

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI**

**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA - ProPPEC**

**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS - CEJURPS**

**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – CPCJ**

**PROGRAMA DE MESTRADO ACADÊMICO EM CIÊNCIA JURÍDICA – PMCJ**

**O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA BRASILEIRA E A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS SEUS  
SERVIDORES**

**FABRÍCIO WLOCH**

**Itajaí (SC), abril de 2006.**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI**

**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA - ProPPEC**

**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS - CEJURPS**

**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – CPCJ**

**PROGRAMA DE MESTRADO ACADÊMICO EM CIÊNCIA JURÍDICA – PMCJ**

**O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E A AVALIAÇÃO DE  
DESEMPENHO DOS SEUS SERVIDORES**

**FABRÍCIO WLOCH**

Dissertação submetida à Universidade  
do Vale do Itajaí – UNIVALI, a título de  
qualificação para o Mestrado  
Acadêmico em Ciência Jurídica.

**Orientador: Professor Doutor Marcos Leite Garcia**

**Itajaí (SC), abril de 2006**

## AGRADECIMENTO

Ao Juiz **Rodolfo Cezar Ribeiro da Silva**, homem virtuoso e profissional exemplar, que me inspira e revigora a vontade de seguir seus passos com honradez e dignidade, e, acima de qualquer coisa, continua me oportunizando o crescimento intelectual, profissional e pessoal;

Ao orientador Doutor **Marcos Leite Garcia**, catedrático sereno, dono de conhecimento e vivência fantásticos cujo contato desde o início do curso fez despertar minha admiração;

A minha namorada **Gisele Cristina Gonçalves**, sempre compreensiva, companheira e estimulante da minha carreira;

Aos amigos **Demian Campos Leite, Udo Francisco Wloch e Marlise Gonçalves Ferreira** que estiveram ao meu lado apoiando e incentivando a conclusão de mais essa etapa da minha vida.

## DEDICATÓRIA

À memória de todos os antepassados e aos membros da família **Wloch**, da qual herdo o patronímico, cuja coragem e espírito de luta presentes no sangue possibilitaram a emigração austríaca, alemã, portuguesa e italiana e o florescer de um novo mundo; linhagem esta que me comprometo a manter com honradez e dignidade, sempre ao lado da lei e da ordem, buscando a prática de virtudes que ascendem o ser humano da simples condição de animal para o de homem e cidadão; que a concretização de cada um de meus projetos de vida sirva de exemplo para as futuras gerações da minha família.

## **TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a coordenação do Curso de Pós-graduação em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

**Itajaí (SC), abril de 2006.**

**FABRÍCIO WLOCH**  
Mestrando

## **PÁGINA DE APROVAÇÃO**

A presente dissertação de conclusão do Curso de Pós-graduação em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, elaborada pelo mestrando Fabrício Wloch, sob o título O Princípio da Eficiência da Administração Pública Brasileira e a Avaliação de Desempenho dos seus Servidores, foi submetida em 25/04/2006 à banca examinadora composta pelos seguintes professores Doutores Marcos Leite Garcia (Presidente), Argemiro Martins e Luiz Henrique Cademartori, e aprovada, tendo obtido conceito 'A' com mérito.

**Itajaí (SC), 25 de abril de 2006.**

**Professor Doutor Marcos Leite Garcia**  
Orientador e Presidente da Banca

Coordenação da Dissertação

## **ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CC	Código Civil Brasileiro de 2002
EC	Emenda Constitucional
PM CJ	Programa de Mestrado em Ciência Jurídica
TJSC	Tribunal de Justiça de Santa Catarina
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
UNIVALI	Universidade do Vale do Itajaí



## ROL DE CATEGORIAS

Rol de categorias que o Autor considera estratégicas à compreensão do seu trabalho, com seus respectivos conceitos operacionais.

### **Administração Pública**

“Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”<sup>1</sup>.

### **Avaliação de Cargos**

“Avaliação de cargos procura estabelecer o valor relativo dos cargos na organização, para encontrar uma hierarquização deste e estabelecer uma possível carreira”<sup>2</sup>.

### **Avaliação de Desempenho**

“Avaliação ou administração de desempenho é um método que visa, continuamente, a estabelecer um contrato com os funcionários referente aos resultados desejados pela organização acompanhar os desafios propostos, corrigindo os rumos, quando necessário, e avaliar os resultados conseguidos”<sup>3</sup>.

### **Avaliação de Potencial**

“Avaliação de potencial tem a preocupação de averiguar as possibilidades futuras do indivíduo em termos de seu crescimento no trabalho. Esta, sim, avalia a capacidade do indivíduo, em termos de seus conhecimentos, vivência, habilidade e aptidões”<sup>4</sup>.

### **Eficácia**

“Obtenção de resultados pretendidos”<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001, p.58.

<sup>2</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**: nova abordagem. 8.ed. São Paulo: LTr, 2002, p.25.

<sup>3</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.24.

<sup>4</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.25.

<sup>5</sup> PASOLD, César Luiz. **Prática da pesquisa jurídica**: idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do direito. 7.ed. Florianópolis: OAB/SC editora, 2003, p.54.

## **Eficiência**

Utilização máxima dos recursos técnicos disponíveis<sup>6</sup>.

## **Princípio da Eficiência**

Corresponde ao “dever de boa administração” da doutrina italiana, ao submeter toda a atividade do Executivo ao controle de resultado, fortalecer o sistema de mérito, sujeitar a Administração indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa e recomendar a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso<sup>7</sup>.

## **Serviço Público**

“É todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”<sup>8</sup>.

## **Servidor Público**

“Em sentido amplo são todos os agentes públicos que se vinculam à Administração Pública, direta e indireta, do Estado, sob regime jurídico (a)estatutário regular, geral ou peculiar, ou(b)administrativo especial, ou (c)celetista (regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, de natureza profissional e empregatícia”<sup>9</sup>.

## **Princípio**

Princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturações subseqüentes. Princípios, neste sentido, são alicerces, os fundamentos da ciência<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> PASOLD, César Luiz. **Prática da pesquisa jurídica**, p.54.

<sup>7</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p.103.

<sup>8</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p.311.

<sup>9</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p.391.

<sup>10</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito administrativo brasileiro**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p.44.

## **Regra**

As Regras são normas que somente admitem duas possibilidades: ser cumpridas ou não, determinando completamente o fático e juridicamente possível. Entende-se, pois, que toda norma ou é uma Regra ou um Princípio<sup>11</sup>.

## **Vícios de Avaliação**

Desvios cometidos por disfunções perceptivas, estas entendidas como distorções da realidade ocasionadas pelas experiências vividas pela pessoa<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> BOHN, Cláudia Fernanda Rivera. **A teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy**. In DOBROWOLSKI, Silvio (Org.). *A Constituição no mundo globalizado*, p.168.

<sup>12</sup> BERGAMINI, Cecília Whitaker. **Avaliação de Desempenho humano na empresa**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1986, p.145.

## SUMÁRIO

RESUMO .....	XIII
INTRODUÇÃO .....	1
CAPÍTULO 1 .....	3
<b>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA .....</b>	<b>3</b>
1.1 CONCEITO .....	3
1.2 EVOLUÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA .....	5
1.2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIALISTA .....	5
1.2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA .....	9
1.2.3 A ESCOLA DA <i>PUBLIC CHOICE</i> E A TEORIA DO AGENTE-PRINCIPAL .....	11
1.2.4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL .....	12
1.3 ASPECTOS LEGAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	16
1.3.1 DECRETO-LEI 200/67 .....	16
1.3.2 CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL .....	18
1.3.3 EMENDA CONSTITUCIONAL 19/98 – REFORMA ADMINISTRATIVA .....	19
1.3.4 LEI COMPLEMENTAR 101/00 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL .....	23
1.3.5 ATUAL ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	25
CAPÍTULO 2 .....	28
<b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>28</b>
2.1 PRINCÍPIOS .....	28
2.2 A NECESSÁRIA DISTINÇÃO ENTRE AS ESPÉCIES NORMATIVAS .....	29
2.3 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	35
2.3.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE .....	36
2.3.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE .....	40
2.3.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE .....	42
2.3.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE .....	44
2.3.5 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA .....	48
2.3.5.1 Conceituação do Princípio da Eficiência .....	51
2.3.5.2 Distinção entre Eficiência e Eficácia .....	53
2.3.5.3 Natureza jurídica .....	57
2.3.5.4 Interpretação .....	59
2.3.5.5 Aplicabilidade .....	61
2.3.5.6 O Princípio da Eficiência e o Servidor Público .....	63

<b>CAPÍTULO 3.....</b>	<b>65</b>
------------------------	-----------

<b>SERVIDOR PÚBLICO .....</b>	<b>65</b>
<b>3.1 CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO .....</b>	<b>65</b>
<b>3.2 ESTABILIDADE .....</b>	<b>69</b>
<b>3.2.1 FUNDAMENTOS E REQUISITOS .....</b>	<b>71</b>
<b>3.2.1.1 Concurso público .....</b>	<b>73</b>
<b>3.2.1.2 Estágio probatório.....</b>	<b>74</b>
<b>3.2.1.3 Aprovação em Avaliação Especial de Desempenho .....</b>	<b>76</b>
<b>3.2.1.4 Nomeação para cargo público de provimento efetivo .....</b>	<b>76</b>

<b>CAPÍTULO 4.....</b>	<b>80</b>
------------------------	-----------

<b>ELEMENTOS CARACTERIZADORES DA EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE SEUS SERVIDORES .....</b>	<b>80</b>
<b>4.1 EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NA PRIVADA .....</b>	<b>80</b>
<b>4.2 POR QUE AVALIAR O DESEMPENHO DAS PESSOAS? .....</b>	<b>82</b>
<b>4.3 O QUE É AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO .....</b>	<b>84</b>
<b>4.3.1 AVALIAÇÃO DE POTENCIAL E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO .....</b>	<b>86</b>
<b>4.3.2 COMPORTAMENTO OU DESEMPENHO .....</b>	<b>88</b>
<b>4.3.3 O AVALIADOR .....</b>	<b>89</b>
<b>4.3.4 “EFEITO DE HALO” E “TENDÊNCIA CENTRAL” .....</b>	<b>92</b>
<b>4.4 MÉTODOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO .....</b>	<b>94</b>
<b>4.4.1 MÉTODOS CLÁSSICOS .....</b>	<b>94</b>
<b>4.4.1.1 Comparação simples ou atribuição de graus .....</b>	<b>94</b>
<b>4.4.1.2 Comparação binária .....</b>	<b>95</b>
<b>4.4.1.3 Avaliação por escrito .....</b>	<b>96</b>
<b>4.4.1.4 Escala gráfica de comparação .....</b>	<b>96</b>
<b>4.4.1.5 Classificação por escolha forçada.....</b>	<b>99</b>
<b>4.4.1.6 Incidentes críticos .....</b>	<b>100</b>
<b>4.4.1.7 Frases descritivas .....</b>	<b>102</b>
<b>4.4.1.8 Análise ou pesquisa de campo .....</b>	<b>103</b>
<b>4.4.1.9 Avaliação por atividades.....</b>	<b>104</b>
<b>4.4.1.10 Avaliação por objetivos – APO.....</b>	<b>105</b>
<b>4.4.2 MÉTODOS CONTEMPORÂNEOS .....</b>	<b>106</b>
<b>4.4.2.1 360 graus.....</b>	<b>107</b>
<b>4.4.2.2 Acompanhamento e avaliação de resultados .....</b>	<b>107</b>

<b>4.5 MÉTODO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: ESCALA GRÁFICA POR COMPARAÇÃO .....</b>	<b>109</b>
<b>4.5.1 DOS SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL .....</b>	<b>109</b>
<b>4.5.2 DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO ESTADUAL DE SANTA CATARINA.....</b>	<b>114</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>120</b>
<b>REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS.....</b>	<b>126</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>134</b>

## RESUMO

O presente trabalho de conclusão do Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica (Mestrado Acadêmico) procura analisar se os métodos de Avaliação de Desempenho dos Servidores da Administração Pública levam à concretização do Princípio da Eficiência, previsto no art.37 da Constituição da República Federativa do Brasil. Para tanto, inicia trazendo a evolução histórica da Administração Pública Brasileira, desde a patrimonialista até a gerencial, encampada pela reforma administrativa de 1998, com a EC 19. Além disso, são trazidos aspectos legais da Administração e a sua atual estrutura. São descritos os vários Princípios da Administração Pública brasileira, especificamente aqueles previstos explicitamente no art.37 da CF, abordando detalhada e especificamente o Princípio da Eficiência. Estuda o principal substrato da Administração Pública, qual seja o Servidor Público e sua forma de ingresso no Serviço Público. Por fim, a partir de uma abordagem multidisciplinar, avança na ciência da Administração, e investiga as formas de Avaliação de Desempenho nas empresas privadas, bem como a espécie de avaliação utilizada pela Administração Pública brasileira, especificamente no âmbito federal e do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina.

## INTRODUÇÃO

A presente Dissertação tem como objeto investigar os fundamentos constitucionais do Princípio da Eficiência da Administração Pública (previsto no art.37 da CF), bem como as vantagens e desvantagens da Avaliação de Desempenho dos Servidores Públicos (prevista no art.41 do CF), objetivando aferir os seus elementos caracterizadores, cujo produto final é um apanhado geral sobre o assunto fixando-se suas origens e utilidade para o Estado, visando a realização de uma dissertação em Ciência Jurídica pela UNIVALI.

O seu objetivo geral é analisar a relação existente entre o Princípio da Eficiência da Administração Pública Brasileira e a Avaliação de Desempenho dos seus Servidores. O objetivo específico é verificar se os métodos de Avaliação de Desempenho utilizados pela Administração Pública realmente satisfazem o Princípio da Eficiência.

Para tanto, principia-se, no Capítulo 1, tratando da Administração Pública brasileira com um retrospecto das suas formas de gestão, desde a patrimonialista até a gerencial, encampada pela reforma administrativa de 1998, com a EC 19. Além disso, são trazidos aspectos legais da Administração e a sua atual estrutura.

No Capítulo 2 são descritos os vários Princípios da Administração Pública brasileira, mormente aqueles previstos explicitamente no art.37 da CF. Para o encerramento capítulo é abordado detalhada e especificamente o Princípio da Eficiência.

No Capítulo 3 estudou-se o principal substrato da Administração Pública, qual seja o Servidor Público e sua forma de ingresso no Serviço Público.

No Capítulo 4, a partir de uma abordagem multidisciplinar, avançou-se na ciência da Administração, e foram investigadas as formas de Avaliação de Desempenho nas empresas privadas, bem como a espécie de



avaliação utilizada pela Administração Pública brasileira, na esfera federal e do Poder Judiciário de Santa Catarina.

O presente Relatório de Pesquisa se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados pontos conclusivos destacados, seguidos da estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre a forma de se avaliar os Servidores Públicos, bem como a necessidade de metas a serem traçadas por meio dessa avaliação para fins de concretização do Princípio da Eficiência.

Para a presente dissertação foram levantadas as seguintes hipóteses:

a) o motivo da Eficiência da Administração Pública não é o mesmo da administração privada; enquanto a primeira tem por fim o interesse público, a segunda objetiva o lucro;

b) a Administração Pública cumpre os ditames constitucionais no sentido de dar Eficácia ao Princípio da Eficiência.

c) a Avaliação de Desempenho do Servidor Público, criada pela Administração Pública é mais sofisticada e eficaz do que a da administração privada; e

d) Servidores mal avaliados, ou não avaliados, levam a uma Administração Pública ineficiente.

Quanto à Metodologia empregada, registra-se que, na Fase de Investigação foi utilizado o Método Indutivo, na Fase de Tratamento de Dados o Método Cartesiano, e, o Relatório dos Resultados expresso na presente dissertação é composto na base lógica Indutiva.

Nas diversas fases da Pesquisa, foram acionadas as Técnicas, do Referente, da Categoria, do Conceito Operacional e da Pesquisa Bibliográfica.

# CAPÍTULO 1

## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

### 1.1 CONCEITO

Organizar é dispor os elementos necessários para perseguir determinados objetivos segundo uma ordem estável que assegure a adequada integração e coordenação de atividades humanas empregadas sobre a base da divisão do trabalho. Assim, esclarece Carlin<sup>13</sup>, “qualquer organização pressupõe a determinação dos fins a atingir, na prossecução de objetivos comuns. E há que prever os meios jurídicos e materiais necessários para as funções serem eficientemente desempenhadas”.

O conceito Administração abrange tanto a atividade de organizar, planejar, dirigir, comandar, quanto a atividade subordinada de executar<sup>14</sup>. Assim, a palavra Administração designa tanto a atividade – atos de administrar – quanto os órgãos que exercem essa atividade.

Na mesma direção, Meirelles<sup>15</sup> conta que,

em sentido lato, *administrar* é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular; se são da coletividade, realiza-se administração pública. Administração Pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum.

E continua:

---

<sup>13</sup> CARLIN, Volnei Ivo. **Direito administrativo** – doutrina, jurisprudência e direito comparado. 3.ed. Florianópolis: OAB/SC, 2005. p.73.

<sup>14</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, p.48.

<sup>15</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p. 83.

No Direito Público – do qual o Direito Administrativo é um dos ramos – a locução Administração Pública tanto designa pessoas e órgãos governamentais como a atividade administrativa em si mesmo. Assim sendo, pode-se falar de Administração Pública aludindo-se aos instrumentos de governo como à gestão mesmo dos interesses da coletividade<sup>16</sup>.

Citando Alessi, Meirelles<sup>17</sup> resume que

subjetivamente Administração Pública é o conjunto de órgãos e serviços do Estado e objetivamente é a expressão do Estado agindo in concreto para satisfação de seus fins de conservação, de bem-estar individual dos cidadãos e de progresso social.

No campo da Administração Pública, Bastos<sup>18</sup> informa que “administrar é tornar concreta, é transformar em realidade a vontade abstrata da lei” e pode ser considerada sob dois sentidos: o funcional (material) e o organizacional (orgânico ou formal).

Carlin<sup>19</sup> ensina que

no sentido funcional, Administração Pública é o conjunto de atividades que auxiliam o exercício das funções de governo, como, por exemplo, no ensino público, calçamento, coleta de lixo. Não se enquadra nem no Legislativo, nem no Judiciário.

No sentido organizacional, ela é a estrutura ou o aparelhamento destinado à realização de tais atividades, com, por exemplo, o ministério, as secretarias, os departamentos e as coordenadorias. Enfim, é o conjunto de órgãos que produzem serviços administrativos<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p. 83.

<sup>17</sup> ALESSI, Renato. **Diritto Amministrativo**. Milão, 1949, p.37 *apud* MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**, p. 83.

<sup>18</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**, p.58.

<sup>19</sup> CARLIN, Volnei. **Direito administrativo**, p.74.

<sup>20</sup> CARLIN, Volnei. **Direito administrativo**, p.74.

Di Pietro<sup>21</sup>, depois de trazer várias classificações quanto à expressão Administração Pública, destaca que, basicamente, são dois os sentidos em que se utiliza mais comumente a expressão Administração Pública:

a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa. Compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;

b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

Cabe ressaltar que a Administração Pública não abrange apenas os órgãos do Poder Executivo; abarca, também, a atividade instrumental, administrativa, desenvolvida pelos demais Poderes.

Não há um caráter de exclusividade quanto a um Poder desempenhar uma dada função. O que ocorre, em verdade, é a existência e preponderância de uma função relativamente a um dos três Poderes.

## **1.2 EVOLUÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA**

Ao se efetuar uma análise histórica da Administração Pública brasileira, verifica-se na literatura especializada, sua evolução segmentada em três fases distintas e sucessivas, sem que, no entanto, haja o abandono completo de qualquer uma delas.

Unicamente para introduzir o assunto, passa-se a um breve histórico sobre a evolução da Administração Pública.

### **1.2.1 Administração Pública Patrimonialista**

A chamada *Administração Pública patrimonialista* teve lugar à época do Império, prolongando-se aproximadamente até a década de 30. Nessa

---

<sup>21</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, p.54.

fase, o poder econômico se confundia com o político em matéria de Administração Pública. O Estado era considerado como sendo de propriedade da elite agrária da época (fortemente representada pela cultura do café). A noção de coisa pública não continha qualquer significação para a sociedade em geral. De acordo com Da Paz<sup>22</sup>, "Patrimonialismo significa a incapacidade ou a relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados". Segundo ainda o referido autor, a distinção entre esses dois patrimônios só veio a se estabelecer quando do surgimento do capitalismo e da democracia.

Tal conceito e discussão teve sua origem provavelmente nos estudos de Max Weber. Para o referido autor, *patrimonialismo* é a substantivação de um termo de origem adjetiva: patrimonial, que qualifica e define um tipo específico de dominação. Sendo a dominação um tipo específico de poder, representado por uma vontade do dominador que faz com que os dominados ajam, em grau socialmente relevante, como se eles próprios fossem portadores de tal vontade<sup>23</sup>.

Campante<sup>24</sup>, estudioso de Weber, registra:

Dominação e administração, uma requer a outra, e ambas são necessárias sempre que, minimamente: a) uma organização social se expanda; b) seus membros se diferenciem em termos de poder; c) as tarefas administrativas se tornem complexas. Daí a importância do estudo dos "meios administrativos". Estudar a administração é estudar a dominação. No estudo da administração, há que prestar atenção em três fatores intimamente relacionados: a) como se organiza, isto é, como são distribuídos os poderes de mando e obediência, tanto entre os dirigentes e seu pessoal administrativo quanto entre o conjunto dirigentes-quadro administrativo, de um lado, e os dominados em geral, de outro; b) que tipos específicos de tensões e lutas pelo poder uma determinada administração engendra; e, finalmente, o mais importante e influente deles, c) em que princípios últimos repousa a validade das relações de autoridade - a legitimidade.

---

<sup>22</sup> DA PAZ, Paulo Henrique Ferreira. **Um estudo da avaliação da gestão pública baseada na experiência de governos estrangeiros com a utilização do balanced scorecard**, p.16.

<sup>23</sup> WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982. p.50.

<sup>24</sup> CAMPANTE, Rubens Goyatá. **O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira**. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 46, n.º 1, 2003, p.155.

O patrimonialismo, assim, explica a fundamentação do poder político, isto é, como este se organiza e se legitima, e caracteriza-se pelo poder político organizado através do poder arbitrário/pessoal do príncipe e legitimado pela tradição.

Traço do patrimonialismo, lembrado por Campante<sup>25</sup>, é a ineficiência governamental. Weber<sup>26</sup>, ao tratar das dificuldades históricas dos príncipes patrimoniais persas e chineses de impor aos grandes comerciantes a cunhagem oficial de moedas, comenta que este exemplo “expressa (...) o alcance extensivo e não intensivo da administração patrimonial”. Tal “alcance extensivo” da Administração patrimonial é uma característica peculiar e contraditória, que costuma acompanhar vários arranjos políticos patrimonialistas: o fato de o governo central ser, ao mesmo tempo, onipresente e fraco. Weber<sup>27</sup> exemplifica ao analisar o sistema fiscal do antigo império patrimonial chinês e salientar que, de toda massa de impostos suportados pelas famílias e aldeias camponesas, apenas uma fatia chegava à Corte do imperador, o restante era dissipado (legal e, principalmente, ilegalmente) ao longo da hierarquia dos funcionários, a despeito de toda vigilância. Entretanto, lembra, tal estrutura patrimonial perdurou durante séculos, em um equilíbrio tenso entre o comando patrimonial vindo de cima e o contrapeso dos funcionários e dos grupos de interesse locais e familiares. Ou seja, os fundamentos personalistas do poder, a falta de uma esfera pública contraposta à privada, a racionalidade subjetiva e casuística do sistema jurídico, a irracionalidade do sistema fiscal, a não-profissionalização e a tendência intrínseca à corrupção do quadro administrativo, tudo isso contribui para tornar a Eficiência governamental altamente problemática no patrimonialismo, especialmente em comparação à eficiência técnica e administrativa que Weber vê em um sistema de poder racional-legal-burocrático. E como tal Eficiência é um dos atributos básicos

---

<sup>25</sup> CAMPANTE, Rubens Goyatá. **O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira**, p.157.

<sup>26</sup> WEBER, Max. **Economía y Sociedad**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 1992. p.842.

<sup>27</sup> WEBER, Max. **Economía y Sociedad**, p.843.

do capitalismo moderno, todos esses fatores mencionados funcionam, também, como um obstáculo à constituição deste em sociedades patrimoniais<sup>28</sup>.

Faoro<sup>29</sup> ainda traz:

Na monarquia patrimonial, o rei se eleva sobre todos os súditos, senhor da riqueza territorial, dono do comércio – o reino tem um *dominus*, um titular da riqueza eminente e perpétua, capaz de gerir as maiores propriedades do país, dirigir o comércio, conduzir a economia como se fosse empresa sua.

Enfim, no Brasil a realidade era a existência de uma Administração Pública – embora de estrutura reduzida – constituída conforme os interesses do poder econômico dominante. O ingresso no setor público derivava de troca de favores, prevalecendo, como regra, a satisfação de interesses políticos e econômicos.

Conceitos como cidadania e soberania dos interesses coletivos não eram muito difundidos neste período. A concepção de Estado, enquanto provedor de serviços para satisfazer às demandas da sociedade, era inexistente. Pode-se considerar, por conseguinte, que essa inversão de valores tenha criado uma nova espécie de empregado: o “servidor privado” que, embora custeado pelos cofres públicos, tinha como papel primordial servir àqueles que possibilitaram seu ingresso nos quadros do funcionalismo público.

Todavia, com o constante declínio do poderio econômico da elite agrária, o setor privado se viu impotente na sustentação do desenvolvimento econômico e social. É um período caracterizado pela recessão e desemprego. Com o agravamento da crise devido à depressão de 1929, transfere-se ainda mais ao governo a responsabilidade pelo processo de desenvolvimento do país. O Estado passa a investir intensivamente nas indústrias de base como a chave

---

<sup>28</sup> CAMPANTE, Rubens Goyatá. **O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira**, p.161.

<sup>29</sup> FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Editora Globo, 1975. V.I, p.20.

para o alcance do desenvolvimento<sup>30</sup>. Esse conjunto de novas e complexas responsabilidades demandou uma administração melhor estruturada e profissionalizada para a consecução dos seus objetivos.

É neste ambiente de mudanças que ocorreu uma tentativa de se reestruturar a gestão pública. Desenvolveu-se, então, a chamada *Administração Pública burocrática* que tinha por pretensão, opor-se às mazelas existentes na administração *patrimonialista*.

### 1.2.2 Administração Pública burocrática

O Estado brasileiro começa a se estruturar formalmente. De acordo com Tojal e Carvalho<sup>31</sup>, esse novo Estado que surgia, trazia consigo, como características de implantação, a montagem de aparelhos para a elaboração e implementação de políticas, a criação de carreiras técnicas e a classificação de cargos para o exercício das atividades do Serviço Público.

A administração burocrática sofreu fortes influências da teoria da administração científica de Taylor, adotando práticas norteadas pela racionalização mediante a simplificação, padronização e aquisição de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos<sup>32</sup>.

Com o intuito de modernizar a administração, criou-se neste período, o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP. Dentre outras medidas importantes à época, o referido órgão introduziu novos institutos ao setor público, como a tentativa de implantação da condição do concurso para o ingresso no Serviço Público, política de recursos humanos baseada no mérito profissional e no treinamento do servidor.

Apesar da *administração burocrática* ter inovado sob alguns aspectos em matéria de recursos humanos, caracterizando-se pela profissionalização e hierarquização da estrutura administrativa, não se conseguiu

---

<sup>30</sup> DA PAZ, Paulo Henrique Ferreira. **Um estudo da avaliação da gestão pública baseada na experiência de governos estrangeiros com a utilização do balanced scorecard**, p.16.

<sup>31</sup> TOJAL, F.; CARVALHO, W. **Teoria e prática da burocracia estatal**, p. 50-68.

<sup>32</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Administração Pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**, p.17.



implementar uma política que satisfizesse por completo as novas necessidades do Estado. Ainda se vislumbrava, embora em menor escala, alguns resquícios da influência da elite econômica. O coronelismo da *administração patrimonialista* deixava de existir, mas cedia seu espaço ao clientelismo e ao fisiologismo da administração burocrática<sup>33</sup>.

A administração *burocrática* sofreu, ainda, críticas contundentes pelo fato de ser considerada um fim em si mesma. Ela dispensava demasiada ênfase aos processos de controle da corrupção e do nepotismo, e negligenciava quanto à sua função primordial de servir aos cidadãos.

Essa alta concentração nos processos não representava, entretanto, preocupação com a Eficiência dos mesmos. Na verdade, o não estabelecimento de objetivos bem definidos dificultava a criação de indicadores que avaliassem o desempenho da gestão. A consequência clara dessa política foi a ênfase em controles preventivos estritamente legais, que restringiam a avaliação dos atos dos gestores ao simples cumprimento do mandamento legal sem qualquer preocupação quanto à verificação qualitativa desses atos.

Bresser-Pereira<sup>34</sup>, resume de forma objetiva a caracterização deste modelo de administração quando comenta que “a estratégia básica adotada pela Administração Pública burocrática – o controle hierárquico e formalista ou legal sobre os procedimentos – provou ser inadequada. Esta estratégia talvez pudesse evitar a corrupção e o nepotismo, mas era lenta, cara e ineficiente”.

Tendo em vista os problemas apresentados por este modelo de administração, verifica-se um considerável número de reformas em sua concepção na tentativa de adequá-lo às reais necessidades da sociedade. Essas reformas caracterizaram-se pelo excesso na extinção e criação de órgãos, e pela constituição de estruturas paralelas visando alterar a rigidez burocrática.

---

<sup>33</sup> DA PAZ, Paulo Henrique Ferreira. **Um estudo da avaliação da gestão pública baseada na experiência de governos estrangeiros com a utilização do *balanced scorecard***, p.17.

<sup>34</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Administração Pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**, p.17.

Assim é que, em pouco tempo, a burocracia tornou-se um fardo ao Estado. Em termos conceituais, surgiram três movimentos básicos de reação contra a burocracia: o gerencialismo, a escola da *public choice* e a teoria do principal-agente.

O Brasil optou por denominar o modelo de *gerencial* através da adoção do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, cuja base conceitual é permeada em sua genealogia pela presença marcante dos discursos e teorizações tanto da *public choice* quanto da teoria do agente-principal.

### 1.2.3 A Escola da *Public Choice* e a Teoria do Agente-Principal

Gabardo<sup>35</sup> conta que “a chamada Escola da *Public Choice*, cujo apogeu ocorreu entre as décadas de 70 e 80, tem como ponto de partida metodológico o individualismo, utilizando conceitos como de utilidade e maximização”.

O mesmo autor<sup>36</sup> diz que

o aparato teórico da *Public Choice* caracteriza-se por preconizar os seguintes tópicos: 1) incremento nos incentivos econômicos ou de mercado para a gerência do setor público; 2) constatação do egoísmo dos indivíduos que agem racionalmente em direção ao próprio interesse; 3) visão ativa dos agentes públicos, que lutam para ampliar seu círculos de poder a fim de se manterem nos cargos; 4) visão egoísta também dos agentes políticos, que somente buscam a maximização de seus próprios interesses; 5) obtenção da satisfação geral, através do ‘jogo de maximização de interesses’, no qual da inter-relação de egoísmos, ‘o resultado final é o bem comum’.

Já, segundo Cecília Vescovi Aragão<sup>37</sup>, o paradigma do *agente-principal* busca as relações de sujeição entre o que denomina ‘agente’, que é um instrumento de realização de uma ação, e o ‘principal’, cujos interesses

---

<sup>35</sup> GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da Eficiência administrativa**, p.45.

<sup>36</sup> GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da Eficiência administrativa**, p.45.

<sup>37</sup> ARAGÃO, Cecília Vescovi de. **Burocracia, Eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio**, p.116.

são realizados. A regulação e o controle social são privilegiados em face da estatização e dos controles procedimentais prévios.

No Brasil, mereceu destaque um modelo mais próximo da visão gerencial, baseado na adoção de sistemas empresariais na Administração Pública.

Como dito, o Brasil optou por denominar o modelo de *gerencial* através da adoção do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, datado de 1995, cuja base conceitual é permeada em sua genealogia pela presença marcante dos discursos e teorizações tanto da *public choice* quanto da teoria do agente-principal.

#### **1.2.4 Administração Pública Gerencial**

Um dos intentos mais significativos na busca por uma maior autonomia às ações estatais, foi a edição do Decreto-Lei 200/67. Esse mandamento legal pode ser considerado como a primeira evidência do modelo de gestão denominado *Administração Pública Gerencial*, tendo em vista que objetivava proporcionar uma maior flexibilização à rigidez burocrática. Esse novo modelo incorpora às características burocráticas, avanços práticos e teóricos alcançados pela área privada, mantendo, contudo, a particularidade finalística do Estado em atender ao interesse público.

Bresser-Pereira<sup>38</sup> identifica três orientações para a Administração Pública Gerencial: a técnica, a econômica e a política:

A Técnica é caracterizada pela: 1) passagem do controle de procedimento para o controle de resultados; 2) tentativa de redução do custo do serviço público; 3) máxima preocupação com o controle financeiro; 4) grande relevância conferida à avaliação de desempenho dos funcionários; 5) disposição ao cumprimento de metas; 6) ampliação da autonomia de gestão; e 7) avaliação das performances. A Econômica é pautada pela: 1) alocação de um 'controle por competição administrada'; 2) criação dos 'quase-mercados'; 3) administração por contrato; 4) gestão pela qualidade

---

<sup>38</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**, p.115.

total. E a Política, refere-se à existência de controle social e à consideração do cidadão como um cliente.

