

O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA FRENTE À ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO

Meiriane Teles Francisco¹

Kewri Rebeschini de Lima²

RESUMO

A estabilidade do servidor público é vista como benefício para muitos que almejam o serviço público, por outro prisma este benefício é considerado como uma das causas da ineficiência na prestação dos serviços públicos. Porém é facilmente vislumbrado que a ausência deste instituto traria problemas relacionados com à segurança funcional, pois, a estabilidade é um fator relevante para evitar as perseguições políticas ou pressões no ambiente de trabalho. Desta forma, apesar de controverso a estabilidade, é necessária para a continuidade e a imparcialidade dos serviços públicos. O estudo também tem em seu escopo, a identificação dos principais problemas relacionados com estes institutos, esclarecendo o que é o instituto da estabilidade do ponto de vista jurídico e sua importância, e posteriormente demonstrar o não absolutismo deste instituto. A pesquisa de campo investigou a opinião da sociedade perante a garantia da estabilidade ao servidor e a influência deste instituto na prestação dos serviços públicos, é importante destacar que este estudo não tem o objetivo encontrar soluções para os problemas relacionados com o instituto da estabilidade, e sim trazer uma discussão reflexiva que envolve a eficiência na prestação do serviço público e a estabilidade dos servidores.

Palavras-chave: Eficiência, estabilidade, servidor público

ABSTRACT

The stability of the public servant is seen as a benefit for many who seek the public service, on the other hand this benefit is considered as one of the causes of inefficiency in the provision of public services. However, it is easily glimpsed that the absence of this institute would bring about problems related to functional safety, since stability is a relevant factor to avoid political persecution or pressures in the work environment. In this way, despite controversial stability, it is necessary for the continuity and impartiality of public services. The study also has in its scope, the identification of the main problems related to these institutes, clarifying what is the institute of stability from a legal point of view and its importance, and later demonstrates the non absolutism of this institute. The field research investigated the opinion of society regarding the guarantee of stability to the server and the influence of this institute in the provision of public services, it is important to note that this study does not aim to find solutions to problems related to the institute of stability, and But to bring about a reflexive discussion that involves efficiency in the provision of the public service and the stability of the servers.

Key-words: Efficiency, stability, public servant

¹UNIVAG – Centro Universitário. Área do Conhecimento de Ciências Sociais Aplicadas. Curso de Direito. Aluna Meiriane Teles Francisco da disciplina TCC II, turma DIR 122AB. E-mail – meiriane.francisco@hotmail.com.

²UNIVAG – Centro Universitário. Área do Conhecimento de Ciências Sociais Aplicadas. Curso de Direito. Mestre, Orientadora Kewri Rebeschini de Lima (a). E-mail – kewrilima@hotmail.com

INTRODUÇÃO

A estabilidade do servidor público é vista como benefício para muitos que almejam o serviço público, por outro prisma este benefício é considerado como uma das causas da ineficiência na prestação dos serviços públicos.

Porém é facilmente vislumbrado que a ausência deste instituto traria problemas relacionados com a segurança funcional, pois, a estabilidade é um fator relevante para evitar as perseguições políticas ou pressões no ambiente de trabalho.

Se considerarmos este último argumento, pode-se dizer que este instituto apesar de controverso, é necessário para a continuidade e a imparcialidade dos serviços públicos, trazendo à tona aqui, mais um dos princípios constitucionais da administração pública, a imparcialidade.

É importante ressaltar que o texto constitucional elenca em seu art. 37 os cinco princípios que regem a administração pública, sendo eles: A legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2003, p.94).

O servidor público deve realizar as suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional, sendo o princípio da eficiência inovador, pois exige resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Desta forma, pode se dizer que os servidores públicos são instrumentos utilizados pelo estado, para que este atinja a finalidade, devendo prezar pelos princípios constitucionais que versam sobre a administração pública.

Ambos os temas mencionados neste artigo, foram amplamente discutidos pelo Supremo Tribunal Federal, porém é evidente que existem vertentes positivas, bem como negativas na relação a estes institutos. Logo, torna-se necessário explanar sobre os institutos correlacionando-os, com a finalidade de analisar a estabilidade do servidor público fazendo um paralelo com o princípio constitucional da eficiência.

