

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO CENTRO DE  
CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS FACULDADE DE DIREITO

O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E SEU REFLEXO NA ESTABILIDADE  
DO SERVIDOR PÚBLICO

**ANA PAULA LUCENA DOS SANTOS SILVEIRA**

**RIO DE JANEIRO**

2008

**ANA PAULA LUCENA DOS SANTOS SILVEIRA**

**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E SEU REFLEXO NA ESTABILIDADE DO  
SERVIDO PÚBLICO**

**Trabalho de conclusão de curso apresentado à  
Faculdade de Direito da Universidade Federal  
do Rio de Janeiro, como requisito parcial para  
obtenção do título de Bacharel em Direito.**

**Orientador: Prof. Afonso de Albuquerque Reis e Silva**

**RIO DE JANEIRO**

2008

Silveira, Ana Paula Lucena dos Santos.

O princípio da eficiência e o seu reflexo na estabilidade do servidor público/Ana Paula Lucena dos Santos Silveira. – 2008.

64 f.

Orientador: Afonso de Albuquerque Reis e Silva.

Monografia (graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Faculdade Nacional de Direito.

Bibliografia: f. 62-63.

1. Administração Pública - Monografias. 2. Princípio da Eficiência. I. Silveira, Ana Paula Lucena dos Santos. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. Faculdade Nacional de Direito. III. Título.

CDD 341.3

ANA PAULA LUCENA DOS SANTOS SILVEIRA

**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E SEU REFLEXO NA ESTABILIDADE DO  
SERVIDOR PÚBLICO**

**Trabalho de conclusão de curso apresentado à  
Faculdade de Direito da Universidade Federal  
do Rio de Janeiro, como requisito parcial para  
obtenção do título de Bacharel em Direito.**

**Data de aprovação:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Banca Examinadora:

---

Afonso de Albuquerque Reis e Silva – Presidente da Banca Examinadora

Prof. Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ – Orientador

---

---

A meus pais e amigos sem os quais nada  
seria possível.

## RESUMO

SILVEIRA, Ana Paula Lucena dos Santos. *O princípio da eficiência e seu reflexo na estabilidade do servidor público*. 2008. 64 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

A presente monografia visa analisar o princípio da eficiência da Administração Pública e o seu reflexo no instituto da estabilidade do servidor público. Para melhor compreensão do tema, a primeira parte volta-se para a busca do real significado da eficiência jurídica através da análise do contexto em que esta foi inserida como princípio constitucional, assim como o estudo doutrinário e jurisprudencial do ordenamento jurídico anterior à Emenda Constitucional 19/98, responsável pela elevação da eficiência a princípio constitucional norteador de toda Administração Pública. Na segunda parte, estarão sob análise as demais alterações trazidas pela Emenda Constitucional 19/98 a fim de garantir a aplicabilidade e fiscalização do princípio da eficiência, resultando em uma prestação de serviço mais eficiente à sociedade. Dentre essas alterações, destaca-se, nesta monografia, o direito do servidor público à estabilidade no serviço público, tornado mais difícil de ser adquirido e, ainda, flexibilizado quanto à possibilidade de perda.

Palavras-Chave: Princípio da Eficiência; Estabilidade; Servidor Público

## ABSTRACT

SILVEIRA, Ana Paula Lucena dos Santos. *O princípio da eficiência e seu reflexo na estabilidade do servidor público*. 2008. 64 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

The purpose of this study is to analyze the principle of efficiency in the Public Administration and its reflections in the institute of the public servant's stability. For better understanding, firstly, there is a focus on the search for the real meaning of legal efficiency through the context analysis in which it was regarded as a constitutional principle similar to the doctrinal and jurisprudential study of the legal system previous to the 19/98 Constitutional Amendment responsible for the upgrade of efficiency to a constitutional principle binding the entire Public Administration. Secondly, this study analyses the other changes brought by the 19/98 Constitutional Amendment in order to guarantee the efficiency principle application and surveillance, resulting in a more efficient public service to society. Among these changes, this study emphasizes the public servant's right to stability in the public service which became harder to be acquired and even changeable in terms of the possibility of loss.

Key Words: Principle of Efficiency; Stability; Public Servant

## 1. INTRODUÇÃO

A inserção do princípio da eficiência da Administração Pública na Constituição da República Federativa do Brasil, guiando a conduta dos agentes públicos, será o principal foco deste trabalho.