Enquanto a Administração Pública burocrática se concentrava no processo, em definir procedimentos para contratação de pessoal; para compra de bens e serviços; e em satisfazer as demandas dos cidadãos, a Administração Pública gerencial orienta-se para resultados. A burocracia concentrava-se nos processos, sem considerar a alta ineficiência envolvida, porque acreditava que este era o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção. Os controles eram preventivos, vinham *a priori*.

A *Administração Pública gerencial*, por sua vez, assume que se deve combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isto, não são necessários procedimentos rígidos. Podem ter sido necessários quando dominavam os valores patrimonialistas; mas não o são agora, quando se rejeita universalmente que se confundam os patrimônios público e privado. Por outro lado, emergiram novas modalidades de apropriação da *res publica* pelo setor privado. A administração gerencial; a descentralização; a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público; o rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato, além de serem modos muito mais eficientes para gerir o Estado, são recursos<sup>39</sup>.

Nessa racionalidade gerencial os resultados, os objetivos conquistados, as finalidades, são tomados não como Princípios, mas como realidade fática, somente apreensível empiricamente, nos casos concretos. E é nesta forma de apreensão que estes elementos se tornam, para o novo modelo, o fundamento de legitimidade.

Bresser-Pereira<sup>40</sup>, diz que a visão gerencial abandona a desconfiança no indivíduo, característica da burocracia; “Com a Reforma Gerencial, o administrador público deve adquirir não toda, mas uma grande parte da autonomia de que o goza o administrador privado”.

---

<sup>39</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado**, p.8.

<sup>40</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**, p.126.

Por esse motivo não pode ser condenável que cada qual busque a sua própria satisfação, e mais, é possível deduzir que a própria busca por satisfação individual acabe por acarretar a melhoria geral da sociedade, ou acabe por acarretar sua maximização.

Gabardo<sup>41</sup> finaliza dizendo que “não há que se falar, portanto, em solidariedade ou fraternidade, mas em concorrência ou competição. Se o homem não pode alterar sua realidade, deve, ao menos, defender seus próprios interesses, afinal, se todos adotarem esta postura, haverá melhoria geral do sistema, que é pautado pela soma das performances”.

Com o surgimento desse novo modelo na segunda metade do século XX, a busca pela Eficiência na Administração Pública, passa a ser uma meta a ser alcançada. Conceitos como redução de custos, aumento da qualidade dos serviços prestados e a satisfação do cidadão, passam a ser priorizados na Administração Pública.

Um grande exemplo neste sentido, foi a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995. Esse Plano teve como objetivo básico, a transformação da Administração Pública de burocrática em gerencial buscando, com isso, tornar o Estado menor, mais eficiente e mais voltado ao atendimento das demandas dos cidadãos<sup>42</sup>.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado desenhou uma estrutura organizacional diferenciada para o Brasil, baseada na estruturação de transição e na firmação de projetos específicos. Os setores são quatro: núcleo estratégico, de atividades exclusivas, de serviços, e de produção de bens e serviços para o mercado<sup>43</sup>.

A definição de objetivos se dá justamente em função da divisão setorial, além da adoção de metas globais, que são a descentralização, o aumento da efetividade e Eficiência do governo na implantação de políticas

---

<sup>41</sup> GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da Eficiência administrativa**, p.50.

<sup>42</sup> DA PAZ, Paulo Henrique Ferreira. **Um estudo da avaliação da gestão pública baseada na experiência de governos estrangeiros com a utilização do *balanced scorecard***, p.18.

<sup>43</sup> BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**, p.52.

públicas e a imposição de limites à ação estatal nas funções que não lhe forem próprias.

Mas, a elaboração desse Plano não foi a primeira tentativa de desburocratização da história brasileira. Muito antes disso, em 18 de julho de 1979, foi instituído o “Programa Nacional de Desburocratização”, com o objetivo de simplificar e tornar mais dinâmico o funcionamento específico da Administração Federal (embora acabou por obter a adesão de grande parte dos Estados-membros e municípios mais populosos) as duas grandes metas eram reduzir a interferência do Governo na atividade privada e melhorar o atendimento aos usuários do Serviço Público. Foi criado até mesmo a figura do Ministro da Desburocratização, além da “Secretaria de Modernização e reforma Administrativa” (com funções muito próximas ao que viria a ser, na década de 90, o “Ministério da Administração e Reforma do Estado”). Este programa teve como antecedente o estudo realizado pela COMESTRA (Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa), instituída em 9 de outubro de 1964, que influenciou diretamente a elaboração do Decreto-lei 200, de 25/02/1967.

Assim como na transição da administração patrimonialista para a burocrática, a admissão dos novos conceitos trazidos pela administração gerencial, não representa o total abandono do modelo antecessor. No entanto, ocorre uma diferenciação fundamental entre os dois últimos modelos no que diz respeito à natureza dos controles por eles exercidos. Há uma migração do controle nos processos – característica do modelo burocrático – para se enfatizar, no modelo gerencial, o controle nos resultados.

Conforme relatado pelo Ministério do Planejamento no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, a estratégia da Administração Pública gerencial direcionou-se para os seguintes aspectos: (1) definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; (2) garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; (3) controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados; (4) competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a

possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas; (5)descentralização e redução dos níveis hierárquicos; (6)controle sobre os órgãos descentralizados através do contrato de gestão; (7)deslocamento da ênfase nos procedimentos (meios) para os resultados (fins); (8)incentivo à criatividade e à inovação; (9)orientação para o cidadão-cliente.

Houve, como se percebe, o interesse de se criar um ambiente gerencial na Administração Pública brasileira, tendo a satisfação dos interesses dos cidadãos como o norteador das ações do Estado. Pode-se considerar, portanto, que a finalidade maior na criação da administração gerencial, é a de considerar o indivíduo, economicamente, como consumidor (ou usuário) e, politicamente, como cidadão<sup>44</sup>.

### **1.3 ASPECTOS LEGAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A história da Administração Pública brasileira demonstra alguns dispositivos legais que se apresentam de extrema relevância para se entender o seu processo de aprimoramento.

A seguir, faz-se uma sucinta descrição daquelas legislações que, dentre muitas outras de igual importância existentes (como, por exemplo, Lei Ordinária Federal 8.112/90, Lei Ordinária Federal 4.320/64 etc.), podem ser ditas como referenciais ao estudo da Administração Pública. As legislações abaixo comentadas constituem-se, segundo a literatura especializada, verdadeiras fronteiras representativas das mudanças ocorridas na gestão pública.

#### **1.3.1 Decreto-Lei 200/67**

Conforme acima citado, um dos passos mais importantes rumo à flexibilização da rigidez burocrática, foi a edição do Decreto-Lei 200/67. Tal foi sua importância para a Administração Pública, que ele é tido como o introdutor do gerenciamento no setor público. Foi a partir dele que houve uma expansão na estrutura administrativa, passando o Estado a atuar de forma

---

<sup>44</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Administração Pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**, p.19.

descentralizada através da chamada administração indireta. São criadas, as autarquias, fundações, empresas públicas e as sociedades de economia mista. O principal objetivo dessa medida foi possibilitar ao Estado a obtenção de uma maior autonomia quanto à prática de seus atos – medida primordial para libertar a administração das limitações impostas pelo modelo burocrático, as quais ainda estava sujeita.

Consoante Da Paz<sup>45</sup>, as principais inovações incorporadas à Administração Pública após a vigência do Decreto-Lei 200/67, além da descentralização funcional, são:

- 1) Adoção do planejamento e do orçamento como princípios de racionalidade administrativa;
- 2) A desconcentração/descentralização das chefias superiores;
- 3) A tentativa de reunir competência e informação no processo decisório;
- 4) A sistematização, a coordenação e o controle.

Apesar de ter introduzido importantes melhorias, o Decreto-Lei 200/67 não foi suficiente para proporcionar uma completa reformulação da estrutura organizacional das entidades governamentais. Houve, na verdade, uma ruptura, criando duas faces na Administração Pública: uma mais dinâmica, mais flexível (administração indireta) e outra permanecendo com as mesmas limitações inerentes à área governamental da época (administração direta). Nesse sentido, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado relata que “(...) as reformas operadas pelo Decreto-Lei 200/67 não desencadearam mudanças no âmbito da administração burocrática central, permitindo a coexistência de núcleos de eficiência e competência na administração indireta e formas arcaicas e ineficientes no plano da administração direta ou central”.

---

<sup>45</sup> DA PAZ, Paulo Henrique Ferreira. **Um estudo da avaliação da gestão pública baseada na experiência de governos estrangeiros com a utilização do *balanced scorecard***, p.20.



Como se percebe, aperfeiçoamentos na Administração Pública ainda se faziam necessários. Certos avanços são obtidos no decorrer de algumas legislações posteriores como se poderá constatar nos itens seguintes.

### **1.3.2 Constituição da República Federativa do Brasil**

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em outubro de 1988, é considerada como um recuo no processo de transformação gerencial da Administração Pública. De acordo com Machado e Santos<sup>46</sup>, na tentativa de coibir os excessos da administração indireta, a CF acabou por restringir sua autonomia e impedir a liberdade de contratações.

Verifica-se que um dos reflexos mais incisivos, quando da vigência da nova Constituição, foi o retorno de um tratamento mais severo à administração indireta, assemelhando-se ao praticado pela administração direta. As mudanças constitucionais provocaram, portanto, um novo enrijecimento ao aparelho estatal.

As razões descritas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado<sup>47</sup> para justificar esse e outros retrocessos que acometeram o setor público podem ser resumidas como sendo:

- 1) O loteamento dos cargos públicos da administração indireta e das delegacias dos ministérios nos Estados aos políticos dos partidos vitoriosos provenientes da transição democrática de 1985;
- 2) O fato de a alta burocracia ser considerada a culpada pela crise vivida pelo Estado, em decorrência de ter provocado o seu excessivo crescimento.

Norteados por esses fatos, o constituinte de 1988 promoveu uma verdadeira reestruturação na Administração Pública. Podem ser

---

<sup>46</sup> MACHADO, Érica; SANTOS, Maria Helena de Castro. **A reforma administrativa e a Constituição de 1988**, p.78.

<sup>47</sup> DA PAZ, Paulo Henrique Ferreira. **Um estudo da avaliação da gestão pública baseada na experiência de governos estrangeiros com a utilização do balanced scorecard**, p.21.

consideradas como as principais conseqüências práticas oriundas da CF, as seguintes:

- 1) Por força do art.48, inciso XI, houve a perda da competência exclusiva do Poder Executivo para organizar a estrutura dos órgãos públicos;
- 2) A instituição do Regime Jurídico Único para os servidores civis da União, Estados e Municípios;
- 3) A perda da flexibilidade funcional da administração indireta;
- 4) As fundações e autarquias passaram a ter normas de funcionamento semelhantes às da administração direta;
- 5) A obrigatoriedade de concurso para toda Administração Pública.

Todas essas mudanças resultaram em um maior custo de manutenção da máquina administrativa. Exemplo disso foi a adoção do regime estatutário, indistintamente, para toda administração, provocando um aumento considerável no número de Servidores estáveis. Além disso, a questão da motivação foi bastante atingida. Com a garantia da aquisição da estabilidade de forma generalizada, a Eficiência passou a ser fator irrelevante para a verificação do desempenho funcional.

A CF de 1988 conjuntamente com o Regime Jurídico Único dificultaram a adoção, pelo governo, de uma gestão baseada no desempenho dos servidores. Conseqüentemente, passaram a representar uma nova barreira ao alcance de resultados organizacionais eficientes, bem como, da prestação de serviços com qualidade<sup>48</sup>.

### **1.3.3 Emenda Constitucional 19/98 – Reforma Administrativa**

A EC 19/98 acompanhou a tendência mundial, no sentido de propor alterações formais nos princípios e normas que regulamentam a

---

<sup>48</sup> DA PAZ, Paulo Henrique Ferreira. **Um estudo da avaliação da gestão pública baseada na experiência de governos estrangeiros com a utilização do *balanced scorecard***, p.22.

Administração Pública. Assim a reforma administrativa não é um fenômeno brasileiro, mas algo que acontece como uma experiência universal, que vem sendo adotado em diversas partes do mundo, sobretudo em face das mudanças impostas pela globalização que impõe a construção de uma nova ordem mundial.

Conforme ressalta Bulos<sup>49</sup>,

dentre os inúmeros aspectos comuns às reformas administrativas, está implantação do modelo gerencial em substituição ao modelo burocrático de Estado, erigindo-se o que pode ser denominado de Administração Pública de Resultados. Esta, por sua vez, lastreia-se num modelo gerencial, bem como definir o núcleo estratégico do Estado, através da delimitação de políticas públicas e do equacionamento financeiro da máquina administrativa. Neste último aspecto, tem em vista o equilíbrio da receita e da despesa.

Usando de outra abordagem, Menezes Direito<sup>50</sup> justifica a necessidade de se proceder à reforma administrativa do Estado, dizendo que:

sem dúvida alguma, não é mais possível construir o Estado na sua dimensão econômica e empresarial em corporações poderosas. Essas corporações envolveram o aparelho do Estado de tal maneira que passaram a representar o seu perfil mais significativo, com uma exuberante prosperidade diante da pobreza da dimensão social. Veja-se, somente a título de exemplo, as empresas estatais e seus funcionários técnicos, com suas empresas de previdência privada dispendo de rico patrimônio, e os nossos hospitais e escolas, com baixíssima remuneração de médicos e professores, em uma sociedade que ainda tem analfabetos e doenças endêmicas que perduram até mesmo nos grandes centros urbanos, sem falar nos enormes espaços da Amazônia e do nordeste.

O que se procurou alcançar com a Reforma Administrativa é uma Administração Pública eficiente, com a conseqüente prestação de Serviços Públicos essenciais com qualidade.

---

<sup>49</sup> BULOS, Uadi Lammego. **Reforma administrativa**, p.70.

<sup>50</sup> DIREITO, Carlos Alberto Menezes. **Reforma administrativa**, p.134.

A inserção do Princípio da Eficiência, no texto constitucional, ao lado dos Princípios clássicos da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade fundou-se no argumento de que o aparelho estatal deve se orientar para gerar benefícios, prestando serviços à sociedade e respeitando o cidadão contribuinte.

Segundo Bulos<sup>51</sup>, “princípio moderno de função administrativa, haurido da doutrina italiana, a eficiência equivale a um reclamo contra a burocracia estatal, sendo uma tentativa para combater a malversação dos recursos públicos, a falta de planejamento, os erros repetidos através de práticas gravosas”.

Conforme França<sup>52</sup>,

há respeito à eficiência quando a ação administrativa atinge materialmente os seus fins lícitos e, por vias lícitas. Quando o administrado se sente amparado e satisfeito na resolução dos problemas que ininterruptamente leva à Administração. O princípio da eficiência administrativa estabelece o seguinte: Toda a ação administrativa deve ser orientada para a concretização material e efetiva da finalidade posta pela lei, segundo os cânones do regime jurídico-administrativo.

Assim, com a vigência da EC 19/98, insere-se a Eficiência como um dos princípios basilares da Administração Pública brasileira. Seu entendimento pode ser feito de forma imediata: não é suficiente apenas a existência de um Serviço Público, mas se torna imprescindível que ele seja eficiente, atendendo de forma efetiva às necessidades dos cidadãos.

Além da inclusão do Princípio da eficiência, podem ainda, sucintamente, ser elencadas como as principais inovações trazidas pela EC 19/98 à Administração Pública:

1) A possibilidade, a ser disciplinada por lei, da participação do usuário na Administração Pública direta e indireta em especial sobre reclamações relativas à prestação dos serviços públicos

---

<sup>51</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Reforma administrativa**, p.77.

<sup>52</sup> FRANÇA, Wladimir da Rocha. **Eficiência administrativa na Constituição Federal**, p.168.

(assegurando-se a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços), ao acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre os atos de governo (observado o disposto no artigo 5º, X e XXXIII, da CF), e o disciplinamento da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública. Todos esses assuntos estão previstos no parágrafo terceiro do artigo 37 da CF.

2) A possibilidade de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta mediante contrato a ser firmado entre o poder público e os gestores com o intuito de fixar metas de desempenho para o órgão ou entidade. Cabendo à lei dispor sobre questões adicionais como prazo de duração do contrato, os controles e critérios de avaliação de desempenho, remuneração de pessoal, etc. Todas essas questões estão previstas no §8º do art.37 da CF.

3) Investidura em cargo ou emprego público exclusivamente através de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego (art.37, II, CF).

4) Condição para aquisição da estabilidade em cargo de provimento efetivo não mais apenas pela questão temporal (que com a EC 19/98 passou a ser de 03 (três) anos de efetivo exercício), mas também, sendo obrigatória a avaliação especial de desempenho através de comissão instituída para essa finalidade (art. 41, § 4º, da CF).

5) A possibilidade de perda de cargo por servidor estável mediante avaliação periódica de desempenho conforme disposição de lei complementar (respeitando-se a respectiva sentença judicial transitada em julgado e processo administrativo em que se assegure ampla defesa, já previstos na redação constitucional anterior). Todos esses assuntos estão previstos no §1º do art.41 da CF.

O que se pode perceber, de forma clara, com a edição da EC 19/98, foi uma alteração nos princípios gerais da Administração Pública, de forma a possibilitar a exclusão de possíveis entraves à flexibilização da

Administração Pública. Buscou-se, com isso, a criação de uma cultura gerencial com o propósito de melhor adequar a utilização dos recursos e disponibilizar serviços de qualidade aos cidadãos.

#### **1.3.4 Lei Complementar 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal**

Com a vigência da EC 19/98, pode-se considerar que a Administração Pública brasileira passou a ser orientada a incorporar às suas ações, a Eficiência como uma de suas diretrizes básicas. Entretanto, não havia qualquer exigência quanto a adoção de medidas específicas para sua obtenção. Não se previa nem mesmo, correções necessárias àquelas entidades que não obtivessem resultados satisfatórios na sua busca. Ou seja, apesar de o Princípio da Eficiência estar referenciado na própria Constituição Federal, não havia uma legislação própria que tratasse de forma mais detalhada e imperativa sobre o que, efetivamente, demandava-se do poder público. Esse aspecto determinístico é fator fundamental para a concretização das ações no setor público, tendo em vista a característica legalista que impulsiona os atos da Administração Pública. Como bem resume Meirelles<sup>53</sup>, “na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”.

O entendimento enviesado dessa assertiva, parece ter criado uma estagnação aos atos sob responsabilidade estatal. Uma cultura extremamente legalista incorporou-se aos valores da Administração Pública brasileira a ponto de os gestores públicos apenas se sentirem autorizados e/ou estimulados a agir, a partir da existência de uma imposição legal.

A Eficiência não se tornou uma exceção a essa regra. Carecia, portanto, de legislações mais modernas que a incluíssem em seu bojo, proporcionando-lhe um cunho mais obrigacional.

Desta forma, pode-se considerar que com o advento da Lei Complementar 101/00, a questão da Eficiência passou a ser uma imposição a ser observada por toda a Administração Pública. Na verdade, a Lei de

---

<sup>53</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p.102.

Responsabilidade Fiscal cuida de estabelecer princípios e regras, normas relativas à gestão da receita e das despesas públicas, ao endividamento e à gestão do patrimônio público a serem observados pelos três Poderes da União, dos Estados e dos Municípios. Apesar de não abordar exclusivamente sobre a questão da Eficiência, há em alguns de seus dispositivos, o seu tratamento não mais apenas pelo prisma da orientação, mas sim, dispensando-lhe uma conotação de compulsoriedade.

O foco principal da referida Lei é o alcance de uma gestão fiscal responsável. No seu art. 1º, §1º há o estabelecimento de que o alcance de tal objetivo só será possível a partir de uma “ação planejada e transparente (...) mediante o cumprimento de metas e resultados (...)”.

Cruz<sup>54</sup> observa que uma das inovações trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, diz respeito à possibilidade de se avaliar a gestão financeira a partir do acompanhamento do seu desempenho mensal, anual e plurianual. Ainda de acordo com o referido autor, a correção imediata de eventuais ineficiências, só ocorrerá a partir do estabelecimento e respeito a padrões de desempenho preestabelecidos.

Além disso, há uma preocupação explícita nesta Lei quanto à necessária divulgação dos casos bem sucedidos. No art. 67, II, há a orientação para a “disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público (...)”.

A busca por um maior gerenciamento na Administração Pública é notória em alguns dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. No seu art. 4º, I, e, por exemplo, há a determinação de que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO estabeleça, além de outros elementos, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento. Essa inovação provocou uma profunda mudança na gestão pública, pois, para a sua concretização, será necessária a inclusão de ferramentas de gestão. Até então, o setor público tinha por obrigatoriedade,

---

<sup>54</sup> CRUZ, Flávio da *et alii*. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**, p.105.

apenas, a elaboração das demonstrações contábeis segundo o regramento da Lei Ordinária Federal nº 4.320/64<sup>55</sup>.

Reis<sup>56</sup> também é da opinião de que com a edição desta Lei, a questão gerencial ficou bem mais evidente. Indo além, ele observa a possibilidade do surgimento de uma contabilidade mais gerencial para o acompanhamento desta nova realidade. Caracteriza-a como sendo uma contabilidade mais administrativa, pois gera informações com efeitos mais internos que externos, não se sujeitando, portanto, a formalidades como os demais subsistemas contábeis.

Como se percebe, é fato que a própria literatura especializada, visualiza a Lei de Responsabilidade Fiscal como sendo um elemento impulsionador da questão gerencial no setor público. Há que se reconhecer, no entanto, o importante papel desempenhado por esta lei como a indutora de diversos debates na esfera pública sobre questões que, em décadas recentes, pensavam-se improváveis. A Lei Complementar 101/00 tem, portanto, seus méritos.

### 1.3.5 Atual Estrutura da Administração Pública

A Administração Pública brasileira está organizada hierarquicamente a partir do seu conjunto de órgãos que executam os serviços que lhe são peculiares. De acordo com Kohama<sup>57</sup>, Administração Pública é todo o aparelhamento do Estado, existente para a execução de serviços que tenham por fim a satisfação das necessidades coletivas. Conforme o art. 18 da CF, a organização político-administrativa do Estado brasileiro, compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos.

Carlin<sup>58</sup> explica:

A organização administrativa mantém estreita correlação com a estrutura do Estado e com a forma de governo adotadas em cada

---

<sup>55</sup> CRUZ, Flávio da *et alii*. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**, p.106.

<sup>56</sup> REIS, Heraldo da Costa. **A lei 4.320 comentada**, p.96.

<sup>57</sup> KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública**, p.75.

<sup>58</sup> CARLIN, Volnei Ivo. **Direito administrativo**, p.85.



país. Porque o Brasil é uma Federação (união indissolúvel dos Estado, Municípios e Distrito Federal) e se constitui em Estado Democrático de Direito em que se assegura autonomia político-administrativa aos Estados-membros e aos Municípios (arts.25 e 29), a sua administração há de corresponder, estruturalmente, a esses postulados constitucionais, com eles guardando compatível conformação.

Para a efetiva execução dos seus fins, o Estado desempenha três funções primordiais que são a normativa (ou reguladora), a administrativa (ou executiva) e a judicativa (ou disciplinadora). Essas funções se originam e se constituem como competência de cada um dos chamados Poderes do Estado que, conforme estabelecido no art.2º da CF, são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (independentes e harmônicos entre si). De forma sucinta, Kohama<sup>59</sup> esclarece que a função normativa está relacionada à elaboração das leis, enquanto que a administrativa se preocupa em convertê-las em ato individual e concreto. Já a função judicativa se refere à efetiva aplicação das leis aos litigantes.

Como se percebe, não há um caráter de exclusividade quanto a um Poder desempenhar uma dada função. O que ocorre, em verdade, é a existência e preponderância de uma função relativamente a um dos três Poderes.

O estudo da organização do Estado revela que ela pode ser estruturada em administração direta, administração indireta e administração auxiliar.

Nas palavras de Mello<sup>60</sup>, entende-se por administração direta aquela em que a atividade administrativa “é exercida pelo próprio Estado, ou seja, pelo conjunto orgânico que lhe compõe a intimidade”. Em outras palavras, a administração será centralizada quando o Estado atuar diretamente na prestação dos serviços por meio de seus órgãos. Em termos de estrutura

---

<sup>59</sup> KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública**, p.78.

<sup>60</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p.134.

organizacional, ela se encontra diretamente integrada ao chefe do Poder Executivo.

A administração descentralizada refere-se a prestação de serviços públicos de forma indireta pelo Estado. Ou seja, são criadas outras pessoas (de direito público ou privado) distintas do Estado, para auxiliá-lo na execução das atividades administrativas.

Já a administração auxiliar, divide-se em descentralizada por cooperação (organizações de direito privado posicionadas fora da administração) e por colaboração (são os concessionários e permissionários de serviços públicos).

## CAPÍTULO 2

### PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

#### 2.1 PRINCÍPIOS

Falar sobre Princípio em direito reveste-se de problema de alta indagação, haja vista os mais variados conceitos levantados para explicar a função do Princípio.

Utilizado de maneira usual pelos estudiosos e operadores do direito, o termo Princípio na Ciência Jurídica de certa forma vulgarizou-se. Princípio vem do latim *principium* e tem significação variada. Por um lado, quer dizer começo, início, origem, ponto de partida; de outro, Regra a seguir, norma. No plural, o termo Princípios tem ampla significação, ora se referindo a elementos, ora a rudimentos ou mesmo a convicções<sup>61</sup>.

No âmbito da Ciência Jurídica, os Princípios têm a grande responsabilidade de organizar o sistema e atuar como elo de todo o conhecimento jurídico com a finalidade de atingir resultados eleitos; por isso, são também normas jurídicas, mas de natureza anterior e hierarquicamente superior às normas comuns; servem de base axiológica e estruturante do conhecimento jurídico, sendo fontes de sua criação, aplicação ou interpretação.

Prochnow Júnior<sup>62</sup> diz que para o sistema jurídico, se Princípio não for norma, nenhuma relação tem com o direito.

Certo no nosso ordenamento jurídico positivo que a palavra Princípio, notadamente no plural, quer significar normas elementares ou

---

<sup>61</sup> PROCHNOW JUNIOR, Jenz. **Princípio da Eficiência e sua repercussão na Administração Pública**. Disponível em: <http://www.mt.trf1.gov.br/judice/jud5/eficiencia.htm> Acesso em: 11/02/2005.

<sup>62</sup> PROCHNOW JUNIOR, Jenz. **Princípio da Eficiência e sua repercussão na Administração Pública**.

requisitos primordiais instituídos como base, e, assim, revelam o conjunto de regras ou preceitos que se fixaram para servir de norma a toda espécie de ação jurídica, traçando, assim, a conduta a ser tida em qualquer operação jurídica.

O Princípio é norma de conduta inabalável, devendo ser aplicado ante a inexistência de norma positiva específica, posto que esta não poderia dele se afastar, o que traduzir-se-ia em ofensa ao Estado de Direito.

## 2.2 A NECESSÁRIA DISTINÇÃO ENTRE AS ESPÉCIES NORMATIVAS

Conforme Jean Boulanger<sup>63</sup>, fazendo estudo analítico e classificatório sobre tipos e variedades de princípios de Direito, afirmou haver distinção entre Princípio e Regra jurídica. A lição é no sentido de que a generalidade das Regras é diferente da generalidade dos Princípios, numa relação de continência. Se a Regra volta-se para determinados fatos e atos (contido), o Princípio possui um raio bem maior de abrangência (continente), que alcança aqueles fatos e atos constantes das Regras e mais inúmeros outros da mesma natureza. Além disso, os Princípios são proposições diretivas, enquanto as Regras são proposições dirigidas pelos Princípios – e, portanto, subordinadas a eles.

Espíndola<sup>64</sup>, conta que com os acréscimos teórico-analíticos de Dworkin e Alexy, aprofundou-se a distinção entre Regras e Princípios como espécies do gênero norma de direito.

Alexy<sup>65</sup> parte da distinção entre regras e princípios por considerá-la a base para a fundamentação jusfundamental e para todos os problemas da dogmática dos direitos fundamentais, constituindo “(...)um punto de partida para responder a la pregunta acerca de la posibilidad y los limites de la racionalidad em el âmbito de los derechos fundamentales”.

---

<sup>63</sup> *apud* BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira. **Princípios de direito administrativo brasileiro**, p.52.

<sup>64</sup> ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de Princípios constitucionais**, p.61.

<sup>65</sup> ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p.81/82.

Para ele, tanto as Regras quanto os Princípios são normas, podendo ser formulados através das expressões deônticas básicas do mandato, proibição ou permissão. Princípios são “(...)normas que ordenam que algo seja realizado em la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes”<sup>66</sup>. São mandatos de otimização, podendo ser cumpridos em diferentes graus. O que delimita seu âmbito especificamente jurídico são as Regras e Princípios opostos. Já as Regras são normas que somente admitem duas possibilidades: ser cumpridas ou não, determinando completamente o fático e juridicamente possível. Entende-se, pois, que toda norma ou é uma Regra ou um Princípio.

Cademartori<sup>67</sup> simplifica dizendo que

Alexy classifica os princípios como espécies do gênero norma jurídica junto com a outra espécie normativa, qual seja, a das regras. Estas se diferenciam dos princípios na sua aplicabilidade, da seguinte forma: enquanto as regras são normas que somente podem ser cumpridas ou não, ou seja, se uma regra é válida deve-se cumprir exatamente o que ela exige, sem mais nem menos, os princípios determinam que alguma coisa seja realizada na maior medida possível, dentro das possibilidades reais e jurídicas existentes.

Por isso, os Princípios são chamados por Alexy<sup>68</sup> de “normas de otimização” (*optimierungsgebot*), caracterizadas pelo fato de que podem ser cumpridas em diferente grau e que a medida do seu cumprimento não somente depende de possibilidades reais ou fáticas como também jurídicas.

Já Dworkin<sup>69</sup> formula uma crítica ao positivismo jurídico, apontando uma distinção entre normas, diretrizes e Princípios (*in casu*, normas se referem a Regras ou normas comuns).

---

<sup>66</sup> ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**, p.86.

<sup>67</sup> CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. **Discricionariedade administrativa no Estado constitucional de direito**. Curitiba: Juruá, 2001. p.97/98.

<sup>68</sup> ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**, p.86.

<sup>69</sup> DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p.39.

A distinção lógica, para Dworkin<sup>70</sup>, residiria no fato de que Princípios e Regras apresentam soluções que diferem quanto à orientação que dão. As Regras são aplicadas de forma disjuntiva, ou seja, ou estão aptas à solução de um determinado problema – sendo válidas, portanto –, ou não são aptas, não contribuindo em nada com a decisão. Essa forma disjuntiva para a solução de problemas, quando presentes as condições previstas nas Regras, que se dá de modo quase automático, não se opera em relação aos Princípios. Estes, diferentemente, não estabelecem as condições necessárias para sua aplicação em particular, funcionando como critério, com razão, para uma decisão em determinada direção – o que impede a atuação de outros Princípios ou diretrizes. Assim a diferença de dimensão reside no fato de que os Princípios têm um peso ou importância, ausente nas Regras jurídicas. As diretrizes se referem a objetivos sociais que devem ser alcançados e que são considerados socialmente benéficos e, portanto, gozam de um *status* político<sup>71</sup>.

Cademartori<sup>72</sup> mais uma vez informa:

Se, no caso das normas comuns ou regras, estas se aplicam ou não aos casos concretos dentro de uma perspectiva de “tudo ou nada” (*an all or nothing*), os princípios estabelecem as razões para decidir de uma forma determinada e, ao contrário das outras normas comuns, o seu enunciado não determina as condições de sua aplicação mas sim, o seu conteúdo material ou peso específico, ou seja, o valor que encerram e que define quando eles serão aplicados ou não.

A CF traz em seu bojo, Princípios de unificação do ordenamento jurídico e dá sentido a estes, estabelecendo garantias de validade da lei, dando suporte a um conceito estabelecido de justiça e inferindo diretamente em nosso direito processual.

De acordo com Bonavides<sup>73</sup>,

---

<sup>70</sup> DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**, p.39.

<sup>71</sup> DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**, p.09.

<sup>72</sup> CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. **Discrecionabilidade administrativa no Estado constitucional de direito**, p.101.

<sup>73</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 1994. p.254.

de antiga fonte subsidiária em terceiro grau nos Códigos, os princípios gerais, desde as derradeiras Constituições da segunda metade deste século, se tornaram fonte primária de normatividade, corporificando do mesmo passo na ordem jurídica os valores supremos ao redor dos quais gravitam os direitos, as garantias e as competências de uma sociedade constitucional.

Em outra passagem, esclarece o mesmo autor<sup>74</sup>:

Dantes, na esfera juscivilista, os princípios serviam à lei; dela eram tributários, possuindo no sistema o seu mais baixo de hierarquização positiva como fonte secundária de normatividade.

Doravante, colocados na esfera jusconstitucional, as posições se invertem: os princípios, em grau de positivação, encabeçam o sistema, guiam e fundamentam todas as demais normas que a ordem jurídica institui e, finalmente, tendem a exercitar aquela função axiológica vazada em novos conceitos de sua relevância.

Na linguagem vulgar, o vocábulo Princípio é tratado entre outros significados como causa primária, razão, base, norma, preceito, início, começo. Tecnicamente é um vocábulo polissêmico, flutuante na forma de utilização, variando conforme a área de atuação.

