se com a decisão de cooperar com ela, de engajar-se em suas atividades, quando isso propicia o alcance de metas e interesses pessoais. Em outras palavras, conforme os *incentivos* que lhe são proporcionados sejam maiores ou ao menos iguais às *contribuições* que lhe são exigidas. Explicando melhor os dois conceitos, temos:

> 1)*Incentivos, alicientes, induzimentos ou recompensas:* são pagamentos feitos pela organização a seus participantes (salários, prêmios de produção, benefícios sociais, oportunidades, satisfação profissional). Cada tipo de incentivo possui um correspondente valor de utilidade (função-utilidade) que é eminentemente subjetivo e varia de indivíduo para indivíduo;
>
> 2)*Contribuições:* são pagamentos que cada participante efetua à organização a que está ligado (trabalho, dedicação, pontualidade, assiduidade, esforço pessoal etc.). Cada tipo de contribuição possui um correspondente valor para a organização (função-utilidade) que varia conforme os objetivos organizacionais, a cultura organizacional etc. Daí as várias modalidades de comportamento à disposição do participante.[304]

O balanceamento ideal destes fatores leva ao que James March e Herbet Simon chamam de *equilíbrio organizacional*, isto é, uma organização na qual os sistemas de comportamentos sociais inter-relacionados dos seus participantes advêm dos incentivos em

---

[303] Cf. capítulo I, "as origens do Estado".
[304] CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas:* O novo papel dos recursos humanos nas organizações. Rio de Janeiro: Campus, 1999, p. 191-192.. Destaques no original.

troca dos quais fazem sua contribuição à primeira, sendo que cada participante colaborador apenas manterá o fluxo de sua contribuição enquanto os incentivos ou recompensas forem maiores do que as contraprestações que lhe são exigidas, dentro do seu espectro de valores. Por outro lado, são estas contraprestações trazidas pelos vários elementos da organização que mantêm a organização que, indiretamente, supre-se delas e, com isso, "alimentam-se" daqueles incentivos ofertados aos participantes. Os autores sumarizam a ideia nos seguintes termos:

1. A organização é um sistema de comportamentos sociais inter-relacionados dos participantes [da organização];
2. Cada participante e cada grupo [de participantes] recebe incentivos da organização por sua contribuição;
3. O indivíduo continua a participar [da organização] enquanto os incentivos que recebe forem maiores que sua contribuição. Esta avaliação é medida pelo indivíduo em termos pessoais e próprios de valores, os quais podem refletir ou incluir outros que não apenas o econômico ou financeiro.
4. As contribuições dos vários grupos são fontes das quais a organização cria incentivos para remunerar os demais.
5. O equilíbrio (ou a solvência) ocorre quando a organização pode continuar a prover incentivos aos membros e deles obter suas contribuições[305].

Deste modo, a organização continuará existindo somente enquanto tais contribuições sejam significativas o suficiente para gerar incentivos em larga escala de modo a continuamente motivar os participantes à prestação de suas contribuições. Deste modo, numa perspectiva psicológica, tem-se a reciprocidade entre sujeito e organização: esta o remunera, cobra-o, qualifica-o, dá-lhe segurança; aquele trabalha, produz e oferece resultados.

Um quadro proposto por Chiavenato[306] sumariza as expectativas:

---

[305] MARCH, James Gary. SIMON, Herbert Alexander. *Organizations*. 2. ed. New York: Wiley-Blackwell, 1993, p. 104. Tradução livre do autor.
[306] *Ibidem*, p. 199.

O que as pessoas esperam da organização	O que a organização espera das pessoas
• Um excelente lugar para trabalhar • Oportunidade de crescimento, educação e carreira • Reconhecimento e recompensas: salários, benefícios e incentivos[307] • Liberdade e autonomia • Apoio e suporte: liderança renovadora • Empregabilidade e ocupabilidade • Camaradagem e coleguismo • Qualidade de vida no trabalho • Participação nas decisões • Divertimento, alegria e satisfação	• Foco na missão organizacional • Foco na visão de futuro da organização • Foco no cliente, seja ele interno[308] ou externo • Foco em metas e resultados a alcançar[309] • Foco em melhoria e desenvolvimento contínuo • Foco no trabalho participativo em equipe • Comprometimento e dedicação • Talento, habilidades e competências • Aprendizado constante e crescimento profissional • Ética e responsabilidade social

Portanto, para que a organização – no caso, a Administração Pública – obtenha o melhor resultado possível, é necessária a superação do paradigma do comando tirânico e vertical Estado-agente público, e o estabelecimento da cooperação e busca do melhor resultado possível *para ambas as partes*.

[307] Dentre os quais a estabilidade na função.
[308] Como é o caso dos agentes públicos.
[309] Conforme altera o paradigma do *new public management*, de controles de resultados maiores do que os prévios e de meios da burocracia tradicional.

5. Teoria X e teoria Y de gestão de pessoas

Dentro da teoria das organizações, o americano Douglas McGregor propôs que a percepção pessoal que o gestor tem da natureza humana determina a forma com que lida com que lida com seus parceiros. Esta formulação levou-o a estabelecer duas distintas teorias, X e Y, de administração e gestão de pessoas.

Na teoria X, com enfoque mais tradicional, as concepções são distorcidas e baseadas em falsas percepções acerca da natureza humana, a despeito de terem vigorado por muito tempo, como a irracionalidade intrínseca, a preguiça e a necessidade de controle. Já na teoria Y, mais moderna, trabalha com a inclusão e participação dos colaboradores, confiando em sua capacidade contributiva não apenas em benefício próprio, mas também da organização, vendo-os não apenas como objetos a serem controlados, mas sim como parceiros no sucesso do empreendimento.

Um quadro resume bem as diferenças de visão em relação ao capital humano nas duas teorias[310]:

TEORIA X	TEORIA Y
• O homem é primariamente motivado por incentivos econômicos (salário); • Como esses incentivos são controlados pela organização, o homem é um agente passivo que precisa ser administrado, motivado e controlado pela organização, ou seja, ele evita o trabalhou ou trabalha o mínimo possível e prefere ser dirigido; • As emoções humanas são irracionais e não devem interferir no autointeresse do indivíduo; • As organizações podem e devem ser	• A aplicação de esforço físico ou mental em um trabalho é tão natural quanto jogar ou descansar. O homem médio não tem desprazer inerente em trabalhar. Dependendo de condições favoráveis, o trabalho pode ser uma fonte de satisfação (e deve ser voluntariamente desempenhado) ou uma fonte de punição (e deve ser evitado, se possível); • O controle externo e a ameaça de punição não são os únicos meios de obter o esforço de alcançar os objetivos

[310] McGREGOR, Douglas Murray. *The human side of enterprise. In:* SHAFRITZ, Jay M. OTT, J. Steven. JANG, Yong Suk. *Classics of Organization Theory*. 8. ed. Stamford: Cengage Learning, 2011, p. 154.

planejadas de tal forma que o sentimento e as características imprevisíveis possam ser neutralizados e controlados; • O homem é essencialmente preguiçoso e indolente e deve ser estimulado por incentivos externos; • Os objetivos individuais em geral se opõem aos objetivos da organização, impondo-se, pois, um controle mais rígido; • Em virtude de sua irracionalidade intrínseca, o homem é basicamente incapaz de autocontrole e de autodisciplina; • É resistente a mudanças, pois prefere sua "zona de conforto"; • Falta-lhe ambição, pois não gosta de responsabilidade e prefere ser liberado de seus encargos.	organizacionais. O homem deve exercitar a autodireção e autocontrole a serviço dos objetivos que lhe são confiados; • Confiar objetivos é uma função de premiar, associada com seu alcance efetivo. As mais significativas dessas recompensas, como a satisfação das necessidades do ego ou de autorrealização, são produtos direitos dos esforços dirigidos quanto aos objetivos organizacionais; • A importância da boa administração é no sentido de proporcionar condições às pessoas para que se desenvolvam, assumam responsabilidades, cumpram com os objetivos da organização, realizem autoavaliações etc. Não são fatores criados nas pessoas pela administração, mas atributos desenvolvidos por elas próprias, quando em condições apropriadas. • O homem médio aprende, sob certas condições, não só a aceitar, mas também a procurar responsabilidade. A fuga à responsabilidade, a falta de ambição e a ênfase sobre a segurança pessoal são geralmente consequências da experiência de cada um e não características humanas inerentes e universais; • Imaginação, engenhosidade e capacidade de solucionar problemas são

	amplamente distribuídos na população; • Sob as condições da moderna vida industrial, as potencialidades intelectuais do homem médio são apenas parcialmente utilizadas. • A tarefa essencial da administração é criar condições organizacionais e métodos de operação por meio dos quais as pessoas possam atingir melhor os seus objetivos pessoais, dirigindo seus próprios esforços em direção aos objetivos da organização.