Em um Brasil onde o serviço público tem sido alvo constante de críticas relacionadas à baixa qualidade de sua prestação, à corrupção, ao nepotismo, acompanhado de salários acima da média e uma estabilidade que vem refletindo o significado de mordomia, aumentou-se a cobrança da sociedade frente à ineficiência da Administração Pública.

Alem da insatisfação popular, o novo cenário mundial, onde o interesse econômico ganhou dimensões globalizadas, exigia a adaptação do Estado brasileiro a uma Administração Pública com maior índice de eficiência em sua prestação de serviço.

Desta forma, a chamada “Reforma Administrativa” inserida pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998, trouxe em seu bojo a promessa de tornar a máquina estatal mais eficiente, incentivar o desenvolvimento profissional dos servidores públicos, e assim, melhorar a imagem destes perante a sociedade

Visando o aperfeiçoamento das atividades e serviços prestados, a maior qualidade nos resultados e, conseqüentemente, atender o interesse público com maiores índices de eficácia e adequação, a eficiência passou a ser erguida como bandeira de todas as ações do Poder Público, sendo elevada ao patamar de princípio explícito, inserido no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Na busca pelo significado da eficiência administrativa do Estado brasileiro, o presente trabalho analisará, primeiramente, o significado da palavra eficiência, o conceito jurídico do princípio da eficiência através do estudo doutrinário e jurisprudencial do ordenamento jurídico anterior e posterior à Emenda Constitucional 19/1998, ressaltando o contexto histórico em que este foi instituído.

Veremos também, que a referida Emenda Constitucional, além de inserir o princípio da eficiência no nosso ordenamento jurídico, a fim de promover a aplicação concreta do



princípio, estabeleceu sensíveis modificações na atuação da Administração Pública, desde a contratação e exoneração de seus servidores, até a prestação de seus serviços.

Em relação aos seus agentes, no que diz respeito aos direitos e atribuições do servidor público, estará sob análise no presente trabalho o direito à estabilidade, tornado mais difícil de ser adquirido e, ainda, mais fácil de ser perdido, na tentativa de alcançar-se maior eficiência em sua prestação de serviços.

Assim, a questão ensejará, de forma específica, a análise da estabilidade do servidor público, sendo abordados os requisitos para sua aquisição, suas possibilidades de perda, assim como a questão desta em face do instituto do direito adquirido.

O trabalho pretende, através do estudo das alterações trazidas na estabilidade do servidor público, demonstrar que o aumento na possibilidade da quebra de tal estabilidade, assim como as maiores dificuldades enfrentadas para a sua aquisição, devem ser enxergadas sob a ótica do princípio da eficiência como uma conseqüente busca pelo maior atendimento às necessidades do cidadão. Por fim, a valorização do servidor público é a tentativa de restituir o seu respeito perante a sociedade, estimular o seu desenvolvimento profissional e melhorar suas condições de trabalho.

## 2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para falarmos em Administração Pública, é necessário, antes de tudo, entender o funcionamento do aparelho estatal brasileiro em um panorama geral.

O Estado brasileiro é composto por três elementos essenciais: povo, território e governo soberano. Pela locução povo, o grupo de indivíduos que se vincula juridicamente ao Estado. O território, nada mais é do que o espaço físico ou geográfico de validade da lei nacional. Já o governo soberano representa, de fato, a soberania popular, característica essencial de um governo democrático. No entanto, tal soberania é exercida de forma indireta através de representantes escolhidos pelo povo para lhe governar, conforme aduz o parágrafo único do artigo 1º da Constituição.

Para José Afonso da Silva, o Estado pode ser definido como:

uma ordenação que tem por fim específico e essencial à regulamentação global das relações sociais entre os membros de uma dada população sobre um dado território, na qual a palavra ordenação expressa a idéia de poder soberano institucionalizado.<sup>1</sup>

Nas palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “o Estado é uma associação humana (povo), radicado em base espacial (território), que vive sob o comando de uma autoridade (poder) não sujeita a qualquer outra (soberana).”<sup>2</sup>

Para exercer suas funções, o Estado se manifesta através dos chamados Poderes do Estado. São eles: o Poder Legislativo, Judiciário e Executivo. Tais poderes são independentes e harmônicos entre si, como prevê a Constituição Federal em seu artigo 2º. Em outras palavras, isso quer dizer que cada poder possui, na sua esfera de atuação específica, a totalidade da soberania do poder estatal.