Cretella Júnior<sup>75</sup> afirma que os Princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturações subseqüentes. Princípios, neste sentido, são alicerces, os fundamentos da ciência. Na busca de um conceito, continua, ao afirmar que "(...) no âmbito da filosofia, Princípio é o fundamento ou a razão para justificar porque é que as coisas são o que são. Não indicam a coisa, mas a razão de ser da coisa".

Os Princípios e garantias, segundo Cambi<sup>76</sup>,

tem como função, dar proteção efetiva e concreta ao direito, abstrata e legalmente reconhecido. As garantias jurisdicionais das normas jurídicas são meios práticos ou remédios que o Estado prepara e utiliza, por iniciativa própria ou por provocação dos

---

<sup>74</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**, p.263.

<sup>75</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito administrativo brasileiro**, p.44.

<sup>76</sup> CAMBI, Eduardo. **Direito constitucional à prova no processo civil**, p.94.

particulares, contra a inobservância do direito objetivo. Desse modo, as garantias processuais, inerentes à atuação da jurisdição operam nas relações humanas para, prescindindo da vontade do obrigado, conseguir o mesmo resultado prático(ou um resultado equivalente que se teria obtido caso a norma jurídica tivesse sido observada voluntariamente.

Protegem o indivíduo frente a outros indivíduos e frente ao legislador e terceiros, sempre que haja violação de seus direitos. Em se tratando de espécies normativas constitucionais, os Princípios se distinguem das Regras. Ambos são espécies normativas, sendo o primeiro mais abstrato que o segundo.

As Regras são normas constitucionais que encerram preceitos, com carga normativa e força valorativa, por se posicionar acima das normas ordinárias.

Bastos<sup>77</sup> menciona que os Princípios demandariam medidas de concentração em comparação com a possibilidade de aplicação direta das Regras. Os Princípios se colocam acima das Regras quando esta conflitar com aquele que a torna inconstitucional.

Canotilho<sup>78</sup> por sua vez afirma que

A norma distingue-se do princípio porque contém uma regra, instrução, ou imposição imediatamente vinculante para certos tipos de questões. Todavia os princípios, que começam por ser a base de normas jurídicas, podem estar positivamente incorporados, transformando-se em normas-princípio, constituindo preceitos básicos da organização constitucional. Os princípios são núcleos de condensação nos quais confluem bens e valores constitucionais, *i.e.*, são expressão do ordenamento constitucional e não fórmulas apriorísticas contraposta às normas.

Bastos<sup>79</sup>, ao tratar dos Princípios, estabelece que:

---

<sup>77</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Direito constitucional**. 22.ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p.54-55.

<sup>78</sup> CANOTILHO, J.J.Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da constituição**. Coimbra: Coimbra, 1991. 310p. p.49.

<sup>79</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1992. p.137.



Tanto quanto as regras, os princípios integram o ordenamento jurídico, porém, estes contêm comandos de hierarquia superior à das regras, pois têm a função precípua de determinar o sentido e alcance das regras as quais, de maneira alguma, podem contrariá-los.

A CF é um conjunto de normas fundamentais, que segundo Canotilho<sup>80</sup> devem ser distinguidas no âmbito de um superconceito norma, entre Regras e Princípios, e devem levar em consideração alguns critérios:

a)Grau de abstração: os princípios são normas com grau de abstração relativamente elevado, (...) de modo diverso, as regras possuem uma abstração relativamente reduzida; b)Grau de determinabilidade na aplicação do caso concreto: os princípios por serem vagos e indeterminados, carecem de mediações concretizadoras (do legislador? Do juiz?), enquanto as regras são suscetíveis de aplicação direta; c)Caráter de fundamentalidade no sistema das fontes de direito: os princípios são normas de natureza ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico devido a sua imposição hierárquica no sistema das fontes (ex:princípios constitucionais) ou à sua importância estruturante dentro do sistema jurídico (ex: princípio do estado de direito); d) proximidade da idéia de direito: os princípios são “standards” juridicamente vinculantes radicados nas exigências de “Justiça”(Dworkin) ou na ‘idéia de direito’(Larenz); as regras podem ser normas vinculativas com o conteúdo meramente funcional; e)Natureza normogénica: os princípios são fundamento de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a *ratio* de regras jurídicas, desempenhando por isso, uma função normogénica fundamentante.

Assim, os Princípios possuem maior nível de abstração que a Regra e, nessas condições podem ser aplicados diretamente. Mas em compensação, possuem força irradiante, por traçar rumos, vetores para aplicação da norma.

Nas palavras de Canotilho<sup>81</sup>,

---

<sup>80</sup> CANOTILHO, J.J.Gomes. **Direito constitucional**. 6.ed. Coimbra: Almedina, 1995.

<sup>81</sup> CANOTILHO, J.J.Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**, p.50.

Anote-se ainda que os princípios, de acordo com a mais moderna teoria jurídica, oferecem maior flexibilidade do que as normas na solução das antinomias normativas (...). Enquanto os princípios postulam uma otimização recíproca, que é irrecondizível a soluções de “tudo ou nada” (...), as normas conflitantes podem exigir instrumentos mais radicais de solução (exemplos: “a lei posterior revoga a anterior”, “a lei superior prevalece sobre a lei inferior”).

Do texto acima, o que se depreende é que Canotilho ao abordar os fundamentos e a conformação da Constituição da República de Portugal, apresenta os princípios constitucionais fundamentais como base do sistema constitucional, cuja idéia central norteia toda a sua compreensão.

Os Princípios da Constituição da República Federativa do Brasil destacam-se no processo de interpretação das normas constitucionais, bem como ordinárias, que devem coadunar-se com o sentido geral trazido pelos mesmos. Assim é que a CF apresenta-se como um conjunto de Princípios e Regras orientados para determinados fins e valores eleitos pela coletividade e expressos por seus representantes no texto constitucional. Este conjunto possui unidade e coerência de sentido dada pelos Princípios, que norteiam a aplicação das normas e as decisões judiciais.

A partir dessa noção, tem-se que as normas, bem como todos os atos do processo que visam uma decisão judicial estão subordinados aos Princípios maiores trazidos pela CF, os quais direcionam o processo e impõem limites e obrigações ao julgador. Limites estes referentes à esfera de não interferência ou restrição dos direitos fundamentais, e dever de buscar a realização, através das decisões judiciais, dos ideais de Justiça contidos em tais Princípios.

### **2.3 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Para efeitos deste trabalho acadêmico, escolheu-se tecer breves considerações apenas sobre os Princípios da Administração Pública explicitamente previstos no art. 37 da CF.

Todavia, há um extensivo rol de Princípios regentes da Administração Pública, fruto de uma exegese constitucional, abrigados por motivos lógicos ou por serem imanentes ao próprio Estado Social Democrático de Direito. Como exemplo pode-se citar: Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e Princípio da Autotutela, Princípio da Finalidade, Princípio da Razoabilidade e da Proporcionalidade etc.

Os Princípios constitucionais explícitos são aqueles presentes no art. 37 da CF, de maneira expressa. Assim, são eles: o Princípio da legalidade, o Princípio da impessoalidade, o Princípio da moralidade, o Princípio da publicidade e o Princípio da Eficiência.

### **2.3.1 Princípio da Legalidade**

Referido como um dos sustentáculos da concepção de Estado de Direito e do próprio regime jurídico-administrativo, o Princípio da legalidade vem definido no inciso II do art.5.º da CF quando nele se faz declarar que: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Pela própria denominação já é possível extrair a extensão e conceito deste Princípio. Por este conceito entende-se, em suma, todo o regime administrativo, porque é ele quem determina e sustenta a existência do Estado Social Democrático de Direito.

Pela legalidade a Administração Pública está adstrita ao que determina a lei, ou seja, as normas inferiores devem encontrar fundamento na norma positivada de grau hierárquico superior; assim ocorre com os atos da Administração Pública, pois devem eles encontrar fundamento na norma positivada no ordenamento jurídico.

Segundo Mello<sup>82</sup>:

Este é o princípio capital do regime jurídico-administrativo. É fruto da submissão do Estado à lei. O princípio da legalidade

---

<sup>82</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p.83.

contrapõe-se, portanto, e visceralmente, a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes. Opõe-se a todas as formas de poder autoritário, desde o absolutista, contra o qual irrompeu, até as manifestações caudilhescas ou messiânicas típicas dos países subdesenvolvidos.

Mello<sup>83</sup> retrata nesta passagem a importância da limitação imposta ao Estado pelo Princípio em tela:

No Brasil, o princípio da legalidade, além de assentar-se na própria estrutura do Estado de Direito e, pois, do sistema constitucional como um todo, está radicado especificamente nos arts.52, 37 e 84, IV, da Constituição Federal. Estes dispositivos atribuem, ao princípio em causa uma compostura muito estrita e rigorosa, não deixando válvula para que o Executivo se evada de seus grilhões. É, aliás, o que convém a um país de tão acentuada tradição autocrática, despótica, na qual o Poder Executivo, abertamente ou através de expedientes pueris - cuja pretensa juridicidade não iludiria sequer a um principiante -, viola de modo sistemático direitos e liberdades públicas e tripudia à vontade sobre a repartição de poderes.

O Princípio da legalidade, no âmbito exclusivo da Administração Pública, significa que esta – ao contrário do particular, que pode fazer tudo que não seja proibido em lei – só poderá agir segundo as determinações legais.

Sundfeld<sup>84</sup> ensina que:

A atividade administrativa deve ser desenvolvida nos termos da lei. A Administração só pode fazer o que a lei autoriza: todo ato seu há de ter base em lei, sob pena de invalidade. Resulta daí uma clara hierarquia entre a lei e o ato da Administração Pública que não seja concedido pela lei: o que a lei não lhe concede expressamente, nega-lhe implicitamente. Todo poder é da lei; apenas em nome da lei se pode impor obediência. Por isso, os agentes administrativos não dispõem de liberdade – existente somente para os indivíduos considerados como tais –, mas de competências, hauridas e limitadas na lei.

---

<sup>83</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p.85.

<sup>84</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**, p.148.

A doutrina o afirma em uníssono. Ensina Seabra Fagundes que 'administrar é aplicar a lei, de ofício'(O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário, p.3). Acentua Hely Lopes Meirelles que 'a eficácia de toda a atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei. Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal'(Direito Administrativo Brasileiro, p. 78). No mesmo sentido, Michel Stassinopoulos: 'a lei não é apenas o limite do ato Administrativo, mas sua condição e sua base. Em um Estado de Direito, a Administração não se encontra apenas na impossibilidade de agir contra legem ou praeter legem, mas é obrigada a agir sempre secundum legem'(Traité des Actes Administratifs, p. 69).

Mello<sup>85</sup> diz que "é o fruto da submissão do Estado à lei. É em suma: a consagração da idéia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei".

A doutrina é unânime em afirmar que, em nosso Estado de Direito, a Administração Pública está submetida à lei. Contudo, discute-se a forma pela qual ocorrerá esta subordinação, seus limites e aplicações. Há três concepções, segundo Zancaner<sup>86</sup>:

a) concepção restritiva - afirma que a finalidade da Administração Pública é a realização do interesse público, e não o cumprimento da lei, e para atingir sua finalidade, só não poderia infringir a lei - aqui, igualando-se a atuação estatal a do indivíduo particular;

b) concepção ampliativa - ao contrário da concepção restritiva, este prevê que a Administração Pública só pode atuar como e no que a lei permitir;

c) concepção eclética - diz que a Administração Pública não atua de forma homogênea, em alguns casos está completamente submetida à lei, em outros há margens para um atuar livre do administrador, consequência do poder discricionário.

---

<sup>85</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p.47.

<sup>86</sup> ZANCANER, Weida. **Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos**, p.17-18.

Barroso<sup>87</sup> ressalta que o Princípio da legalidade, na prática, apresenta-se de duas maneiras, as quais acabam por serem dois Princípios autônomos:

a) princípio da preeminência da lei, significando que todo e qualquer ato infralegal que não esteja de acordo com a lei será considerado inválido, por ser a lei a fonte suprema do direito;

b) princípio da reserva da lei: aqui, significa que determinadas matérias somente podem ser reguladas por lei, afastando-se quaisquer regulamentações por outras espécies de atos normativos.

Carmem Rocha<sup>88</sup> já nos fala do Princípio da juridicidade, explicando que em ambas as previsões constitucionais da legalidade, temos o Princípio da Juridicidade, muito mais abrangente que a legalidade. No art.5º, II, da CF, consubstancia-se um direito, com base na liberdade dos indivíduos. No caput do art.37, temos um dever, com fundamento na ausência de liberdade da Administração Pública.

A mesma autora ensina também que o Princípio da juridicidade significa que a Administração Pública “é o próprio Direito tornado movimento realizador de seus efeitos para intervir e modificar a realidade social sobre a qual incide”, e que na realidade, quem está submetido à lei, ao Direito, é o administrador público.

Enfim, no campo da Administração Pública, afirma-se de modo radicalmente diferente a incidência do Princípio da legalidade. Aqui, na dimensão dada pela própria indisponibilidade dos interesses públicos, diz-se que o administrador, em cumprimento ao Princípio da legalidade, só pode atuar nos termos estabelecidos pela lei. Não pode este por atos administrativos de qualquer espécie (decreto, portaria, resolução, instrução, circular etc.) proibir ou impor

---

<sup>87</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Princípio da legalidade**, p.16/17.

<sup>88</sup> ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública**, p.81.

comportamento a terceiro, se ato legislativo não fornecer, em boa dimensão jurídica, amparo a essa pretensão. A lei é seu único e definitivo parâmetro<sup>89</sup>.

### 2.3.2 Princípio da Impessoalidade

O Princípio da impessoalidade da Administração Pública pode ser definido como aquele que determina que os atos realizados pela Administração Pública, ou por ela delegados, devam ser sempre imputados ao ente ou órgão em nome do qual se realiza, e ainda destinados genericamente à coletividade, sem consideração, para fins de privilegiamento ou da imposição de situações restritivas, das características pessoais daqueles a quem porventura se dirija. Em resumo, os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário.

A mera leitura dessa definição bem nos revela que esse Princípio pode ser decomposto em duas perspectivas diferentes: a impessoalidade do administrador, quando da prática do ato, e a impessoalidade do próprio administrado, como destinatário desse mesmo ato<sup>90</sup>.

O Princípio da impessoalidade busca assegurar que, diante dos administrados, as realizações administrativo-governamentais não sejam propriamente do funcionário ou da autoridade, mas exclusivamente da entidade pública que a efetiva<sup>91</sup>. Custeada com dinheiro público, a atividade da Administração Pública jamais poderá ser apropriada, para quaisquer fins, por aquele que, em decorrência do exercício funcional, se viu na condição de executá-la. É, por excelência, impessoal, unicamente imputável à estrutura administrativa ou governamental incumbida de sua prática, para todos os fins que se fizerem de direito.

---

<sup>89</sup> Importante destacar a atual força que vem ganhando os regulamentos no Brasil, sendo que seu limite é encontrado na exata preleção de Mello de que “só a lei inova em caráter inicial na ordem jurídica”, o regulamento não a altera (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p.306.

<sup>90</sup> FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Comentários à constituição brasileira de 1988**, p. 244.

<sup>91</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**, p. 645.

Assim, como exemplos de violação a esse Princípio, dentro dessa particular acepção, menciona-se a realização de publicidade ou propaganda pessoal do administrador com verbas públicas ou, ainda, a edição de atos normativos com o objetivo de conseguir benefícios pessoais.

No âmbito dessa particular dimensão do Princípio da impessoalidade, é que está o elemento diferenciador básico entre esse Princípio e o da isonomia. Ao proibir o tratamento desigual entre iguais, a isonomia não abarca, em seus direitos termos, a idéia da imputabilidade dos atos da Administração ao ente ou órgão que a realiza, vedando, como decorrência direta de seus próprios termos, e em toda a sua extensão, a possibilidade de apropriação indevida desta por agentes públicos. Nisso, reside a diferença jurídica entre ambos.

Por outro lado, o Princípio da impessoalidade deve ter sua ênfase não mais colocada na pessoa do administrador, mas na própria pessoa do administrado. Passa a afirmar-se como uma garantia de que este não pode e não deve ser favorecido ou prejudicado, no exercício da atividade da Administração Pública, por suas exclusivas condições e características.

Jamais poderá, por conseguinte, um ato do Poder Público, ao menos de modo adequado a esse Princípio, vir a beneficiar ou a impor sanção a alguém em decorrência de favoritismos ou de perseguição pessoal. Todo e qualquer administrado deve sempre relacionar-se de forma impessoal com a Administração, ou com quem em seu nome atue, sem que suas características pessoais, sejam elas quais forem, possam ensejar predileções ou discriminações de qualquer natureza.

Será, portanto, tida como manifestadamente violadora desse Princípio, nessa dimensão, por exemplo, o favorecimento de parentes e amigos (nepotismo) – atualmente reforçada pela Resolução nº 7, de 14/11/2005, do Conselho Nacional de Justiça, julgada constitucional pelo STF, em 16/02/2006, na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12, aforada pela Associação dos Magistrados do Brasil –, a tomada de decisões administrativas voltadas à satisfação da agremiação partidária ou facção política a que se liga o



administrador (partidarismo), ou ainda de atos restritivos ou sancionatórios que tenham por objetivo a vingança pessoal ou a perseguição política pura e simples (desvio de poder).

Perfilhando deste entendimento, sustenta Mello<sup>92</sup>:

No princípio da impessoalidade se traduz a idéia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimntosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia.

Dessa perspectiva, o Princípio da impessoalidade insere-se por inteiro no âmbito do conteúdo jurídico do Princípio da isonomia, bem como no do próprio Princípio da finalidade.

### **2.3.3 Princípio da Moralidade**

Já na antiguidade se formulava a idéia de que as condições morais devem ser tidas como uma exigência impostergável para o exercício das atividades de governo.

Entretanto, foi no século XX, que o Princípio da moralidade se fez formular no campo da Ciência Jurídica, capaz de fornecer, ao lado da noção de legalidade, o fundamento para a invalidação de seus atos pelo vício denominado desvio de poder. Essa moralidade jurídica deveria ser entendida como um conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da própria Administração, uma vez que ao agente público caberia também distinguir o honesto do desonesto, a exemplo do que faz entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno.

Hodiernamente, por força da expressa inclusão do Princípio da moralidade no caput do art. 37 da CF, a ninguém será dado sustentar, em boa

---

<sup>92</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p.68.

razão, sua não incidência vinculante sobre todos os atos da Administração Pública. Ao administrador público brasileiro, por conseguinte, não bastará cumprir os estritos termos da lei. Tem-se por necessário que seus atos estejam verdadeiramente adequados à moralidade administrativa, ou seja, a padrões éticos de conduta que orientem e balizem sua realização. Se assim não for, inexoravelmente, haverão de ser considerados não apenas como imorais, mas também como inválidos para todos os fins de direito.

Cardozo<sup>93</sup> fornece uma definição desse Princípio, hoje agasalhado na órbita jurídico-constitucional: “Entende-se por princípio da moralidade, a nosso ver, aquele que determina que os atos da Administração Pública devam estar inteiramente conformados aos padrões éticos dominantes na sociedade para a gestão dos bens e interesses públicos, sob pena de invalidade jurídica”.

Admite o art.5º, LXXIII, da CF que qualquer cidadão possa ser considerado parte legítima para a propositura de ação popular que tenha por objetivo anular atos entendidos como lesivos, entre outros, à própria moralidade administrativa.

Outrossim, como forma de também fazer respeitar esse princípio, a CF trata também da improbidade administrativa. A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial pela Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, §4º, da CF).

Desse modo, conceitua Caetano<sup>94</sup> que a probidade administrativa consiste no dever de o “funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer”.

---

<sup>93</sup> CARDOZO, José Eduardo Martins. **Princípios constitucionais da Administração Pública (de acordo com a Emenda Constitucional n.º 19/98)**, p.158 *apud* MORAES, Alexandre. Os 10 anos da Constituição Federal, p.166.

<sup>94</sup> CAETANO, Marcello. **Manual de direito administrativo**, p.45.

Carlin<sup>95</sup> é mais específico sobre o assunto, e o analisa mais cuidadosamente, dizendo o seguinte:

Probidade, na linguagem coloquial, é sinônimo de honestidade, decência. O dever de ser *probo* impõe ao administrador *lato sensu* a prática de seu labor de forma reta, leal, justa e honesta, de forma a demonstrar integridade de caráter e conduta impecável, buscando, sempre, o melhor para o interesse pública.

A moralidade, por outro lado, apresenta sentido mais amplo, podendo ser compreendida como gênero da qual a probidade seria espécie.

A moralidade administrativa e assim também a probidade são tuteladas pela ação popular, de modo a elevar a imoralidade a causa de invalidade do ato administrativo. A improbidade é tratada ainda com mais rigor, porque entra no ordenamento constitucional como causa de suspensão dos direitos políticos do ímprobo (art. 15, V, da CF), conforme estatui o art. 37, § 4º, da CF, *in verbis*: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, podendo vir a configurar a prática de crime de responsabilidade” (art. 85, V, da CF).

Dessarte, o desrespeito à moralidade, entre nós, não se limita apenas a exigir a invalidação – por via administrativa ou judicial – do ato administrativo violador, mas também a imposição de outras conseqüências sancionatórias rigorosas ao agente público responsável por sua prática.

#### **2.3.4 Princípio da Publicidade**

A publicidade sempre foi tida como um Princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por seu público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo.

---

<sup>95</sup> CARLIN, Volnei. **Direito administrativo**, p.364.

Não pode um Estado como o brasileiro, que, por disposição expressa de sua Constituição, afirma que todo poder nele constituído “emana do povo” (art.1.º, parágrafo único, da CF), viesse a ocultar daqueles em nome do qual esse mesmo poder é exercido informações e atos relativos à gestão da *res publica* e as próprias linhas de direcionamento governamental. É por isso que se estabelece, como imposição jurídica para os agentes administrativos em geral, o dever de publicidade para todos os seus atos.

Perfilhando esse entendimento, Cardozo<sup>96</sup> define este Princípio: “Entende-se princípio da publicidade, assim, aquele que exige, nas formas admitidas em Direito, e dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos, a obrigatória divulgação dos atos da Administração Pública, com o objetivo de permitir seu conhecimento e controle pelos órgãos estatais competentes e por toda a sociedade”.

A publicidade, contudo, não é um requisito de forma do ato administrativo, “não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade. Por isso mesmo os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exeqüibilidade, quando a lei ou o regulamento a exige”<sup>97</sup>.

No tocante à forma de se dar publicidade aos atos da Administração, tem-se afirmado que ela poderá dar-se tanto por meio da publicação do ato, como por sua simples comunicação a seus destinatários.

Se a publicação feita no Diário Oficial foi lida ou não, se a comunicação protocolada na repartição competente chegou ou não às mãos de quem de direito, se o telegrama regularmente recebido na residência do destinatário chegou faticamente a suas mãos ou se eventualmente foi extraviado por algum familiar, isto pouco ou nada importa se as formalidades legais exigidas foram inteiramente cumpridas no caso.

---

<sup>96</sup> CARDOZO, José Eduardo Martins. **Princípios constitucionais da Administração Pública (de acordo com a Emenda Constitucional n.º 19/98)**, p.159.

<sup>97</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p.86.

Nesse sentido, afirma Mello<sup>98</sup>:

O conhecimento do ato é um plus em relação à publicidade, sendo juridicamente desnecessário para que este se repute como existente (...). Quando prevista a publicação do ato (em Diário Oficial), na porta das repartições (por afixação no local de costume), pode ocorrer que o destinatário não o leia, não o veja ou, por qualquer razão, dele não tome efetiva ciência. Não importa. Ter-se-á cumprido o que de direito se exigia para a publicidade, ou seja, para a revelação do ato.

Caberá à lei indicar, pois, em cada caso, a forma adequada de se dar a publicidade aos atos da Administração Pública. Normalmente, esse dever é satisfeito por meio da publicação em órgão de imprensa oficial da Administração, entendendo-se com isso não apenas os Diários ou Boletins Oficiais das entidades públicas, mas também – para aquelas unidades da Federação que não possuem tais periódicos – os jornais particulares especificamente contratados para o desempenho dessa função, ou outras excepcionais formas substitutivas, nos termos das normas legais e administrativas locais.

É descabido, para fins do atendimento de tal dever jurídico, como bem registrou Meirelles<sup>99</sup>, sua divulgação por meio de outros órgãos de imprensa não escritos, como a televisão e o rádio, ainda que em horário oficial, em decorrência da própria falta de segurança jurídica que tal forma de divulgação propiciaria, seja em relação à existência, seja em relação ao próprio conteúdo de tais atos.

No que tange ao direito à publicidade dos atos administrativos, ou mais especificamente, quanto ao direito de ter-se ciência da existência e do conteúdo desses atos, é de todo importante observar-se que ele não se limita aos atos já publicados, ou que estejam em fase de imediato aperfeiçoamento pela sua publicação. Ele se estende, indistintamente, a todo o processo de formação do ato administrativo, inclusive quando a atos preparatórios

---

<sup>98</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Ato administrativo e direitos dos administrados**, p.47.

<sup>99</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p.88.

de efeitos internos, como despachos administrativos intermediários, manifestações e pareceres.

É, assim que se costuma dizer que constituem desdobramentos do Princípio da publicidade o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral (art. 5.º, XXXIII, da CF), o direito à obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal (art. 5.º, XXXIV, da CF), e, naturalmente, o direito de acesso dos usuários a registros administrativos e atos de governo (art. 37, §3º, II). Uma vez violados esses direitos pelo Poder Público, poderão os prejudicados, desde que atendidos os pressupostos constitucionais e legais exigidos para cada caso, valerem-se do *habeas data* (art. 5.º, LXXII, da CF) (31), do mandado de segurança (art. 5.º, LXX, da CF), ou mesmo das vias ordinárias.

É de ponderar, contudo, que os pareceres só se tornam públicos após sua aprovação final pela autoridade competente; enquanto em poder do parecerista ainda é uma simples opinião que pode não se tornar definitiva. As certidões, contudo, não são elementos da publicidade administrativa, porque se destinam a interesse particular do requerente; por isso a CF só reconhece esse direito quando são requeridas para defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal (art. 5.º, XXXIV, b, da CF).

Forçoso reconhecer, todavia, a existência de limites constitucionais ao Princípio da publicidade. De acordo com nossa CF, ele jamais poderá vir a ser compreendido de modo a que propicie a violação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (art. 5º, X, c/c. art. 37, § 3º, II (32), da CF), do sigilo da fonte quando necessário ao exercício profissional (art. 5.º, XIV, da CF), ou com violação de sigilo tido como imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5.º, XXXIII, c/c. art. 37, § 3.º, II, da CF).

Assim, afirma o §1º do art. 37 da CF: “ a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar

nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.

Com isso, pretende esse dispositivo restringir de maneira clara a ação da Administração Pública, direta e indireta, quanto à divulgação de seus atos de gestão pelos meios de comunicação de massa. Inexistindo, na propaganda governamental, o caráter estritamente educativo, informativo ou de orientação social, ou vindo dela constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção de agentes públicos, sua veiculação se dará em manifesta ruptura com a ordem jurídica vigente, dando ensejo à responsabilização daqueles que a propiciaram.

### 2.3.5 Princípio da Eficiência

Em junho de 1998, a EC 19 acrescentou, aos princípios elencados no *caput* do art. 37 da CF, o Princípio da Eficiência. A partir daí, a Administração Pública passou, explicitamente, a ter o dever de ser eficiente.

A doutrina administrativista tem buscado interpretar esse Princípio, agora explicitado na Constituição. Mello<sup>100</sup> entende que ele “mais parece um adorno agregado ao art. 37”, que não pode ser concebido “senão na intimidade do princípio da legalidade” e, finalmente, que “é uma faceta de um princípio mais amplo, já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da ‘boa administração’”.

Figueiredo<sup>101</sup> escreve:

É de se perquirir o que muda com a inclusão do princípio da eficiência, pois, ao que se infere, com segurança, à Administração Pública sempre coube agir com eficiência em seus cometimentos.

Na verdade, no novo conceito instaurado de Administração Gerencial, de “cliente”, em lugar de administrado, o novo “clichê” produzido pelos reformadores, fazia-se importante, até para justificar perante o país as mudanças constitucionais pretendidas, trazer ao texto o princípio da eficiência.

---

<sup>100</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p.104.

<sup>101</sup> FIGUEIREDO, Lúcia do Valle. **Curso de direito administrativo**, p.63.

Tais mudanças, na verdade, redundaram em muito pouco de substancialmente novo, e em muito trabalho aos juristas para tentar compreender figuras emprestadas sobretudo do Direito Americano, absolutamente diferente do Direito brasileiro.

Enfim o dispositivo constitucional ficou assim redigido:

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: (...).

O art.2º da Lei Ordinária Federal nº 9.784, de 29/01/1999, que trata do processo administrativo no âmbito federal, também inseriu a Eficiência como um dos princípios norteadores da Administração Pública, anexado aos da legalidade, da finalidade, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da moralidade, da ampla defesa, do contraditório, da segurança jurídica e do interesse público.

É evidente que um sistema balizado pelos Princípios da moralidade de um lado, e da finalidade, de outro, não poderia admitir a ineficiência administrativa. Bem por isso, a EC 19, no ponto, não trouxe alterações no regime constitucional da Administração Pública, mas, como dito, só explicitou um comando até então implícito.

Eficiência não qualifica normas, qualifica atividades. Numa idéia muito geral, Eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançado. Assim, o Princípio da Eficiência, orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo. Rege-se, pois, pela regra de consecução do maior benefício com o menor custo possível.

Discorrendo sobre o tema, sumaria Meirelles<sup>102</sup>:

---

<sup>102</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p.90.



Dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

É de se reconhecer que a idéia de Eficiência jamais poderá ser atendida, na busca do bem comum imposto pela Constituição da República Federativa do Brasil, se o poder Público não vier, em padrões de razoabilidade, a aproveitar da melhor forma possível todos os recursos humanos, materiais, técnicos e financeiros existentes e colocados a seu alcance, no exercício regular de suas competências.

Neste sentido, observa Moraes<sup>103</sup>:

Ser eficiente, portanto, exige primeiro da Administração Pública o aproveitamento máximo de tudo aquilo que a coletividade possui, em todos os níveis, ao longo da realização de suas atividades. Significa racionalidade e aproveitamento máximo das potencialidades existentes. Mas não só. Em seu sentido jurídico, a expressão, que consideramos correta, também deve abarcar a idéia de eficácia da prestação, ou de resultados da atividade realizada. Uma atuação estatal só será juridicamente eficiente quando seu resultado quantitativo e qualitativo for satisfatório, levando-se em conta o universo possível de atendimento das necessidades existentes e os meios disponíveis.

Estará, portanto, uma Administração buscando agir de modo eficiente sempre que, exercendo as funções que lhe são próprias, vier a aproveitar da forma mais adequada o que se encontra disponível, visando chegar ao melhor resultado possível em relação aos fins que almeja alcançar.

Desse teor, o escólio de Moraes<sup>104</sup>:

Desse modo, pode-se definir esse princípio como sendo aquele que determina aos órgãos e pessoas da Administração Direta e

---

<sup>103</sup> MORAES, Alexandre. **Os 10 anos da Constituição Federal**, p.150.

<sup>104</sup> MORAES, Alexandre. **Os 10 anos da Constituição Federal**, p.166.

Indireta que, na busca das finalidades estabelecidas pela ordem jurídica, tenham uma ação instrumental adequada, constituída pelo aproveitamento maximizado e racional dos recursos humanos, materiais, técnicos e financeiros disponíveis, de modo que possa alcançar o melhor resultado quantitativo e qualitativo possível, em face das necessidades públicas existentes.

Seguindo essa linha de orientação tem-se que, como desdobramento do Princípio em estudo, a CF procurou igualmente reforçar o sentido valorativo do princípio da economicidade, que, incorporado literalmente pelo art. 70 da CF, nada mais traduz do que o dever de Eficiência do administrado na gestão do dinheiro público:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Tem-se, pois, que a idéia de Eficiência administrativa não deve ser apenas limitada ao razoável aproveitamento dos meios e recursos colocados à disposição dos agentes públicos. Deve ser construída também pela adequação lógica desses meios razoavelmente utilizados aos resultados efetivamente obtidos, e pela relação apropriada desses resultados com as necessidades públicas existentes.

### ***2.3.5.1 Conceituação do Princípio da Eficiência***

O Princípio da Eficiência merece sensível cuidado por tratar-se de importante instrumento para fazer exigir a qualidade dos serviços e produtos advindo do Estado.

Para Di Pietro<sup>105</sup> o Princípio apresenta dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os resultados melhores, como também em relação ao modo racional

---

<sup>105</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, p.83.

de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, idem quanto ao intuito de alcance de resultados na prestação do Serviço Público.

Ela acrescenta que a Eficiência é 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.

De fato, almeja-se que os serviços públicos sejam realizados com adequação às necessidades da sociedade que contribui, de forma efetiva e incondicional, para a arrecadação das receitas públicas.

O administrador deve sempre procurar a solução que melhor atenda ao interesse público do qual é curador. Mesmo sem estar explícito anteriormente, o Princípio da Eficiência estava presente na ordem político-jurídica, por ser consequência lógica do Estado de Direito organizado.

Moraes<sup>106</sup> define o Princípio da Eficiência como aquele 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 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-se uma maior rentabilidade social.