Tendo em vista estas diferentes visões, evidentemente que a teoria Y mais se aproxima de uma administração eficiente, isto é, que conseguirá obter os melhores resultados dentro de sua organização e, claro, com eficácia na medida em que atinja também a excelência no que produz para fora. São ideias que se seguem à aplicação da teoria, os quais resultam em ganhos sociais e de estima para o próprio trabalhador em primeiro lugar[311]:

> I) A descentralização e delegação, para liberar as pessoas do excessivo controle tradicional, deixando-as com certa autonomia para a realização de tarefas e objetivos;
>
> II) Ampliação do cargo e maior significação do trabalho, que facilitam a inovação, encorajam a aceitação de novos desafios e proporcionam satisfação social e de estima;
>
> III) Participação e administração consultiva, a qual proporciona um ambiente inclusivo de participação na tomada de decisões da organização, trazendo benefícios similares ao item acima;

[311] McGREGOR, Douglas. O lado humano da empresa. *In:* BALCÃO, Yolanda Ferreira; CORDEIRO, Laerte Leite (org.). *O comportamento humano na empresa:* uma antologia. Rio de Janeiro: FGV, Instituto de Documentação, 1971.

IV) Autoavaliação de desempenho, fugindo da abordagem da teoria X, a qual tende a tratar o indivíduo como se fosse um objeto inspecionado em uma linha de montagem, colocando o administrador no papel de juiz ou inspetor. Na nova concepção, o indivíduo é incentivado a planejar e avaliar sua própria contribuição perante seus pares e perante a organização, com vistas ao cumprimento das metas propostas.

6. A estabilidade como fator higiênico

Conforme visto, a estabilidade como um direito do servidor estatutário (ou celetista, na Administração Direta e autárquica[312]) tem sido justificada como um fator que lhes assegura paz para o trabalho, uma garantia de "emprego" que lhes proporciona autonomia no exercício de suas funções.

Porém, não há justificativa clara para este pensamento. Melhor dizendo, não há uma fundamentação teórica clara exposta nos livros jurídicos que fundamentem esta percepção que, de fato, não está equivocada.

Ainda assim, seria possível afirma-la cientificamente?

A reposta é dada pelo psicólogo norteamericano Frederick Herzberg, que propôs, em 1966, a *teoria motivação-higiene* ou *teoria dos dois fatores*, na qual expõe fatores motivacionais e "satisfacientes" ao lado de fatores higiênicos ou "insatisfacientes"[313]. Os primeiros relacionam-se à realização do funcionário, o reconhecimento entre os pares e na sociedade, a aceitação de maiores responsabilidades, o crescimento e desenvolvimento do ocupante da função etc. Para o autor, estes são os que geram satisfação e, em sua ausência, não há insatisfação, mas apenas falta de realização pessoal. Já nos segundos são extrínsecos, mais ligados a fatores externos ao colaborador, relacionados ao cargo em si e ao ambiente no qual é desenvolvido. Quando em níveis baixos, geram insatisfação e, ao exemplo dos primeiros, sua presença adequada liga-se à ausência de insatisfação (e não motivação, necessariamente). São exemplos as condições de trabalho, as políticas da

---

[312] Englobando as Fundações Públicas de Direito Público.
[313] HERZBERG, Frederick. *Work and nature of man.* Cleveland: World Publishing Company, 1966.

empresa, o relacionamento com os superiores e colegas, os salários e benefícios e a "segurança no cargo"[314].

Pelo último elemento, é possível visualizar que a estabilidade no emprego (ou no cargo, caso da Administração Pública) liga-se a um fator externo, de "higiene", que promove a satisfação em nível mínimo, ainda que não tenha ligação direta com a motivação do colaborador (empregado ou servidor ou agente público) no exercício de suas funções. É uma segurança que se dá ao trabalhador para que possa ter a "paz de espírito" e a autonomia que os autores usam para fundamentar sua importância para os servidores públicos que dela gozam também como um direito.

Ocorre que em países periféricos, ainda suscetíveis a fortes crises, como é o caso do Brasil, é possível identificar a estabilidade como um fator "supra-higiênico", pois permite não apenas esta autonomia, mas também uma melhor seleção dos que desejam trabalhar para a Administração Pública, pois é um dos fatores que motiva a escolha do exercício de um cargo público no Brasil.

7. Retenção de talentos por meio de garantia de trabalho

É vantajosa para a Administração Pública a retenção dos talentos por meio da concessão da estabilidade aos seus colaboradores. A iniciativa privada já tomou ciência disto, conforme se destaca a seguir:

> Reter seus talentos tem sido um grande desafio para a maioria das companhias. Estudo da consultoria internacional Hay Group realizado neste ano (2012) com 83 empresas brasileiras revela que 79% das empresas procuram investir no desenvolvimento de carreira de seus funcionários para, além de motivá-los, evitar perdê-los. (...) As empresas têm quatro moedas de troca ou fatores que motivam as pessoas, sendo elas:
> 1. Dinheiro: Está relacionado ao salário, comissão, 13°, bônus e quaisquer outros mecanismos de recompensa monetária. Se ele deseja um ganho maior, como o principal motivador e você não quer perdê-lo, procure oferecer um bônus baseado em desempenho.
> 2. Segurança: *Tem relação com a estabilidade do emprego*, regras claras e um bom ambiente de trabalho. Se a pessoa valoriza muito a segurança e o local em que trabalha, ofereça horários flexíveis e garantias de emprego.
> 3. Aprendizado: É todo conhecimento que a empresa proporciona por meio de treinamentos formais e do aprendizado informal que se adquire durante o

[314] CHIAVENATO, Idalberto. *Administração de recursos humanos:* fundamentos básicos. Barueri: Manole, 2009, p. 129.

> expediente. Se o colaborador deseja aprendizado intenso, ofereça a ele os melhores treinamentos que você puder bancar, além de ensinar pessoalmente o que você faz de melhor.
> 4. *Status*: É como a empresa proporciona aprovação social ao indivíduo. Elogios públicos, promoções e reconhecimento têm a ver com esta moeda. Se o indivíduo valoriza bastante isso, faça elogios (desde que sinceros) em público e aumente as responsabilidades dele, visando transformá-lo em alguém reconhecido como muito capaz[315].

Num mundo em que se fala não mais em "recursos humanos", mas em "capital humano" ou em "talentos", é fácil identificar a razão pela qual a retenção de bons quadros funcionais seja um ponto positivo para a empresa. Seus funcionários são a empresa. No jargão corporativo, "vestem a camisa" porque se identificam com os valores apregoados pela companhia e se sentem valorizados e únicos dentro da organização.

Basta, então, fazer o câmbio de "empresa" para "Estado" – ou "Administração Pública". A ideia é perfeitamente aplicável no âmbito estatal para a realização do interesse público. A segurança mencionada pelo autor, disponibilizada ao servidor por meio da estabilidade adquirida após regular estágio probatório, pode ser um efetivo instrumento para a retenção de quadros qualificados dentro da Administração na realização dos interesses públicos.

8. Dificuldades para a reposição de talentos

Conforme as tarefas estatais se tornam mais complexas, servidores públicos habilidosos e qualificados ficam mais difíceis de serem substituídos, além do que o custo com o seu treinamento, até que atinjam a expertise daqueles, tende a subir, não apenas no tocante a gastos financeiros, mas mesmo o tempo de amadurecimento e apreensão desta capacidade aprimorada[316].

Daí a importância de se não perder os quadros já qualificados da Administração Pública, via treinamento ou experiência ou ambos, uma vez que, fora do serviço, já não

---

[315] FERRAZ, Eduardo. *Como reter os talentos na minha empresa?* Disponível em <http://exame.abril.com.br/pme/noticias/como-reter-os-talentos-na-minha-empresa> . Acesso em 04/2015. Sem destaques no original.

[316] MEIER, J. Kenneth. HICKLIN, Alisa. *Emploiyee turnover and Organizational Performance:* Testing a Hypothesis from Classical Public Administration. Disponível em < http://jpart.oxfordjournals.org/content/18/4/573.short>, p. 587. acesso em 04/2015.

contribuirão com sua qualificação para o desenvolvimento e aprimoramento da máquina pública.

Vale ressaltar, no entanto, que o raciocínio serve tanto para toda a gama de servidores públicos, independentemente da forma de provimento de seus cargos, quer por concurso público de provas ou provas e títulos, quer por nomeação a título precário (comissionados). Se são habilidosos no trato de suas funções, devem ser preservados em suas atribuições, independentemente do agrado do administrador superior de ocasião. De novo, a melhor qualificação (e consequente eficiência) do quadro de servidores é um dos mais relevantes fundamentos para sua manutenção dentro da Administração Pública.