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 97.

<sup>2</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 33. Ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 47.

De forma sintética, podemos dizer que a função legislativa consiste na elaboração das normas que regerão a sociedade; a jurisdicional tem como objeto a administração da justiça, solucionar os conflitos surgidos com a aplicação das normas no caso concreto; e a função executiva é entendida como a função propriamente administrativa.

Contudo, apesar de independentes entre si, a própria Constituição Federal traz em seu corpo exceções a essa independência dos três Poderes do Estado, atribuindo-lhes algumas funções atípicas. De modo a exemplificar, pode-se citar a competência do Poder Legislativo para julgar o Presidente da República em crimes de responsabilidade e a competência do Poder Executivo para expedir medidas provisórias e nomear os magistrados de carreira.

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho, essa estrutura se dá pela seguinte razão:

As linhas definidoras das funções exercidas pelos Poderes têm caráter político e figuram na Constituição. Alias, é nesse sentido que se há de entender a independência e a harmonia entre eles: se, de um lado, possuem sua própria estrutura, não se subordinando a qualquer outro, devem objetivar, ainda, os fins colimados pela Constituição.<sup>3</sup>

Desta forma, embora a Administração Pública seja a principal função do Poder Executivo, também é praticada, de forma residual, pelos Poderes Legislativos e Judiciários. Assim, partimos do pressuposto que a Administração Pública está presente em todos os três Poderes do Estado.

## **2.1. Administração Pública: Conceito**

Nesse contexto, é trazida a definição da Administração Pública como o conjunto de órgãos e agentes, de qualquer um dos três poderes, que praticam funções administrativas. É a gestão por parte do Estado, de modo geral, dos bens, interesses e serviços da coletividade.

---

<sup>3</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17. Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. p. 2.

Os doutrinadores pátrios costumam definir a Administração Pública sob dois aspectos. Pelo aspecto subjetivo, a definem com foco sob o sujeito da atividade administrativa, isto é, os entes que a exerce. São eles: pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos. Já pelo aspecto objetivo, a Administração Pública seria o conjunto das atividades exercidas por estes entes que visam a atingir, concretamente, o interesse da coletividade.

Segundo Alexandre de Moraes:

A Administração Pública pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.<sup>4</sup>

Ainda, como ensinado por Hely Lopes Meirelles:

Em sentido formal, a Administração Pública, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços do próprio Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração Pública é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.<sup>5</sup>

## 1.2. O Regime Jurídico-Administrativo

Para exercer as atividades inerentes à função administrativa, os sujeitos da Administração Pública submetem-se ao regime jurídico de direito público ou, em casos previstos em lei, submetem-se ao regime jurídico de direito privado.

Assim, de forma mais específica, a doutrina criou a expressão regime jurídico-administrativo para designar o regime ao qual se submete a Administração Pública.

---

<sup>4</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 20. Ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 302.

<sup>5</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 60.

O regime jurídico-administrativo é o regime próprio do Direito Administrativo, conferindo-lhe, portanto, sua identidade. É composto por normas que buscam, prioritariamente, atender ao interesse público. Para isso, se faz necessária a existência de uma desigualdade jurídica entre as partes envolvidas, onde o Estado encontra-se diversas vezes em posição privilegiada frente ao particular para que seja assegurada a defesa do interesse da coletividade.

Cumprido destacar que, apesar da desigualdade jurídica assegurada à Administração Pública, as garantias fundamentais de todo indivíduo nunca se encontram desprotegidas. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Ao lado das prerrogativas, existem determinadas restrições a que está sujeita a Administração, sob pena de nulidade do ato administrativo e, em alguns casos, até mesmo a responsabilização da autoridade que o editou. Dentre tais restrições, citam-se a observância da finalidade pública, bem como os princípios da moralidade administrativa e da legalidade, a obrigatoriedade de dar publicidade aos atos administrativos e, como decorrência dos mesmos, a sujeição à elaboração de concursos públicos para seleção de pessoal e de concorrência pública para a elaboração de acordos com particulares.<sup>6</sup>

Como forma de guiar o regime jurídico-administrativo, surgem dois princípios norteadores da totalidade das atividades da Administração Pública, ou seja, os fundamentos basilares de toda ação administrativa. São eles a supremacia do interesse público sobre o particular e a indisponibilidade do interesse público, que, junto com os demais princípios da Administração Pública, estarão em foco a seguir.