Tendo como objetivo específico e geral respectivamente, a identificação dos principais problemas relacionados com estes institutos, primeiramente esclarecendo o que é o instituto estabilidade do servidor público do ponto de vista jurídico e sua

importância para alcançar a qualidade esperada do serviço público, e posteriormente demonstrar o não absolutismo da estabilidade do servidor público.

Este trabalho de conclusão de curso está dividido em três tópicos: no primeiro será analisado o contexto histórico, seus conceitos e requisitos, na sequência serão apresentados dados de pesquisa de opinião, estabelecendo um paralelo sobre os respectivos temas.

DO HISTÓRICO:

DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Para descrever uma visão histórica do princípio da eficiência, é necessário entender os cenários que a administração pública brasileira percorreu até o momento atual. Importante destacar que foram três períodos administrativos distintos de modelos de administração.

Conforme Gustavo Justino de Oliveira descreve em seu artigo, Modelos Teóricos da Administração Pública, os três momentos se dividem em período da colonização como: Patrimonialista, momento em que os bens da administração pública confundiam-se com os bens do soberano, os cargos públicos eram divididos entre os parentes e outras pessoas próximas que de alguma forma seriam úteis para o monarca, este período foi marcado pelo nepotismo e pela corrupção.

Posteriormente se estabeleceu o período Burocrático em 1934, onde a constituição recém promulgada trazia consigo inúmeras alterações que democratizava o texto, como o voto secreto e conferiu direito de voto às mulheres (art. 52, §1º); 2. Instituiu a Justiça Militar e Eleitoral como órgãos do Poder Judiciário (art. 63); 3. Criou normas reguladoras da ordem econômica e social (Título IV), da família, educação e cultura (Título V) e da segurança nacional (Título VI); 4. Reforçou a tripartição dos poderes (art. 3º); 5. Instituiu a responsabilidade pessoal e solidária dos ministros de Estado juntamente com o Presidente da República (art. 61).

Só recentemente com as inovações constitucionais de 1998, mais precisamente com a emenda constitucional 19/1998, que foi inserido no texto constitucional a previsão expressa do princípio da eficiência, conforme transcrito:

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. (Constituição Federal de 1988)

O objetivo principal do princípio da eficiência relaciona-se com a transformação de administração burocrática em administração gerencial focando no neoliberalismo, corrente de pensamento que defende o estado mínimo, ou seja, o estado restringe a área de ação, sua atuação fica restrita apenas às áreas imprescindíveis a vida social.

O modelo gerencial trás para a administração pública a visão da administração privada, diminui os custos e aumenta a produtividade, desta forma o princípio da eficiência visa o mínimo de despesas, com o máximo de produtividade.

DA ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO

A Constituição de 1934, denominada por muitos estudiosos de constituição da 2º República, caracterizava-se por trazer mudanças progressistas para o texto da carta magna sendo ainda considerada a primeira constituição verdadeiramente democrática do Brasil.

Conforme descrito por Bruno Zilberman Vainer, A Constituição de 1934 foi a primeira Constituição verdadeiramente social do Brasil, de caráter democrático e interventiva.

Trazia consigo inúmeras alterações que democratizava o texto, dentre estas mudanças consignava a estabilidade do servidor público, onde garantia aos funcionários públicos o direito de permanecerem no cargo, a vitaliciedade ou como é conhecido hoje, a estabilidade.

Este é um tema amplamente discutido pelos doutrinadores, conforme Alexandre de Moraes a estabilidade:

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

A concepção originária deste direito, que integrava o texto constitucional de 1934, tornava quase impossível a demissão do servidor público, pois exigia que houvesse uma sentença judicial ou processo administrativo para a destituição do cargo, destaca-se que as constituições posteriores mantiveram a estabilidade do

servidor público, havendo pequenas alterações apenas relacionadas com os requisitos para aquisição do direito.

Para muitos doutrinadores a emenda constitucional nº19/1998, foi a reforma do regime jurídico dos servidores públicos, que teve como principal intuito adequar às novas exigências da administração, trazendo a concepção da administração Gerencial.

Devido à inclusão princípio da eficiência, expressamente previsto no texto constitucional, tornou-se necessário que fosse flexibilizado a estabilidade do servidor público, desta forma uma importante inovação trazida por esta emenda, foi a procedimento de avaliação periódica de desempenho para o servidor estável.