9. Profissionalização no serviço público

A valorização do profissional é instrumento para que se tenha o melhor desempenho da função pública. Conquanto seja exigível serviço público regular e contínuo, a despeito das adversidades político-econômicas, é igualmente necessário que os seus agentes sejam qualificados e reconhecidos como tais. A escolha da função pública como profissão e carreira de vida deve vir acompanhada da busca pela excelência no desempenhar das funções.

Isto pode e deve ser realizado por meio da profissionalização do serviço público, que nada mais é do que a política de valorização e aperfeiçoamento dos quadros burocráticos da Administração Pública por meio de ações que a este fim sejam direcionadas.

Normalmente, pensa-se em políticas remuneratórias ou, simplesmente, maior remuneração como um equivalente pleno desta profissionalização. Embora importante – aliás, essencial para a seleção e manutenção de pessoal qualificado –, a sua efetiva profissionalização

> implica direito à remuneração justa pelo trabalho ofertado ao Estado; à organização sindical; à greve; ao ingresso meritório na função pública; à capacitação; à carreira; à promoção; ao acesso; às licenças; aos afastamentos

> para fins de capacitação; à percepção de vantagens pecuniárias decorrentes do aprimoramento profissional, entre outros[317].

Portanto, assim como não se esperam apenas boas intenções dos servidores públicos, mas trabalho e serviço de fato, o mesmo pode e deve ser exigido da Administração quando lida com seus recursos humanos, ou melhor, com seu capital humano, seus colaboradores mais íntimos.

Assim, a retenção dos quadros internos da Administração Pública passa não apenas pelo reconhecimento do bom serviço que prestem, mas também por meio de programas de incentivo à produtividade e à qualificação permanente, voltada à melhoria constante do serviço público.

Há algumas iniciativas que podem exemplificar esta afirmação. Na justificativa do projeto de lei que visava a atualização dos valores referentes aos vencimentos dos servidores do Poder Judiciário da União, o presidente do Supremo Tribunal Federal, autor da proposta, argumenta que a correção buscava afastar a defasagem remuneratória entre carreiras análogas dos Poderes, a qual trazia "maior rotatividade de servidores nos órgãos do Poder Judiciário da União com prejuízos no que se refere à celeridade e à qualidade da prestação jurisdicional"[318].

Ou seja, a própria Administração Pública reconhece a nocividade do *turnover* nos quadros do Poder Judiciário, raciocínio que se estende a todos os outros órgãos estatais.

E, para estancar tal maléfica rotatividade, busca tornar a remuneração mais atraente com vistas para a retenção dos ocupantes dos referidos cargos em suas funções, bem como manter sua atratividade financeira perante novos pleiteantes.

Esta é apenas uma das formas que proporcionam maior estabilidade nos quadros funcionais da Administração Pública, em conjunto com outras que, refletindo igualmente na compensação financeira dos agentes públicos, incentivam-nos a não apenas permanecerem à disposição do serviço público, mas também a aprimorarem-se em suas

---

[317] SILVEIRA, Raquel Dias da. *Profissionalização da função pública.* Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 67.

[318] BRASIL. Projeto de Lei n. 7.920/2015. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=EA12A41222EE721007FDAA4B785379F.proposicoesWeb1?codteor=1277044&filename=PL+7920/2014>. Acesso em 09/2015. O projeto de lei foi vetado integralmente pela Presidência da República.

atribuições. Na própria carreira dos servidores do Poder Judiciário da União retrorreferida, nos termos da Lei n. 11.416, de 15 de dezembro de 2006, há a previsão de adicionais de qualificação por ações de treinamento "em razão dos conhecimentos adicionais adquiridos em ações de treinamento, títulos, diplomas ou certificados de cursos de pós-graduação, em sentido amplo ou estrito, em áreas de interesse dos órgãos do Poder Judiciário"[319]. Na mesma lei, há a necessidade de cursos de reciclagem periodicamente para a manutenção de algumas destas vantagens, o que predispõe à retenção e aperfeiçoamento das técnicas e práticas já adquiridas[320].

Estudo de Lassance atesta a tendência de qualificação no serviço público observando o aumento da proporção de servidores do Executivo Federal entre setembro de 1995 e janeiro de 2015, indo de 27,9% com curso superior para 44,7%; de 2,3% de portadores de titulação de mestrado para 7,9% e; de 0,8% de doutores para 12,3%[321].

Outra possibilidade é a gratificação de produção, como no caso dos Procuradores Municipais de Salvador/BA, que pode resultar em acréscimo de até 200% no vencimento básico do cargo, conforme artigo 26, §1º, da Lei Complementar (Municipal) n. 03, de 18 de março de 1991. O incentivo à eficiência no desempenho da função é evidente: conforme haja um desempenho melhor, é atribuída uma determinada pontuação ao agente e, quanto maior o número de pontos, maior a percentagem de acréscimo no fim do mês.

Portanto, mecanismos de recompensa pelo esforço na melhoria da prestação dos serviços públicos por meio da qualificação e da eficiência no desempenho da própria função são capazes de reduzir a perda de bons colaboradores dentro da Administração Pública, além de incentivarem o aperfeiçoamento constante daqueles que nela já estão inseridos.

---

[319] Artigo 14, *caput*.
[320] Artigo 17, §3º, *idem*.
[321] *Serviço público federal brasileiro no século XXI: "inchaço" ou modernização e profissionalização?* Seminário Agenda Estratégica para o Brasil, sessão 8 – Capacidades estatais e relações Estado-sociedade. IPEA, 2015, p. 05. Disponível em <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/151005_sessao8>, acesso em 10/2015.

10. Liderança como processo de redução da incerteza do grupo

Dentro das teorias de administração geral, há uma que propugna a importância das interações entre os componentes da empresa chamada "teoria das relações humanas", formulada pelo norteamericano Elton Mayo (1880 – 1949). Graças ao desenvolvimento das ciências humanas, a necessidade de se democratizar a administração e os estudos comportamentais dos trabalhadores, adveio a ideia de *liderança* como essencial ao sucesso do empreendimento.

Nesta linha, liderança é visualizada como o processo permanente de se fazer as melhores escolhas para se atingir as metas da organização, uma vez que o grupo tende a apoiar como líder aquele que consegue desenhar rumos e aplicar as melhores soluções para os problemas, dando-lhes assistência e orientação[322].

Daí a importância da estabilidade dos líderes e subordinados, na medida em que as relações de confiança apenas surgem com o tempo e com as experiências compartilhadas de sucessos e aprendizagem com os fracassos. O espírito de grupo se fortalece na medida em que estas relações são fortalecidas e os colaboradores passam, então, a "vestir a camisa" da organização.

Mais: como estamos falando da Administração Pública, relembramos que o desejo de todos é que a qualidade de vida do cidadão melhore e assim se mantenha por muito tempo. Portanto, o desejo é de que as boas escolhas, as boas políticas e os bons resultados se prolonguem no tempo. Que as medidas acertadas sejam mantidas. Ora, ninguém melhor que aqueles que realizaram estas implementações bem sucedidas para mantê-las e até mesmo corrigi-las ao longo do tempo, conforme a dinâmica das circunstâncias assim o exija.

Dentro da Administração Pública, a liderança é aumentada (em correlação com a responsabilidade) na medida em que se sobe na cadeia hierárquica. Como são distintos entre si, a despeito de ocuparem o ponto mais alto dos cargos estatais, verifica-se que a estabilidade não lhes poderia ser aplicada de modo igual.

---

[322] CHIAVENATO, Idalberto. *Administração geral e pública*. 3. ed. Barueri: Manole, 2012, p.16.

Para os cargos providos por meio de eleição no âmbito do Poder Executivo, isto é, Presidência da República, Governo de Estado-membro e Prefeitura, a toda evidência, não se pode falar em estabilidade como direito ou mesmo como cultura a ser adotada, até mesmo diante da proibição de mais de uma reeleição consecutiva, dentro do sistema de governo presidencialista adotado no Brasil[323]. Nos cargos do Legislativo (Congresso Nacional, Assembleias Estaduais e Distrital e Câmara de Vereadores), entretanto, não há essa limitação de reeleição aos seus membros. Todos, porém, são portadores de mandato eletivo que, por essência, são temporários.