---

<sup>6</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. Ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 65-66.

### 3. OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Princípios são as idéias centrais que direcionam um sistema de forma lógica. No campo jurídico, expressam uma concepção genérica que serve como fundamento para criação de uma norma que deverá atingir o caso concreto.

Os princípios jurídicos são conceitos jurídico-positivos que estabelecem metas e diretrizes para a interpretação de todas as normas jurídicas, a serem seguidas por todos os aplicadores do direito.

Na preciosa lição de Celso Antônio Bandeira de Mello,

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes de um todo unitário que há por nome de sistema jurídico positivo.

Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada.<sup>7</sup>

Rompendo uma tradição adotada pelas Constituições Federais anteriores, que traziam os princípios administrativos sempre de forma implícita, a Constituição de 1988 traz expresso, em seu caput, os cinco princípios gerais da administração pública. Estes são considerados postulados fundamentais que devem inspirar todo modo de agir da Administração Pública e são de observância permanente e obrigatória por qualquer agente público em todos os seus atos.

---

<sup>7</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 20. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 423.

Conforme a Constituição Federal, artigo 37, a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.<sup>8</sup> Sendo que o princípio da eficiência, objeto do estudo em questão, apenas passou a integrar o citado rol a partir da Emenda Constitucional 19/98.

A idéia de princípio no âmbito Constitucional, e sua positivação no campo normativo material e formal, implica, no pensar de Ruy Samuel Espíndola, que:

A idéia de princípio ou sua conceituação, seja lá qual for o campo do saber que se tenha em mente, designa a estruturação de um sistema de idéias, pensamentos ou normas por uma idéia mestra, por um pensamento chave, por uma baliza normativa, donde todas as demais idéias, pensamentos ou normas derivam, se conduzem e/ou subordinam.<sup>9</sup>

De acordo com o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, onde o Direito Administrativo pode ser resumido a prerrogativas e sujeições da Administração Pública perante o particular, os princípios expostos neste ramo do direito apresentam maior relevância, pois permitem à Administração e ao Judiciário estabelecer o necessário equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da Administração.<sup>10</sup>

Cumprir acentuar que os princípios da Administração Pública não se anulam. Pode ocorrer, entretanto, alguma espécie de colisão, sendo necessária a verificação do caso concreto, para que se possa aplicar o devido processo de ponderação dos valores de cada princípio administrativo.

Assim, passaremos a uma breve análise dos princípios administrativos essenciais de modo a tentar extrair-se o real significado de cada um em sua individualidade.

---

<sup>8</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19/98. O texto original desse dispositivo era o seguinte: "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 da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (...)"

<sup>9</sup> ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de Princípios Constitucionais**. 1. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 47/48.

<sup>10</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit. p. 67.

### 3.1. Princípios Basilares

Como dito anteriormente, o regime Jurídico-Administrativo é construído com base em dois princípios fundamentais: a supremacia do interesse público sobre os interesses privados e a indisponibilidade, pela Administração Pública, dos interesses públicos. São esses os princípios que conferem ao regime Jurídico-Administrativo o caráter de direito público. Na visão do professor Celso Antônio Bandeira de Mello, seria esse o binômio do Direito Administrativo.<sup>11</sup>

O princípio da supremacia do interesse público sobre os interesses privados representa o objetivo em si de toda atividade administrativa: atender o interesse público. Assim, toda vez que o interesse da coletividade colidir com o interesse individual, este se omite para dar espaço àquele.