Hoje, apesar das inovações mencionadas, a aplicabilidade da flexibilização alcança poucos funcionários em virtude da morosidade para efetivação da punição e da condescendência criminosa dos superiores hierárquicos.

Este instituto é considerado por muitos críticos uma das fontes de ineficiência do serviço público, porém existem muitas implicações relacionadas a exclusão deste instituto do ordenamento jurídico.

A título de exemplo pode se citar à segurança, pois, a estabilidade é um fator relevante para evitar as perseguições políticas ou pressões no ambiente de trabalho.

Em contra partida conforme já mencionado, para muitos, a estabilidade seria a principal causa de acomodação dos servidores públicos, o que influenciaria diretamente a má qualidade dos serviços prestados, tanto interna quanto externa.

Importante destacar que conforme Ana Luísa Cellino Coutinho descreve.

Só existe Estado Democrático de Direito se, ao mudarem os agentes políticos de um Estado, os seus agentes administrativos efetivos possuam garantias para exercerem com imparcialidade a sua função pública. Se assim não for, tais agentes não estão sujeitos à vontade da lei e, sim, à vontade e caprichos de cada agente político que assume o poder (COUTINHO, 1999, p. 105)

Desta forma, os servidores públicos são o instrumento que o estado utiliza para atingir a finalidade, devendo estes prezar pelos princípios constitucionais que versam sobre a administração pública, a Legalidade, a Impessoalidade, a Moralidade, a Publicidade de seus atos e a Eficiência.

Importante destacar que existem no texto constitucional, inúmeros princípios implícitos que também devem ser observados para o exercício das atividades da administração pública e que por consequencia também submetem os servidores.

Desta forma, pode-se dizer que o instituto de estabilidade apesar de controverso, é necessário para a continuidade e a imparcialidade dos serviços públicos, sobre tudo visando o atendimento dos princípios constitucionais ora previstos expressamente ou mesmo que implicitamente na carta magna da república.

REQUISITOS PARA AQUISIÇÃO DA ESTABILIDADE

Primeiramente é importante entender, quem é o servidor público. Conforme artigo 327 do CP Considera-se servidor público, para efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública em entidade estatal, autárquica ou paraestatal (CP, art. 327).

Desta forma, “O servidor público é aquele que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração. (DI PIETRO, 2007, pag. 476).

Já a constituição federal impõem condições para o reconhecimento como servidor público conforme art. 37.

I os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Em termos gerais, o servidor público é todo profissional que trabalha diretamente para a administração pública, podendo ser nas esferas federal, estadual ou municipal, tendo como objetivo o atendimento da sociedade.

Porém o instituto da estabilidade prevista na constituição, alcança apenas os servidores públicos estatutário, que tenha a investidura em emprego público através de aprovação prévia em concurso público.

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

Observa-se o art. 41 da carta magna descreve os requisitos para aquisição da estabilidade, bem como os requisitos para aquisição a demissão do servidor.

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I em virtude de sentença judicial transitada em julgado; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegura da ampla defesa. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Depreende-se do texto que para aquisição da estabilidade seria necessário, 1º. Provimento por concurso, 2º a Nomeação, 3º o efetivo exercício no cargo nomeado por três anos, 4º a avaliação satisfatória de desempenho.

Considerando os requisitos depreendidos do texto constitucional fica evidente que a aquisição da estabilidade após as inovações constitucionais advindas da emenda 19 de 1998, foram dificultadas, não sendo mais o único requisito a investidura no cargo.

Outro ponto que merece grande importância relaciona-se com a ampliação das possibilidades de perda do cargo, como no caso da insatisfação na avaliação periódica, que poderia ensejar a destituição do cargo.

PESQUISA DE OPINIÃO

METODOLOGIA DE PESQUISA

O principal objetivo da aplicação do questionário é estabelecer o entendimento subjetivo dos participantes sobre o tema, auferindo ao final, com imparcialidade, a necessidade e os riscos que orbitam o instituto da estabilidade dado os funcionários.

Foram aplicados um total de cinquenta formulários de pesquisa de opinião, destaca-se que as escolhas dos participantes foram aleatórias, sem identificação.