O Poder Judiciário destaca-se dos demais porque o provimento dos cargos mais altos não é feito mediante eleição, mas sim mediante concurso público ou indicação do Executivo competente (na esfera Estadual ou Federal), tornando-se seus membros vitalícios a partir da posse. É justamente o oposto dos primeiros, com visão de permanência, ainda que, embora se fale em vitaliciedade, ela não perdura até o fim da vida, mas no máximo até a idade de aposentação compulsória, aos 75 anos, para os Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União, conforme artigo 100 do Ato das Disposições Constitucionais. Estes não atuam em ações político-partidárias ou de governo, ao contrário dos demais.

No entanto, logo abaixo deles temos alguns agentes políticos, como Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais, e outros agentes públicos nomeados em comissão que podem, a despeito de sua indicação por (mera) confiança do agente nomeante, serem de grande valia mesmo para os que sucedem seus superiores, tendo em vista o tempo em que ocupam a função, objeto do presente estudo. Poderia ser mais eficiente para a Administração que sejam mantidos pelos novos dirigentes, caso se adequem ao direcionamento por eles dado, em suas propostas de governo.

Analisando a estabilidade ou perenidade dos quadros e o pernicioso *turnover*, é necessário analisar as consequências da hipótese oposta: o da instabilidade dos quadros da burocracia na Administração Pública. Vale dizer: qual seria o efeito de se retirar a estabilidade administrativa do servidor efetivo?

---

[323] Artigo 14, §5º, Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

Não é difícil antever os resultados que tal política poderia trazer. Reiterando as razões que levaram a Administração a conceder uma garantia específica aos seus servidores, inclusive o de estabilidade ou mesmo vitaliciedade, teríamos a volta do sistema de despojos ("*spoil system*") e do "*rent seeking*" na Administração Pública. Sem amarras que retenham aqueles que já estão inseridos nos quadros administrativos, não haveria impedimento para aqueles que, sob a justificativa da unção popular pelo voto ou da aprovação em concurso público de provas e títulos, ou mesmo da unção advinda por intermédio de qualquer dos dois primeiros, viessem a modificar todo um quadro de colaboradores dentro da repartição sem o menor pudor ou justificativa. Poderiam alterar a seu bel prazer todos os componentes do órgão no qual se inserem, sem qualquer resguardo com o interesse geral do Ente que representam.

Talvez alguns argumentassem que isto poderia ser impedido por meio da necessária motivação dos atos administrativos, até mesmo como princípio científico notadamente reconhecido por doutrina, lei e jurisprudência. No entanto, a assertiva não se sustenta, na medida em que temos atos discricionários que prescindem de qualquer motivação, como o preenchimento de cargos em comissão, postos à disposição do agente legalmente investido de poder para tanto. Ou mesmo que tal motivação fosse exigida, termos vagos como "interesse público", "razões políticas" e similares poderiam dar sustentação aos atos de substituição de toda a máquina com pessoas competentes *ou não*. Ou ainda a substituição devidamente motivada por razões técnicas ou legalmente justificadas que, ainda assim, trariam consigo toda a carga negativa que a remoção de agentes acostumados à tarefa traz, como custos de treinamento, realocação de talentos, dispêndio com substituições etc – os custos do já mencionado *turnover*.

Lembremos que, especialmente no tocante aos cargos eletivos, o período do mandato é curto (de oito anos para Senadores da República, o maior deles), quando se têm em mente os objetivos maiores do Estado e da própria Administração. A alternância da base toda vez que a cúpula mudasse não se sustentaria em longo prazo porque a visão de todo o aparato público (e não apenas da cúpula) seria cambiável ao longo do tempo. Os prejuízos para a continuidade de bons programas sociais ou obras iniciados por adversários, por exemplo, seriam descontinuados em nome da disputa partidária. A

vontade de imprimir novas ideias e novos procedimentos, para desvincular a antiga Administração da nova, seria prática recorrente.

Veja-se, portanto, que a perenidade dos quadros, quer celetistas, quer estatutários, quer comissionados, podem influenciar positivamente no desempenho das funções estatais. Um quadro perene de servidores públicos que tenham passado por uma rígida e notória qualificação – pela via do mérito, portanto –, quer pelo concurso público de provas ou provas e títulos, quer pela deferência e preferência técnica aos indicados por confiança do agente nomeante, ao serem colocados em posição de participação ativa nos rumos da organização, com constante investimento em seu aperfeiçoamento e capacitação, bem como sendo motivados por vias positivas (recompensas) e também pela fiscalização e cobrança de desempenho em metas (“punição”).

CONCLUSÃO

O Estado organizado presta serviços públicos por meio de sua Administração (Pública) atuando por meio de pessoas que compõem a burocracia estatal.

Estas pessoas, pelo *munu*s que exercem ou pela natureza do ente que as contrata, estão sob regramento específico e diferenciado das relações de trabalho que caracterizam os demais contratos de trabalho.

Uma destas características é a da estabilidade de parte do seu aparato de trabalhadores. Trata-se de um direito pensado tanto para defesa do próprio Estado especialmente contra seus inimigos internos (patrimonialismo, nepotismo e empreguismo político-partidário), mas também como forma de proteção do trabalho do colaborador contra dispensas arbitrárias ou mesmo como atrativo em relação a carreiras análogas no mundo privado.

Todavia, a crescente exigência das realizações estatais, outrora meras promessas escritas em diplomas normativos, fez com que a gestão do patrimônio público buscasse cada vez mais a otimização. A gestão do erário, finito, exigia o melhor custo-benefício alcançável.

Ora, vendo o mundo empresarial – despido das concessões e benesses que o Estado (e sua Administração Pública) usufrui – progredindo e se desenvolvendo com o passar do tempo, pensou-se em imitar os comportamentos do mundo corporativo que houvessem trazido este positivo aperfeiçoamento de suas práticas e atuações, com as adaptações que eventualmente se fizessem necessárias.

Uma destas ideias foi o parâmetro de “eficiência” adotado neste sistema de gerenciamento, ou, melhor dizendo, de administração, tanto de recursos materiais quanto humanos, para o aperfeiçoamento dos procedimentos e da melhoria dos processos internos, com reflexos positivos na atuação externa da Administração, objetivo final dela e da Constituição Federal que a moldou.

Com a transmutação da Administração burocrática para uma Administração gerencial, uma das medidas equivocadamente propostas foi a de “flexibilização” da estabilidade de seus funcionários, reflexo do quanto adotado na iniciativa privada, possibilitando a liberdade de contratação e desligamento de seus quadros, bem como com vistas ao fim da “preguiça” e do “comodismo” de seus ocupantes, veladamente tidos por responsáveis pela má prestação dos serviços públicos.

Para tanto, a adoção de mecanismos de avaliação perenes e a substituição de determinados trabalhadores sob um regime mais rígido (estatutário) para outro menos rígido (trabalhista), ou mesmo de rigidez alguma (terceirizados), buscaram dar resposta à sociedade de que estariam livrando o serviço público daqueles que invocavam “direitos” para não prestar o serviço de qualidade superior verificado nas empresas.

Ocorre que esta visão trazida pela última Reforma Administrativa apenas elegeu seus culpados preferidos, os servidores públicos, deixando transparecer a vontade punitiva maior do que a de se atingir a eficiência constitucionalizada. Deixou-se de acolher, na realidade, a mudança de paradigma verificada no mundo corporativo na qual se espelhou: a de retenção de seus quadros.

Na Administração Pública, o ingresso, via de regra, se faz pelo mérito. Comparativamente, as indicações de fundo subjetivo ainda são a exceção, a reforçar a tese de que os quadros burocráticos são, sim, formados por pessoas que se destacam (ou se destacariam) no mercado de trabalho privado, sendo recursos (*assets*) escassos e valiosos a serem adequadamente aproveitados e burilados – e não extirpados.

A manutenção e valorização dos quadros já qualificados e experimentados dentro da Administração Pública não apenas correspondem ao que a mais moderna doutrina gerencial do mundo privado propõe, mas também atinge precisamente o que a eficiência ora esculpida como diretriz constitucional almeja.

Contrariamente, o quadro de inconsistência de recursos humanos (“*turnover*”), quer dentro das empresas, quer dentro do Estado, revela-se dispendioso e caro ao longo do tempo, com impacto negativo na eficiência da organização pública ou privada, indo de

encontro a algumas propostas iniciais do que se propugnou como “melhor prática de gestão” no Brasil.

Evidentemente que essa estabilidade envolve também alguma gradação, longe de absolutismos ou dogmas. Para as atividades exclusivas de Estado, é imperativo de eficiência e da própria existência de atuações que tais. Para as atividades de suporte (atividades-meio), ao revés, ela não se justificaria. Para as atividades empresariais do Estado, em (propostas) vias de extinção, o regime de trabalho da iniciativa privada, o qual, a despeito da inexistência da estabilidade como direito, também se vale da cultura de retenção dos quadros de colaboradores de alta expressão intelectual e gerencial.