Acrescenta que urge a interligação do princípio com os da razoabilidade e da moralidade, pois o administrador deve se utilizar de critérios razoáveis na realização de sua atividade discricionária.

Di Pietro<sup>107</sup> advoga que o entendimento do Princípio da Eficiência pode ser parametrizado a partir de duas vertentes distintas. Uma delas diz respeito à atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível e o alcance de resultados condizentes com suas

---

<sup>106</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**, p.67.

<sup>107</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, p.83.

atribuições. A outra se relaciona à visualização da Eficiência como uma resultante da organização, estruturação e disciplinamento racional da Administração Pública na busca de resultados satisfatórios na prestação pública de serviços.

### **2.3.5.2 Distinção entre Eficiência e Eficácia**

Eficiência e Eficácia são palavras consideradas sinônimas no dicionário de Aurélio Buarque de Holanda. Mas uma coisa é o significado comum de uma palavra, outra é seu significado científico. Os dois significados podem coincidir, ou não.

De acordo com a ciência da Administração, Eficiência não é o mesmo que Eficácia. Não há empecilho a que o cientista do Direito busque em outras ciências noções que lhe permitam aclarar determinados conceitos jurídicos. É preconceituosa a idéia de que o positivista jurídico, que vê o objeto da ciência do Direito como sendo as normas (postas) que compõem o ordenamento jurídico vigente em um determinado país, oponha-se necessariamente ao estudo interdisciplinar.

Adolf Löwe<sup>108</sup>, diz:

A pesquisa acadêmica nas ciências sociais e a aplicação prática de seus resultados estão padecendo hoje de um defeito geral, que mesmo as maiores realizações, dentro dos ramos especializados, não podem compensar. Uma excessiva divisão do trabalho, uma ausência de cooperação sintética entre as várias secções da investigação social, restringem cada vez mais a verdade de qualquer conhecimento parcial, a eficiência de qualquer ação concreta.

Então, Chiavenato<sup>109</sup> ensina:

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. (...)

---

<sup>108</sup> *apud* AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **O Princípio da Eficiência no direito administrativo**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, nº. 14, junho-agosto, 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 25/02/2005.

<sup>109</sup> CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da Administração**, p.238.

Contudo, nem sempre a eficácia e a eficiência andam de mãos dadas. Uma empresa pode ser eficiente em suas operações e pode não ser eficaz, ou vice-versa. Pode ser ineficiente em suas operações e, apesar disso, ser eficaz, muito embora a eficácia fosse bem melhor quando acompanhada da eficiência. Pode também não ser nem eficiente nem eficaz. O ideal seria uma empresa igualmente eficiente e eficaz.

O conceito jurídico de Eficiência pode ser elaborado à luz desse conceito administrativo. A Eficiência refere-se aos meios, enquanto a Eficácia está relacionada com os resultados. Entre os vários exemplos que dá, relativamente à distinção entre os dois conceitos, diz Chiavenato<sup>110</sup> que ser eficiente é “jogar futebol com arte”, enquanto a Eficácia reside em “ganhar a partida”.

A doutrina civilista, distingue com clareza obrigações de meios e obrigações de resultado.

Amaral<sup>111</sup> assim se refere a esses dois tipos de obrigação: “Para compreender a discrepância, impõe-se a distinção entre as obrigações de meios e as obrigações de resultado. Correspondem as primeiras a uma atividade concreta do devedor, por meio da qual faz o possível para cumpri-las. Nas outras, o cumprimento só se verifica se o resultado é atingido”.

Alberto Trabucchi<sup>112</sup>, mestre italiano, escreveu: “Se a obrigação é de resultado, o adimplemento se entende verificado somente quando o resultado é alcançado; se é de meios, a obrigação é cumprida quando é empregada a atividade que se podia exigir da diligência do bom pai de família”.

Não se objete que com isso há afastamento do campo do direito administrativo. Porque o ordenamento jurídico é uno. É um sistema de normas postas, globalmente eficazes em um determinado país. Se dele é destacado um conjunto (ou subsistema) de normas que regulam o exercício da função administrativa, e estudamos esse conjunto de normas em separado,

---

<sup>110</sup> CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da Administração**, p.239.

<sup>111</sup> AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **O Princípio da Eficiência no direito administrativo**.

<sup>112</sup> *apud* AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **O Princípio da Eficiência no direito administrativo**.

agimos com o propósito de aprofundar o conhecimento científico. Trata-se, assim, de atingir um objetivo metodológico.

Santos<sup>113</sup> traz preleções de doutrinadores acerca do tema:

Para Rosiane Ferreira Machado, eficiência não é exatamente sinônimo de eficácia, apenas apresenta em relação a esta um sentido restrito qualificativo de especialidade (...).

(...) Para Renato Lopes Becho, a eficiência está relacionada a pessoas (físicas ou jurídicas), enquanto a eficácia diz respeito a atos ou fatos, todavia mantendo-se a idéia de obtenção de efeitos desejados, de cumprimento de metas;

(...) Para Uadi Lammêgo Bulos, eficiência e eficácia da Administração Pública são consideradas faces de uma mesma. A primeira visa a resolver problemas de redução de custos; a segunda tem em mira alternativas criativas e racionais para a obtenção de lucros e resultados positivos. Uma administração empreendedora, que gera receita e diminui despesa, certamente se considera eficiente e eficaz.

Pinheiro<sup>114</sup> diz que “muito se tem discutido sobre a qualidade das obras e serviços executados pelo poder público. A Eficiência, pelo senso comum, deveria ser sempre fator determinante para atuação da máquina administrativa, mas a prática tem revelado inquinada dissonância”. Ele continua explicando que Eficiência aproxima-se da idéia de economicidade. Visa-se a atingir os objetivos, traduzidos por boa prestação de serviços, do modo mais simples, mais rápido, e mais econômico, elevando a relação custo/benefício do trabalho público.

Reis<sup>115</sup> explica que a Eficiência relaciona-se com a otimização dos recursos disponíveis, visando o menor esforço e o menor custo na

---

<sup>113</sup> SANTOS, Alvacir Correa dos Santos. **Princípio da Eficiência da Administração Pública**, p.186/187.

<sup>114</sup> PINHEIRO, Michel. **O Princípio da Eficiência na Administração Pública e o cidadão**. Disponível na Internet: < [www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=341](http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=341)>. Acesso em:28/02/2005.

<sup>115</sup> REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**, p.89.

execução das tarefas a partir da utilização de métodos, técnicas e normas. Conclui o autor caracterizando a Eficiência como um critério de desempenho.

Outra vez Reis<sup>116</sup> afirma que a Eficiência será um conceito integrado à Administração Pública, a partir do momento em que um projeto ou uma atividade possa ser executado de forma integral, utilizando-se o menor volume de recursos e de tempo.

Desta forma, evidencia-se que o objetivo primordial a ser perseguido pelo gestor público é a aplicação dos recursos com racionalidade, buscando fazer sempre mais com a maior economicidade possível. Trata-se, portanto, da busca por serviços prestados com rapidez, simplicidade e economia, sem esquecer, evidentemente, do esforço constante pela manutenção da qualidade. Nesse sentido, Ribeiro Filho<sup>117</sup> comenta que a Eficiência corresponde a fazer mais com menos, sem que haja prejuízo da qualidade.

Percebe-se que há divergências de opiniões. Como exemplo de uma linha de interpretação que tende ao ceticismo, pode-se citar Mello<sup>118</sup> que afirma:

Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto.

Como se percebe, o autor não dispensa grandes expectativas quanto a possíveis mudanças nos rumos da Administração Pública decorrentes do referido princípio. Talvez sua frustração resida no fato de que a Emenda 19/98, não contenha um direcionamento mais determinativo quanto aos caminhos que deveriam ser trilhados para o efetivo alcance da Eficiência. É bem real a possibilidade de que a EC 19/98, apesar de se configurar de caráter obrigatório, não tenha provocado efeitos práticos imediatos aos Serviços Públicos.

---

<sup>116</sup> REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**, p.90.

<sup>117</sup> RIBEIRO FILHO, José Francisco. **Uma análise contábil da lei de responsabilidade fiscal sob a ótica da teoria de gestão econômica**, p.28.

<sup>118</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p.104.

Entretanto, é inegável o papel fundamental por ela desempenhado enquanto precursora de debates e discussões no setor público na busca por ferramentas que possibilitassem aos gestores públicos cumprir os novos ditames constitucionais.

Vê-se, pois, que os significados das palavras acima complementam um ao outro, de maneira a exigir a existência de ambas em qualquer forma de Administração para o alcance da efetividade e qualidade, ou seja, se a resposta dada corresponde à necessidade.

### **2.3.5.3 Natureza jurídica**

No Direito, a Eficiência assume uma caracterização inexoravelmente particular, como bem sintetiza Moreira Neto<sup>119</sup>: “A ‘eficiência’ para o tecnocrata tem sentido mais restrito que a eficiência juspolítica: para aquele, basta o atingimento ótimo dos objetivos a que imediatamente se propõe o agir do Estado. Para o Direito e para a Política a eficiência tem mais duas dimensões: a legalidade – conformar-se externamente à lei – e a legitimidade - atender ao interesse público”.

Luis Ortega Alvarez<sup>120</sup> ensina que o caráter jurídico das regras de organização se manifestou óbvio quando verificado que estas eram, inclusive, pressuposto das próprias normas, na medida em que delimitavam a atuação da pessoa jurídica de direito público. São normas de Administração Pública, como o Princípio da Eficiência, que determinam a capacidade jurídica de atuar do agente administrativo e ordenam o processo de manifestação da vontade institucional dos entes. Ademais, é a partir de tais normas que derivam e são reconhecidas as garantias para os afetados pela atuação administrativa. O Princípio da Eficiência possui as mesmas funções que os demais Princípios constitucionais, e que, de acordo com Medauar<sup>121</sup> “revestem-se de função positiva ao se considerar a influência que exercem na elaboração de normas e decisões

---

<sup>119</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Legitimidade e discricionariedade - novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade**. 2a ed. Rio de Janeiro: Forense. 1991, p.29.

<sup>120</sup> *apud* GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da Eficiência administrativa**, p.93.

<sup>121</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 4.ed., São Paulo: RT, 2000, p.145.



sucessivas, na atividade de interpretação e integração do direito”. Já sua “função negativa significa a rejeição de valores e normas que os contrariem”.

No Direito estrangeiro há referências ao Princípio da Eficiência. Na pesquisa de Moraes<sup>122</sup>, pode-se observar a positivação constitucional do Princípio da Eficiência nas Constituições da República das Filipinas (Art.IX, B, seção 3: “a Comissão do Serviço Público, na qualidade de órgão central do Governo encarregado do funcionalismo público, estabelecerá um plano de carreira e adotará medidas destinadas a promover a disposição de ânimo, a eficiência, a integridade, a pronta colaboração, o dinamismo e a cortesia no Serviço Público”); da República de Cuba (Art. 66. c: “cada órgão estatal desenvolve amplamente, dentro dos limites de sua competência, a iniciativa dirigida ao aproveitamento dos recursos e possibilidades locais e à incorporação das organizações sociais e da massa à sua atividade”); e da República do Suriname (art. 122).

Cumprir ressaltar ainda que a ontologia do Princípio da Eficiência é necessariamente compreensiva, pois não se pode afirmar que um ato é eficiente, ainda que cumpridor de todos os critérios básicos a si inerentes, se ilegal, imoral, irregularmente pessoal ou sigiloso. Nesse sentido, Moreira<sup>123</sup> afirma:

Daí por que o princípio constitucional da eficiência pode ser compreendido como a necessidade de o ato administrativo atingir e produzir o efeito útil ou adequado, tal como previsto em lei, de forma transparente, moral ou impessoal. É o cumprimento da finalidade normativa, adequada a gerar os efeitos esperados pelo ordenamento. Trata-se do contraste entre os resultados atribuíveis à ação administrativa em vista das previsões normativas; relação entre o concretamente realizado e a perspectiva ideal da atividade administrativa.

A natureza abrangente do Princípio da Eficiência manifesta-se claramente quando se considera que não pode ser eficiente um ato que afronte

---

<sup>122</sup> MORAES, Alexandre de. **Reforma administrativa - Emenda Constitucional nº 19/98**. 2.ed. São Paulo: Atlas. 1999. p.26-27.

<sup>123</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo administrativo - Princípios constitucionais e a lei 9.784/99**. São Paulo: Malheiros, 2000, p.141.

outro princípio, devido à possibilidade de anulação do mesmo. A Eficiência não pode ser analisada de forma isolada.

Por outro lado, isso não faz com que a Eficiência perca a sua especificidade. Uma concepção jurídica do Princípio da Eficiência refere-se, portanto, à análise de todos os aspectos exclusivamente restritos à Eficiência, no seu viés economicista e sociológico, incrementada por caracteres eminentemente jurídicos<sup>124</sup>. Do resultado desta operação somatória é que nasce o Princípio, que se qualifica ainda mais pela sua natureza constitucional.

*Ipsa facto*, Gabardo<sup>125</sup> assevera que a avaliação do Princípio da Eficiência, implica a promoção de um julgamento sobre a aplicação dos meios e consecução dos objetivos, sendo que os critérios e medidas para realizar tal julgamento não têm um sentido unívoco e concreto. E a Constituição, através de seus valores e princípios, notadamente os impostos ao regime administrativo, que subsidiarão a concreta avaliação jurídica da Eficiência.

#### **2.3.5.4 Interpretação**

A necessidade de interpretação, como pontua Kelsen<sup>126</sup>, “resulta justamente do fato de a norma aplicar ou o sistema das normas deixarem várias possibilidades em aberto, ou seja, não conterem ainda qualquer decisão sobre a questão de saber qual dos interesses em jogo é o de maior valor (...)”.

A interpretação do Princípio da Eficiência deve ser feita em consonância com o ordenamento jurídico nacional, especificamente com os demais princípios constitucionais da Administração Pública. Só assim fazendo será possível evitar-se a burla à CF e à legislação ordinária dela decorrente.

Santos<sup>127</sup> adverte que qualquer significado que possa ser atribuído ao Princípio da Eficiência terá de passar pelo exame da conformidade com a Constituição. Enquanto produto do exercício da competência reformadora,

---

<sup>124</sup> GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da Eficiência administrativa**, p.98.

<sup>125</sup> GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da Eficiência administrativa**, p. 99.

<sup>126</sup> KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Batista Machado. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991, p.367-368.

<sup>127</sup> SANTOS, Alvacir Correa dos Santos. **Princípio da Eficiência da Administração Pública**, p.199.

referido princípio há de ser interpretado em consonância com as cláusulas pétreas do art. 60, §4º, da CF. Daí, emergem as seguintes conseqüências:

a) o Princípio da Eficiência deve sofrer um processo contínuo de interpretação conforme a CF, a fim de evitar rupturas ou fraudes constitucionais que atentem contra a identidade da Lei Fundamental. Canotilho<sup>128</sup>, a respeito do princípio da interpretação das leis em conformidade com a Constituição, assevera:

no caso de normas polissêmicas ou plurisignificativas deve dar-se preferência à interpretação que lhe dê um sentido em conformidade com a Constituição. Essa formulação comporta várias dimensões: 1) o princípio da prevalência da Constituição impõe que, dentre as várias possibilidades de interpretação, só deve escolher-se uma interpretação não contrária ao texto e programa da norma ou normas constitucionais; 2) o princípio da conservação de normas afirma que uma norma não deve ser declarada inconstitucional quando, observados os fins da norma, ela pode ser interpretada em conformidade com a Constituição; 3) o princípio da exclusão da interpretação conforme a Constituição mas 'contra legem' impõe que o aplicador de uma norma não pode contrariar a letra e o sentido dessa norma através de uma interpretação conforme a Constituição, mesmo que através desta interpretação consiga uma concordância entre a norma infraconstitucional e as normas constitucionais;

b) respeitado o limite anterior, o Princípio da Eficiência ao interagir, principalmente, com os demais princípios constitucionais da Administração Pública — legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade — participará do mecanismo das deslocações compreensivas e da ponderação<sup>129</sup>, a ser levada a cabo na aplicação dos princípios ao caso concreto.

A interpretação conforme a Constituição não pode ser abandonada, ainda mais num país como o Brasil onde têm sido comuns as tentativas de adequar a Constituição a planos de governo, invertendo-se a ordem do sistema constitucional ou fazer da reforma constitucional um pré-requisito da

---

<sup>128</sup> CANOTILHO, J.J.Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**, p.229/230.

<sup>129</sup> CANOTILHO, J.J.Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**, p.383/384.

governabilidade, como ocorre atualmente no Governo Lula, que tem como mote a reforma previdenciária, reforma do Judiciário etc., o que implica em mudanças na Constituição em prol da consecução de seu programa de governo.

A Constituição, por ser uma lei, pode e deve ser interpretada segundo os métodos tradicionais de hermenêutica, tais como o lógico, o histórico, o teleológico etc. Contudo, mister registrar, ainda, a existência do chamado método científico-espiritual, o qual, no dizer de Coelho<sup>130</sup> com apoio em Canotilho, significa que a interpretação constitucional deve levar em conta a ordem ou sistema de valores subjacente à Constituição, assim como o sentido e a realidade que esta possui como elemento do processo de integração comunitária.

#### **2.3.5.5 Aplicabilidade**

A EC 19/98, como dito no início, além de introduzir o Princípio da Eficiência, trouxe também algumas modificações na Constituição da República Federativa do Brasil com vistas a tentar garantir aplicabilidade ao Princípio.

Notem-se as seguintes alterações e inovações:

1) participação do usuário na Administração Pública, conforme redação dada ao parágrafo 3º do art. 37: “A Lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I — as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviço de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços”;

b) ampliação da autonomia administrativa de órgãos da administração direta e indireta, consoante o parágrafo 8º do art. 37: “A autonomia gerência), orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade (...)”;

---

<sup>130</sup> COELHO, Inocência Martínez. **Interpretação constitucional**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1997, p. 89-91.

c) escolas de governo para os servidores públicos, de acordo com a redação do parágrafo 2º do art. 39: “A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados”;

d) possibilidade de perda do cargo pelo Servidor Público, mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, consoante redação do parágrafo 1º do art. 41: “O servidor público estável só perderá o cargo: (...) III — mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa”;

e) avaliação especial de desempenho do servidor público para efeito de aquisição de estabilidade, conforme parágrafo 4º acrescentado ao art. 41: “Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade”;

f) com relação às empresas fiscalizadas por agências reguladoras, consoante o inciso I do parágrafo 1º do art. 173: “A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: I — sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade”;

g) no tocante aos administradores de empresas públicas e sociedades de economia mista, conforme o inciso V do parágrafo 1º do art. 173: “A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (...) V — os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores”.

Ressalte-se, ainda, que a introdução do Princípio da Eficiência possibilita um reforço na atuação do Ministério Público, eis que uma

das funções institucionais deste é “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia” (art. 129, II, da CF). Da mesma forma, reforça a atividade do Poder Judiciário que, pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição (art.5º, XXXV, da CF) e também em função da defesa dos direitos fundamentais e serviços essenciais previstos pela CF, poderá garantir a Eficiência dos serviços prestados pela Administração Pública, inclusive responsabilizando as autoridades omissas.

Ressalta Bacellar Filho<sup>131</sup> que o Princípio da Eficiência está presente na parte da CF que trata da profissionalização do Servidor Público, pois “o preparo técnico para o desempenho do cargo, emprego ou função pública é característica indispensável do servidor público eficiente”, e também na parte que se refere à responsabilização do servidor pelo desempenho ineficiente.

#### **2.3.5.6 O Princípio da Eficiência e o Servidor Público**

É praticamente unânime entre os autores a importância da figura do Servidor Público na reforma administrativa e na concretização do Princípio da Eficiência. Observa Ana Luísa C. Coutinho<sup>132</sup> que o conjunto de propostas de alteração do texto constitucional, nomeado de reforma administrativa, tem como alvo central o Servidor Público.

A reforma administrativa da EC 19/98 trouxe grandes modificações não só no que respeita ao aspecto estrutural da administração, mas sobretudo quanto ao aspecto pessoal, ou seja, à relação jurídica dos Servidores com a Administração.

Dentre as modificações que afetaram diretamente o Servidor Público, temos: uma definição de um teto de remuneração para os servidores públicos (sentido amplo); a flexibilização do conceito da estabilidade do Servidor Público, através da qual passou a ser admitida a possibilidade de demissão por

---

<sup>131</sup> BACELLAR FILHO, Romeu. **Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar**. São Paulo: Max Limonad, 1998. p.195/196.

<sup>132</sup> COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor Público: reforma administrativa, estabilidade, empregado público, direito adquirido**. Curitiba: Juruá, 2005, p.42.

insuficiência de desempenho e por excesso de despesas com pessoal (toda vez que a despesa total com pessoal em cada período de apuração ultrapassar 50% da receita da União, 60% da receita dos Estados e dos Municípios - Lei Complementar 101/00); o fim do Regime Jurídico Único; a criação da figura do emprego público e permissão de contratação pela CLT; a exigência de prévia autorização na lei de diretrizes orçamentárias para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração de servidores públicos.

Mas a importância do Servidor na reforma administrativa se verifica não apenas porque grande parte das modificações propostas por ela o atinge diretamente, e sim, porque ele é o agente implementador de todas as mudanças. A administração é, em última análise, o conjunto de agentes que trabalham na prestação do Serviço Público e na efetivação do interesse público. Nesse mesmo sentido, Gonzalez Borges<sup>133</sup> afirma que a reforma administrativa abraçou uma abordagem imediatista e casuística que deturpa os seus objetivos teóricos com o enxugamento da máquina administrativa, através do sacrifício da segurança jurídica de seus servidores, que são justamente as principais armas de qualquer reforma de Estado.

Mas, enfim, não se pode desconsiderar o Servidor como agente das mudanças pretendidas, porque sem a sua adesão ao esforço reformista, nenhuma modificação terá êxito em sua implantação. A Administração Pública se concretiza através de pessoas – os agentes públicos. E é com a mudança dos homens que se tem a modificação da sociedade e, com esta, vem a mudança do Estado. Portanto, passa-se a um breve estudo sobre os Servidores Públicos.

---

<sup>133</sup> *apud* COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor Público**, p.43.

## CAPÍTULO 3

### SERVIDOR PÚBLICO

#### 3.1 CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO

O tratamento constitucional da relação de trabalho não é um fenômeno recente nem tampouco limitado ao ordenamento nacional. Sussekind e Maranhão<sup>134</sup> observam que o processo de constitucionalização do Direito do Trabalho teve início após a revolução francesa e, até os dias atuais, tem-se mostrado constante e crescente. No entender destes autores, não existe constituição moderna que não prescreva um regime de garantias e estruturas jurídicas necessárias para assegurar a liberdade e a independência econômica do homem.

Observa Medauar<sup>135</sup> que os vocábulos utilizados para designar aqueles que mantêm vínculo de trabalho com entes estatais apresentam-se obscuros.

É, todavia, mais ou menos pacífico na doutrina o sentido extremamente amplo da expressão “agente público”. No entender de Cretella Júnior<sup>136</sup>, “agente público é todo indivíduo que participa de maneira permanente, temporária ou acidental da atividade do Estado, seja por atos jurídicos, seja por atos de ordem técnica e material”.

Comum é se encontrar em vários compêndios de Direito Administrativo, como sinônimo de “agente público”, a expressão “agente administrativo”. Segundo Faria<sup>137</sup> esta expressão engloba os Servidores Públicos

---

<sup>134</sup> SUSSEKIND, Arnaldo; MARANHÃO, Délio. **Instituições do direito do trabalho**. v.I. 13.ed., São Paulo: LTr, 1993, p.153.

<sup>135</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 4.ed. São Paulo: RT, 1998, p. 285.

<sup>136</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito administrativo brasileiro**, p.454.

<sup>137</sup> FARIA, Edmur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**. 2.ed. São Paulo: RT, 1998, p.285.



em geral, ou seja: todos os que planejam e executam atividades a cargo da Administração Pública.

Conforme o entendimento de Mello<sup>138</sup>, a expressão “agente público” é a mais geral e irrestrita que se pode empregar para se referir às diferentes categorias daqueles que, sob títulos jurídicos diversos, agem em nome do Estado. É ainda mais específico este autor quando considera como agente público todas as pessoas que se relacionam com o poder público na qualidade de sujeitos de sua ação, ou seja: agentes públicos são todos aqueles que exerçam funções estatais, enquanto as estiver desempenhando. O mesmo autor<sup>139</sup>, além de definir a expressão “agente público”, elenca dois elementos indispensáveis para a caracterização do agente público: a natureza estatal da missão a ser desempenhada e sua respectiva investidura.

Muito embora haja uma relativa unanimidade quando se trata da amplitude do conceito de agente público, o mesmo não acontece quando se trata das espécies deste gênero, sobretudo se se for analisar o significado dessas espécies ao longo do tempo.

Faria<sup>140</sup> trata deste assunto ao afirmar que, anteriormente à CF de 1988, o termo “funcionário público” era utilizado para designar os servidores estatutários, e a expressão “servidores públicos” denominava todos aqueles que prestavam serviços públicos, funcionários propriamente ditos e os que prestavam serviço temporariamente, sem vínculo estatutário.

O constituinte de 1988 suprimiu a expressão “funcionário público” e, no novo texto, a expressão Servidor Público, além de ser título de uma seção, é utilizada em quase todos os dispositivos que tratam da matéria. Medauar<sup>141</sup> observa que a referida expressão passa a ter sentido amplo, igual ao que normalmente se atribuía ao termo “agentes públicos” (que abrange todos

---

<sup>138</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Regime dos Servidores da Administração direta e indireta**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p.12-13.

<sup>139</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Regime dos Servidores da Administração direta e indireta**, p.13.

<sup>140</sup> FARIA, Edmur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**. 2.ed. São Paulo: RT, 1998, p.121.

<sup>141</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**, p.205.

aqueles que mantêm um vínculo de trabalho com o poder público). Conforme a autora, “são servidores públicos todas as pessoas físicas que trabalham nos entes estatais de qualquer poder, inclusive os detentores de cargos”.

No entender de Di Pietro<sup>142</sup>, considerando o seu sentido amplo, são Servidores Públicos “as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da administração indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos”.

Sobre a expressão “servidores públicos” observa Mello<sup>143</sup>:

São todos aqueles que mantêm vínculo de trabalho profissional com as entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de direito público. Em suma, são os que entretêm com o Estado e com as pessoas de direito público da administração indireta relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob o vínculo de dependência.

Cretella Júnior<sup>144</sup> conceitua Servidor Público como sendo “todo aquele vinculado à Administração direta ou autárquica, desempenhando serviço não eventual, de natureza profissional”.

É importante observar que dois elementos estão presentes em todas as definições: a unanimidade nos pólos de relação jurídica – de um lado, o poder público, e do outro, uma pessoa física – e a prestação de serviços de natureza profissional.

Conforme referido anteriormente, inexistiu uma unanimidade ao longo do tempo para designar aqueles que prestam serviço ao Estado. A partir da CF, o termo Servidor Público passou a ser utilizado em sentido bastante amplo.

Mello<sup>145</sup> classifica assim os Servidores Públicos:

---

<sup>142</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1998, p.355.

<sup>143</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p.179.

<sup>144</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito administrativo brasileiro**, p.445.

a) Servidores titulares de cargos públicos no Estado (anteriormente denominados funcionários públicos), nas autarquias e fundações de direito público da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como no Poder Judiciário e na esfera administrativa do Legislativo;

b) Servidores empregados das pessoas supra-referidas. Aí se incluem servidores que se encontram sob vínculo empregatício por uma das seguintes razões:

b.1) Foram admitidos sob o vínculo de emprego anteriormente à EC 19/98, quando haviam sido admitidos para a realização de funções materiais subalternas e, após a reforma administrativa, para inúmeras outras funções, desde que não há mais a exigência de regime jurídico único.

b.2) Contratados para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme dispõe o art. 37, IX, da CF.

b.3) Remanescentes do regime anterior que foram estabilizados pelo art. 19 do ADCT, que deveriam pertencer a um quadro em extinção, mas foram transformados em servidores públicos.

No entender de Di Pietro<sup>146</sup>, o gênero dos Servidores Públicos é englobado pelas seguintes espécies:

a) Servidores estatutários, sujeitos a regime estatutário e ocupantes de cargos públicos;

b) Empregados públicos, que correspondem aos contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e que ocupam os chamados empregos públicos;

c) Servidores temporários, que são aqueles que foram contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme dispõe o art. 37, IX, da CF. Estes servidores não ocupam cargos ou empregos, apenas exercem funções públicas.

---

<sup>145</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p.179/180.

<sup>146</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**, p.433/434.

Tão importante quanto a conceituação doutrinária é a conceituação legal dada à expressão Servidor Público, embora os textos legais não sejam coincidentes nesta tarefa.

A Lei Ordinária Federal nº 8.112/90, define: “Art.2º. Para efeitos desta Lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público”.

E no seu art. 3º dispõe o mesmo texto legal sobre cargo público: “Art. 3º. Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor”.

Já considerando a questão da responsabilidade civil, o art.37, §6º, da CF impõe à expressão Servidor Público um caráter bastante amplo, como sinônimo de agente público, equiparando-se servidores a empregados públicos.

### **3.2 ESTABILIDADE**

Outra questão em relação ao Servidor Público a ser abordada diz respeito a sua estabilidade. Esta questão está relacionada à pessoa humana, ao indivíduo; à pessoa do servidor ou do empregado público e também da própria coletividade. Parece um tanto redundante, na medida em que os institutos jurídicos existem em função do ser humano. Até o próprio direito, considerado como sinônimo de ordenamento jurídico, existe como a forma mais civilizada de dirimir os conflitos entre as pessoas.

A estabilidade existe em função da pessoa do Servidor, para garantir uma maior segurança em seu trabalho, em prol, inclusive, dos Princípios da Eficiência e da legalidade. E, sob a ótica da coletividade, Ana Luísa C. Coutinho<sup>147</sup> enfatiza que “a estabilidade traz benefícios a esta pois, na medida em que o Servidor Público exerce seu trabalho com mais garantias, tem mais tranqüilidade para prestar um serviço de melhor qualidade à comunidade”.

---

<sup>147</sup> COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor Público**, p.75.

De acordo com o entendimento de Lopes<sup>148</sup>:

Estabilidade é a garantia de permanência no serviço público assegurada, após três anos (no sistema anterior, o prazo era apenas de dois anos) de exercício, ao servidor nomeado por concurso, que somente pode perder o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa e, após a reforma administrativa de 1998, mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar que vier disciplinar a matéria, assegurada também a ampla defesa, segundo o nosso regime jurídico estabelecido pela EC19/98.

Faria<sup>149</sup> conceitua: “Estabilidade no serviço público, e não no cargo, é a garantia de que goza o servidor, nomeado para cargo efetivo mediante concurso público, de não ser exonerado depois de passar o período probatório, devidamente avaliado”.

Cretella Júnior<sup>150</sup> observa que a estabilidade é atributo pessoal do funcionário e guarda relação com o Serviço Público e não com o cargo.

Medauar<sup>151</sup> afirma que “a estabilidade, por sua vez, expressa o direito ao cargo pelo modo como poderá ser perdido”.

Para Gasparini<sup>152</sup> a estabilidade “(...) pode ser definida como a garantia constitucional de permanência no Serviço Público, do Servidor Público civil nomeado, em razão de concurso público, para titularizar cargo de provimento efetivo, após transcurso do estágio probatório”.

---

<sup>148</sup> LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. **Comentários à reforma administrativa**. São Paulo: RT, 1998, p.150.

<sup>149</sup> FARIA, Edmur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**, p.132.

<sup>150</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito administrativo brasileiro**, p.492.

<sup>151</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**, p.291.

<sup>152</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p.151.

Carmen Rocha<sup>153</sup>, de forma bastante clara, ensina: “A estabilidade é uma propriedade jurídica do elo jurídico que ata a pessoa estatal ao servidor titular de cargo público de provimento efetivo”. E continua explicando a autora que a estabilidade não cimenta, definitivamente, o vínculo; antes, protege-o, sem impedir a sua extinção se e quando ocorrerem situações prescritas em lei e após o cumprimento do devido processo legal.

O mesmo assunto é tratado por Mello<sup>154</sup>:

Estabilidade, conforme regulada após o 'Emendão', é o direito de não ser desvinculado senão em virtude de: (a) sentença judicial transitada em julgado (§1º, I, do mesmo artigo); (b) processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa (§ 1º, II) ou mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa (§1º, III).

Existe uma grande diversidade do que a doutrina nacional entende por estabilidade do Servidor Público.

### 3.2.1 Fundamentos e requisitos

Buscar o fundamento da estabilidade corresponde a encontrar sua razão, sua justificativa, seu motivo, ou melhor, as razões e os argumentos sobre os quais se funda este instituto jurídico.

Carmen Rocha<sup>155</sup> afirma que a estabilidade jurídica do vínculo administrativo, firmado entre o Servidor Público e a pessoa estatal, tem por fundamento, num primeiro momento, garantir a qualidade do serviço prestado pela burocracia estatal democrática, impessoal e permanente. Segundo a autora, a estabilidade conjuga o profissionalismo que deve predominar no Serviço Público contemporâneo com a impessoalidade que impede o nepotismo e o personalismo na Administração Pública.

---

<sup>153</sup> ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos Servidores Públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999, p.249-250.

<sup>154</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p.200.

<sup>155</sup> ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos Servidores Públicos**, p.251/252.