Tal princípio encontra-se aplicado nas normas que concedem certas vantagens à Administração Pública que, por ser a guardiã do interesse público, goza de supremacia frente aos particulares, como, por exemplo, a inversão do ônus da prova nas demandas em que a administração estiver na condição de ré, e prazos maiores na prática de atos processuais. A desigualdade jurídica também se encontra presente nas características dos atos administrativos. Estes possuem presunção de legitimidade e exigibilidade, ou seja, pode a Administração Pública impor o cumprimento de seus atos de forma unilateral. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

A Administração Pública goza de prerrogativas ou privilégios, desconhecidos na esfera de direito privado, tais como a auto-executoriedade, a autotutela, o poder de expropriar, o de requisitar bens e serviços, o de ocupar temporariamente o imóvel alheio, o de instituir servidão, o de aplicar sanções administrativas, o de alterar e rescindir unilateralmente os contratos, o de impor medidas de polícia. Goza, ainda, de determinados privilégios como a imunidade tributária, prazos dilatados em juízo, juízo privativo, processo especial de execução, presunção de veracidade de seus atos.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op. cit. p. 426.

<sup>12</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit. p. 69.



Já o princípio da indisponibilidade do interesse público acarreta à Administração Pública o dever de perseguir o interesse público em caráter de obrigatoriedade. Não há o que se falar, portanto, em faculdade.

Neste sentido, temos o posicionamento de José Eduardo Martins Cardozo:

Estes, são princípios gerais, necessariamente não positivados de forma expressa pelas normas constitucionais, mas que consistem nos alicerces jurídicos do exercício da função administrativa dos Estados. Todo o exercício da função administrativa, direta ou indiretamente, será sempre por eles influenciado e governado.<sup>13</sup>

### 3.2. Princípio da Legalidade

Vistos os dois princípios basilares da Administração Pública, passamos a tratar, individualmente, dos princípios trazidos expressamente pela Constituição Federal em seu artigo 37.

O princípio da legalidade encontra-se exposto no inciso II do artigo 5º da Constituição Federal, nos seguintes termos: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Desses dizeres, conclui-se que, em regra, apenas da lei decorre os direitos e deveres impostos ao cidadão.

No entanto, ao se tratar do regime jurídico-administrativo, é pacífico o entendimento de que o princípio da legalidade incide de forma radicalmente diferente, senão oposta.

Ao contrario do que é imposto ao cidadão, a quem, segundo a legislação pátria, é permitido fazer tudo que a lei não lhe proíbe, para um ente da administração pública, só lhe é possibilitada a prática de um ato administrativo quando a lei permitir.

Há, conseqüentemente, clara distinção entre o princípio da legalidade no que diz respeito aos particulares e com relação ao administrador público, especialmente porque o

---

<sup>13</sup> CARDOZO, José Eduardo Martins. **Princípios Constitucionais da Administração Pública (de acordo com a Emenda Constitucional n.º 19/98)**. IN MORAES, Alexandre de. Os 10 anos da Constituição Federal. São Paulo: Atlas, 1999. p. 150.

interesse público norteador de toda atuação administrativa a direciona à prática do ato em estrita consonância à previsão legal.

Isso quer dizer que, para ser válido, o ato administrativo deve estar anteriormente previsto em lei. O administrador público só poderá atuar dentro dos termos estabelecidos por lei, suas ações estão condicionadas ao que a lei antecipadamente autoriza, sendo vedado, portanto, qualquer ato administrativo que inove o ordenamento jurídico.

A existência desta baliza legal para qualquer atividade administrativa origina-se da idéia de que o interesse público é indisponível. A submissão do exercício da função pública a uma prévia autorização legal se faz necessária a fim de garantir o alcance absoluto do interesse da coletividade. Evita-se, desta forma, que os sujeitos da Administração Pública ajam guiados por qualquer tipo de interesse ou valor individual e, inclusive, pessoal. Traduz, portanto, um limite à atuação do Estado, visando à proteção dos administrados frente a um possível abuso de poder.

Sobre o tema, de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo cumpre atentar para o fato de que ele é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto – administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos. Pretende-se através da norma geral, abstrata e impessoal, a lei, editada pelo Poder Legislativo – que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive minoritárias) do corpo social – garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização da vontade geral.<sup>14</sup>

### **3.3. Princípio da Impessoalidade**

O princípio da impessoalidade, assim como o da legalidade, está baseado no princípio da supremacia do interesse público sob o privado e deve ser observado por dois ângulos: a impessoalidade do administrador ao praticar o ato administrativo, e a impessoalidade do administrado como destinatário deste ato.