Ademais, para os irremediáveis casos de comodismo e baixa produtividade, já constavam desde antes da propugnada reforma gerencial os instrumentos de avaliação e eventual exclusão de seus agentes da burocracia estatal. Aliás, aponta-se a inércia estatal na regulação da proposta avaliação periódica de desempenho, passadas quase duas décadas de sua previsão.

Em suma, constata-se que a manutenção dos quadros burocráticos – estabilidade – revela-se medida positiva na consecução do ideal de eficiência na Administração Pública brasileira.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado.* 16. ed. São Paulo: Método, 2008.

ALEXY, Robert. *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais.* São Paulo: Malheiros, 2008.

AMATO, Pedro Muñoz. *Introdução à teoria geral de Administração Pública.* 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

ANJOS, André Gustavo Cosme dos. *Absenteísmo nas organizações:* O caso da Saúde Excelsior. Disponível em < http://br.monografias.com/trabalhos3/absentismo-nas-organizacoes-caso-saude/absentismo-nas-organizacoes-caso-saude.shtml>. Acesso em 04/2015.

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho*. 2. ed. São Paulo: Cortez.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo.* 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

ÁVILA, Humberto. Moralidade, razoabilidade e eficiência na atividade administrativa. *Rede:* Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, n. 4, out./dez. 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-4-OUTUBRO-2005-HUMBERTO%20AVILA.pdf>. Acesso em 03/2015.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo.* 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1974, vol. II.

BARROSO, Luis Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo.* 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Princípio constitucional da eficiência administrativa.* 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo:* direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política.* 7. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995. vol. 1 e 2.

BORTOLETO, Leandro. *Direito administrativo.* Salvador: Jvs Podivm, 2012.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *A Nova política de recursos humanos*. Brasília: MARE, 1997, p. 12, 52 p.. (Cadernos MARE da reforma do estado; c. 11).

BRASIL. Projeto de Lei n. 7.920/2015. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=EA12A41222EE721007FDAA4B785379F.proposicoesWeb1?codteor=1277044&filename=PL+7920/2014 >. Acesso em 09/2015.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A estabilidade desejada.* Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Articles/1995/768.Estabilidade_Desejada.pdf> . Acesso em 07/2014.

_____; SPINK, Peter Kevin (orgs). *Reforma do Estado e administração pública gerencial.* 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

_____; SPINK, Peter Kevin. *Reforma do Estado e administração pública gerencial.* 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional.* 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAETANO, Marcelo. *Princípios fundamentais do Direito Administrativo.* Coimbra: Almedina, 1977.

CAMPOS, Edmundo (organização e tradução). *Sociologia da Burocracia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

CARDOSO, Jair Aparecido. *A Estabilidade no Direito do Trabalho.* São Paulo: LTr, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo.* 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CASTELLS, Antoni; DURÁN, José M. (coords.) *Las nuevas fronteras del sector público ante la globalización.* Madrid: Marcial Pons, 2004.

CASTRO, Araujo. *Estabilidade de funccionarios publicos.* Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1917.

CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. *Tratado de Sciencia da Administração e Direito Administrativo.* 3. ed. Rio de Janeiro: Jacinto R. dos Santos Livreiro-Editor, 1914.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *O funcionário público e o seu regime jurídico.* Rio de Janeiro: Borsoi, 1958.

CHIAVENATO, Idalberto. *Administração de recursos humanos:* fundamentos básicos. Barueri: Manole, 2009.

_____. *Administração geral e pública.* 3. ed. Barueri: Manole, 2012.

_____. *Gestão de pessoas:* O novo papel dos recursos humanos nas organizações. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

COELHO, Diogo Ramos. *As lições de House of Cards sobre política.* Disponível em <http://mercadopopular.org/2014/02/as-licoes-de-house-of-cards-sobre-politica/> . Acesso em 03/2014.

COLTRO, Alex. *A burocracia:* organizações e tipologias. ESALQ-USP. (2006). Disponível em <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.economia.esalq.usp.br%2Fintranet%2Fuploadfiles%2F1075.doc&ei=w6bRUuoyxLSwBMKogIAM&usg=AFQjCNENg3Cb2izaLP_BrwwACh6AtKu4Yg&sig2=clXd3jvcxbw19vgrdhV6yA&bvm=bv.59026428,d.cWc>. Acesso em 04/2014.

COOPER, Cary L.; PERVIN, Lawrence A. *Personality.* Critical Concepts in Psychology. Taylor & Francis: EUA, 1998, vol. 4.

COUTINHO, Ana Luísa Celino. *Servidor público:* reforma administrativa, estabilidade, empregado público, direito adquirido. Curitiba: Juruá, 2012.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de direito administrativo.* Rio de Janeiro: Forense, 1995.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito administrativo.* 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado.* 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo.* 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DINIZ, Maria Helena. *Lei de introdução ao código civil brasileiro interpretada.* São Paulo: Saraiva, 1994.

_____. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988.* 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

EDITORA SARAIVA. *VADE Mecum Saraiva*. Colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt, Livia Céspedes. 10. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder.* Formação do patronato político brasileiro. 3. ed. Porto Alegre: *O Servidor Público e a Reforma Administrativa* Globo, 2001.

FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral:* previsão, organização, comando, coordenação, controle. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

FERRAZ, Eduardo. *Como reter os talentos na minha empresa?* Disponível em <http://exame.abril.com.br/pme/noticias/como-reter-os-talentos-na-minha-empresa> . Acesso em 04/2015

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988.* São Paulo: Saraiva, 1990.

FERREIRA, Caio Márcio Marini Ferreira. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*, ano 47, volume 120, n. 3, p. 27, set-dez, 1996.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*, 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

FRIEDMAN, Milton. *There's no such thing as a free lunch.* EUA: Open Court Publishing Co, 1977.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo.* 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GRAEF, Aldino. *Cargos em Comissão e Funções de Confiança:* Diferenças conceituais e práticas. Disponível em: <http://www.estatuto.ufu.br/sites/estatuto.ufu.br/files/cargo-funcao-vs-funcoes-confianca.pdf> . Acesso em 04/2014.

GURGEL, Cláudio Roberto Marques. *Graduação em administração pública* – pode-se formar um servidor público? Disponível em < http://master.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/graduacao_em_adm_publica_podese_formar_servidorpublico.pdf>. Acesso em 08/2015.

_____. Reforma do Estado: Weber e a estabilidade. *Revista Archetypon*, Rio de Janeiro: Cândido Mendes, ano 4, n. 10, 1995.

HAUSEN, Ivan Zanoni. *Da estratégia:* o patamar do triunfo. Brasília: Thesaurus, 2002.

HERZBERG, Frederick. *Work and nature of man.* Cleveland: World Publishing Company, 1966.

IBOPE. *Índice de confiança social.* 2013. Disponível em <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/paginas/cai-a-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes-.aspx>. Acesso em 08/2013.

KÜMPEL, Vitor Frederico. *Introdução ao estudo do direito.* São Paulo: Método, 2007.

LASSANCE, Antonio. *Serviço público federal brasileiro no século XXI: "inchaço" ou modernização e profissionalização?* Seminário Agenda Estratégica para o Brasil, sessão 8 – Capacidades estatais e relações Estado-sociedade. IPEA, 2015. Disponível em <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/151005_sessao8>, acesso em 10/2015.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LOPES, Luciana. *5 coisas que House of Cards pode ensinar sobre política.* Disponível em <http://liberzone.com.br/5-coisas-que-house-of-cards-pode-ensinar-sobre-politica/> . Acesso em 03/2014.

LOPEZ, Felix; BUGARIN, Maurício; BUGARIN, Karina. Rotatividade nos cargos de confiança da administração federal brasileira (1999-2013). *Revista do Serviço Público,* Brasília 65 (4): 439-461, out/dez 2014.

MAcRAE, Donald Gunn. *As ideias de Weber.* Tradução de Álvaro Cabral. São Paulo: Cultrix, Editora da Universidade de São Paulo, 1975.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. *Servidor público na atualidade.* 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. *O Servidor Público e a Reforma Administrativa.* Rio de Janeiro: Forense, 2008.

MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luís Otávio. *Programas Sociais:* efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. IPEA: Rio de Janeiro, 2001. Disponível em <http://www.ufjf.br/especializacaofisioto/files/2010/03/efetividade-efici%C3%AAncia-e-efic%C3%A1cia-em-programas-sociais.pdf>. Acesso em 04/2014.