Mello<sup>156</sup> observa, embora não se referindo especificamente à estabilidade do Servidor Público: a proteção ao Servidor Público civil lhe é conferida também e, sobretudo, em atenção aos interesses públicos. E continua: “Quando se garante o servidor, garantem-se indiretamente as indispensáveis impessoalidade e lisura (que correspondem ao propósito fundamental do legislador) na condução administrativa da coisa pública”.

Pessoa<sup>157</sup>, quando afirma que a estabilidade é, ao mesmo tempo, um direito e uma garantia do Servidor Público concursado, ou seja, que ingressou de forma legítima nos quadros da Administração Pública, trata também do fundamento deste instituto jurídico ao afirmar que a estabilidade corresponde à garantia de profissionalismo, transparência e independência do Serviço Público, vez que propicia o correto desempenho das funções públicas sem quaisquer favoritismo, nepotismo ou ingerência política.

Ana Luísa C. Coutinho<sup>158</sup> finaliza informando que o fundamento da estabilidade do servidor encontra sua justificativa de existência, em última análise, no interesse público, na medida em que uma prestação de serviços eficaz, imparcial e de qualidade só se consegue através de um quadro de pessoal eficiente. Para isso, além de concurso público, Avaliação Periódica de Desempenho e um certo tempo de exercício, fundamental na aquisição de experiência, o Estado necessita oferecer algumas vantagens, como, por exemplo, a estabilidade, para atrair as pessoas mais capacitadas para o Serviço Público.

O termo “requisito” guarda relação com exigência legal, para certos efeitos. O efeito esperado é o direito à estabilidade. Para que o servidor público alcance a estabilidade, deverá atender às seguintes condições: ter se submetido a concurso público e ter sido aprovado no mesmo e contar, no mínimo, três anos de efetivo exercício, ser aprovado em Avaliação Especial de Desempenho e ter sido nomeado para cargo de provimento efetivo.

---

<sup>156</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Regime dos Servidores da Administração direta e indireta**, p.90.

<sup>157</sup> PESSOA, Robertônio. **Curso de direito administrativo moderno**. Brasília: Consulex, 2000, p.347.

<sup>158</sup> COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor Público**, p.85/86.

### 3.2.1.1 Concurso público

De Plácido e Silva<sup>159</sup> trata do termo “concurso” sob o ponto de vista do Direito Administrativo ao afirmar que,

(...) embora não se prive o vocábulo de seu sentido originário, de afluência de disputantes à conquista de determinado prêmio ou promessa, possui a função de designar o processo de seleção, posto em prática pela autoridade pública, a fim de escolher candidatos a um trabalho ou ao exercício de um cargo.

Souza<sup>160</sup> define concurso público como “o instrumento através do qual o Poder Público *lato sensu* escolhe, objetivamente falando, dentre os inscritos, o candidato que mais se destacar na somatória das notas obtidas nas diversas etapas do certame”.

Para Pessoa<sup>161</sup>, o concurso público trata-se de

procedimento administrativo, organizado em etapas sucessivas, destinado à seleção de futuro servidor, procedimento marcado pelo máximo de transparência, publicidade, moralidade e impessoalidade, começando pela publicação do edital e terminando pelo anúncio público e oficial dos candidatos classificados, quando existentes.

Cretella Júnior<sup>162</sup> entende o concurso público como sendo: “a série complexa de procedimentos para apurar as aptidões pessoais apresentadas por vários candidatos que se empenham na obtenção de uma ou mais vagas e que submetem voluntariamente seus trabalhos e atividades a julgamento de comissão examinadora”.

Para Mello<sup>163</sup>, “concurso, em rigor técnico, é um processo de seleção que enseja disputa, competição entre os candidatos”.

---

<sup>159</sup> SILVA, de Plácido e. **Vocabulário jurídico**, p.194.

<sup>160</sup> SOUZA, Éder. **Concurso público, doutrina e jurisprudência**, Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p.21/37.

<sup>161</sup> PESSOA, Robertônio. **Curso de direito administrativo moderno**, p.332.

<sup>162</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito administrativo brasileiro**, p.460.

<sup>163</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Regime dos Servidores da Administração direta e indireta**, p.44.



Parafraseando Mazilli<sup>164</sup> a finalidade do concurso é assegurar igualdade de condições para todos os concorrentes, evitando-se favorecimentos ou discriminações e permitindo-se à Administração Pública selecionar os melhores.

Enfim, concurso público corresponde a um procedimento organizado pelo poder público com o objetivo, através do recrutamento de pessoal, à escolha dos que melhor atendam às necessidades de satisfação do interesse público.

### **3.2.1.2 Estágio probatório**

Outro requisito para aquisição da estabilidade corresponde ao estágio probatório. O conceito e a finalidade do estágio probatório encontram-se interligados. A maioria dos autores aborda ao mesmo tempo os objetivos ou fins do estágio probatório ao tratar do seu conceito.

Leciona Cretella Júnior<sup>165</sup>:

Depois da nomeação, ocorre a posse (caracterizada pela investidura) e o funcionário entra em exercício, ficando, porém, em observação durante certo período de tempo, variável de país a país, para que possa confirmar ser possuidor de predicados ou requisitos morais e profissionais tidos como indispensáveis para o bom desempenho do cargo que lhe é confiado.

Motta<sup>166</sup> situa e conceitua o estágio probatório:

Aprovado em concurso público para cargo efetivo, nomeado e empossado, o servidor público, ao entrar em exercício no cargo, submete-se ao chamado estágio probatório, ou período de prova, para que a administração pública, através de seus agentes, certifique-se de que este novo servidor seja apto e capaz para o desempenho do cargo.

---

<sup>164</sup> MAZILLI, Hugo Nigro. **Concurso público na Administração**. Síntese Trabalhista, São Paulo, v.84, nº 716, ano 40, junho/1995, p.39.

<sup>165</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito administrativo brasileiro**, p.494.

<sup>166</sup> MOTTA, Carlos Pinto Coelho (Coord.). **Curso prático de direito administrativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p.213.

Meirelles<sup>167</sup> entende que

Estágio probatório é o período de exercício do funcionário durante o qual é observada e apurada pela administração a conveniência ou não de sua permanência no serviço público, mediante a verificação dos requisitos estabelecidos em lei para aquisição da estabilidade (idoneidade moral, aptidão, disciplina, assiduidade, dedicação ao serviço, eficiência etc.).

Nas conceituações acima expostas, observa-se sempre a existência de um lapso temporal, no qual o servidor está em exercício, e há uma presente vigilância da Administração Pública para verificação das condições e capacidade do Servidor para exercer o cargo.

O art.6º da EC 19/98 trouxe grandes modificações ao art.41 da CF, que trata da estabilidade do Servidor Público. Entre essas modificações está o aumento do período do estágio probatório (pelo qual terá de passar o Servidor Público para adquirir a estabilidade) de dois para três anos.

A EC 19/98, em seu art.28, respeitou, entretanto, o direito daqueles Servidores que já haviam tomado posse, mas não haviam adquirido estabilidade porque ainda se encontravam dentro do período de dois anos, assegurados pela redação anterior. Entretanto, conforme Ana Luísa C.Coutinho<sup>168</sup>, as pessoas que haviam sido aprovadas em concurso público antes do advento da EC 19/98, mas até a promulgação da emenda não haviam sido nomeadas nem tomado posse, estas deverão ser submetidas ao estágio probatório de três anos, pois a aprovação em concurso não gera direito adquirido e, sim, expectativa de direito. O direito adquirido nasce a partir da nomeação.

Sendo o estágio probatório um período de avaliação e de adequação do Servidor ao cargo, como em toda avaliação a que alguém é submetido, pode ser aprovado ou não. Uma vez aprovado em Avaliação Especial de Desempenho, e passado o requisito de três anos de efetivo exercício no cargo, o Servidor Público adquire a estabilidade.

---

<sup>167</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p.383/384.

<sup>168</sup> COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor Público**, p.98.

### **3.2.1.3 Aprovação em Avaliação Especial de Desempenho**

O art.6º da EC 19/98 introduziu mais esse requisito para aquisição da estabilidade pelo Servidor Público. Ana Luísa C.Coutinho<sup>169</sup> diz que “tal requisito tem uma ligação direta com o estágio probatório, poderia até ser considerado como o ponto culminante deste, ou melhor, a partir da EC 19/98 essa avaliação deve ser encarada como uma etapa diversa do estágio probatório”. Seria um procedimento formal e individualizado daquilo que já se fazia, ou deveria se fazer, durante o estágio probatório.

Parafrazeando Faria<sup>170</sup> o processo de avaliação e acompanhamento do Servidor, conforme determinação legal, deverá ser iniciado quatro meses antes do final do estágio probatório, ser entregue à autoridade competente para homologação, sem prejuízo da continuação do acompanhamento no período restante.

Para Franco Filho<sup>171</sup>, “não é possível se determinar ainda qual o tipo de avaliação especial que será implementado, pois o preceito constitucional nada fala sobre o mecanismo avaliador. Se o referido dispositivo carece de regulamentação para ser efetivado, carece ainda de eficácia”.

Ressalte-se que esta Avaliação Especial de Desempenho, ainda que semelhante, não é a mesma a que se submetem os Servidores Públicos estáveis, cujo tema será tratado no próximo capítulo.

### **3.2.1.4 Nomeação para cargo público de provimento efetivo**

Conforme o art.41 da CF, o concurso público e o decurso do tempo do estágio probatório não são suficientes para que o Servidor Público adquira a estabilidade: é necessário também que haja nomeação válida do servidor para provimento de cargo público de provimento efetivo. Para se entender este requisito da aquisição da estabilidade do Servidor Público, é importante que se atente para a distribuição da competência pela Administração

---

<sup>169</sup> COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor Público**, p.99.

<sup>170</sup> FARIA, Edmur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**, p.132.

<sup>171</sup> FRANCO FILHO, Georgeton de Souza. **O Servidor Público e a reforma administrativa**. São Paulo: RT, 1998, p.38.

Pública e os tipos de vínculo de trabalho que esta estabelece com os seus agentes.

Di Pietro<sup>172</sup> afirma que toda competência da Administração Pública advém da lei e que é distribuída em três níveis diferentes: pessoas jurídicas (União, Estados e Municípios), órgãos (ministérios, secretarias e suas subdivisões) e Servidores Públicos, que ocupam cargos ou empregos ou exercem funções.

Sob o prisma de Medauar<sup>173</sup> a questão dos cargos públicos está ligada ao tipo de vínculo de trabalho que a Administração Pública estabelece com o seu pessoal. É necessário um título legal para que os indivíduos atuem de forma contínua em nome da Administração Pública. Esse título é criado a partir de um ato de nomeação, de um contrato de trabalho ou de um ato de designação e se perfaz em cargo, emprego ou função pública. É uma maneira criada pelo poder público para legitimar a atuação contínua daqueles que o fazem em nome da Administração Pública.

Sobre o conceito de cargo público, Meirelles<sup>174</sup> diz que “cargo público é o lugar instituído na organização do Serviço Público, com denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei”.

Mello<sup>175</sup> entende que “cargos são as mais simples e indivisíveis unidades de competência a serem expressadas por um agente, previstas em número certo, com denominação própria, retribuídas por pessoas jurídicas de direito público e criadas por lei”.

---

<sup>172</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, p.358.

<sup>173</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**, p.312.

<sup>174</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p.360/361.

<sup>175</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p.182.

Para Medauar<sup>176</sup> “cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades, criado por lei e em número determinado, com nome certo e remuneração especificada, por meio de símbolos numéricos e/ou alfabéticos”.

Em relação à possibilidade de permanência no Serviço Público, a doutrina classifica os cargos como de provimento efetivo ou de provimento em comissão. Ana Luísa C. Coutinho<sup>177</sup> ensina que o cargo de provimento efetivo é aquele que pressupõe a continuidade e a permanência de seu ocupante. Já o cargo em comissão, também chamado de cargo de confiança, tem como característica a temporariedade da sua ocupação, pois tem como pressuposto a confiança da autoridade administrativa que nomeou o agente público.

É importante abordar, ainda que de forma sucinta, os outros tipos de vínculo de trabalho com o poder público.

O termo “função pública” tem duas acepções. Numa primeira acepção, Ana Luísa C. Coutinho<sup>178</sup> conta que “função pública” designa uma forma especial de relacionamento com o poder público, assim como o cargo e o emprego públicos. É o caso disposto no art. 37, IX, da CF, que trata dos casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. Neste caso, o exercício da função está desvinculado do cargo público.

Função pública também pode ser entendida no sentido mais restrito, em que sua existência depende do exercício de cargos ou empregos públicos. Seguindo este sentido, conceitua Mello<sup>179</sup>: “Funções públicas são plexos unitários de atribuições, criados por lei, correspondentes a encargos de direção, chefia ou assessoramento, a serem exercidos por titular de cargo efetivo, da confiança da autoridade que as preenche”.

---

<sup>176</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**, p.312-331.

<sup>177</sup> COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor Público**, p.101.

<sup>178</sup> COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor Público**, p.101.

<sup>179</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p.183.

Existe uma diferença básica entre a função pública e cargo em comissão, que corresponde ao fato de a função pública só poder ser ocupada pelos servidores ocupantes de cargo efetivo, como, por exemplo, as funções gratificadas, funções da carreira docente e funções de chefia acadêmica em faculdades e universidades públicas. Os cargos em comissão são possíveis de ser ocupados por pessoas alheias ao quadro de pessoal da administração<sup>180</sup>.

O emprego público é o tipo de vínculo de trabalho existente entre o servidor (sentido amplo) e a Administração Pública, regido pela Consolidação das Leis do Trabalho e outros diplomas legais. Tem por base um contrato de trabalho celebrado entre a Administração e o seu empregado. Na esfera da União, foi revogada pela EC 19/98 a exclusividade do regime jurídico dos Servidores Públicos federais. A Lei Ordinária Federal nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000, disciplina o regime de emprego público do pessoal da administração direta, autárquica e fundacional com base na CLT e na legislação trabalhista correlata.

Importante ressaltar que nenhum dos requisitos abordados, individualmente considerados ou se associados a outros, são suficientes para que o Servidor Público adquira a estabilidade. É necessária a existência de todos os requisitos em conjunto, ou seja, que o servidor tenha sido aprovado em concurso público, que tenha transcorrido o estágio probatório de três anos, que, com nomeação válida, ocupe cargo efetivo e que seja aprovado em Avaliação Especial de Desempenho, promovida por comissão instituída para esta finalidade.

---

<sup>180</sup> COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor Público**, p.101.

## CAPÍTULO 4

### ELEMENTOS CARACTERIZADORES DA EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE SEUS SERVIDORES

#### 4.1 EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NA PRIVADA

Não se pode considerar a mesma definição para a expressão Eficiência quando a mesma for utilizada para diferentes esferas do conhecimento, da ciência, até porque a administração de uma coisa no âmbito privado obedece a ditames a tem objetivos completamente diferentes da administração da coisa pública.

Ana Luísa C.Coutinho<sup>181</sup> destaca:

Na administração privada, o que se almeja é o lucro, a melhor relação custo/benefício, a maior rapidez a agilidade na produção, sem o menor comprometimento com o interesse público; na Administração Pública, o que deve prevalecer é o primado do interesse público sobre a interesse privado e o princípio da estrita legalidade em que a obediência a certos procedimentos é obrigatória.

A mesma autora<sup>182</sup> remata que: “Ao administrador privado é permitido fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, enquanto que o agente público tem sua ação limitada pelos ditames legais, ou seja, só lhe é permitido agir de acordo com a lei e com os procedimentos nela previstos”. A lei corresponde ao limite até onde a Eficiência deve chegar.

Na mesma via contextual, Ana Luísa C. Coutinho<sup>183</sup>, juntamente com Paulo Modesto, entende o sentido jurídico do termo Eficiência em

---

<sup>181</sup> COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor Público**, p.107.

<sup>182</sup> COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor Público**, p.107.

<sup>183</sup> COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor Público**, p.117.

duas dimensões: a dimensão da satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa e a dimensão da otimização no uso dos meios:

Esta última é de fundamental importância, pois implicará a efetivação da primeira, na realização dos resultados. É justamente sobre a dimensão da otimização no uso dos meios que reside uma questão determinante da Eficiência na Administração Pública: a qualificação de pessoal que, em termos de administração pública, corresponde à otimização no uso dos meios, ou pelo menos à esfera mais importante deles.

Isso porque, considerando na máquina administrativa a qualidade e competência dos agentes públicos, estes são mais importantes na determinação de uma Administração Pública eficiente que os aspectos materiais e de infra-estrutura. A racionalidade e otimização no uso dos meios e o desenvolvimento dos recursos humanos estão previstos nos §§ 2º e 7º do art.39 da CF, que dispõe expressamente:

Art. 39. (...)

§7º. A lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação dos recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

Apontando-se mais diretamente à qualificação de pessoal, dispõe expressamente o §2º do mesmo artigo:

Art.39. (...)

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



Ana Luísa C.Coutinho<sup>184</sup> menciona que, “até o momento, nada foi feito no sentido de dar efetividade a esses dispositivos constitucionais, inclusive com referência ao §2º, que é uma norma autoexecutória, e não necessita da criação de nenhuma lei infraconstitucional para ser imediatamente aplicada”.

#### 4.2 POR QUE AVALIAR O DESEMPENHO DAS PESSOAS?

Como dito no início deste trabalho registrado e mais especificamente no tópico anterior, administrar, seja no âmbito privado ou público, é organizar, é dispor os elementos necessários para perseguir determinados objetivos segundo uma ordem estável que assegure a adequada integração e coordenação de atividades humanas empregadas sobre a base da divisão do trabalho. Meirelles<sup>185</sup> ensina que

se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular; se são da coletividade, realiza-se administração pública. Administração Pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum.

Logo, as regras e estratégias utilizadas para administrar interesses particulares não mudam em demasia quando transferidas para a Administração do interesse público, com a ressalva de que a primeira visa o lucro, a segunda visa o bem comum, mas ambos os casos busca-se a maior produtividade, otimização e qualidade do trabalho.

E considerando a cada vez maior complexidade das relações sociais, bem como o aumento do conflito de interesses entre as pessoas, importante que a Administração Pública, na esfera dos três poderes, crie mecanismos para garantir a Eficiência dos seus Serviços ditos Públicos.

---

<sup>184</sup> COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor Público**, p.118.

<sup>185</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p. 83.

E essa necessidade de Eficiência e otimização explica o enorme sucesso da chamada *reengenharia*, que na esfera da Administração Pública, pode se dizer que foi feita com a EC19/98.

Segundo Pontes<sup>186</sup>

nunca uma palavra, até de certa forma incompreensível, do mundo dos negócios tornou-se tão popular. Falou-se de reengenharia na empresa, reengenharia nos noticiários, reengenharia nos esportes, reengenharia pessoal. De repente, todos os locais necessitavam de reengenharia. Na realidade, tudo necessitava de uma nova ordem, de um novo lema: fazer melhor. E esse fazer melhor, quão boa estivesse ou não a situação, foi chamado, na sua forma popular ou errônea, de reengenharia.

Na iniciativa privada, foi feita muita reengenharia de verdade, mas também foi feita muita demissão com o nome de reengenharia, ou outros tipos de mudanças com o emprego desse nome. Na Administração Pública igualmente houve muito programa de demissão voluntária de Servidores e abstenção de abertura de concursos públicos.

Parafraseando Pontes<sup>187</sup>, antes das mudanças, de maneira geral, as organizações eram estruturadas verticalmente, orientadas para o poder; incorporavam conceitos rígidos, desde o planejamento, controle e processo de trabalho; usavam sistema de informações para melhorar a Eficiência e propunham economia de escala. Focalizam o indivíduo e ele era visto como custo de produção. Após o vendaval, as organizações ficaram horizontais; cada unidade, funcionando como centro de negócios é orientada para a realização; respiram flexibilidade incorporada em todos os processos. As pessoas passaram a ser focalizadas no trabalho que produzem em equipe e são consideradas como os mais valiosos recursos.

---

<sup>186</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**: nova abordagem. 8.ed. São Paulo: LTr, 2002, p.18.

<sup>187</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.18.

Assim é que se chega à conclusão, junto com Pontes<sup>188</sup>, que não é suficiente apenas a incorporação de novas tecnologias no trabalho, mas também a forma como as pessoas desempenham suas atividades. Então o que adiantam máquinas de alguns milhões de reais nas mãos de pessoas incompetentes, sem capacidade de tirar o maior proveito delas? O que adianta um serviço de atendimento ao consumidor nas mãos de pessoas que não podem resolver os problemas ocorridos com os clientes?

Em tudo que pensarmos, o ser humano é necessário, e a forma como desempenha suas funções pode alterar a história de uma organização seja privada seja pública.

É aqui que entra a Avaliação de Desempenho. No âmbito privado, as empresas inovaram seus processos de trabalho, diminuíram seus efetivos e dos poucos que sobraram querem desempenho acima do normal. Passou a existir a necessidade de se ter uma metodologia para avaliar o desempenho das pessoas, para saber se, de fato, elas estão ajudando a conseguir os resultados necessários. Se as pessoas estão adicionando valor ao produto final<sup>189</sup>.

Nessa nova ordem, uma metodologia qualquer não serve mais. É preciso elevar o nível de produtividade, qualidade e satisfação dos clientes e administrados, mas também o nível de motivação das pessoas com o sucesso cada vez maior.

### 4.3 O QUE É AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

Na visão de Pontes<sup>190</sup> “avaliação ou administração de desempenho é um método que visa, continuamente, a estabelecer um contrato com os funcionários referente aos resultados desejados pela organização, acompanhar os desafios propostos, corrigindo os rumos quando necessário, e avaliar os resultados conseguidos”.

---

<sup>188</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.19.

<sup>189</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.19.

<sup>190</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.24.

Continua mais a frente:

O processo de avaliação consiste na definição dos resultados esperados, tendo como palco o planejamento estratégico ou as estratégias da organização, o acompanhamento diário do progresso, a solução contínua dos problemas que ocorrem e a revisão final dos resultados conquistados, para a elaboração das propostas futuras. A avaliação de desempenho é, sem dúvida nenhuma, a função primordial dos líderes das organizações<sup>191</sup>.

Para Levinson<sup>192</sup>:

A avaliação de desempenho tem três funções básicas: (1) fornecer *feedback* adequado a todas as pessoas sobre seu desempenho; (2) servir como base para modificações ou mudanças de comportamento em direção à adoção de hábitos de trabalho mais eficazes; e (3) fornecer aos gerentes dados que possam ser usados para julgar futuras atribuições e remunerações. O conceito de avaliação de desempenho é fundamental à gerência eficaz. Muitos trabalhos árduos e criativos foram realizados com o objetivo de desenvolver e aprimorar esse conceito. Na verdade, há muitos indícios da utilidade e eficácia da avaliação de desempenho.

A Avaliação de Desempenho, portanto, visa, além de estabelecer os resultados a serem perseguidos pelos indivíduos, a acompanhar o processo de trabalho e fornecer *feedback* constante.

O que acontece quando inexistente um programa formal de Avaliação de Desempenho numa organização é que nem sempre são claros os resultados a serem alcançados, e, quando os fracassos ou sucessos acontecem, não se sabe ao certo o porquê e os responsáveis pelo fato. Um programa de Avaliação de Desempenho bem pensado e bem administrado visa, justamente, a criar um clima de “pique no trabalho”, que incorra em benefícios para a organização e para as pessoas que lá trabalham.

---

<sup>191</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.24.

<sup>192</sup> LENVINSON, Harry. **Avaliação de que desempenho**. In VROOM, Victor H. Gestão de pessoas, não de pessoal. Tradução de Ana Beatriz Rodrigues e Priscila Martins Celeste. Rio de Janeiro: Campus, 1997, p.190.

No entendimento de Pontes<sup>193</sup>, um programa formal de Avaliação de Desempenho tem como principais objetivos:

a) tornar dinâmico o planejamento da empresa; b) conseguir melhorias na empresa voltadas á produtividade, qualidade e satisfação dos clientes, bem como em relação aos aspectos econômicos e financeiros; c) estabelecer os resultados esperados das pessoas na organização; d) obter o comprometimento das pessoas em relação aos resultados desejados pela empresa; e) melhorar a comunicação entre os níveis hierárquicos na organização, criando clima de diálogo construtivo e eliminando dissonância, ansiedades e incertezas; f) dar orientação sobre o desempenho das pessoas buscando melhorias; g) gerar informações; h) tornar claro que resultados são conseguidos através da atuação de todo o copo empresarial; i) estabelecer um clima de confiança, motivação e cooperação entre os membros das equipes de trabalho; j) servir como instrumento propagador de programas de qualidade e, conforme o método adotado, do próprio instrumento de gestão de qualidade; k) servir como importante instrumento coadjuvante em decisões de carreira, salários e participação nos resultados da empresa; e l) servir como instrumento para levantamento de necessidades de treinamento e desenvolvimento.

O programa de Avaliação de Desempenho é dependente do planejamento estratégico e está intimamente relacionado a outros importantes programas de gestão de pessoal, qualidade e gestão econômico-financeira.

#### **4.3.1 Avaliação de Potencial e Avaliação de Desempenho**

A metodologia de Avaliação de Desempenho se preocupa com o comportamento das pessoas no trabalho e não com a pessoa em si. A preocupação é sempre em relação ao seu desempenho. A Avaliação de Desempenho é diferente da Avaliação de Potencial e da Avaliação de Cargos.

Pontes<sup>194</sup> explica que a “avaliação de potencial tem a preocupação de averiguar as possibilidades futuras do indivíduo em termos de

---

<sup>193</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.26/27.

<sup>194</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.25.

seu crescimento no trabalho. Esta, sim, avalia a capacidade do indivíduo, em termos de seus conhecimentos, vivência, habilidade e aptidões”.

Potencial humano da organização é conceituado como “reserva quantitativa e qualitativa de valores e energias fundamentais para a sustentação e o crescimento da empresa, representada pelo somatório de talentos, potenciais e capacidades”<sup>195</sup>.

A Avaliação do Potencial é uma fotografia da capacidade do indivíduo, ou seja, através da análise de sua vivência profissional, de seus conhecimentos atuais, de sua preocupação com a aquisição de novos conhecimentos, de suas habilidades, aptidões e capacidades ainda não desenvolvidas, o líder poderá fazer prognósticos quanto ao futuro do funcionário em termos de carreira profissional.

A Avaliação de Potencial tem correlação com o desempenho atual no cargo, e é importante, também, a verificação da identificação do funcionário em relação aos princípios da organização.

É importante para a organização identificar seus talentos profissionais (alto potencial) e cuidar muito bem deles, uma vez que serão os prováveis substitutos dos líderes. O cuidar bem significa manter o entusiasmo e não deixá-los distantes do avanço tecnológico.

Pontes<sup>196</sup> remata que “a avaliação do potencial, sendo vista como uma fotografia representa certo momento. É mutável ao longo do tempo. Por exemplo, um indivíduo, por não conhecer um idioma estrangeiro, pode não ter o potencial para ocupar certo cargo que exija esse conhecimento; no entanto, esse mesmo indivíduo pode aprender o idioma requerido e, desde que possua os demais quesitos, passa ter o potencial para ocupar esse cargo”.

---

<sup>195</sup> TOLEDO, Flavio e MILIONE, Benedito. **Dicionário RH de Administração de recursos humanos**. 2.ed. São Paulo: Associação Brasileira de Recursos Humanos, 1983.

<sup>196</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.113/114.

### 4.3.2 Comportamento ou desempenho

O comportamento é toda ação observável num indivíduo. Assim, discar um número no aparelho telefônico, levar o fone ao ouvido, escrever uma carta, enfiar uma chave na fechadura, dar uma ordem oral a um empregado, parar o carro no sinal vermelho, xingar o motorista do outro veículo, todos esses e muitos outros são exemplos de comportamentos, que têm em comum a peculiaridade de poderem ser observados, verificados.

Entretanto, quando nos referimos a pessoas, é freqüente mencionarmos certos estados ou condições que se passam no íntimo dessas pessoas que não são diretamente observáveis. Por exemplo, “João e Maria se amam profundamente”, “Antônio tem muito respeito por Joaquim” etc.

Palavras e expressões como “amar profundamente”, “ter respeito por alguém”, “coragem”, “teimosia”, “irresponsável” e outras, procuram descrever sentimentos e emoções, estados interiores, e só podem medir, portanto, de maneira imprecisa. Na verdade, o que fazemos, nesses casos, é inferir as emoções e sentimentos das pessoas pelos comportamentos que elas exibem ou apresentam; e nossas inferências nem sempre são corretas.

Oliveira<sup>197</sup> ensina que “a psicologia do comportamento não aceita essas inferências sobre os sentimentos e emoções, mas procura ater-se apenas àquilo que se pode observar numa pessoa ou animal: os seus comportamentos”.

A confusão entre aquilo que pode ser observado (comportamentos) e aquilo que tem de ser inferido (emoções, sentimentos e outros estados interiores) aparece profusamente na literatura sobre educação e treinamento. Mager<sup>198</sup>, pondera, ao tentar esclarecer essa confusão:

(...)o que dizer das atitudes? (...) que faz uma pessoa, ao 'comunicar uma atitude positiva em relação à sua empresa'? Ela

---

<sup>197</sup> OLIVEIRA, Marco Antônio Garcia. **Análise e solução de problemas de desempenho na empresa: o método ASPD**. São Paulo: Atlas, 1977. p.11.

<sup>198</sup> MAGER, Robert F. **Goal analysis**. EUA: Fearon Publishers, 1972. p.21 *apud* OLIVEIRA, Marco Antônio Garcia. **Análise e solução de problemas de desempenho na empresa**, p.12.

diz coisas positivas sobre a empresa? Assobia enquanto trabalha? Não sabemos. Poderia ser qualquer ou todas essas coisas, ou centenas de outras coisas. Até que saibamos o que a pessoa que deseja atingir esse estado quer dizer com esta afirmação, não podemos decidir como atingi-lo.

O mesmo tipo de confusão aparece nas empresas, quando se fala sobre “desempenho” de um empregado. O desempenho deveria ser caracterizado pela apresentação de comportamentos explicitados, tangíveis, no trabalho. Aliás, o dicionário Cambridge<sup>199</sup> define *performance* (a palavra inglesa para “desempenho”) como: “how well a person, machine, etc. does a piece of work or an activity”, ou seja, quão bem uma pessoa ou máquina faz seu trabalho ou atividade.

Oliveira<sup>200</sup>, diz que

isso é confundido com a própria habilidade ou talento, algo inferido, que está “dentro” da pessoa. Por causa disso, as avaliações de desempenho nas empresas solicitam a análise de fatores como “iniciativa”, “responsabilidade”, “cooperação”, “disciplina”, “espírito do equipe”, itens inavaliáveis, na verdade, senão através dos comportamentos que os exprimem.

Enfim, para efeitos deste trabalho, “desempenho” é igual a “comportamento” e é, portanto, tudo aquilo que um funcionário faz e que possa ser verificado por outrem.

### 4.3.3 O avaliador

Cada subordinado faz parte dos esforços de seu superior para alcançar determinadas metas. Levinson<sup>201</sup> lembra que “o subordinado será inevitavelmente avaliado pela forma como trabalha com o superior e o ajuda a atingir essas metas. Todas as avaliações e experiências de definição de metas incluem necessariamente um forte elemento subjetivo”.

<sup>199</sup> CAMBRIDGE advanced learner's dictionary. Cambridge University Press 2003 version 1.0.

<sup>200</sup> OLIVEIRA, Marco Antônio Garcia. **Análise e solução de problemas de desempenho na empresa: o método ASPD**, p.12.

<sup>201</sup> LENVINSON, Harry. **Administração por objetivos de quem?**. In VROOM, Victor H. Gestão de pessoas, não de pessoal. Tradução de Ana Beatriz Rodrigues e Priscila Martins Celeste. Rio de Janeiro: Campus, 1997, p.208.



Assim, utilizando-se do conceito de Bergamini<sup>202</sup>, por avaliadores de desempenho entendem-se todas as pessoas que direta ou indiretamente possam estar envolvidas na atividade de detectar diferenças individuais de comportamento em situação de trabalho.

Freqüentemente, considera-se o supervisor direto como o único responsável pela avaliação do pessoal na organização. Esse procedimento não tem apoio técnico nem científico. Bergamini<sup>203</sup> aponta que “surgiu porque a maioria das empresas privadas, que se utilizavam da avaliação, faziam do supervisor direto o único participante do processo. Isso aconteceu por muito tempo, sem que essas empresas se apercebessem dos inconvenientes desse tipo de avaliador exclusivo”.

A responsabilidade da avaliação se distribui por toda uma equipe de pessoas, que abrange desde o próprio avaliado até aqueles que têm poder de decisão dentro da organização.

Sejam quais forem os elementos que estejam envolvidos nos procedimentos de avaliação, deve-se antes de tudo ter em mente que são pessoas, e, como tal, podem cometer determinados enganos, apesar de sua natural predisposição em desincumbir-se da melhor forma possível dessa responsabilidade que lhes foi atribuída. É normal e natural que, ao avaliar outra pessoa, uma série de variáveis possam aí interferir, distorcendo o retrato fiel da realidade que se pretende fazer.

Bergamini<sup>204</sup> sugere:

Não entram, portanto, em cogitação aqueles avaliadores que já apresentem predisposições negativas ou intenção prévia de servir-se da avaliação como instrumento de suas necessidades imaturas de proteger ou perseguir ou como forma de extravasar suas simpatias e antipatias pessoais, conforme interesses de ordem particular discrepantes dos objetivos organizacionais.