Importante esclarecer que primeiramente foi realizada uma pequena explanação sobre os temas, com a intenção de equiparar conhecimento dos participantes, posteriormente questionado sobre a matéria de pesquisa.

Foram indagados dos seguintes questionamentos:

1. Você concorda com o instituto de estabilidade do servidor público?
2. Você acredita que a eficiência na prestação dos serviços públicos sofre influencia negativa, em razão da estabilidade do servidor público?
3. Quais as conseqüências da extinção do instituto da estabilidade, no atual modelo de administração?

Ao final, para análise dos dados foram analisados e tabulados no programa Microsoft Excel 2003.

RESULTADOS OBTIDOS

Com a aplicação dos formulários foram obtidas as seguintes variantes.

Quando indagados se concordavam com o instituto de estabilidade do servidor público, a resposta foi que 74% dos participantes entendem que sim, que o instituto é importante.

Quando indagado se acreditava que a eficiência na prestação dos serviços públicos sofre influência negativa, em razão da estabilidade do servidor público, 94% dos participantes responderam que sim.

Quando questionado se haveria conseqüências na extinção do instituto da estabilidade, no atual modelo de administração, foram diversas as respostas, sendo que a mais freqüente relaciona-se com a instabilidade, a imparcialidade.

3.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS OBTIDOS.

Os resultados obtidos demonstram que um grande percentual dos participantes apesar de concordar com a existência do instituto da estabilidade, também acredita que este instituto traz grandes problemas relacionados com a eficiência, ficando evidente, que na percepção dos participantes apesar de importante o instituto, existem implicações negativas correlacionados com a eficiência na prestação dos serviços públicos.

Neste contexto, também convergem vários artigos e trabalhos acadêmicos relacionados com o tema *in tela*, pois é praticamente unânime o entendimento que este instituto apesar de necessário, influencia de forma negativa a prestação de serviços públicos.

É importante enfatizar que a flexibilização trazida com as inovações constitucionais, emenda constitucional nº19/1998, teve como principal intuito adequar às novas exigências.

Conforme figura abaixo, é crescente a punição dos servidores com a demissão, o que demonstra a aplicabilidade da flexibilização

Figura 1. Gráfico demonstrativo de punições disciplinares



Fonte: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2014/10/chega-a-5-mil-o-numero-de-servidores-federais-expulsos-por-praticas-ilicitas>

O principal fundamento das expulsões foi a comprovação da prática de atos relacionados à improbidade ou à corrupção, que totaliza 3.370 das penalidades aplicadas ou 64,7% do total. Abandono de cargo, inassiduidade ou acumulação ilícita de cargos são motivos que vêm a seguir, com 1.107 dos casos. Também figuram entre os motivos que mais afastaram servidores de suas atividades proceder de forma desidiosa e participar em gerência ou administração de sociedade privada, o que suscita conflito de interesses. (<http://www.cgu.gov.br/noticias/2014/10/chega-a-5-mil-o-numero-de-servidores-federais-expulsos-por-praticas-ilicitas>)

Nota-se que é crescente o número de punições, demissões, porém os motivos estão quase sempre relacionados com condutas ilícitas, não havendo dados relacionados a demissões por ineficiência na prestação dos serviços, ficando com isso evidente que para a decorrência de uma demissão o funcionário público literalmente tem que realizar condutas de alta reprovabilidade, um ilícito penal.

Desta forma a impunidade por condutas que afrontam simplesmente a eficiência na prestação dos serviços públicos, em sua maioria não ensejam demissões, ressalvado a inassiduidade, conforme dados apresentados.

CONCLUSÃO

Com todo o mencionado fica evidente três principais conclusões, sendo elas:

Primeiro, a estabilidade do servidor público é um instituto que apesar de controverso é de extrema importância para a continuidade dos serviços públicos.

Segundo, a eficiência nos serviços públicos deve ser melhorada, porém a extinção da estabilidade do servidor público não é uma opção viável, considerando o modelo de administração atualmente adotado.

Terceiro, a flexibilização do instituto da estabilidade do servidor público, depois de decorrido dezenove (19) anos de sua implantação não é efetivo, pois os servidores que incorrem em atitudes que ofendem a eficiência da prestação do serviço público não são punição com a demissão.