MARCH, James Gary. SIMON, Herbert Alexander. *Organizations*. 2. ed. New York: Wiley-Blackwell, 1993.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *A bipolaridade do direito administrativo e sua superação.* Artigo disponibilizado em classe. 10/2013.

MARTINEZ PEREZ, Caio Frederico Fonseca. *Princípio constitucional da eficiência, efetividade da tutela jurisdicional e responsabilidade do Estado-juiz*. 2011. 112 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, 2011.

MASCARO, Alysson Leandro. *Filosofia do direito.* São Paulo: Atlas, 2010.

MASLOW, Abraham Harold. *A theory of human motivation*. *In:* COOPER, Cary L.; PERVIN, Lawrence A. *Personality.* Critical Concepts in Psychology. Taylor & Francis: EUA, 1998, p. 174, vol. 4.

MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de Administração Pública:* foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2008.

MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo.* São Paulo: Saraiva, 2011.

McGREGOR, Douglas Murray. *The human side of enterprise. In:* SHAFRITZ, Jay M. OTT, J. Steven. JANG, Yong Suk. *Classics of Organization Theory*. 8. ed. Stamford: Cengage Learning, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro.* 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MENDIETA, Manuel Villoria. *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa.* Madrid: Tecnos, 2002.

MISES, Ludwig Von. *Bureaucracy*. New Haven: Yale University Press, 1944.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. Baron de La Brède et de. *O espírito das leis.* Tradução de Pedro Vieira Mota. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

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

MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de direito constitucional.* 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

_____. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno***.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

_____. *Regime jurídico único dos servidores públicos na constituição de 1988.* 2. e. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1991.

MOTTA, Fabrício (coord). *Concurso público e Constituição.* Belo Horizonte: Fórum, 2007.

NADER, Paulo**.** *Filosofia do direito.* 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo.* 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. Por um Direito Administrativo consetâneo: (re)pensar os paradigmas de modernização do Estado. Estado de Direito: Porto Alegre, n. 37, ano VII, 2012.

_____. *Reforma administrativa e burocracia:* impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012.

OCA, Santiago Barajas Montes de. *Conceptos básicos del derecho del trabajo.* México: Colección Popular, 1995.

ORTIZ, Gaspar Ariño. *Lecciones de administración y políticas públicas*. Madrid: Iustel, 2011.

OSS, Arthur M. Do we have a new industrial feudalism? *Am. Econ. Rev*. 48: 903-20, 1958.

O'TOOLE JR, Laurence; J. MEIER, Kenneth J. Plus ça Change: Public Management, Personnel Stability, and Organizational Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 13, no. I, 2003.

PARADA, Ramón. *Derecho del empleo público.* Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Madrid: Marcial Pons, 2007.

PARTIDOS pressionam por indicações para o segundo escalão do governo. Disponível em: < http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/01/partidos-pressionam-por-indicacoes-para-o-segundo-escalao-do-governo.html>. Acesso em 06/2015.

PESSOA, Robertônio dos Santos. *Curso de Direito Administrativo Moderno.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PESTANA, M. *Direito administrativo brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

POLLITT, Christopher. *Managerialism and the public services.* Oxford: Basil Blackwell, 1990.

PREFEITO Haddad substitui subprefeitos técnicos por aliados políticos", 18/07/2014 – Cotidiano – Folha de São Paulo. Disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/07/1487720-haddad-troca-subprefeitos-tecnicos-por-aliados-politicos.shtml>. Acesso em 06/2015.

PRICE, James L. *International Journal of Manpower*, MCB University Press, 0143-7720, n. 4/5/6, vol. 18, p. 305-558, 1997.

_____. *The study of turnover.* Iowa State University Press: 1977.

QUEIROZ, Isis. *Burocracia X Eficiência:* O princípio do formalismo moderado como ferramenta de eficiência na Gestão Pública. Disponível em < http://isisqueiroz.jusbrasil.com.br/artigos/112105696/burocracia-x-eficiencia-o-principio-do-formalismo-moderado-como-ferramenta-de-eficiencia-na-gestao-publica>. Acesso em 10/2015.

RAMÍREZ-ESCUDERO, Daniel Sarmiento. *El control de proporcionalidad de La actividad administrativa*. Valencia: Tirant lo blanch, 2004.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da Administração Pública.* Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. *Introdução à gestão pública*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *La teoria general Del derecho administrativo como sistema.* Objeto y fundamentos de La construcción sistemática. Prólogo de Antonio López Pina. Trad. Mariano Bacigalupo et al. Madrid: Marcial Pons, 2003.

SELZNICK, Philip. *TVA and the Grass Roots*: a study in the Sociology of Formal Organization. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1949.

SILVA, Carlos Medeiros. *Os funcionários públicos e a Constituição.* Conferência pronunciada no DASP em 30 de julho de 1953. p. 13. Disponível em < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/12976/11857>. Acesso em 04/2015.

SILVEIRA, Raquel Dias da. *Profissionalização da função pública.* Belo Horizonte: Fórum, 2009.

STF. *Projeto de Lei n. 7.920/2014.* Altera dispositivo da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, Plano de Carreira dos Servidores do Poder Judiciário da União e dá outras providências. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=622067>. Acesso em 08/2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Notícias STF*. <http://m.stf.jus.br/portal/noticia/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=94709>. Acesso em 03/2014.

SWISHER, Carl Brent. *Historic decisions of the Supreme Court*. 2. ed. Malabar,Fl: Robert E. Krieger Publishing Company, 1986.

TAYLOR, Frederick Winslow. *The Principles of Scientific Management.* Disponível em <http://www.fordham.edu/halsall/mod/1911taylor.html> . Acesso em 04/2014.

VILLA-VERDE FILHO, Erasto. Erasto. A estabilidade no serviço público em face da proposta do governo 'FHC' de 'flexibilizá-la'. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 34, nº 134, p. 197, abr/jun. 1997.

WEBER, Max. *Economia y sociedad.* México-Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1944. vol. I e II.

_____. *A política como vocação.* Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/Cursos/09.08.Weber,A_politica.pdf>. Acesso em 03/2014.

WILSON, Woodrow. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, vol. 2, n. 2, jun. 1887.

ANEXOS

Anexo 1

Tabela 1.12 - Relação entre Despesa com Pessoal [1] e Receita Corrente Líquida da União [2]							
Exercícios	**Despesa Líquida de Pessoal - R$ bilhões**	**Receita Corrente Líquida - R$ bilhões**	**Despesa Pessoal / Receita Corrente Líquida (%) [3]**	**Receita Corrente da União - R$ bilhões**	**Despesa Pessoal / Receita Corrente da União (%)**	**PIB-Nominal Brasileiro em Valores correntes.**	**% de Desp. Pes. x PIB.**
Acumulado em 1995	**37.889,20**	**69.574,40**	**54,5**	**127.093,60**	**29,8**	**705.641**	**5,40%**
Acumulado em 1996	**40.900,90**	**85.038,10**	**48,1**	**155.830,00**	**26,2**	**857.857**	**4,80%**
Acumulado em 1997	**44.529,70**	**96.324,60**	**46,2**	**175.269,90**	**25,4**	**955.464**	**4,70%**
Acumulado em 1998	**47.946,60**	**112.415,40**	**42,7**	**200.455,30**	**23,9**	**1.005.986**	**4,80%**
Acumulado em 1999 [4]	**49.114,30**	**129.141,60**	**38**	**218.021,00**	**22,5**	**1.092.276**	**4,70%**
Acumulado em 2000 [5, 6 e 7]	**55.429,70**	**145.110,60**	**38,2**	**252.518,50**	**22**	**1.202.377**	**4,80%**
Acumulado em 2001	**58.915,00**	**167.739,10**	**35,1**	**289.410,90**	**20,4**	**1.316.318**	**5,00%**
Acumulado em 2002	**64.379,80**	**200.927,20**	**32**	**343.075,00**	**18,8**	**1.491.183**	**5,00%**
Acumulado em 2003	**70.213,90**	**224.920,10**	**31,2**	**384.447,00**	**18,3**	**1.720.069**	**4,60%**
Acumulado em 2004	**79.959,90**	**264.353,00**	**30,2**	**450.590,00**	**17,7**	**1.958.705**	**4,60%**
Acumulado em 2005	**82.757,60**	**303.015,80**	**27,3**	**527.324,60**	**15,7**	**2.171.736**	**4,60%**
Acumulado em 2006	**102.496,70**	**344.731,20**	**29,7**	**584.067,50**	**17,5**	**2.409.803**	**4,80%**
Acumulado em 2007	**112.596,10**	**386.682,70**	**29,1**	**658.884,40**	**17,1**	**2.718.032**	**4,70%**
Acumulado em 2008	**130.636,90**	**428.563,30**	**30,5**	**754.735,50**	**17,3**	**3.107.531**	**4,60%**
Acumulado em 2009	**149.648,80**	**437.199,40**	**34,2**	**775.406,80**	**19,3**	**3.328.174**	**5,00%**
Acumulado em 2010	**166.590,50**	**499.866,60**	**33,3**	**890.137,00**	**18,7**	**3.886.835**	**4,70%**
Acumulado em 2011	**179.257,80**	**558.706,40**	**32,1**	**1.029.613,50**	**17,4**	**4.374.765**	**4,50%**
jan/12	14.175,80	75.442,60	18,8	114.840,70	12,3	**4.713.096**	**4,30%**