---

<sup>202</sup> BERGAMINI, Cecília Whitaker. **Avaliação de Desempenho humano na empresa**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1986. p.143.

<sup>203</sup> BERGAMINI, Cecília Whitaker. **Avaliação de Desempenho humano na empresa**, p.143.

<sup>204</sup> BERGAMINI, Cecília Whitaker. **Avaliação de Desempenho humano na empresa**, p.144.

Torna-se, portanto, necessário entender como as pessoas habitualmente se comportam quando estão em face do fato de terem que emitir parecer sobre as outras, isto é, é preciso estar atento de como seus julgamentos podem ser afetados pelo próprio mecanismo de percepção das circunstâncias ambientais e sociais que as envolvem.

Sem imiscuir-se para o campo da psicologia, é importante considerar que todas as principais orientações seguidas pelo comportamento de cada pessoa estão intimamente ligadas à forma pela qual o mundo das coisas e das pessoas é percebido por ela.

Bergamini<sup>205</sup> novamente explica:

A maneira pessoal pela qual cada avaliador vê seu avaliado é-lhe particular, levando, assim, aquelas apreciações que ele venha a fazer sobre seu subordinado uma marca pessoal que se poderia denominar coeficiente individual do observador. (...)

Nem sempre as lentes de percepção social são capazes de retratar a realidade objetiva exatamente como ela se apresenta. Nesse caso, poder-se-ão observar certas distorções da realidade, as quais se denominam disfunções perceptivas.

As disfunções da percepção, em se considerando os objetivos da Avaliação de Desempenho, são consideradas nocivas, pois poderão oferecer um retrato parcial da realidade. Imperioso, portanto, a preparação dos avaliadores sobre as conseqüências que tais distorções poderão determinar nos resultados finais obtidos por meio do sistema de avaliação.

Para superação do problema, Pontes<sup>206</sup>, sendo mais prático, enumera algumas dicas úteis para a preparação do avaliador:

- Analise a ficha de acompanhamento de desempenho do funcionário, verificando os resultados obtidos, os pontos fortes e fracos, e os desvios de desempenho do subordinado.

---

<sup>205</sup> BERGAMINI, Cecília Whitaker. **Avaliação de Desempenho humano na empresa**, p.145.

<sup>206</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.158.

- Julgue seu próprio desempenho e analise se de alguma forma o seu comportamento pode ter contribuído para o fracasso do desempenho do funcionário. Faça perguntas como: forneci a orientação devida ao funcionário?
- Compare o desempenho do funcionário com os padrões de desempenho ou planos de ação acordados.
- Analise o grau de delegação concedido e correlacione com o desempenho ao funcionário.
- Verifique o desenvolvimento profissional do funcionário.
- Analise o futuro do funcionário na empresa.

Essa preparação tende a anular todo e qualquer Vício de Avaliação, esta entendida como desvios cometidos por disfunções perceptivas dos quais é possível ressaltar: “tendência central” e “efeito de Halo”.

#### **4.3.4 “Efeito de Halo” e “tendência central”**

Segundo Bergamini<sup>207</sup>, Thorndike, psicólogo, descobriu que, no momento de emitir um julgamento, o avaliador tem tendência a atribuir ao avaliado, grau superior ou inferior na maioria dos itens dentro dos quais está tentando retratá-lo:

Esta tendência se dá por uma espécie de contaminação de julgamento, isto é, se o conceito geral sobre o avaliado é bom, o avaliador terá propensão a atribuir-lhe notas altas, mesmo que nem todas as características dele estejam realmente tão acima da média. Se, por outro lado, a impressão geral é negativa, os primeiros julgamentos do avaliador e, conseqüentemente, os demais serão inferiores à média, mesmo que em alguns aspectos o avaliado possa ser bem mais positivamente valorado. Como resultado do “efeito de Halo”, ao invés de um perfil que varie das classificações mais baixas até às mais altas, teremos apenas uma linha ou variações insignificantes das características da avaliação. Isto compromete totalmente o processo de avaliação e desvirtua o

---

<sup>207</sup> BERGAMINI, Cecília Whitaker. **Avaliação de Desempenho humano na empresa**, p.82.

seu objetivo principal, que é o de descrever fielmente o indivíduo em si, para, posteriormente, compará-lo com os demais.

Pontes<sup>208</sup> ensina que o “efeito de Halo” ocorre “quando o superior gosta do indivíduo a ser avaliado e sua opinião é distorcida, no momento de julgar o seu desempenho. Pelo fato de gostar do indivíduo, sua opinião quanto ao desempenho em todos os fatores é sempre boa”.

Já a “tendência central” ocorre quando o líder, ou o avaliador, não gosta de avaliar sua equipe com desempenhos extremados – excelente ou péssimo – e, assim, sua avaliação tende ao centro – média. Pontes<sup>209</sup> opina que “para evitar essa tendência, as fichas de qualquer tipo de avaliação devem conter um número par de indicadores”.

Bergamini<sup>210</sup> completa:

Um avaliador de desempenho mal informado e despreparado tem medo de atribuir notas muito baixas a seus subordinados, temendo prejudicá-los, uma vez que essa avaliação poderá ocasionar-lhe problemas de não promoção e, até mesmo, dispensa da empresa. Este mesmo avaliador também teme atribuir a seu pessoal notas muito altas. Com elas, poderá comprometer-se futuramente, não conseguindo mais autorização para aumento dos efetivos ou permissão para fazer horas extras ou, até mesmo, apontar por suas próprias mãos seu eventual substituto.

Nesses dois casos, o supervisor prefere usar sempre os valores médios ao julgar o seu pessoal. Avaliando dessa forma, afastará os dois tipos de problemas que as marcações externas lhe podem causar.

Considerando esses dois principais Vícios de Avaliação, se os supervisores optarem por avaliações medianas de seu pessoal, não os diferenciando em suas principais qualidades e defeitos, os avaliados serão todos medianamente iguais. Portanto, a avaliação não terá utilidade prática, pois todos

---

<sup>208</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.53.

<sup>209</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.53.

<sup>210</sup> BERGAMINI, Cecília Whitaker. **Avaliação de Desempenho humano na empresa**, p.144.

os empregados serão igualmente bons ou normais em seu desempenho profissional.

#### **4.4 MÉTODOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO**

Utilizando-se do estudo de Pontes<sup>211</sup>, os métodos de Avaliação de Desempenho, para fins didáticos, foram classificados em métodos clássicos e métodos contemporâneos.

São muitos os métodos de avaliação. Alguns simples e ineficazes, outros mais sofisticados e eficazes. Para alguns autores, muitos métodos aqui descritos são úteis para fins de estudo da disciplina, mas não mais tem utilidade prática. Outros, no entanto são eficazes e podem ser aplicados como métodos de acompanhamento de pessoal.

##### **4.4.1 Métodos clássicos**

Os métodos que, segundo os especialistas, miram no passado e, atualmente, não tem mais tanto prestígio na avaliação da força de trabalho de uma organização vêm descritos a seguir.

##### ***4.4.1.1 Comparação simples ou atribuição de graus***

Constitui-se em avaliar o desempenho das pessoas por meio de uma escala previamente de terminada, através da atribuição de conceito geral de desempenho, numa escala que varia de muito ruim até excepcional. Inicia-se a avaliação encontrando-se, em determinada equipe, três pessoas que possam ter seus desempenhos classificados como muito ruim, regular ou excepcional. Essas pessoas servirão, então, de parâmetros para a classificação das demais dentro da escala utilizada.

Pontes<sup>212</sup> comenta:

O método prende-se exclusivamente ao desempenho passado e, por avaliar as pessoas de uma forma global, não permite programa algum de melhoria do desempenho das classificadas

---

<sup>211</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.32.

<sup>212</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.38.

com desempenhos abaixo do esperado, assim como também não permite programas de desenvolvimento para as classificadas com desempenhos positivos. Não estabelece, também, as “regras do jogo” da avaliação, ficando as pessoas sem conhecerem as razões de terem sido classificadas na escala de desempenho. Não estimula a criação de clima de diálogo entre os líderes e as pessoas das equipes, até mesmo dificultando essa comunicação.

Assim, esse método não atenderia os anseios de um programa positivo de Avaliação de Desempenho.

#### **4.4.1.2 Comparação binária**

O método consiste, também, na apreciação relativa entre as pessoas que compõem uma equipe de trabalho. O processo de avaliação é efetuado através da comparação do desempenho de cada indivíduo com os demais membros do grupo, com o auxílio de uma tabela de dupla entrada.

Pontes<sup>213</sup> comenta que “é um trabalho minucioso e torna-se mais difícil quanto maior for o número de pessoas a serem comparadas. A comparação é efetuada entre as pessoas descritas em cada uma das colunas com aquelas descritas nas linhas horizontais da tabela”. Após efetuar a avaliação comparativa do desempenho entre os membros do grupo são somados os pontos atribuídos a cada um deles adicionado de mais um ponto, obtendo-se o escalonamento das pessoas desde o pior até o melhor desempenho.

Oberg<sup>214</sup> diz:

Para fins de comparação, particularmente quando é necessário comparar pessoas que trabalham para diferentes supervisores, declarações individuais, classificação ou avaliação não são particularmente úteis. Em vez disso, é necessário reconhecer que as comparações envolvem um julgamento global ao qual deve se acrescentar de certa forma um grande número de fatos e impressões. Não há uma única forma ou caminho de se fazer isto.

---

<sup>213</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.38.

<sup>214</sup> OBERG, Winston. **Torne a Avaliação de Desempenho relevante**, p.247.

Com um grande número de funcionários ela se torna extremamente demorada e cansativa.

#### **4.4.1.3 Avaliação por escrito**

Em sua forma mais simples, essa técnica pede ao avaliador que escreva um ou mais parágrafos sobre os pontos fortes e fracos do indivíduo, seu potencial e assim por diante. Na maioria das situações de seleção, principalmente nas que envolvem cargos profissionais, de vendas ou gerenciais, avaliações por escrito de ex-empregadores, professores ou colegas têm peso significativo. Aparentemente, a premissa é que uma declaração honesta e bem fundamentada seja por propaganda de boca ou por escrito de alguém que conheça bem um indivíduo, é tão válida quanto outros métodos mais formais e complicados.

Oberg<sup>215</sup> completa: “A maior limitação das avaliações por escrito é sua variabilidade em termos de tamanho e conteúdo. Além disso, já que ensaios diferente tocam em aspectos diferentes das qualificações pessoais ou do desempenho de um funcionário, é difícil combinar ou comparar as classificações atribuídas através dessa técnica”.

Para efeito de comparação, seria desejável realizar algum tipo de método mais formal, como a escala gráfica de classificação.

#### **4.4.1.4 Escala gráfica de comparação**

Esse foi o método mais largamente empregado e divulgado. Com o passar do tempo, o método foi sendo sofisticado, incluindo um processo de ponderação.

Aparentemente, com o cuidado tomado na conceituação da metodologia, durante a preparação das fichas de avaliação e no treinamento dos líderes para a avaliação, pensava-se que se tratasse de um método de utilização

---

<sup>215</sup> OBERG, Winston. **Torne a Avaliação de Desempenho relevante.** In VROOM, Victor H. Gestão de pessoas, não de pessoal. Tradução de Ana Beatriz Rodrigues e Priscila Martins Celeste. Rio de Janeiro: Campus, 1997, p.242.

simples e objetivo. Pontes<sup>216</sup> diz que é puro engano. Na prática, a metodologia torna-se extremamente subjetiva, e, em vez de avaliar o desempenho das pessoas, termina-se por avaliar as próprias pessoas.

Pontes<sup>217</sup> analisa:

O método traz as vantagens da facilidade do entendimento por parte de todas as pessoas da organização, pela sua simplicidade durante a aplicação e por permitir a avaliação do desempenho dos funcionários em face das características mais preconizadas pelas empresas.

E remata:

No entanto, no campo das desvantagens, o método também apresenta uma série delas. A primeira é que não há flexibilidade na aplicação, e o líder deve, portanto, ajustar-se, durante o processo, à redação da ficha de avaliação. Segundo, porque a preocupação do método é com o passado, obrigando o líder a desempenhar o papel de juiz e as pessoas de sua equipe, o papel de réus. Terceiro, porque é complicado o processo de comunicação entre o líder e sua equipe de trabalho, por ocasião do *feedback* do resultado, principalmente quando o desempenho constatado não foi bom em um dos fatores da avaliação, dada a subjetividade existente, por melhor que tenham sido a escolha e a redação dos fatores que compõem a metodologia.

Por sua vez, Oberg<sup>218</sup> afirma que “essa técnica pode não ter a profundidade de uma avaliação por escrito, mas é mais consistente e confiável”, porque, geralmente, uma escala gráfica avalia a pessoa em termos da qualidade e quantidade de seu trabalho (ela se destaca, está acima da média, na média ou apresenta desempenho insatisfatório?) e de diversos outros fatores que variam de acordo com o cargo, mas que normalmente incluem características pessoais como confiabilidade e cooperação. Pode incluir também aspectos de desempenho específicos, como comunicação oral e escrita.

---

<sup>216</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.42.

<sup>217</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.42.

<sup>218</sup> OBERG, Winston. **Torne a Avaliação de Desempenho relevante**, p.243.



A escala gráfica é um método que permite a avaliação do desempenho das pessoas por meio de características ou fatores previamente estabelecidos. Esses fatores são graduados através da descrição de desempenho, prevendo variações de ruim a excepcional. Portanto, para cada graduação são dados exemplos de comportamentos esperados pelos funcionários em seus respectivos cargos. São escolhidas, normalmente, cerca de dez características mais aplicáveis a um conjunto de cargos, que servirão de parâmetros para a avaliação de seus ocupantes. Dessa forma, são feitas, em geral, três fichas de avaliação, uma para cargos operacionais, outra para cargos administrativos e a última para cargos de liderança<sup>219</sup>. Como exemplo, são analisadas as seguintes características: assiduidade; atitude no trabalho; colaboração com o grupo; comunicação; conhecimento do trabalho; criatividade etc.

Pontes<sup>220</sup> lembra:

A escolha dos fatores que irão compor as fichas de avaliação é realizada de forma participativa. A área responsável escolhe cerca de vinte fatores aplicáveis ao grupo de cargos e solicita a um grupo de líderes da empresa que indique certo número de fatores, dependendo da quantidade desejada para compor a ficha de avaliação, digamos dez fatores entre os vinte selecionados previamente. A área responsável efetua a tabulação dos dados, indicando para cada ficha de avaliação as dez características mais desejadas pelo grupo de líderes.

A escala gráfica continua sendo o método de avaliação mais usado. Em uma comparação entre a escala gráfica e a técnica da escolha forçada, muito mais sofisticada, a primeira demonstrou ser tão válida quanto as formas de escolha forçada, e melhor do que a maioria delas. Oberg<sup>221</sup> conta que “seu desenvolvimento é mais barato e sua aceitabilidade entre os avaliadores é maior do que a da escolha forçada. Em muitos casos, não há necessidade de usar nada mais complicado do que uma escala gráfica suplementada por algumas perguntas respondidas por escrito”.

---

<sup>219</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.43.

<sup>220</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.48.

<sup>221</sup> OBERG, Winston. **Torne a Avaliação de Desempenho relevante**, p.243

#### **4.4.1.5 Classificação por escolha forçada**

Esse método parte do pressuposto de que deve existir, em uma organização, uma curva normal de desempenho, isto é, alguns funcionários com desempenhos ruins, certo número de funcionários com desempenhos bons e alguns outros com desempenhos excelentes.

Segundo Chiavenato<sup>222</sup>, “é um método de avaliação que foi desenvolvido por uma equipe de técnicos americanos, durante a 2ª Grande Guerra Mundial, para a escolha de oficiais das Forças Armadas que deveriam ser promovidos”.

O objetivo é de diminuir as tendenciosidades e estabelecer padrões de comparação objetivos entre os indivíduos, não envolvendo a intervenção de terceiros.

Oberg<sup>223</sup> explica:

Embora existam muitas variações desse método, a mais comum solicita aos avaliadores que escolham, entre grupos de afirmações, as que melhor se adequam aos indivíduos que estão sendo avaliados e as que pior se adequam a eles. As afirmações são então ponderadas ou classificadas, de forma semelhante às pontuações atribuídas a um teste psicológico. Os indivíduos que apresentam as pontuações altas são, por definição, os melhores funcionários; os que apresentam pontuações baixas são os piores. Já que o avaliador não conhece as ponderações atribuídas a cada declaração, pelo menos teoricamente, não pode expressar suas tendenciosidades. Simplesmente descreve as pessoas e alguém do departamento de pessoal aplica as ponderações a fim de determinar quem recebe a melhor classificação.

O método da escolha forçada tende a irritar os avaliadores, que acham que os outros não confiam em sua avaliação. Querem dizer abertamente como classificam alguém e não que alguém reveja suas avaliações ou os induza a realizar avaliações honestas.

---

<sup>222</sup> CHIAVENATO, Idalberto. **Recurso humanos** – edição compacta. São Paulo: Atlas, 1983. p.26.

<sup>223</sup> OBERG, Winston. **Torne a Avaliação de Desempenho relevante**, p.244.

O mesmo Oberg<sup>224</sup> diz que o método de escolha forçada tende a ter pouco valor – e provavelmente apresentam um efeito negativo – quando usadas nas entrevistas para Avaliação de Desempenho.

Pontes<sup>225</sup> registra que

O método parte de uma suposição correta, a de que em qual quer sociedade devem existir diferenças de desempenho. Isso significa que por melhor que sejam os desempenhos das pessoas numa organização, sempre haverá desempenhos diferenciados para melhor e para pior em relação ao padrão de desempenho dessa corporação.

O problema é quanto à rigidez ou quanto à forma de aplicação, como método de avaliação. Pontes<sup>226</sup> insiste que “devem existir desempenhos positivos de todos os seus membros, e se, porventura, alguma pessoa não está com desempenho positivo em dado momento, todo o esforço para a recuperação desse desempenho deve ser empregado”.

O mesmo autor completa que é a típica metodologia que vale ser estudada como história, mas cujo emprego, mesmo associada com outra metodologia, não é recomendada.

#### **4.4.1.6 Incidentes críticos**

O método dos incidentes críticos tem como pressuposto que no comportamento dos indivíduos existem certas características que podem levar a resultados normais, muito positivos, ou muito negativos. O método não tem a preocupação de avaliar as situações normais, mas, sim, os extremos de comportamento, tanto positivos quanto negativos no trabalho. O método pressupõe observação e registro sistemático, tanto dos fatos positivos quanto dos negativos, por parte do líder, sobre o comportamento das pessoas da sua equipe, nas situações de trabalho. A finalidade é encontrar as exceções entre os membros das equipes de trabalho.

---

<sup>224</sup> OBERG, Winston. **Torne a Avaliação de Desempenho relevante**, p.244.

<sup>225</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.41.

<sup>226</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.42.

Um obstáculo, sem dúvida, é a forma insatisfatória de classificação usada. Geralmente, trata-se de escalas gráficas que muitas vezes incluem características bastante vagas, como iniciativa, cooperação, confiabilidade e até personalidade. Pode ser difícil discuti-las com um funcionário.

Oberg<sup>227</sup> exemplifica:

Bob Mitchell, classificado como relativamente irresponsável, não consegue cumprir diversos prazos durante o período de avaliação. Seu supervisor faz uma observação a respeito desses incidentes e agora está preparado com dados reais e factuais:

“Bob, você recebeu uma classificação ruim no item confiabilidade porque em três ocasiões diferentes ao longo dos últimos dois meses me disse que ia fazer uma coisa e não fez. Lembra, há seis semanas, quando eu...”

Em vez de discutir sobre as características, a discussão passa agora à arena do comportamento real. Possivelmente, Bob interpretou mal o supervisor ou teve bons motivos para sua aparente "irresponsabilidade". Se isso for verdade, nesse momento ele tem oportunidade de responder. Seu desempenho, e não sua personalidade, está sendo criticado. Ele sabe especificamente como ter um desempenho diferente se quiser receber uma classificação melhor da próxima vez. Obviamente, Bob poderia achar que o supervisor estava usando padrões injustamente altos ao avaliar seu desempenho. Mas pelo menos saberia exatamente quais são esses padrões.

A técnica dos incidentes críticos parece um fator natural nas entrevistas de análise de desempenho, porque proporciona ao supervisor incidentes reais e factuais a serem discutidos com o funcionário. Os supervisores são solicitados a manter um registro, um “livrinho negro”, sobre cada funcionário e a registrar os incidentes reais de comportamento negativo ou positivo.

Pontes<sup>228</sup> comenta:

---

<sup>227</sup> OBERG, Winston. **Torne a Avaliação de Desempenho relevante**, p.245.

<sup>228</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.56.

Os membros da equipe que apresentam exceções positivas de comportamento no trabalho devem ser realçados e estimulados a melhor utilizar suas características positivas. O trabalho do líder com os membros da equipe que têm comportamentos localizados na outra extremidade — comportamento negativo — é tentar a correção por meio de orientação constante.

O método do incidente crítico exige muita sensibilidade do líder para sua aplicação. A discussão, principalmente dos comportamentos negativos observados no trabalho, deve ser concentrada somente no incidente e nunca no aspecto da personalidade que originou a situação.

O método do incidente crítico pode ajudar nessa área, uma vez que permite a discussão desses pontos através de fatos concretos. No entanto, não devem ser excessivamente enfatizados, quando esses comportamentos não prejudicarem seu desempenho; não interferirem no desempenho de outros membros da equipe; não prejudicarem a imagem ou as relações com os clientes; e não prejudicarem seu progresso profissional.

Pontes<sup>229</sup> e Oberg<sup>230</sup> concordam que o método de incidente crítico, dentro da escola clássica de Avaliação de Desempenho, é bem interessante. A sua preocupação central é em relação ao comportamento calcado em fatos reais e não, como nos métodos anteriormente narrados, em fatores de desempenho que terminam por avaliar aspectos pessoais do funcionário. A dificuldade aqui é anotar constantemente esses fatos, para que não passem despercebidos, ao longo do tempo, e exigir muita sensibilidade do avaliador.

#### **4.4.1.7 Frases descritivas**

O método de frases descritivas consiste na avaliação do desempenho do funcionário, através de comportamentos descritivos, previamente estipulados. É elaborado um conjunto de frases que tentam expressar um comportamento ideal e um comportamento negativo no trabalho.

---

<sup>229</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.56.

<sup>230</sup> OBERG, Winston. **Torne a Avaliação de Desempenho relevante**, p.245.

Pontes<sup>231</sup> explica:

O método pressupõe que seja elaborado um conjunto com número par de frases que descrevam o comportamento negativo e o comportamento positivo no trabalho. O líder, ao avaliar, assinala “sim”, quando o comportamento descrito corresponde ao desempenho do funcionário, e “não”, quando o desempenho do funcionário não corresponde ao comportamento descrito. As frases que descrevem comportamentos positivos contam 1 ponto. Dessa forma, quando assinalado “sim” em uma dessas frases a avaliação é acrescida de 1 ponto, e, quando assinalado “não”, de zero ponto. As frases que descrevem comportamento negativo descontam 1 ponto na avaliação. Portanto, quando assinalado “sim” em uma dessas frases a avaliação é decrescida de 1 ponto, e, quando assinalado “não”, de zero ponto.

Ao final da avaliação, somam-se os pontos obtidos pelo funcionário, que resulta na avaliação global (conceito final). Para facilitar o estabelecimento do conceito final, pode ser desenvolvida uma tabela de pontos cor respondentes aos conceitos desejados. O modelo prevê, normalmente, a utilização de cerca de vinte frases, sendo dez que descrevem comportamento positivo e dez que descrevem comportamento negativo.

#### ***4.4.1.8 Análise ou pesquisa de campo***

Nas situações em que há motivos para suspeitar de tendenciosidades do avaliador, quando alguns avaliadores parecem estar usando padrões superiores a outros ou quando a comparação das classificações é essencial, as classificações gráficas ou por escrito são freqüentemente associadas a um processo de análise sistemática. A análise de campo é uma dentre inúmeras técnicas através da qual se realiza essa combinação. Um membro da equipe de pessoal ou do departamento administrativo central reúne-se com pequenos grupos de avaliadores provenientes de cada unidade de supervisão e juntos analisam a classificação de cada funcionário a fim de (a) identificar áreas de divergências entre os avaliadores; (b) ajudar o grupo a chegar a um consenso e (c) permitir que cada avaliador interprete os padrões de forma semelhante.

---

<sup>231</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.54.

Oberg<sup>232</sup> informa:

Essa técnica de julgamento em grupo tende a ser mais justa e mais válida do que as classificações individuais e permite que o pessoal administrativo central desenvolva uma consciência dos vários graus de brandura ou severidade bem como de tendenciosidade exibidos pelos avaliadores em diferentes departamentos. Uma das limitações dessa técnica, entretanto, é o fato de ela consumir muito tempo.

Pontes<sup>233</sup>, por sua vez, afirma:

Dentro dos métodos tradicionais, a pesquisa de campo é o que melhor neutraliza a subjetividade da avaliação. É baseado em reuniões entre um técnico da área de Recursos Humanos com cada líder, para avaliação do desempenho de cada funcionário da equipe. Nessas reuniões são levantadas as causas e os motivos do desempenho do indivíduo, por meio da análise de fatos e situações.

Esse método permite um diagnóstico padronizado do desempenho dos funcionários e a possibilidade de planejar, conjuntamente com seus líderes, o desenvolvimento profissional de cada um. Por meio do método de pesquisa de campo, o avaliador é treinado para analisar o comportamento do indivíduo na execução do trabalho e não a pessoa, na tentativa de eliminar a subjetividade da avaliação.

#### **4.4.1.9 Avaliação por atividades**

Esse método é caracterizado pela avaliação do comportamento do funcionário em relação às atividades previstas para o seu cargo.

Para a aplicação do método, é necessário ter uma descrição do cargo detalhada e atualizada. Pode ser estabelecido um padrão de desempenho desejável em cada uma das tarefas, que correspondam à qualidade, quantidade ou prazos desejáveis na realização da atividade. Ou ainda, utilizada

---

<sup>232</sup> OBERG, Winston. **Torne a Avaliação de Desempenho relevante**, p.243.

<sup>233</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.56/57.

uma metodologia de ponderação de importância de cada atividade para que a avaliação final seja ainda mais objetiva e centrada nas responsabilidades mais importantes a cargo do funcionário.

Pontes<sup>234</sup> relata:

Essa metodologia é a que mais se aproxima da avaliação por objetivos (...). É um método de avaliação que, como principal característica positiva, pressupõe uma negociação prévia do que se constitui um bom desempenho na organização. Em empresas que possuam cargos bem definidos e requeiram pessoas que atuem dentro das limitações do cargo o método funciona de forma positiva. A limitação de aplicação do método é somente nas organizações que mantêm cargos amplos e requeiram atuação multidisciplinar ou a polivalência de seus trabalhadores, que parece ser a tendência geral.

Esse método de avaliação, juntamente com a pesquisa de campo, dá início ao rompimento da avaliação do passado, dando lugar à preocupação com o desempenho futuro do funcionário.

#### **4.4.1.10 Avaliação por objetivos – APO**

Essa técnica revolucionou a disciplina de administração e, em particular, a da Avaliação de Desempenho. Apesar de conter alguns pontos negativos, entre eles o de enfatizar os aspectos do indivíduo e não da equipe, os seus pontos positivos superam os negativos, entre eles o de propiciar melhorias, de fato, das organizações, quando de sua correta aplicação.

Dentre as várias definições da APO, George Odiorne<sup>235</sup> define:

Processo de Administração através do qual o supervisor e o subordinado, operando sob uma definição clara das metas e prioridades comuns da organização, estabelecidas pela administração de cúpula, identificam, em conjunto, as principais áreas de responsabilidade do indivíduo, em termos do resultado

---

<sup>234</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.62.

<sup>235</sup> ODIORNE, G.S.. **Management by objectives**. New York: Pitman, 1965 *apud* PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.74.



que se espera dele, e usam essas medidas como guias para operar a unidade e avaliar as contribuições de cada um de seus membros.

A APO é uma forma participativa e tem como princípio básico a ênfase do funcionário, no momento de definição dos objetivos, dentro do contexto dos objetivos a serem atingidos pela unidade e pela empresa. Os objetivos de cada indivíduo devem estar entrelaçados, de forma que os objetivos da unidade sejam atingidos. Da mesma forma, os objetivos das unidades também devem ser entrelaçados para permitir a realização dos objetivos estratégicos.

Pontes<sup>236</sup> completa:

Na APO os objetivos são definidos como os alvos que os indivíduos ou as organizações procuram alcançar em determinado período. Portanto, os objetivos podem ser individuais, departamentais ou organizacionais. Quando as organizações, os departamentos e as pessoas têm objetivos definidos, estes contribuem para o aumento da produtividade, qualidade dos produtos e serviços da empresa e, por outro lado, aumentam a motivação e o poder de realização dos indivíduos no trabalho.

Combinados os objetivos e os estilos de liderança, devem ser também acordados os padrões de desempenho desejados, ou seja, com que qualidade ou quantidade os objetivos devem ser realizados. Assim, também, deve ser analisada a necessidade de treinamento para que o funcionário possa cumprir com os objetivos acordados.

#### **4.4.2 Métodos contemporâneos**

Estudados os métodos clássicos de avaliação, que miravam no desempenho passado do funcionário, passa-se à uma breve explanação sobre os métodos de avaliação criados visando o desempenho a ser atingido pelo funcionário.

---

<sup>236</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.72.

#### **4.4.2.1 360 graus**

A avaliação 360 graus tem como pressuposto central o desenvolvimento da competência das pessoas por meio de retroinformações de seus pares, superiores, liderados e clientes internos ou externos, substituindo a idéia central das metodologias clássicas de avaliação — do líder avaliar o subordinado. Dessa forma, além da avaliação tradicional do subordinado pelo seu líder, esta metodologia proporciona duas oportunidades, a de que: os subordinados avaliem seu líder e os funcionários façam avaliações recíproca.

Pontes<sup>237</sup> fala:

As retroinformações são indiscutivelmente positivas para o desenvolvimento das pessoas, pois através delas é que as pessoas conseguem perceber seus aspectos positivos e aspectos que necessitam de aprimoramento ou de melhorias profundas. É o ponto que a avaliação 360 Graus tem seu maior mérito, que é a de proporcionar o confronto da autopercepção com a percepção de outros, e não somente com a de seu superior. Para que, de fato as retroinformações alcancem o desejado, quatro aspectos merecem cuidados: escolha de fatores, consenso da avaliação, liderança positiva e a forma do *feedback*.

A principal novidade do método é a de propiciar a oportunidade do subordinado avaliar o líder, cuja finalidade é a de que os líderes possam elaborar um plano de melhorias para suprir suas deficiências.

#### **4.4.2.2 Acompanhamento e avaliação de resultados**

A metodologia do programa de acompanhamento e avaliação de resultados diferencia-se substancialmente da estrutura da avaliação por objetivos. A ênfase antiga de focalizar resultados individuais mudou, essa é a questão fundamental. o esforço de equipe é essencial. E, se há necessidade de obter esforço de equipe, não é admissível a adoção de método que apregoe o desempenho individual. É aqui que entra uma das forças do método de acompanhamento e avaliação de resultados, que tem como principal pressuposto o de estabelecer objetivos, acompanhar e avaliar os resultados de equipe.

---

<sup>237</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.129.

Segundo Pontes<sup>238</sup>:

Uma equipe de trabalho deve constituir-se por pessoas que possam somar seus conhecimentos para obtenção dos resultados esperados, mas para tanto, é importante que os objetivos sejam claros para todos, com estabelecimento de indicadores e dentro de parâmetros predefinidos quanto ao padrão de desempenho esperado.

Todos os integrantes de uma equipe de trabalho devem estar engajados na busca dos objetivos estabelecidos, devem sentir-se particularmente responsáveis por cada etapa que os levará ao atendimento desses objetivos, compartilhando decisões, solucionando problemas, definindo tarefas, resolvendo crises, avaliando a própria performance, para que possam juntos usufruir o sucesso.

O programa de acompanhamento e avaliação de resultados é dividido em campos de resultados com pesos específicos. Em cada campo são determinados objetivos, indicadores e padrões de desempenho. Objetivos são os grandes alvos desejados; indicadores, as medidas a serem definidas para controle do progresso, e padrões de desempenho, as metas a serem alcançadas em cada indicador.

Os instrumentos utilizados no programa de acompanhamento e avaliação de resultados são: (1) planilha para fixação dos objetivos, indicadores e padrões de desempenho das equipes e que servirá também para avaliação final, (2) relatório para acompanhamento mensal dos padrões de desempenho alcançados em relação aos combinados e (3) instrumento para acompanhamento individual.

Pontes<sup>239</sup> remata que a “avaliação de resultados é considerada meio de coleta de informações para a melhoria das ações organizacionais e dos diversos profissionais, tendo funções de orientação, apoio, assessoria, e não apenas de fornecer informações para decisão final a respeito do alcance dos objetivos estabelecidos”.

---

<sup>238</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.137.

<sup>239</sup> PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho**, p.147.

#### **4.5 MÉTODO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: ESCALA GRÁFICA POR COMPARAÇÃO**

Até aqui foi apresentada a evolução dos métodos de Avaliação de Desempenho, desde os clássicos até os contemporaneamente utilizados por empresas do setor privado, conforme no início alertado.

E foi feito assim, justamente porque é a partir desses modelos, desenvolvidos por especialistas voltados à iniciativa privada, que a Administração Pública cria sua forma de avaliação.