---

<sup>14</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op. cit. p. 587.

Por um lado, o princípio da impessoalidade garante que a atividade administrativa não é propriamente do funcionário público que a exerce, mas sim da pessoa jurídica – Administração Pública direta ou indireta, em nome da qual é exercida. Ou seja, tal princípio impede que a Administração Pública seja identificada ao nome ou ao rosto do administrador.

Essa é, inclusive, a idéia defendida na teoria da imputabilidade dos atos públicos aos órgãos e entidades por eles responsáveis, vedando que sejam imputados aos agentes que na prática os executam.

Tal pensamento encontra-se corroborado no artigo 37º, parágrafo 6º da Constituição Federal: “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

Já pelo outro lado, o princípio da impessoalidade garante que os atos administrativos terão sempre como destino, a satisfação do interesse da coletividade. Assim, a Administração deve permanecer em uma posição de neutralidade em relação às pessoas privadas, sendo proibida qualquer atividade administrativa para fins de privilégios ou restrições devido às características pessoais de um determinado indivíduo.

Então, é devido a esse princípio que todo e qualquer administrado deve sempre manter uma relação impessoal com a Administração Pública, ou no caso concreto, com quem em seu nome atue, sem que haja a interferência de qualquer condição especial que lhe favoreça ou prejudique.

Cabe ressaltar, que o princípio da impessoalidade pode ser analisado como um desdobramento do princípio da isonomia, trazido no *caput* do artigo 5º da Constituição, que estabelece que todos são iguais perante a lei, porém, com este não se confunde. Enquanto a isonomia ou a igualdade abrange toda e qualquer relação jurídica, a impessoalidade, pela sua própria natureza, atua sobre sujeitos determinados, quais sejam: o Estado e o cidadão.

### 3.4. Princípio da Moralidade

Para que os fins pretendidos pela Administração Pública sejam alcançados, não basta o atendimento ao princípio da legalidade. O cumprimento, à risca, das determinações legais pelo administrador não é suficiente para que o ato seja praticado absolutamente conforme o sistema constitucional. Para isso, existe a baliza da chamada moralidade administrativa.

O princípio da moralidade exige do administrador, ou do indivíduo que se relaciona com a Administração Pública, adequação não apenas à lei, mas também às regras de moralidade consolidadas no meio social.

As realizações de obras públicas, por exemplo, podem atender formalmente às prescrições legais, ou seja, podem obedecer ao conteúdo das respectivas licitações, porém, o desvio do conceito padrão de moralidade para satisfazer o interesse próprio, pode terminar por beneficiar propriedades do administrador.

Desta forma, a Administração Pública, além de seguir as determinações legais, deve se caracterizar pela honestidade e probidade, pelos princípios éticos da razoabilidade e da justiça, seja da parte do administrador ou do particular que eventualmente se relaciona com a Administração.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a moralidade. Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contraria o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa-fé, ao trabalho, à ética das instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir; entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos; entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos. Por isso mesmo, a imoralidade salta aos olhos quando a Administração Pública é pródiga em despesas legais, porém inúteis, como propaganda e mordomia, quando a população precisa de assistência médica, alimentação, moradia, segurança, educação, isso sem falar no mínimo dispensável à existência digna. Não é preciso, para invalidar despesas desse tipo, entrar na difícil análise dos fins que inspiram a autoridade; o ato em si, o seu objeto, o seu conteúdo, contraria a ética da instituição, afronta a norma de conduta aceita como legítima pela coletividade administrada. Na aferição da imoralidade administrativa, é essencial o princípio da razoabilidade.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 1991. p. 111.

A Constituição de 1988 não apenas consagrou o princípio da moralidade administrativa como vetor da atuação da administração pública, como também consagrou a necessidade de proteção à moralidade e responsabilização do administrador público amoral ou imoral. Assim, ao Poder Judiciário não cabe apenas analisar a legalidade ou legitimidade do ato, mas também, a conformidade da moral administrativa com o interesse dos administrados.