Fev	13.229,30	40.572,30	32,6	80.063,50	16,5	**5.157.569**	**4,30%**
Mar	14.172,80	49.815,50	28,5	88.876,50	15,9	**5.521.256**	**4,30%**
Abr	14.034,40	57.920,60	24,2	99.149,40	14,2	**0**	**0,00%**
Mai	14.339,60	40.008,10	35,8	83.672,30	17,1	**0**	**0,00%**
Jun	18.227,70	43.019,70	42,4	82.829,60	22	**0**	**0,00%**
Jul	14.270,10	74.690,80	19,1	115.220,40	12,4	**0**	**0,00%**
Ago	14.275,80	43.394,00	32,9	84.983,50	16,8	**2.836.327**	**4,30%**
Set	14.326,10	47.653,40	30,1	84.950,20	16,9	**0**	**0,00%**
Out	14.462,50	56.026,50	25,8	95.364,80	15,2	**0**	**0,00%**
Nov	22.085,00	39.722,90	55,6	85.932,90	25,7	**0**	**0,00%**
Dez	17.762,90	48.667,00	36,5	118.833,60	14,9	**0**	**0,00%**
Acumulado em 2012	**185.362,00**	**616.933,30**	**30**	**1.134.717,30**	**16,3**	**4.713.096**	**4,30%**
jan/13	15.419,50	83.799,60	18,4	126.842,00	12,2		
Fev	14.565,10	30.646,60	47,5	79.486,80	18,3		
Mar	15.032,60	45.023,70	33,4	84.923,80	17,7		
Abr	15.022,50	68.506,40	21,9	106.198,20	14,1		
Mai	15.856,60	46.414,90	34,2	93.717,80	16,9		
Jun	20.092,40	49.374,30	40,7	92.472,50	21,7		
Jul	15.656,90	64.091,60	24,4	104.385,10	15		
Ago	15.778,00	45.534,60	34,7	90.745,60	17,4		
Set	15.659,40	48.986,60	32	90.630,50	17,3		
Out	15.975,00	59.808,00	26,7	102.448,20	15,6		
Nov	23.877,90	59.427,70	40,2	107.515,30	22,2		
Dez	21.210,30	54.480,30	38,9	140.280,00	15,1		
Acumulado em 2013	**204.146,10**	**656.094,20**	**31,1**	**1.219.645,80**	**16,7**	**5.157.569**	**4,30%**
Jan	17.227,60	92.007,95	18,7	132.695,10	13		
Fev	16.351,50	37.505,38	43,6	89.524,20	18,3		
Mar	16.800,70	54.441,96	30,9	96.970,20	17,3		
Abr	16.724,10	66.219,29	25,3	111.486,70	15		
Mai	17.143,00	42.201,35	40,6	92.579,60	18,5		
Jun	21.837,40	49.144,24	44,4	94.449,10	23,1		
Jul	17.208,90	62.319,49	27,6	105.825,80	16,3		
Ago	16.803,70	50.113,69	33,5	98.848,10	17		
Set	16.773,90	46.818,24	35,8	91.865,30	18,3		
Out	16.794,40	59.627,44	28,2	105.702,10	15,9		
Nov	26.206,20	46.739,50	56,1	98.935,50	26,5		
Dez	20.767,30	34.439,68	60,3	124.398,50	16,7		
Acumulado em 2014	**220.638,80**	**641.578,20**	**34,4**	**1.243.280,10**	**17,7**	**5.521.256**	**4,30%**

Jan	20.095,70	89.176,82	22,5	132.283,90	15,2		
Fev	18.787,40	39.085,56	48,1	91.580,70	20,5		
Mar	19.632,40	57.466,66	34,2	103.123,40	19		
Abr	19.085,20	65.374,62	29,2	115.074,20	16,6		
Mai	19.493,50	50.799,78	38,4	102.495,20	19		
Jun	25.299,00	51.115,56	49,5	99.313,20	25,5		
Acumulado em 2015 *	**122.393,20**	**353.018,99**	**34,7**	**643.870,70**	**19**	**2.836.327**	**4,30%**
Média em 2015	**20.398,90**	**58.836,50**	**37**	**107.311,80**	**19,3**		
Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal -SIAFI, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. Os dados foram apurados pelo critério de competência.							
2- Valores apurados pelo critério de competência.							

Fonte: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2015/151210_bol232_ago2015_parte_i.zip> . Acesso em 10/2015.

Anexo 2

Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2015.

Constituição Federal	Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2015	Emenda nº 3 – CCJ (Substitutivo)	Emenda nº 4 – Plen ao Substitutivo da CCJ	Emenda nº 5 – Plen ao Substitutivo da CCJ	Subemenda à Emenda nº 5 – Plen
	Altera o art. 37 da Constituição Federal, para restringir a quantidade de cargos em comissão na administração pública e estabelecer processo seletivo público.	Altera a Constituição Federal, para restringir a quantidade de cargos em comissão na administração pública e estabelecer processo seletivo público na admissão de seus ocupantes e para disciplinar o pagamento do adicional ou prêmio de produtividade aos servidores públicos.			
	As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:	As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:			
	Art. 1º O art. 37 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:	**Art. 1º** A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:			
			Dê-se, ao inciso V do art. 37 da Constituição Federal, alterando pelo art. 1º do Substitutivo da CCJC à PEC nº 110, de 2015, a seguinte redação:	Dê-se, à alínea "a" do inciso V do art. 37 da Constituição Federal, na forma do art. 1º do Substitutivo da CCJC à PEC n° 110, de 2015, a seguinte redação:	Dê-se, ao inciso V do art. 37 e ao art. 39 da Constituição Federal, alterando pelo art. 1º do Substitutivo da CCJC à PEC n° 110, de 2015, acatada parcialmente a emenda nº 4 e integralmente a emenda

Constituição Federal	Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2015	Emenda nº 3 – CCJ (Substitutivo)	Emenda nº 4 – Plen ao Substitutivo da CCJ	Emenda nº 5 – Plen ao Substitutivo da CCJ	Subemenda à Emenda nº 5 – Plen
					nº 5, a seguinte redação:
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 e, também, ao seguinte:	"**Art. 37.**	**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, eficiência e meritocracia e, também, ao seguinte:	"**Art. 37.**	"**Art. 37.**	**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, eficiência e meritocracia e, também, ao seguinte:
....	....	.....	.....		
		.....			
V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de	V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento,	V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, observadas as seguintes regras:	V- as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, observadas as seguintes regras:	V-	V- as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, observadas as seguintes regras:

Constituição Federal	Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2015	Emenda nº 3 – CCJ (Substitutivo)	Emenda nº 4 – Plen ao Substitutivo da CCJ	Emenda nº 5 – Plen ao Substitutivo da CCJ	Subemenda à Emenda nº 5 – Plen
direção, chefia e assessoramento;	observadas as seguintes regras:				
	a) ressalvados os casos de assessoramento direto aos detentores de mandato eletivo, aos Ministros de Estado, Secretários de Estado e Secretários Municipais, a quantidade dos cargos em comissão não poderá superar um décimo dos cargos efetivos de cada órgão ou entidade;	a) ressalvados os casos de assessoramento direto aos detentores de mandato eletivo, aos Ministros de Estado, Secretários Estaduais, Secretários Distritais e Secretários Municipais, a quantidade dos cargos em comissão não poderá superar:	a) a quantidade dos cargos em comissão não poderá superar:	a) ressalvados os casos de assessoramento direto aos detentores de mandato eletivo, aos Ministros de Estado, Secretários de Estado e Secretários Municipais, a quantidade dos cargos em comissão não poderá superar, em cada órgão ou entidade:	a) ressalvados os casos de assessoramento direto aos detentores de mandato eletivo, aos Ministros de Estado, Secretários de Estado e Secretários Municipais, bem como os dirigentes máximos das autarquias e fundações públicas, a quantidade dos cargos em comissão não poderá superar, em cada órgão ou entidade:
		1 – 10% (dez por cento) dos cargos de provimento efetivo, no âmbito da União;	1 - 5% (cinco por cento) dos cargos de provimento efetivo, no âmbito da União;		
		2 – 20% (vinte por cento) dos cargos de provimento efetivo, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal;	2 - 10% (dez por cento) dos cargos de provimento efetivo, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal;		1 – 10% (dez por cento) dos cargos de provimento efetivo, no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal;
		3 – 30% (trinta por cento) dos cargos de provimento efetivo, no âmbito dos Municípios.	3- 15% (quinze por cento) dos cargos de provimento efetivo, no âmbito dos Municípios.		2- 15% (quinze por cento) dos cargos de provimento efetivo, no âmbito dos Municípios.
	b) observada a ressalva contida na alínea a, no mínimo a metade dos cargos em comissão deverá	b) observada a ressalva contida na alínea a, no mínimo a metade dos cargos em comissão deverá ser preenchida por servidores ocupantes de cargo	b) no mínimo sessenta por cento dos cargos em comissão em cada órgão ou entidade deverá ser preenchido por servidores de carreira, ocupantes de		b) observada a ressalva contida na alínea "a", no mínimo 50% (cinquenta por cento) dos cargos em comissão deverá ser preenchida por servidores de cargo