Após esse estudo, e conforme se comprova nas linhas que seguem, pode-se dizer que a forma de Avaliação de Desempenho dos Servidores da Administração Pública Brasileira é basicamente o método clássico de Avaliação de Desempenho denominado *escala gráfica de comparação*, descrito no item 4.4.1.4.

Como exemplos pontuais veja-se a forma de avaliação dos Servidores Federais e Servidores do Poder Judiciário Estadual de Santa Catarina.

##### **4.5.1 Dos Servidores da Administração Pública Federal**

Conforme frisado no item 3.2.1.3, existem a Avaliação Especial de Desempenho, para os Servidores em estágio probatório para fins de aquisição de estabilidade, e a Avaliação Periódica de Desempenho dos Servidores Públicos estáveis, para fins de aferição de sua Eficiência e perda da estabilidade.

Contudo, ambas as avaliações medem o desempenho dos Servidores Públicos, de maneira que serão tratadas – a Avaliação Periódica de Desempenho e Avaliação Especial de Desempenho – de forma una.

A Constituição da República Federativa do Brasil não dispunha sobre Avaliação Periódica do Servidor Público para a verificação de seu desempenho. O que existia era a sujeição do Servidor à análise para se atestar a sua capacidade para o desempenho do cargo, durante o estágio probatório, o que

ainda existe hoje, de forma mais explicitada, com o advento da EC 19/98, no art.41, §4º: “Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade”.

Os atributos que deve possuir o Servidor Público para ser considerado estável, e que devem ser analisados pela Administração Pública, estão dispostos nos incisos do art. 20 da Lei Ordinária Federal 8.112/90 (apesar de o *caput* deste artigo ter sido revogado, os seus incisos não o foram), quais sejam: assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade.

Ana Luísa C.Coutinho<sup>240</sup> assegura que, na verdade, a possibilidade de perda de estabilidade era passível de concretização, apesar de tal previsão não estar individualizada na CF, através do processo administrativo disciplinar, assegurada ampla defesa, caso fosse apurado o descumprimento do dever funcional de prestação de Serviço Público de qualidade através da concretização da desídia, por parte do Servidor, no desempenho das suas funções. A Lei Ordinária Federal 8.112/90 já estabelecia, em seu art.116, I, como um dos deveres do Servidor Público: “exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo”.

Enfim, atualmente a Avaliação de Desempenho é procedimento presente quando se trata da estabilidade, tanto como requisito de aquisição, como ensejador de perda da mesma, caso o Servidor seja reprovado na avaliação.

Gonzalez Borges<sup>241</sup> observa que um dos defeitos da reforma administrativa é o de tentar solucionar antigos males do Serviço Público pela introdução desnecessária, no texto constitucional, de determinados dispositivos já largamente previstos em lei, em decorrência de não estarem sendo cumpridos na prática.

---

<sup>240</sup> COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor Público**, p.125.

<sup>241</sup> BORGES, Alice Gonzalez. **Princípio da Eficiência e Avaliação de Desempenho de demissão de Servidores**. Exposição no 1º Ciclo de Estudos do Servidor Público, Salvador/BA, 16/10/2000, p.8 *apud* COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor Público**, p.125.

Para Oliveira Pereira<sup>242</sup> todos os servidores públicos estão sujeitos à Avaliação Periódica de Desempenho, inclusive aqueles pertencentes às carreiras típicas de Estado. Só não se submetem à referida avaliação agentes políticos, os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais de Contas e demais autoridades que agem com independência funcional no desempenho de suas atribuições; portanto, não compõem a categoria dos Servidores Públicos.

Portanto, depois da aquisição de estabilidade, é importante ressaltar que o inciso III do §1º do art.41 da CF não é auto-aplicável: “§ 1º O Servidor Público estável só perderá o cargo: (...) III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa”. Refere-se expressamente à necessidade de lei complementar para regulamentar tal procedimento. Entretanto, a referida lei ainda não foi promulgada, mas o projeto a ela referente encontra-se em tramitação no Congresso Nacional, o Projeto de Lei Complementar nº 248/98. Este projeto aponta como destinatários apenas os Servidores Públicos estáveis, já que tem como objeto regulamentar uma das causas de perda deste direito.

O capítulo II do referido projeto de lei dispõe sobre os critérios de julgamento, conceitos de avaliação e também sobre o processo de avaliação. No art.4º, o legislador previu uma periodicidade anual para realização da referida Avaliação de Desempenho, que deverá obedecer aos princípios gerais da Administração Pública, dispostos no caput do art.37 da CF, além do contraditório e da ampla defesa. Deverá a referida avaliação obedecer aos seguintes critérios: qualidade do trabalho; produtividade no trabalho; iniciativa; presteza; aproveitamento em programas de capacitação; assiduidade; pontualidade; administração do tempo e uso adequado dos equipamentos de serviço. É importante ressaltar que o referido projeto de lei dispõe que os supramencionados critérios de julgamento deverão ser adaptados de acordo com as funções do cargo exercido por cada servidor.

---

<sup>242</sup> PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Reforma administrativa: o Estado, o Serviço Público e o Servidor**. 2.ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1998. p.209.

O §4º do art. 4º do Projeto de Lei Complementar nº 248/98 dá mais importância aos cinco primeiros critérios de avaliação previstos no §2º do mesmo artigo. Isso porque determina o referido dispositivo que, quanto aos critérios de qualidade no trabalho, produtividade, iniciativa, presteza e aproveitamento em programas de capacitação, dever-se-á obter no mínimo 60% da nota máxima admitida. Os conceitos de avaliação a serem adotados serão: excelente, bom, regular e insatisfatório. Receberá conceito insatisfatório, conforme o referido projeto de lei, o Servidor que, na avaliação final, após considerados todos os critérios de avaliação, obtiver média igual ou inferior a 40% da pontuação máxima admitida.

Aqui denota-se claramente a opção do legislador em eleger o método de Avaliação Periódica de Desempenho do tipo *escala gráfica por comparação*.

O processamento da Avaliação é disciplinado nos arts.5º, 6º e 7º do mencionado projeto de lei. O primeiro desses artigos trata especificamente do processo de Avaliação de Desempenho, que requer a formação de comissão de avaliação composta por Servidores Públicos estáveis. Só que, neste caso, todos os servidores devem ter nível hierárquico no mínimo igual ao do servidor a ser avaliado e, no caso do processo disciplinar (disposto no art.149, entre outros, da Lei Ordinária Federal nº 8.112/90), tal exigência refere-se apenas ao presidente da comissão. O referido artigo exige ainda que um dos componentes dessa comissão de avaliação seja o chefe imediato do servidor a ser avaliado, e que dois dos integrantes da comissão tenham pelo menos três anos de exercício no órgão ou entidade do servidor que está sob avaliação.

A autoridade imediatamente superior ao chefe imediato do Servidor em avaliação deverá homologar a conclusão da comissão de avaliação e notificará o Servidor.

Ana Luísa C.Coutinho<sup>243</sup> aponta:

---

<sup>243</sup> COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor Público**, p.126.

O servidor submetido à avaliação tem a faculdade de, no prazo de dez dias, pedir reconsideração à autoridade que homologou o resultado da avaliação, e a referida autoridade terá igual prazo para decidir. Caso seja, na decisão do pedido de reconsideração, confirmado o conceito primeiramente atribuído ao servidor, este disporá ainda de recurso hierárquico. Portanto, o servidor em análise terá duas possibilidades para questionar o conceito que lhe for atribuído. Ambas as possibilidades de questionamento não se efetivam no decorrer da avaliação, e sim, ao final desta, quando já se tem consumado um resultado desfavorável ao servidor.

De acordo com o disposto neste projeto de lei complementar federal, o servidor estável será demitido quando receber dois conceitos de desempenho insatisfatório em dois anos seguidos, ou três conceitos intercalados de desempenho insatisfatório nas últimas cinco avaliações. Da decisão motivadora de exoneração do servidor, caberá recurso administrativo para autoridade máxima do órgão ou entidade, para proferir decisão irrecorrível no prazo de sessenta dias.

É previsto ainda treinamento técnico para o servidor que obtiver conceito regular ou insatisfatório. O termo de avaliação anual deverá indicar as medidas necessárias para correção, direcionadas para capacitação e treinamento. Tais medidas deverão ser consideradas prioritárias no planejamento do órgão ou da entidade à qual está vinculado o servidor (art.8º).

Para finalizar este tópico, cumpre dizer que, muito embora não haja lei complementar a regular a Avaliação de Desempenho dos Servidores Federais, cada órgão no âmbito de sua competência, avalia seus Servidores. *In exemplis*, os Servidores do Poder Judiciário Federal são avaliados durante o estágio probatório na forma da Resolução nº 334, de 07/10/2003, do Conselho da Justiça Federal, e, após a aquisição da estabilidade, a Avaliação Periódica de Desempenho é feita nos moldes do delineado na Resolução nº 312, de 29/04/2003, também do Conselho da Justiça Federal.



#### 4.5.2 Dos Servidores do Poder Judiciário Estadual de Santa Catarina

No âmbito do Poder Judiciário de Santa Catarina, também não há “correta regulamentação” do inciso III do §1º do art.41 da CF, nem tampouco projeto de lei para tanto.

Diz-se “correta regulamentação” porque, para dar concretude ao texto constitucional, o método de Avaliação de Desempenho dos Servidores do Poder Judiciário de Santa Catarina vem sendo disciplinado por resoluções do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado, e não por lei complementar. Ou melhor, a lei complementar que deveria tratar diretamente da questão, a remete para resoluções do Presidente do Egrégio Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

Os Servidores Públicos do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina têm suas Avaliações de Desempenho realizadas pela Diretoria de Recursos Humanos do Egrégio Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

Conforme Barbosa Satto<sup>244</sup>, autora de trabalho específico referente à Avaliação de Desempenho e a influência da cultura organizacional no Fórum Distrital do Norte da Ilha:

A Avaliação do Desempenho funcional no Poder Judiciário Catarinense iniciou-se em 1996, com a publicação da Lei Complementar Estadual nº 90/93, que instituiu as regras do processo.

Em 2001 a metodologia de Avaliação de Desempenho existente sofreu uma significativa reestruturação, tendo sido alterado o formulário, os objetivos e algumas de suas regras.

Mais uma vez lembrando, existem a Avaliação Especial de Desempenho, para os Servidores em estágio probatório para fins de aquisição de estabilidade, e a Avaliação Periódica de Desempenho dos Servidores Públicos

---

<sup>244</sup> SATTO, Alma Serena Barbosa. **A influência da cultura organizacional no processo de avaliação do desempenho funcional no Fórum Distrital do Norte da Ilha** – UFSC, 2005. 82f. Trabalho de Conclusão de Estágio (Graduação em Administração). Curso de Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005, p.47.

estáveis, para fins de perda da estabilidade. Todavia, ambas as avaliações medem o desempenho dos Servidores Públicos, de maneira que serão tratadas – a Avaliação Periódica de Desempenho e Avaliação Especial de Desempenho – de forma una.

Todo Servidor Público do Poder Judiciário de Santa Catarina em estágio probatório é avaliado, trimestralmente, até o término do período de estágio, na forma do art.15 da Lei Ordinária Estadual 6.745, de 28/12/1985 (Estatuto do Servidor Público do Estado de Santa Catarina), e art.1º da Resolução 20.03.91-01-DA (alterada pela resolução 30.12.91/02-DA) do Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

São requisitos básicos do estágio probatório, e que são apurados nas avaliações, a idoneidade moral; assiduidade e pontualidade; disciplina e a eficiência (art.5º da Resolução e 15, §1º, do Estatuto do Servidor Público do Estado de Santa Catarina).

A verificação dos requisitos mencionados é efetuada por uma comissão de três membros designada pelo Presidente do Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

Já a fundamentação legal da Avaliação Periódica de Desempenho parte da Lei Complementar Estadual 90, de 01/07/1993, que institui o Plano de Carreira, Cargos e vencimentos do Pessoal do Poder Judiciário e dá outras providências, que no seu art.24, §3º, dispõe que “os critérios da avaliação de desempenho serão fixados através de resolução do Presidente do Tribunal de Justiça”.

Registre-se novamente que, como acima relatado, o art.37 da CF exige que a Avaliação Periódica de Desempenho seja efetivada na forma de lei complementar. Portanto, não obstante a presunção de constitucionalidade das leis, pesa certa dúvida sobre a correção do envio dos critérios de Avaliação de Desempenho fixação pelo Presidente do TJSC. Se a CF reserva à lei complementar, que exige *quorum* específico para aprovação etc., a fixação dos critérios da Avaliação de Desempenho dos Servidores, é duvidosa a

constitucionalidade da norma que remete ao Chefe de um Poder o estabelecimento de tais critérios. Entretanto, esta questão foge ao objetivo deste trabalho, podendo ser analisada noutra oportunidade.

Não obstante, a Resolução 11-GP, de 07/03/2001, é a que trata de tais critérios.

Segundo Barbosa Satto<sup>245</sup>, a Diretoria de Recursos Humanos do Egrégio Tribunal de Justiça de Santa Catarina “ao definir o método de avaliação que seria utilizado optou-se pelo método das escalas gráficas”.

E completa:

O formulário de avaliação de desempenho foi desenvolvido pela Seção de Progressão Funcional da Diretoria de Recursos Humanos. A equipe da seção utilizou o *benchmarking* para a criação do formulário, visitando diversas empresas, conhecendo seus processos de avaliação de desempenho e selecionando os itens que melhor se adequavam a instituição. Realizou também, pesquisa bibliográfica.

Os servidores sujeitos à avaliação, não foram ouvidos no processo de criação do formulário. (...)

Foram escolhidos 14 (quatorze) fatores para se avaliar o desempenho, os quais se considerou serem os mais apropriados para aplicação na organização. São eles: eficácia, cooperação, conhecimento do trabalho, disciplina, iniciativa, interesse em autodesenvolver-se, interesse pelo trabalho, organização, comunicação, qualidade do trabalho, responsabilidade, equilíbrio emocional, ética profissional e liderança.

Foram elaborados quatro formulários de avaliação distintos, com diferentes combinações desses fatores, de acordo com as atribuições dos cargos que seriam avaliados em cada formulário (em anexo).

---

<sup>245</sup> SATTO, Alma Serena Barbosa. **A influência da cultura organizacional no processo de avaliação do desempenho funcional no Fórum Distrital do Norte da Ilha**, p.48.

Para mensuração do desempenho optou-se pela utilização de uma escala graduada de 1 (um) a 10 (dez), conforme segue:

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

Para o cálculo do conceito do semestre, soma-se a pontuação de cada item da avaliação e divide-se pelo número de itens, sendo que um item para cada cargo tem peso dois. A questão com peso dois é de conhecimento exclusivo da Seção de Progressão Funcional.

Segundo Tachizawa, Ferreira e Fortuna<sup>246</sup> os objetivos principais da Avaliação de Desempenho são: a adequação do indivíduo ao cargo, a identificação das necessidades de treinamento, a base para promoções, incentivo salarial ao bom desempenho, melhoria do relacionamento entre supervisores e liderados, base para o auto-aperfeiçoamento do funcionário, estimativa do potencial de desenvolvimento dos empregados, estímulo a maior produtividade, divulgação dos padrões de desempenho da instituição, *feedback* para o próprio indivíduo avaliado, e decisões sobre transferências, dispensas e progressão / ascensão funcional.

Mais uma vez Barbosa Satto<sup>247</sup> ensina:

A Diretoria de Recursos Humanos, ao implementar o novo método de Avaliação de Desempenho em 2001, definiu os objetivos pretendidos com utilização da ferramenta como sendo: promover o acompanhamento funcional, com a intenção de manter ou melhorar o desempenho dos servidores; oferecer a oportunidade para que o servidor conheça seus pontos fortes e fracos, podendo corrigir suas deficiências e/ou aprimorar suas qualidades; identificar necessidades de treinamento; fornecer subsídios para concessão de promoção por desempenho; obter informações para melhor lotação dos servidores. Esses objetivos convergem em um

<sup>246</sup> TACHIZAWA, Takeshy; FERREIRA, Victor Cláudio Paradela; FORTUNA, Antônio Alfredo Mello. **Gestão com pessoas**: uma abordagem aplicada às estratégias de negócios. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

<sup>247</sup> SATTO, Alma Serena Barbosa. **A influência da cultura organizacional no processo de avaliação do desempenho funcional no Fórum Distrital do Norte da Ilha**, p.49.

objetivo único que é fazer com que todos os servidores do Poder Judiciário Catarinense apresentem um bom desempenho.

Conforme a Resolução 11/01-GP, a Avaliação de Desempenho é efetuada semestralmente, nos períodos de 01/12 à 31/05 e 01/06 à 30/11 (art.5º), por meio de formulário correspondente a cada grupo.

Todo servidor efetivo do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina que contar com pelo menos 90 (noventa) dias de serviços prestados no semestre é avaliado (art.6º, I).

O Servidor não é avaliado se contar com menos de 90 dias de efetivo exercício no período da avaliação ou se, por mais de 90 dias no período, gozar de licença, férias, ficar à disposição de órgão não integrante do Poder Judiciário, exercer cargo em comissão ou outras atribuições, mediante designação remunerada ou afastar-se do trabalho para exercer mandato eletivo.

São avaliadores o superior imediato e quem estiver sobreposto hierarquicamente a este, resultando num só procedimento (art.7º).

Quando terminado o período de avaliação, nos meses de dezembro e junho, os avaliadores efetuam, em conjunto, a avaliação, e dão o *feedback* ao Servidor que está sendo avaliado, colhendo sua assinatura no formulário. Na seqüência, este é encaminhado à Seção de Progressão Funcional da Diretoria de Recursos Humanos que é quem gerencia o processo.

Há uma comissão denominada Comissão de Progressão Funcional, constituída de 3 membros, sendo 1 bacharel em Direito, todos servidores efetivos e estáveis, dos quais 1 deve pertencer, obrigatoriamente, a Diretoria de Recursos Humanos, que tem por finalidade acompanhar o processo de Avaliação de Desempenho, intervindo quando necessário (art.22).

Se o Servidor não concorda com a sua avaliação e não chega a um acordo com os avaliadores, a Comissão de Progressão Funcional media o processo de avaliação, utilizando métodos diversos, de acordo com cada caso.

Barbosa Satto<sup>248</sup> remata:

Após a análise dos formulários recebidos das comarcas, quando a Seção de Progressão Funcional identifica algum quesito ao qual tenha sido atribuída nota inferior a 8 (oito), esta entra em contato com os avaliadores e com o avaliado, para, em conjunto, identificar as causas desse baixo desempenho e buscar alternativas para melhorá-lo.

Como forma de valorização do servidor com bom desempenho, quando este possui a média de duas avaliações consecutivas superior a 8 (oito), progride na carreira através de uma promoção denominada promoção por desempenho.

A partir da reestruturação ocorrida em 2001 a instituição tem alcançado progressivamente os objetivos pretendidos. Hoje a avaliação de desempenho não é utilizada com o enfoque exclusivo na promoção dos servidores, como ocorria, mas sim, no acompanhamento do desempenho de suas atribuições visando adotar medidas para a melhoria deste, quando necessário.

As medidas adotadas atualmente são encaminhamento para: treinamento, relocação (quando o servidor muda de setor dentro da mesma comarca) ou remoção (quando o servidor muda de comarca), atendimento psicológico ou psiquiátrico ou readaptação do servidor.

---

<sup>248</sup> SATTO, Alma Serena Barbosa. **A influência da cultura organizacional no processo de avaliação do desempenho funcional no Fórum Distrital do Norte da Ilha – UFSC**, p.57.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho procurou-se analisar a evolução histórica da Administração Pública, a necessidade de sua Eficiência, inclusive alçada a Princípio constitucional, bem como a relação entre essa necessária Eficiência e a Avaliação de Desempenho dos seus Servidores.

Fez-se necessária a pesquisa sobre a história da Administração Pública Brasileira, sendo que constatou-se, inicialmente, uma fase dita patrimonialista, onde existia uma estrutura reduzida constituída conforme os interesses do poder econômico dominante. O ingresso no setor público derivava de troca de favores, prevalecendo, como regra, a satisfação de interesses políticos e econômicos.

Num ambiente de declínio da elite agrária, recessão e desemprego, surge a fase da chamada Administração Pública burocrática, tendo como características a implantação, a montagem de aparelhos para a elaboração e implementação de políticas, a criação de carreiras técnicas e a classificação de cargos para o exercício das atividades do Serviço Público. O controle hierárquico e formalista ou legal sobre os procedimentos, embora diminuísse a corrupção e o nepotismo, era lenta, cara e ineficiente.

Assim é que a burocracia tornou-se ruim para o Estado. Surgiram três movimentos básicos de reação contra a burocracia: o gerencialismo, a Escola da *Public Choice* e a teoria do *principal-agente*, sendo que o Brasil optou pelo modelo de *gerencial* através da adoção do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995. Nesse modelo o administrador público adquiriu mais autonomia e conceitos como redução de custos, aumento da qualidade dos serviços prestados e a satisfação do cidadão, passam a ser priorizados na Administração Pública.

Houve a edição de normas para concretizar essa evolução da Administração Pública, sendo que a mais representativa foi a EC 19/98 que procurou implantar uma Administração Pública de resultados, inserindo o

Princípio da Eficiência, no texto constitucional, ao lado dos princípios clássicos da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. O aparelho estatal deve se orientar para gerar benefícios, prestando serviços à sociedade e respeitando o cidadão contribuinte.

Hoje, a Administração Pública está estruturada em administração direta, administração indireta e administração auxiliar e não há um caráter de exclusividade quanto a um Poder desempenhar uma dada função. Apenas prepondera uma função relativamente a um dos três Poderes.

Considerando a idéia de Eficiência, trazida pelo modelo gerencial de Administração Pública, necessário se fez neste trabalho a pesquisa sobre o atual Princípio da Eficiência. Para melhor entender esse conceito, fixou-se a diferença entre Regras e Princípios: enquanto as regras são normas que somente podem ser cumpridas ou não, os princípios determinam que alguma coisa seja realizada na maior medida possível, dentro das possibilidades reais e jurídicas existentes.

Após um breve estudo sobre os Princípios constitucionais brasileiros explícitos, aprofundou-se a análise do Princípio da Eficiência, concluindo que subsiste como uma resultante da organização, estruturação e disciplina racional da Administração Pública na busca de resultados satisfatórios na prestação pública de serviços.

E considerando que a Administração Pública se concretiza através de pessoas, pesquisou-se sobre os Servidores Públicos, desde sua forma de ingresso, por concurso público, até a aquisição de estabilidade, pela nomeação para o cargo de provimento efetivo, que vem a ser a garantia de que goza o Servidor de não ser exonerado depois de passar o período probatório, devidamente avaliado. Aqui houve o primeiro contato com a Avaliação de Desempenho, visto que o estágio probatório por que passa o Servidor Público é ultimado pela Avaliação Especial de Desempenho, onde se analisam os requisitos de idoneidade moral, aptidão, disciplina, assiduidade, dedicação ao serviço, eficiência etc. E, após a aquisição da estabilidade, é feita a Avaliação Periódica de Desempenho, para fins de manutenção da estabilidade.



Assim é que embrenhou-se a pesquisa pela ciência da Administração, e registrou-se que tanto na administração privada como na Administração Pública houve um aumento da complexidade das relações e, por isso, a necessidade de inovação dos processos de trabalho. Assim passou a existir a necessidade de se ter uma metodologia para avaliar o desempenho das pessoas, para saber se elas estão ajudando a conseguir os resultados necessários. Metodologias de Avaliação de Desempenho são resultados do esforço consciente, racional e lógico para dotar a administração de instrumentos técnico-administrativos para adequação da organização aos anseios correntes do grupo social.

O estudo dos métodos clássicos e contemporâneos de Avaliação de Desempenho na administração privada foi de suma importância para se estudar sobre a Avaliação de Desempenho na Administração Pública.

A partir da origem constitucional do Princípio da Eficiência, mesclada com a exigência de Avaliação de Desempenho para aquisição e perda da estabilidade do Servidor Público, garimpou-se a legislação infraconstitucional, no caso lei complementar, para se descobrir que, no âmbito federal, a Avaliação de Desempenho obedece o método de escala gráfica de comparação. O mesmo se pode dizer sobre o método de Avaliação de Desempenho dos Servidores Públicos do Poder Judiciário de Santa Catarina.

Na esfera federal, analisou-se a partir do art.41, §4º, da CF, que exige a aprovação do Servidor em Avaliação Especial de Desempenho para aquisição de estabilidade, esta regulamentada pela Lei Ordinária Federal nº 8.112/90. E depois da aquisição de estabilidade, o inciso III do §1º do art.41 da CF remete para lei complementar a regulamentação da Avaliação Periódica de Desempenho, norma esta que ainda não existe no mundo jurídico brasileiro. O que existe é a tramitação no Congresso Nacional, do Projeto de Lei Complementar nº 248/98, que supriria tal exigência constitucional.

Já no âmbito do Poder Judiciário Catarinense, a Avaliação Especial de Desempenho para aquisição de estabilidade do Servidor Público exigida no art.41, §4º, da CF, é prevista no art.15 da Lei Ordinária Estadual

6.745/85 e art.1º da Resolução 20.03.91-01-DA (alterada pela resolução 30.12.91/02-DA) do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Já a fundamentação legal para a Avaliação Periódica de Desempenho do art.41, §1º, III, da CF, muito embora exista a dita lei complementar disciplinadora, qual seja a Lei Complementar Estadual nº 90/93, o art.24, §3º, dispõe que “os critérios da avaliação de desempenho serão fixados através de resolução do Presidente do Tribunal de Justiça”. E a Resolução 11-GP, de 07/03/2001, é a que trata de tais critérios.

Retoma-se as três hipóteses básicas da pesquisa:

a) comprovou-se no decorrer do trabalho que o motivo de a Administração Pública ser eficiente não é o mesmo da administração privada; enquanto a primeira tem por fim o interesse público com a otimização da gestão e qualidade de atendimento, a segunda objetiva unicamente o lucro;

b) viu-se que, no âmbito federal a Constituição da República Federativa do Brasil não vem sendo cumprida, eis que a lei complementar que deveria tratar da Avaliação de Desempenho não passa de um projeto em tramitação na Casa Legislativa. No âmbito do Estado de Santa Catarina, em que pese a lei complementar para disciplinamento da Avaliação de Desempenho dos Servidores existir, a mesma remete os critérios e procedimento a ser adotado para tanto às mãos do Chefe do Poder Judiciário do Estado, cuja constitucionalidade é no mínimo hesitante;

c) restou comprovado que o método de Avaliação de Desempenho do tipo escala gráfica de comparação, previsto no Projeto de Lei Complementar Federal nº 248/98 para utilização na esfera federal, e o utilizado pelo Poder Judiciário Catarinense, não é recomendado, principalmente pela subjetividade e por não ter nenhuma relação com a busca de competitividade e resultados das organizações e, ainda, pela orientação sempre voltada ao passado. Então, a Avaliação de Desempenho das empresas privadas, com métodos voltados para resultado futuro e com ênfase no trabalho em equipe, é que deveriam ser adaptados para a Administração Pública;

d) A escola adotada pela Administração Pública é a gerencial, explícita e principalmente após a EC 19/98, que busca, resumidamente redução de custos, aumento da qualidade dos serviços prestados e a satisfação do cidadão, isto é, a Eficiência, tanto que tal Princípio foi positivado na CF. O Princípio da Eficiência tem como mote a atuação da Administração Pública de forma 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, de maneira a evitar desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.

Um dos principais responsáveis pela melhoria e implementação da Eficiência da Administração Pública, é o trabalhador. Sem um bom trabalhador, eficiente e comprometido com a organização, provavelmente tais práticas trarão poucos resultados. No Serviço Público a competitividade não é a principal preocupação. O foco está na constante busca da melhoria dos serviços prestados e de maior agilidade na prestação destes. E neste caso o papel do empregado é o mesmo que na iniciativa privada. É o empregado quem vai levar a empresa a atingir seus objetivos. E é igualmente o Servidor quem vai levar a Administração Pública a atingir seus objetivos.

Com foco no papel primordial do empregado da empresa privada, foram desenvolvidos diversos métodos para medir o desempenho destes, buscando formas de melhorá-lo. Entretanto, na Administração Pública, percebe-se que a Avaliação de Desempenho, seja Especial ou Periódica, prevista na CF, não visa a melhoria do Servidor e concretização do Princípio da Eficiência. Muito mais preocupada com a questão patrimonial do que com a profissionalização e crescimento do Servidor como mecanismo de qualificação do Serviço Público, a escola do gerencialismo pregou a redução do número de Servidores que, após a EC 19/98, foi oportunizada pela constatação da insuficiência de desempenho. A primeira justificativa que se busca é a de ineficiência, apesar de os reais motivos serem o equilíbrio orçamentário.

Mas, conforme dito acima, tal matéria depende de regulamentação infraconstitucional, na medida em que se torna necessário que

essa legislação observe as garantias do contraditório e da ampla defesa, bem como que assegure ao Servidor Público critérios objetivos e claros para aferir a Eficiência de sua conduta funcional.

Os reais fatores impeditivos da qualidade e produtividade do Serviço Público são a desorganização e a desprofissionalização. A partir da Reforma Administrativa de 1998, muito pouco tem sido feito no que se refere a investimentos para qualificação de recursos humanos, onde se inclui a Avaliação de Desempenho dos Servidores, que corresponde ao principal elemento na propulsão de um Serviço Público de qualidade.

Nessa via contextual, realmente Servidores mal avaliados, ou não avaliados, levam a uma Administração Pública ineficiente. Quando inexistente um programa formal e organizado não são claros os resultados a serem alcançados e, quando os fracassos ou sucessos acontecem, não se sabe o porquê e os responsáveis pelo fato. São comentados com as pessoas os desagradados em relação aos problemas ou fracassos, sem um sentido de orientação para que não mais ocorram, e os fatos positivos, que reforçam os comportamentos nessa direção, são esquecidos, situação que leva à criação de um ambiente nada motivador no trabalho.

Para consolidar um modelo racional e eficaz dentro da Administração Pública, é necessária a construção de uma via de mão dupla, na qual ganhem a instituição e os Servidores. A Avaliação de Desempenho pode ser um ótimo instrumento para garantir o alcance de objetivos e diretrizes institucionais, e satisfação e racionalidade no trabalho de forma sustentada. Quando os objetivos da Avaliação de Desempenho são obtidos, todos saem ganhando.

Mas, somente isso não é suficiente. É preciso apostar que as pessoas farão a diferença, e, para isso, manter outros projetos que estimulem a perspectiva de desenvolvimento e carreira, como investimento em capacitação profissional – a implementação das escolas de governo – , concessão de benesses, bolsas de estudo, e estipulação de prêmios, como abonos.

## REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **O Princípio da Eficiência no direito administrativo**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, nº. 14, junho-agosto, 2002. Disponível na Internet: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 25/02/2005.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**. Ano 48, nº3, Brasília: ENAP, set/dez., 1997.

BARROSO, Luís Roberto. **Princípio da legalidade**. Boletim de Direito Administrativo, Editora NDJ, São Paulo, Ano XIII, v. 01, p. 15-28, Janeiro de 1997.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2001.

BERGAMINI, Cecília Whitaker. **Avaliação de Desempenho humano na empresa**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1986.

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

BOHN, Cláudia Fernanda Rivera. **A teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy**. In: DOBROWOLSKI, Silvio [Org.]. A Constituição no mundo globalizado, p.168 Florianópolis: Diploma Legal, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

BRASIL. Lei nº 9.987, de 07 de dezembro de 1999. Altera a legislação tributária federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 dez. 1999. Disponível em < [http://www.in.gov.br/mp\\_leis/,asp?id=LEI%209887](http://www.in.gov.br/mp_leis/,asp?id=LEI%209887)>. Acesso em: 22/12/2005.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República/Câmara da Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Processual Penal. *Habeas Corpus*. Constrangimento ilegal. Hábeas Corpus nº 181.636-1, da 6ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Brasília, DF. 6 de dezembro de 1994. **Lex**: jurisprudência do STJ e Tribunais Regionais Federais, São Paulo, v. 10, n. 103, p. 236 – 240, mar. 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Administração Pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: ENAP, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 25/08/2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania - a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 2000.

BULOS, Uadi Lammego. **Reforma administrativa**. Revista de Direito Administrativo, v. 214, out/dez. 1998.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. **Discricionariedade administrativa no Estado Constitucional de Direito**. Curitiba: Juruá, 2001.

CAETANO, Marcello. **Manual de direito administrativo**. 1. ed. brasileira, t. II/684. Rio de Janeiro: Forense, 1970.

CAMBI, Eduardo. **Direito constitucional à prova no processo civil**. São Paulo: RT, 2001.(v.3, Coleção Temas atuais do direito processual civil), 230p.

CANOTILHO, J.J.Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 3.ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CANOTILHO, J.J.Gomes; Moreira, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra, 1991.

CARLIN, Volnei Ivo. **Direito administrativo** – doutrina, jurisprudência e direito comparado. 3.ed. Florianópolis: OAB/SC, 2005.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da Administração**. 4.ed. São Paulo: McGraw Hill, 1993.

COELHO, Inocêncio Mártinez. **Interpretação constitucional**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1997.

COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor Público: reforma administrativa, estabilidade, empregado público, direito adquirido**. Curitiba: Juruá, 2005. 190p.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito administrativo brasileiro**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

DA PAZ, Paulo Henrique Ferreira. **Um estudo da avaliação da gestão pública baseada na experiência de governos estrangeiros com a utilização do *balanced scorecard***. Recife, 2003. 156p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 10.ed. São Paulo: Atlas, 1998.