Nota-se que ainda existem inúmeros pontos a serem melhorados tanto no instituto de estabilidade, quanto no modelo de administração, de outro turno também é necessário um amadurecimento da sociedade, sendo importante a compreensão que a máquina pública é mantida com o dinheiro público, sendo que os servidores, independente do cargo ou função que exerça, seja ele: juiz, promotor, agentes da segurança pública, todos sem exceção devem servir com eficiência, imparcialidade, moralidade, legalidade, publicidade.

Os servidores públicos são o instrumento que o estado utiliza para atingir a finalidade, devendo estes prezar pelos princípios constitucionais que versam sobre a administração pública.

Cabendo ao tomador de serviço, bem como os próprios servidores, fiscalizarem e exigir, pois a máquina pública é essencialmente custosa para a sociedade, não existindo motivo para sua ineficiência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 04 de maio 2017.

BRASIL. **Código Penal (1940)**. Decreto lei nº. 2848: promulgada em 07 de dezembro de 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 04 maio 2017.

COUTINHO, Ana Luísa Cellino. **A Estabilidade do Servidor Público na Reforma Administrativa**. Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado de Pernambuco - ESMAPE. Recife. v.4. nº 9. Jan/Jun 1999. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/primafacie/artcle/ciew/4462>>. Acesso em 15 de abril de 2017.

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

DINIZ, Talita da Gama Silva, CRUZ, Eduardo Picanço, SILVA, Fabio do Nascimento Siqueira da, FONTANILLAS, Carlos Navarro. **Estabilidade no Emprego e o Comportamento do Servidor Público de Municipal**. Disponível em: <www.aedb.br/seget/arquivos/artigos12/1201677.pdf>. Acesso em 24 de abril de 2017.

FILGUEIRAS, Fernando. **A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social**. Departamento de Ciência Política Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762009000200005>. Acesso em 20 de abril de 2017.

NONES, Giancarlo Bremer; VENSON, Silvane Medeiros. **O Princípio da Eficiência e a Estabilidade dos Servidores Público**. Disponível em: <http://tjsc25.tjsc.jus.br/academia/arquivos/Giancarlo_Bremer_Nones_-_Silvane_Medeiros_Venson.pdf>. Acesso em 24 de abril de 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

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

OLIVEIRA, Gustavo Justino de, **Modelo Teórico de Administração Público**. Disponível em: <https://moodle.unipampa.edu.br/moodle/pluginfile.php/143252/mod_resource/content/1/Modelos%20de%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%ABlica.pdf>. Acesso em 14 de junho de 2017

_____. **Relatório de punições**. Servidores Públicos, 2016. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/relatorios-de-punicoes-expulsivas/arquivos/consolidado-por-ano-de-2003-a-2016.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2017.

SANTOS, Adriana Oliveira e outros. **Uma análise pragmática acerca da emenda constitucional Nº 19/98**. Disponível em: <<http://www.viajus.com.br/noticias/viajus.php?pagina=artigos&id=3222&idAreaSel=1&seeArt=yes>>. Acesso em 20 de maio de 2017.

TANIGUCHI, Kenji; ARTEN, Katia Cristina da Silva. **O paradigma da estabilidade do Funcionário público federal frente ao princípio da eficiência.** Revista de Direito. Vol. 13, Nº. 17, Ano 2010. Disponível em: <<http://pgsskroton.com.br/seer/index.php/rdire/article/viewFile/1898/1803>>. Acesso em 18 de abril de 2017.

VAINER, Bruno Zilberman. **Breve histórico acerca das constituições do Brasil e do controle de constitucionalidade brasileiro.** Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 16 – jul./dez. 2010. Disponível em: <[http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-16/RBDC-16-161-artigo_Bruno_Zilberman_Vainer_\(Breve_Historico_acerca_das_Constituicoes_do_Brasil_e_do_Control_de_Constitucionalidade_Brasileiro\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-16/RBDC-16-161-artigo_Bruno_Zilberman_Vainer_(Breve_Historico_acerca_das_Constituicoes_do_Brasil_e_do_Control_de_Constitucionalidade_Brasileiro).pdf)>. Acesso em 24 de abril de 2017