Constituição Federal	Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2015	Emenda nº 3 – CCJ (Substitutivo)	Emenda nº 4 – Plen ao Substitutivo da CCJ	Emenda nº 5 – Plen ao Substitutivo da CCJ	Subemenda à Emenda nº 5 – Plen
	ser preenchida por servidores ocupantes de cargo efetivo do respectivo órgão ou entidade;	efetivo do respectivo órgão ou entidade;	cargo efetivo de órgão ou entidade do respectivo ente estatal.		efetivo do respectivo ente estatal.
	c) o provimento dos cargos em comissão e funções de confiança será precedido de processo seletivo público, na forma da lei, que preverá critérios de seleção baseados nos conhecimentos técnicos, nas capacidades e nas habilidades específicas dos candidatos.	c) o provimento dos cargos em comissão e funções de confiança será: 1 – precedido de processo seletivo público simplificado, no qual deverão ser obrigatoriamente aferidas a escolaridade necessária, os conhecimentos técnicos, a capacidade, as habilidades específicas e a experiência para o seu desempenho, para cinquenta por cento das vagas;	c) o provimento de funções de confiança será precedido de processo seletivo simplificado, no qual deverão ser obrigatoriamente aferidas a escolaridade necessária, os conhecimentos técnicos, a capacidade, as habilidades específicas e a experiência para o seu desempenho e a correlação entre a natureza das atribuições legais dos cargos efetivos com as competências dos respectivos órgãos e unidades administrativas.		c) o provimento das funções de confiança será precedido de processo seletivo, no qual deverão ser obrigatoriamente auferidas a escolaridade necessária, os conhecimentos técnicos, a capacidade, as habilidades específicas e a experiência para seu desempenho e a correlação entre a natureza das atribuições legais dos cargos efetivos com as competências dos respectivos órgãos e unidades administrativas.
		2 – de livre designação e dispensa, no caso das funções de confiança, e de livre nomeação e exoneração, no caso dos cargos em comissão, para os demais;	c) serão de livre nomeação e exoneração, exclusivamente, os cargos em comissão diretamente subordinados aos titulares de Mandato eletivo, de Ministros de Tribunais Superiores, dos Tribunais de Justiça dos Estados, do Procurador-Geral da República, de membros dos Tribunais de Contas, de Ministro de Estado, Secretário de		

Constituição Federal	Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2015	Emenda nº 3 – CCJ (Substitutivo)	Emenda nº 4 – Plen ao Substitutivo da CCJ	Emenda nº 5 – Plen ao Substitutivo da CCJ	Subemenda à Emenda nº 5 – Plen
			Estado, Secretário Municipal, e os de dirigente máximo de autarquias e fundações públicas e respectivos assessores imediatos.		
			d) ressalvado o disposto na alínea "c", o provimento de cargos em comissão observará a escolaridade necessária, os conhecimentos técnicos, a capacidade, as habilidades específicas e a experiência para o seu desempenho, e, quando se tratar de cargos a ser provido por titular de cargo efetivo, ainda, a correlação de atribuições e níveis de responsabilidade das classes de cargos efetivos com o nível de complexidade e responsabilidade das atribuições dos cargos em comissão e a qualificação para o seu exercício mediante a participação em cursos ministrados por escolas de governo."		d) o provimento de cargos em comissão observará a escolaridade necessária, os conhecimentos técnicos, a capacidade, as habilidades específicas e a experiência para o seu desempenho, e, quando se tratar de cargos a ser provido por titular de cargo efetivo, ainda, a correlação de atribuições e níveis de responsabilidade das classes de cargos efetivos com o nível de complexidade e responsabilidade das atribuições dos cargos em comissão e a qualificação para o seu exercício mediante a participação em cursos ministrados por escolas de governo.
.....	..... ." (NR)	.....		.....(NR) "	.....(NR)"
IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de		IX – poderá haver contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público:			

Constituição Federal	Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2015	Emenda nº 3 – CCJ (Substitutivo)	Emenda nº 4 – Plen ao Substitutivo da CCJ	Emenda nº 5 – Plen ao Substitutivo da CCJ	Subemenda à Emenda nº 5 – Plen
excepcional interesse público;					
		a) nos casos estabelecidos em lei;			
		b) destinada à implementação de políticas públicas temporárias, em quantitativo que, adicionado ao número de cargos em comissão ocupados no ente federado, não poderá ultrapassar os percentuais definidos pela alínea a do inciso V, cujos ocupantes serão obrigatoriamente investidos mediante processo seletivo simplificado, na forma do previsto no número 1 da alínea c do mesmo inciso, por prazo máximo de dois anos, vedada qualquer hipótese de prorrogação;			
.....		.....			
§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:		§ 3º			
I - as reclamações relativas à		I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos			

Constituição Federal	Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2015	Emenda nº 3 – CCJ (Substitutivo)	Emenda nº 4 – Plen ao Substitutivo da CCJ	Emenda nº 5 – Plen ao Substitutivo da CCJ	Subemenda à Emenda nº 5 – Plen
prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;		em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços, especialmente a presteza do atendimento;			
.....		.....” (NR)			
Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.		“**Art. 39**.....			“**Art. 39**.....
.... 8º A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do §		.....			

Constituição Federal	Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2015	Emenda nº 3 – CCJ (Substitutivo)	Emenda nº 4 – Plen ao Substitutivo da CCJ	Emenda nº 5 – Plen ao Substitutivo da CCJ	Subemenda à Emenda nº 5 – Plen
4º.					
		§ 9º O pagamento do adicional ou prêmio de produtividade previsto no § 7º dependerá de previsão orçamentária e disponibilidade financeira e observará:			§ 9º O pagamento do adicional ou prêmio de produtividade previsto no § 7º dependerá de previsão orçamentária e disponibilidade financeira e observará:
		I – o resultado obtido pelo servidor nas avaliações de desempenho;			I – o resultado obtido pelo servidor nas avaliações de desempenho;
		II – a periodicidade mensal, em valor variável, vedada a sua concessão ao servidor ocupante exclusivamente de cargo em comissão;			II – a periodicidade mensal, em valor variável, vedada a sua concessão ao servidor ocupante exclusivamente de cargo em comissão;
		III – a proibição de incorporação do adicional ou prêmio aos proventos de aposentadoria e às pensões.” (NR)			III – a proibição de incorporação do adicional ou prêmio aos proventos de aposentadoria e às pensões.” (NR)
	Art. 2º Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação, observado o seguinte:	**Art. 2º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, devendo as Administrações Públicas adequarem os quantitativos de cargos em comissão aos limites estabelecidos no inciso V do art. 37 da Constituição Federal no prazo máximo de três anos, sob pena de responsabilidade objetiva dos Chefes de Poder em cada esfera federativa.			
	I – no primeiro ano após a				

Constituição Federal	Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2015	Emenda nº 3 – CCJ (Substitutivo)	Emenda nº 4 – Plen ao Substitutivo da CCJ	Emenda nº 5 – Plen ao Substitutivo da CCJ	Subemenda à Emenda nº 5 – Plen
	vigência desta Emenda, o percentual de cargos em comissão atingirá, no máximo, 30% do total de cargos efetivos do órgão ou entidade;				
	II – no segundo ano após a vigência desta Emenda, o percentual de cargos em comissão atingirá, no máximo, 20% do total de cargos efetivos do órgão ou entidade;				
	III – no terceiro ano após a vigência desta Emenda, deverá ser atendido totalmente o percentual previsto na alínea a do inciso V do art. 37 da Constituição Federal.				