DIREITO, Carlos Alberto Menezes. **Reforma administrativa : a emenda nº 19/98**. Revista de Direito Administrativo, v. 213, julho/setembro 1998.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de Princípios constitucionais**. São Paulo: RT, 1999.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre: Editora Globo, 1975.

FARIA, Edmur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**. 2.ed. São Paulo: RT, 1998.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva. v.1.

FIGUEREDO, Lúcia do Valle. **Curso de direito administrativo**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

FRANÇA, Wladimir da Rocha. **Eficiência administrativa na Constituição Federal**. Revista de Direito Administrativo, v. 220, abr/jun 2000.

FRANCO FILHO, Georgenor de Souza. **O Servidor Público e a reforma administrativa**. São Paulo: RT, 1998.

FREIRE, Gilberto. **Casa grande e senzala: formação da família brasileira sob regime de economia patriarcal**. Rio de Janeiro: José Olímpio Editora, 1943. 2v.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da Eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Batista Machado. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991.



LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. **Comentários à reforma administrativa**. São Paulo: RT, 1998.

MACHADO, Érica; SANTOS, Maria Helena de Castro. **A Reforma administrativa e a Constituição de 1988** – relatório de pesquisa. Brasília: ENAP, 1995.

MAIA, Francisco de Assis; BUSSONS, José. **Avaliação de cargos e de Desempenho: uma nova metodologia**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora S/A, 1978.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. **O princípio ético do bem comum e a concepção jurídica do interesse Público**. Revista Jurídica Virtual. Nº 13, p. 2, jun. 2000.

MAZILLI, Hugo Nigro. **Concurso público na Administração**. Síntese Trabalhista, São Paulo, v.84, nº 716, ano 40, junho/1995, p.39.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 4.ed., São Paulo: RT, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Ato administrativo e direitos dos administrados**. São Paulo: RT, 1981.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Regime dos Servidores da Administração direta e indireta**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MORAES, Alexandre de. **Os 10 anos da Constituição Federal**. São Paulo: Atlas, 1999.

MORAES, Alexandre de. **Reforma administrativa - emenda constitucional nº 19/98**. 2.ed. São Paulo: Atlas. 1999.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo administrativo** – Princípios constitucionais e a lei 9.784/99. São Paulo: Malheiros, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Legitimidade e discricionariedade - novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense. 1991.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho (Coord.). **Curso prático de direito administrativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

NUNES, Daniel. **Princípios de direito administrativo**. Revista da Faculdade de Direito de Milton Campos, Belo Horizonte, v.6, p.124, 1999.

OLIVEIRA, Marco Antonio Garcia. **Análise e solução de problemas de desempenho na empresa (o método ASPD)**. São Paulo: Atlas, 1977.

PASOLD, César Luiz. **Prática da pesquisa jurídica: idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do direito**. 7.ed. Florianópolis: OAB/SC editora, 2003.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Reforma administrativa: o Estado, o serviço público e o servidor**. 2.ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

PESSOA, Robertônio. **Curso de direito administrativo moderno**. Brasília: Consulex, 2000.

PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de Desempenho: nova abordagem**. 8.ed. São Paulo: LTr, 2002.

PROCHNOW JUNIOR, Jenz. **Princípio da Eficiência e sua repercussão na Administração Pública.** Disponível em: <<http://www.mt.trf1.gov.br/judice/jud5/eficiencia.htm>> Acesso em: 11/02/2005.

REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada** – com introdução de comentários à lei de responsabilidade fiscal. Rio de Janeiro: IBAM, 2000.

RIBEIRO FILHO, José Francisco. **Uma análise contábil da lei de responsabilidade fiscal sob a ótica da teoria de gestão econômica.** Artigo Contido em Manual de Estudo da Disciplina de Controle Gerencial Para Entidades da Administração Pública do Curso de Pós-graduação em Ciências Contábeis UFPE, 2000.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública.** Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1994.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos Servidores Públicos.** São Paulo: Saraiva, 1999.

SATTO, Alma Serena Barbosa. **A influência da cultura organizacional no processo de avaliação do desempenho funcional no Fórum Distrital do Norte da Ilha – UFSC,** 2005. 82f. Trabalho de Conclusão de Estágio (Graduação em Administração). Curso de Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

SANTOS, Alvacir Correa dos Santos. **Princípio da Eficiência da Administração Pública.** São Paulo: LTr, 2003..

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico.** 20.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, Ives Gandra da. Pena de Morte para o nascituro. **O Estado de São Paulo,** 19 set. 1998. Disponível em: <[http://www.providafamilia.org/pena\\_mortenascituro.htm](http://www.providafamilia.org/pena_mortenascituro.htm)>. Acesso em: 19/09/2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOUZA, Éder. **Concurso público, doutrina e jurisprudência**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SUSSEKIND, Arnaldo e MARANHÃO, Délio. **Instituições do direito do trabalho**. v.I. 13.ed., São Paulo: LTr, 1993.

TACHIZAWA, Takeshy; FERREIRA, Victor Cláudio Paradela; FORTUNA, Antônio Alfredo Mello. **Gestão com pessoas**: uma abordagem aplicada às estratégias de negócios. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

TOJAL, F.; CARVALHO, W. **Teoria e prática da burocracia estatal**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 50-68, jan./fev. 1997.

TOLEDO, Flavio; MILIONE, Benedito. **Dicionário RH de administração de recursos humanos**. 2.ed. São Paulo: Associação Brasileira de Recursos Humanos, 1983.

UNGER, Roberto Mangabeira. **O Direito na sociedade moderna**: contribuição à crítica da teoria social. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

VROOM, Victor H. **Gestão de pessoas, não de pessoal**. Tradução de Ana Beatriz Rodrigues e Priscila Martins Celeste. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

ZANCANER, Weida. **Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos**, Coleção Temas de Direito Administrativo. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

## **ANEXOS**

## **1. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR FEDERAL nº 248/98**

Disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

### **CAPÍTULO I**

#### **DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

**Art. 1º** Esta Lei Complementar disciplina a perda de cargo público com fundamento no art. 41, § 1o, III, da Constituição Federal.

**Art. 2º** As disposições desta Lei Complementar aplicam-se aos servidores públicos estáveis da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios.

**Art. 3º** As normas gerais sobre processo administrativo são aplicáveis subsidiariamente aos preceitos desta Lei Complementar, observado o respectivo âmbito de validade.

### **CAPÍTULO II**

#### **DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE SERVIDOR PÚBLICO**

##### **Seção I**

##### **Dos Critérios de Julgamento e Conceitos de Avaliação**

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

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

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

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

**§ 3º** Os critérios de julgamento a que se refere o parágrafo anterior poderão ser adaptados, em conformidade com as peculiaridades das funções do cargo exercido pelo servidor e com as atribuições do órgão ou da entidade a que esteja vinculado.

**§ 4º** Os sistemas de avaliação deverão prever em regulamento, observado o mínimo de sessenta por cento de ponderação para os critérios referidos nos incisos I a V do § 2º, escala de pontuação adotando os seguintes conceitos de avaliação:

- I - excelente;
- II - bom;
- III - regular;
- IV - insatisfatório.

§ 5º Receberá o conceito de desempenho insatisfatório o servidor estável cuja avaliação total, considerados todos os critérios de julgamento, seja igual ou inferior a quarenta por cento da pontuação máxima admitida.

## **Seção II**

### **Do Processo de Avaliação**

**Art. 5º** A avaliação anual de desempenho será realizada por comissão de avaliação composta por três servidores estáveis, todos de nível hierárquico não inferior ao do servidor a ser avaliado, sendo um o seu chefe imediato e tendo dois deles pelo menos três anos de exercício no órgão ou na entidade a que ele esteja vinculado.

§ 1º A avaliação será homologada pela autoridade imediatamente superior, dela dando-se ciência ao interessado.

§ 2º O conceito da avaliação anual será motivado exclusivamente com base na aferição dos critérios previstos nesta Lei Complementar, sendo obrigatória a indicação dos fatos, das circunstâncias e dos demais elementos de convicção no termo final de avaliação, inclusive o relatório relativo ao colhimento de provas testemunhais e documentais, quando for o caso.

§ 3º É assegurado ao servidor o direito de acompanhar todos os atos de instrução do processo que tenha por objeto a avaliação de seu desempenho.

§ 4º O servidor será notificado do conceito anual que lhe for atribuído, podendo requerer reconsideração para a autoridade que homologou a avaliação no prazo máximo de dez dias, cujo pedido será decidido em igual prazo.

**Art. 6º** Contra a decisão relativa ao pedido de reconsideração caberá recurso hierárquico de ofício e voluntário, no prazo de dez dias, na hipótese de confirmação do conceito de desempenho atribuído ao servidor.



**Art. 7º** Os conceitos anuais atribuídos ao servidor, os instrumentos de avaliação e os respectivos resultados, a indicação dos elementos de convicção e prova dos fatos narrados na avaliação, os recursos interpostos, bem como as metodologias e os critérios utilizados na avaliação, serão arquivados em pasta ou base de dados individual, permitida a consulta pelo servidor a qualquer tempo.

### **Seção III**

#### **Do Treinamento Técnico do Servidor com Desempenho Insatisfatório ou Regular**

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

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

**Art. 10.** As necessidades de capacitação ou treinamento do servidor cujo desempenho tenha sido considerado insatisfatório ou regular serão consideradas e priorizadas no planejamento do órgão ou da entidade.

### **CAPITULO III**

#### **DA PERDA DE CARGO POR INSUFICIÊNCIA DE DESEMPENHO**

##### **Seção I**

###### **Do Processo de Desligamento**

**Art. 11.** Será exonerado o servidor estável que receber:

I - dois conceitos sucessivos de desempenho insatisfatório;

ou

II - três conceitos interpolados de desempenho insatisfatório nas últimas cinco avaliações.

**Art. 12.** Observado o disposto nos arts. 5º a 11 desta Lei Complementar, confirmado o segundo conceito sucessivo ou o terceiro interpolado de desempenho insatisfatório, o recurso hierárquico será encaminhado à autoridade máxima do órgão ou da entidade para decisão irrecorrível em sessenta dias.

**Art. 13.** É indelegável a decisão dos recursos administrativos previstos nesta Lei Complementar.

## **Seção II**

### **Da Publicação da Decisão Final**

**Art. 14.** O ato de desligamento será publicado, de forma resumida, no órgão oficial, com menção apenas do cargo, do número da matrícula e lotação do servidor.

## **CAPÍTULO IV**

### **DA DISPENSA DO SERVIDOR EM ATIVIDADE EXCLUSIVA DE ESTADO**

**Art. 15.** Desenvolve atividade exclusiva de Estado, no âmbito do Poder Executivo da União, o servidor integrante das carreiras de:

I - Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional e Assistente Jurídico da Advocacia-Geral da União;

II - Procurador e Advogado dos órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União:

III - Defensor Público da União;

IV - Policial Federal, Policial Rodoviário Federal e Policial Ferroviário Federal; e

V - de carreiras cujos cargos sejam privativos de brasileiro nato.

**Parágrafo único.** No âmbito do Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, desenvolve atividade exclusiva de Estado o servidor integrante de carreiras, cujos cargos tenham funções equivalentes e similares às inerentes às carreiras mencionadas neste artigo.

**Art. 16.** A exoneração do servidor estável a que se refere o artigo anterior somente ocorrerá após processo administrativo em que lhe seja assegurado o contraditório e a ampla defesa.

## **CAPÍTULO V**

### **DA CONTAGEM DOS PRAZOS**

**Art. 17.** Os prazos previstos nesta Lei Complementar começam a correr a partir da data da cientificação ou publicação oficial, excluindo-se da contagem o dia do início e incluindo-se o do vencimento.

**§ 1º** Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia que não houver expediente ou se este for encerrado antes da hora normal.

**§ 2º** Os prazos previstos nesta Lei Complementar contam-se em dias corridos.

**Art. 18.** Salvo motivo de força maior devidamente comprovado, os prazos processuais previstos nesta Lei Complementar não serão prorrogados.

**Art. 19.** Esta Lei Complementar entra em vigor no prazo de noventa dias, a partir de sua publicação.

Brasília,

## **2. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 90, DE 01/07/1993 (excertos)**

Institui o Plano de Carreira, Cargos e vencimentos do Pessoal do Poder Judiciário e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA,

Faço saber a todos os habitantes deste Estado que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

### **TÍTULO I**

#### **DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

**Art. 1º** - Fica criado e instituído, nos termos da presente Lei, o Plano de Carreira, Cargos e Vencimentos do Pessoal do Poder Judiciário, destinado a organizar os cargos públicos de provimento efetivo e os em comissão, com o objetivo de assegurar a eficiência da ação administrativa e a qualidade do serviço público, fundamentado nos princípios de:

I – organização técnica, científica e administrativa do trabalho;

II – desenvolvimento da Política de Recursos Humanos;

III – qualificação profissional;

IV – valorização profissional;

V – isonomia salarial.

(...)

**Art. 24** – A promoção por desempenho, ocorrerá a cada ano de efetivo exercício no cargo, a contar da data da publicação desta Lei Complementar, e corresponderá ao avanço de uma referência, atendidos os critérios estabelecidos na avaliação de desempenho. (...)

§ 3º - Os critérios da avaliação de desempenho serão fixados através de resolução do Presidente do Tribunal de Justiça.

(...)

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 23 de agosto de 1993.

DEPUTADO IVAN RANZOLIN

Presidente

### **3. RESOLUÇÃO Nº 11/01-GP DO TJSC**

Regulamenta a progressão funcional dos servidores do Poder Judiciário de Santa Catarina.

O Presidente do Tribunal de Justiça , no uso de suas atribuições , e de acordo com o dispositivo na Lei complementar n.º 90, de 1º de julho de 1993,

**R E S O L V E:**

#### **DISPOSIÇÕES GERAIS**

**Art. 1º** A progressão funcional consiste na promoção do servidor a um padrão de vencimento mais elevado, em razão de seu desempenho, aperfeiçoamento ou tempo de serviço.

**Art. 2º** Na contagem de tempo de serviço não se considera efetivo exercício:

I - licença sem vencimento;

II - falta não abonada;

III - suspensão disciplinar;

IV - prisão administrativa ou decorrente de decisão judicial.

**Parágrafo único.** O período em que o servidor permanecer à disposição de órgão não integrante do Poder Judiciário ou exercendo mandato eletivo, contar-se-á somente para fins de promoção por tempo de serviço.

**Art. 3º** O servidor será promovido por ato do Diretor-Geral do Tribunal de Justiça.

#### **DA PROMOÇÃO POR DESEMPENHO**

**Art. 4º** A promoção por desempenho corresponde ao avanço de uma referência a cada 365 dias de efetivo exercício, atingido o nível de desempenho estabelecido nesta Resolução.

**Art. 5º** Avaliar-se-á o servidor nos meses de dezembro e junho, no tocante aos períodos de 1º de dezembro a 31 de maio e de 1º de junho a 30 de novembro, respectivamente.

**§ 1º** Os formulários de avaliação, emitidos pela Divisão de Desenvolvimento de Recursos Humanos, devem ser encaminhados a esta conforme o prazo definido por entrância, a contar de 15 de junho e 15 de dezembro:

- a) entrância inicial, 10 dias;
- b) entrâncias intermediária e final, 20 dias;
- c) entrância especial, 30 dias.

**§ 2º** O não cumprimento dos prazos estabelecidos acarretará procedimento administrativo próprio, a fim de se apurarem responsabilidades.

**Art. 6º** O servidor não será avaliado se, no período respectivo (art. 5º):

- I - contar menos de 90 dias de efetivo exercício;
- II - por mais de 90 dias, cumulativamente:
  - a) gozar licença;
  - b) gozar férias;
  - c) ficar à disposição de órgão não integrante do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina;

d) exercer cargo em comissão ou outras atribuições, mediante designação remunerada;

e) afastar-se do trabalho para exercer mandato eletivo.

**Art. 7º** O servidor será avaliado por seu superior imediato e por quem estiver sobreposto hierarquicamente a este, resultando num só procedimento, ou, por apenas um:

I - se outro não houver;

II – em decorrência de impedimento ou suspeição.

**§ 1º** Havendo movimentação funcional, o servidor será avaliado por aquele ou aqueles a quem permanecer subordinado por mais tempo.

**§ 2º** Não havendo outro, aquele que estiver impedido ou julgar-se suspeito deverá, excepcionalmente, avaliar o servidor.

**§ 3º** Caracteriza impedimento do avaliador o vínculo com o servidor decorrente de:

a) casamento;

b) união estável;

c) parentesco em linha reta, até o 2º grau, ou em linha colateral, até o 3º;

d) parentesco por afinidade, até o 2º grau.

**§ 4º** O avaliador pode declarar-se suspeito por motivo íntimo.

**Art. 8º** O servidor será cientificado do resultado da avaliação, sendo necessária a nota de ciência no formulário. Estando ausente, tomará ciência por meio de comunicação escrita da Divisão de Desenvolvimento de Recursos Humanos.



**Parágrafo único** - Após a ciência do servidor, nenhuma modificação poderá agravar o resultado da avaliação.

**Art. 9º** O desempenho será apurado em pontos.

**Art. 10.** Para a promoção serão computados os pontos relativos aos períodos a que se refere o art. 5º.

**§ 1º** Os pontos obtidos durante o estágio probatório serão computados para a promoção relativa ao período que suceder ao estágio.

**§ 2º** Ocorrendo mais de uma avaliação no período a que se refere o art. 4º, considerar-se-á a média aritmética simples das avaliações.

**Art. 11.** O servidor só será promovido se alcançar, pelo menos, 80% (oitenta por cento) dos pontos.

**Art. 12.** Fica assegurada a promoção por desempenho ao servidor que, por mais de 180 dias, no período a que se refere o art. 4º:

I – gozar licença remunerada;

II - exercer cargo em comissão ou outras atribuições, mediante designação remunerada;

III – exercer outras funções, em caráter de substituição.

**Parágrafo único.** Na contagem dos dias referidos no caput deste artigo, somar-se-ão os períodos relativos ao exercício de cargo ou função e ao gozo de licença, mencionados nos incisos I a III.

**Art. 13.** Compete à Divisão de Desenvolvimento de Recursos Humanos:

I - distribuir os formulários aos avaliadores;

II - orientar e acompanhar as avaliações;

III - informar à autoridade superior sobre irregularidades não solucionadas e outros fatos que possam embaraçar a avaliação de desempenho.

**Art. 14.** Compete ao secretário do foro:

I - distribuir os formulários aos avaliadores;

II - orientar e acompanhar as avaliações;

III - informar à Divisão de Desenvolvimento de Recursos Humanos sobre irregularidades não solucionadas e outros fatos que possam embaraçar a avaliação de desempenho.

IV - recolher e devolver os formulários à Divisão de Desenvolvimento de Recursos Humanos no prazo estabelecido no § 1º do art. 5º.

#### **DA PROMOÇÃO POR TEMPO DE SERVIÇO**

**Art. 15.** A promoção por tempo de serviço consiste no avanço de uma referência e ocorrerá ao término de 1.095 dias de efetivo exercício, contados da última promoção por desempenho ou tempo de serviço.

**Parágrafo único.** Não haverá promoção concomitante. Quando cabíveis por tempo de serviço e por desempenho, processar-se-á apenas esta.

(...)

#### **DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO E DO RECURSO**

**Art. 18.** O servidor poderá pedir reconsideração, no prazo previsto no art. 125, II da Lei nº 6.745, de 28 de dezembro de 1985, contado da data em que tiver ciência:

I - do resultado da avaliação de desempenho;

II - da decisão proferida nos autos de promoção por aperfeiçoamento.

**§ 1º** O pedido será dirigido a quem proferiu a decisão, devendo o servidor expor as razões da inconformidade, sendo permitida a juntada de documentos.

**§ 2º** Os pedidos de reconsideração devem ser apreciados no prazo de 45 dias, contados da data em que forem protocolizados.

**§ 3º** Serão cientificados da decisão:

I – o servidor;

II – a Divisão de Desenvolvimento de Recursos Humanos, se a avaliação de desenvolvimento sofrer alteração (art. 18, I).

**Art. 19.** Caberá recurso:

I - para o Diretor-Geral do Tribunal de Justiça, do indeferimento, deferimento parcial ou não apreciação, no prazo estabelecido, do pedido de reconsideração da avaliação;

II – para o Presidente do Tribunal de Justiça, da decisão que indeferir a promoção do servidor.

**Parágrafo único** – O recurso não terá efeito suspensivo e será interposto no prazo previsto no art. 125, II, da Lei nº 6.745, de 28 de dezembro de 1985, contado da data em que o servidor tiver ciência da decisão sobre o pedido de reconsideração.

**Art. 20.** Os recursos devem ser apreciados no prazo de 45 dias, contados da data em que forem protocolizados.

**§ 1º** A comissão de que trata o art. 22 instruirá o processo, encaminhando-o à autoridade competente.

**§ 2º** Sendo provido o recurso, proceder-se-ão às retificações necessárias, retroagindo os efeitos à data do ato impugnado.

**§ 3º** Da decisão proferida não caberá novo recurso.

**Art. 21.** Serão protocolizados:

I – na Secretaria do Foro, os pedidos de reconsideração da avaliação de desempenho e os recursos oriundos da Justiça de Primeiro Grau;

II – na Seção de Protocolo do Tribunal de Justiça, os pedidos de reconsideração da avaliação de desempenho e os recursos dos servidores da Secretaria do Tribunal de Justiça.

### **DA COMISSÃO DE PROGRESSÃO FUNCIONAL**

**Art. 22.** O Presidente do Tribunal de Justiça designará comissão, constituída de 3 membros, sendo 1 bacharel em Direito, e 3 suplentes, todos servidores efetivos e estáveis, dos quais 1 membro e 1 suplente devem estar, obrigatoriamente, lotados na Diretoria de Administração de Recursos Humanos, com a finalidade de acompanhar o processo de progressão funcional.

**Parágrafo único** – Compete aos suplentes substituírem os titulares nas faltas e impedimentos.

**Art. 23.** Compete à comissão:

- a) analisar irregularidades na avaliação de desempenho;
- b) dirimir questões relativas à contagem de tempo de serviço para promoção, bem como as relativas à triagem e avaliação;
- c) avaliar procedimentos que obstruam ou tornem irregular o processo de promoção;
- d) analisar e instruir recursos, encaminhando-os à autoridade competente;
- e) encaminhar ao Diretor-Geral do Tribunal de Justiça questões relativas à progressão funcional, não dirimidas pela Comissão;

**Parágrafo único.** Se, por meio da avaliação, verificar-se baixo rendimento no trabalho ou outras deficiências que indiquem a necessidade

de orientação técnica e/ou comportamental ao servidor, caberá à Comissão informar o fato aos setores competentes.

### **DISPOSIÇÕES FINAIS**

**Art. 24.** As promoções por desempenho e por tempo de serviço geram efeitos a contar do dia seguinte ao término dos períodos mencionados nos arts. 4º e 15 desta Resolução; a promoção por aperfeiçoamento, a partir da data de protocolo do pedido na Secretaria do Tribunal de Justiça, salvo se estiver pendente de regularização a encargo do servidor, caso em que os efeitos fluirão a contar da resolução da pendência.

**Art. 25.** A escolaridade, em nível inferior ao exigido para o exercício do cargo, impossibilita a progressão funcional no último nível do grupo ocupacional.

**Art 26.** Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 27.** Ficam revogadas a Resolução nº 02/95-GP, de 21 de março de 1995, alterada pela Resolução nº 023/96-GP, de 27 de agosto de 1996, e as disposições em contrário.

Florianópolis, 07 de março de 2001.

Presidente

#### 4. GRUPOS DE CARGOS DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO DE SC

Os cargos são agrupados, segundo suas atribuições, para a determinação do formulário no qual serão avaliados. Fazem parte de cada grupo:

##### **Grupo 01**

Agente Administrativo Auxiliar  
Agente de Material e Patrimônio  
Agente de Portaria  
Agente de Portaria e Comunicação  
Analista de Sistemas  
Analista de Suporte  
Arquiteto  
Arte Finalista  
Assistente Social  
Auditor Contábil  
Auxiliar de Serviços Gráficos  
Bibliotecário  
Comissário de Infância e Juventude  
Contador  
Desenhista  
Economista  
Eletrotécnico  
Enfermeiro  
Engenheiro Civil  
Engenheiro Eletricista  
Historiador  
Impressor  
Médico  
Odontólogo  
Oficial de Justiça  
Operador de Computador  
Protético  
Psicólogo  
Revisor  
Técnico em Enfermagem  
Técnico em Manutenção de Computadores  
Técnico Judiciário  
Técnico Judiciário Auxiliar  
Técnico Jurídico  
Telefonista

##### **Grupo 02**

Administrador  
Escrivão Judicial  
Secretario do Foro

##### **Grupo 03**

Agente de Apoio Administrativo  
Agente de Cozinha e Limpeza  
Agente de Serviços Gerais  
Carpinteiro  
Eletricista  
Encanador  
Fotolitógrafo  
Garçom  
Jardineiro  
Pedreiro  
Pintor

##### **Grupo 04**

Agente Operacional de Serviços Diversos

##### **Grupo 05**

Servidores em disfunção ou readaptados

Os quatro tipos de formulários existentes são assim estruturados:

**PERÍODO: 2001.1 – GRUPO 1**

SERVIDOR:            MATRÍCULA:  
CARGO:                COMARCA:  
LOTAÇÃO:            DATA:

**1. Eficácia:** considere a capacidade de realizar o trabalho com habilidade e com economia de tempo, sem perda da qualidade.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**2. Cooperação:** considere a espontaneidade em colaborar com o grupo, demonstrando assim espírito de equipe.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**3. Conhecimento do trabalho:** tendo em vista o período necessário para a assimilação, considere os conhecimentos profissionais e práticos necessários à execução do trabalho.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**4. Disciplina:** considere a forma como o servidor recebe e cumpre as determinações que convém ao funcionamento regular da instituição.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**5. Iniciativa:** considere a capacidade de procurar novas soluções e apresentar idéias e sugestões para o aperfeiçoamento do trabalho, sem prévia orientação.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**6. Interesse em autodesenvolver-se:** considere a iniciativa em adquirir novos conhecimentos que lhe propiciem oportunidades de crescimento pessoal e profissional.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**7. Interesse pelo trabalho:** considere a vontade em executar com afinco suas atividades.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**8. Organização:** considere a capacidade de estruturar seu posto de trabalho e a maneira pela qual planeja e escolhe os meios mais adequados de executar o serviço.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**9. Comunicação:** considere a capacidade de comunicar-se com as pessoas, de forma oral ou escrita, proporcionando facilidades ao bom andamento dos trabalhos.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**10. Qualidade do trabalho:** considere a exatidão com que o servidor executa suas atividades.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**11. Responsabilidade:** considere a capacidade de responder pelos seus atos e de cumprir com suas obrigações e prazos.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**12. Equilíbrio emocional:** considere o estado emocional, o autocontrole e a prudência com que o servidor enfrenta situações pessoais ou profissionais que influenciam na execução do trabalho.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**13. Ética profissional:** considere a honradez, a discrição e também o crédito que se pode atribuir quanto ao seu comportamento com relação à instituição.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

\_\_\_\_\_  
AVALIADOR  
(nome/carimbo e assinatura)

\_\_\_\_\_  
AVALIADOR  
(nome/carimbo e assinatura)

\_\_\_\_\_  
SERVIDOR  
(assinatura)

## PERÍODO: 2001.1 – GRUPO 2

SERVIDOR:            MATRÍCULA:  
 CARGO:                COMARCA:  
 LOTAÇÃO:             DATA:

**1. Eficácia:** considere a capacidade de realizar o trabalho com habilidade e com economia de tempo, sem perda da qualidade.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**2. Liderança:** considere a capacidade de liderar grupos, respeitando as diferenças individuais.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**3. Conhecimento do trabalho:** tendo em vista o período necessário para a assimilação, considere os conhecimentos profissionais e práticos necessários à execução do trabalho.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**4. Disciplina:** considere a forma como o servidor recebe e cumpre as determinações que convêm ao funcionamento regular da instituição.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**5. Iniciativa:** considere a capacidade de procurar novas soluções e apresentar idéias e sugestões para o aperfeiçoamento do trabalho, sem prévia orientação.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**6. Interesse em autodesenvolver-se:** considere a iniciativa em adquirir novos conhecimentos que lhe propiciem oportunidades de crescimento pessoal e profissional.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**7. Interesse pelo trabalho:** considere a vontade em executar com afinco suas atividades.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**8. Organização:** considere a capacidade de estruturar seu posto de trabalho e a maneira pela qual planeja e escolhe os meios mais adequados de executar o serviço.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**9. Comunicação:** considere a capacidade de comunicar-se com as pessoas, de forma oral ou escrita, proporcionando facilidades ao bom andamento dos trabalhos.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**10. Qualidade do trabalho:** considere a exatidão com que o servidor executa suas atividades.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**11. Responsabilidade:** considere a capacidade de responder pelos seus atos e de cumprir com suas obrigações e prazos.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**12. Equilíbrio emocional:** considere o estado emocional, o autocontrole e a prudência com que o servidor enfrenta situações pessoais ou profissionais que influenciem na execução do trabalho.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**13. Ética profissional:** considere a honradez, a discrição e também o crédito que se pode atribuir quanto ao seu comportamento com relação à instituição.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

---

AVALIADOR  
(nome/carimbo e assinatura)

---

AVALIADOR  
(nome/carimbo e assinatura)

---

SERVIDOR  
(assinatura)

---



**PERÍODO: 2001.1 – GRUPO 3**

SERVIDOR:            MATRÍCULA:  
 CARGO:                COMARCA:  
 LOTAÇÃO:             DATA:

**1. Eficácia:** considere a capacidade de realizar o trabalho com habilidade e com economia de tempo, sem perda da qualidade.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**2. Cooperação:** considere a espontaneidade em colaborar com o grupo, demonstrando assim espírito de equipe.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**3. Conhecimento do trabalho:** tendo em vista o período necessário para a assimilação, considere os conhecimentos profissionais e práticos necessários à execução do trabalho.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**4. Disciplina:** considere a forma como o servidor recebe e cumpre as determinações que convém ao funcionamento regular da instituição.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**5. Iniciativa:** considere a capacidade de procurar novas soluções e apresentar idéias e sugestões para o aperfeiçoamento do trabalho, sem prévia orientação.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**6. Interesse pelo trabalho:** considere a vontade em executar com afincos suas atividades.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**7. Organização:** considere a capacidade de estruturar seu posto de trabalho e a maneira pela qual planeja e escolhe os meios mais adequados de executar o serviço.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**8. Comunicação:** considere a capacidade de comunicar-se com as pessoas, de forma oral ou escrita, proporcionando facilidades ao bom andamento dos trabalhos.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**9. Qualidade do trabalho:** considere a exatidão com que o servidor executa suas atividades.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**10. Responsabilidade:** considere a capacidade de responder pelos seus atos e de cumprir com suas obrigações e prazos.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**11. Equilíbrio emocional:** considere o estado emocional, o autocontrole e a prudência com que o servidor enfrenta situações pessoais ou profissionais que influenciem na execução do trabalho.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**12. Ética profissional:** considere a honradez, a discrição e também o crédito que se pode atribuir quanto ao seu comportamento com relação à instituição.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

---

AVALIADOR  
(nome/carimbo e assinatura)

---

AVALIADOR  
(nome/carimbo e assinatura)

---

SERVIDOR  
(assinatura)

---

## PERÍODO: 2001.1 – GRUPO 4

SERVIDOR:            MATRÍCULA:  
 CARGO:              COMARCA:  
 LOTAÇÃO:            DATA:

**1. Cooperação:** considere a espontaneidade em colaborar com o grupo, demonstrando assim espírito de equipe.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**2. Conhecimento do trabalho:** tendo em vista o período necessário para a assimilação, considere os conhecimentos profissionais e práticos necessários à execução do trabalho.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**3. Disciplina:** considere a forma como o servidor recebe e cumpre as determinações que convém ao funcionamento regular da instituição.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**4. Iniciativa:** considere a capacidade de procurar novas soluções e apresentar idéias e sugestões para o aperfeiçoamento do trabalho, sem prévia orientação.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**5. Interesse pelo trabalho:** considere a vontade em executar com afinco suas atividades.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**6. Organização:** considere a capacidade de estruturar seu posto de trabalho e a maneira pela qual planeja e escolhe os meios mais adequados de executar o serviço.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**7. Comunicação:** considere a capacidade de comunicar-se com as pessoas, de forma oral ou escrita, proporcionando facilidades ao bom andamento dos trabalhos.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**8. Qualidade do trabalho:** considere a exatidão com que o servidor executa suas atividades.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**9. Responsabilidade:** considere a capacidade de responder pelos seus atos e de cumprir com suas obrigações e prazos.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**10. Equilíbrio emocional:** considere o estado emocional, o autocontrole e a prudência com que o servidor enfrenta situações pessoais ou profissionais que influenciem na execução do trabalho.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

**11. Ética profissional:** considere a honradez, a discrição e também o crédito que se pode atribuir quanto ao seu comportamento com relação à instituição.

MÍNIMO 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

 MÁXIMO

---

AVALIADOR  
(nome/carimbo e assinatura)

---

AVALIADOR  
(nome/carimbo e assinatura)

---

SERVIDOR  
(assinatura)

---

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)