Ainda, cumpre ressaltar que o princípio da moralidade está diretamente ligada ao dever de probidade, inerente do administrador público. De acordo com Alexandre de Moraes, o desrespeito ao princípio da moralidade enquadra-se nos denominados atos de improbidade, expressos no artigo 37, parágrafo 4<sup>a</sup>, da Constituição Federal, que prevê como sanção para tais atos a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e do ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível, permitindo ao Ministério Público a propositura da ação civil pública por ato de improbidade, com base na Lei nº 8.429/92.<sup>16</sup>

### **3.5. Princípio da Publicidade**

A relevância do princípio da publicidade está estampada pelo próprio termo “público” contido na locução Administração Pública.

Como diretriz de uma sociedade democrata, onde todo o poder emana do povo - como prevê o artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal – seria, no mínimo, ilógico que as informações que dizem respeito ao funcionamento e organização dessa sociedade não estivessem ao alcance exatamente daqueles que detém o poder.

Assim, realçar a natureza democrática do Estado brasileiro, é viabilizar maior participação dos indivíduos na condução da coisa pública e apenas através do conhecimento das atividades exercidas pela Administração Pública pode-se permitir, tanto aos órgãos estatais competentes, quanto aos demais administrados, o poder de controlá-las.

---

<sup>16</sup> MORAES, Alexandre de. Op. cit. p. 317.

Em suma, o princípio da publicidade é o dever da Administração Pública de dar transparência a todo e qualquer ato que praticar, vedando ao ato administrativo, em regra, a possibilidade de ser sigiloso.

Ainda, o princípio abarca o dever de atender às solicitações particulares no que diz respeito ao fornecimento de informações, sejam elas de interesse público ou pessoal.

Cumprido ressaltar que, aos olhos jurídicos, a publicidade não implica o conhecimento real do ato pelos seus destinatários. Para que a exigência da publicidade do ato seja satisfeita, basta que esteja cumprida a formalidade legalmente devida, seja ela a publicação expressa do ato, ou a simples comunicação deste ao seu destinatário. Ou seja, pode-se dizer que a publicidade do ato, quando formalmente atendida, é dotada de uma presunção absoluta de conhecimento por parte dos seus destinatários.

O princípio, no entanto, comporta exceções. Não é exigida a publicidade do ato administrativo quando estiver em questão a segurança da sociedade ou do Estado, ou ainda, quando o conteúdo das informações estiver protegido pelo direito à intimidade (artigo 37º, parágrafo 3º, inciso II da Constituição Federal).

#### **4. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

Após uma breve exposição dos mais relevantes princípios que servem como diretrizes para toda a Administração Pública, passamos ao ponto central do presente trabalho: o princípio da eficiência.

A Emenda Constitucional nº 19 de 1998, a fim de garantir maior qualidade na atividade pública e na prestação dos serviços públicos, passou a proclamar que a administração pública, direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverá obedecer, além dos tradicionais princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, também ao princípio da eficiência.

Anteriormente a essa inclusão, questionava-se o Estado quanto à sua omissão no agir, à sua aptidão para agir e à qualidade do seu agir. Na tentativa de se retirar o Estado brasileiro da gestão direta da coisa pública e posicioná-lo como avaliador do exercício de tal função, o constituinte incluiu a eficiência como princípio constitucional norteador de toda administração pública.

#### **4.1. O Cenário Mundial e a Reforma Administrativa**

Em uma nova ordem mundial cada vez mais liberal, a busca pela qualidade e eficiência, visando a maior produtividade e o menor custo, torna-se fundamental para a sobrevivência. Assim, para adequar-se às novas necessidades sociais, a Administração Pública precisa passar por transformações naturais.

A ideologia neoliberal, onde os interesses econômicos não conhecem limites nem fronteiras, arrasta o mundo globalizado a uma conseqüente adaptação do Estado, que deixa seu papel de concentração e controle e passa a adotar uma postura mais profissional.

Essa nova ideologia, condizente com a globalização, tem como um dos seus objetivos básicos a reforma do Estado voltada para a concepção do Estado mínimo e, para alcançá-lo, dois caminhos são fundamentais: a transferência de serviços que estão sob a responsabilidade do Estado e a redução ou corte dos direitos sociais através de sua flexibilização.

Assim, o tradicional modelo burocrático público como forma de atuação da Administração Pública, onde o Estado era o responsável pela formulação e execução das políticas administrativas, viu-se ameaçado pelos desafios dos novos tempos, sendo necessária uma reforma, que teve a abertura da participação administrativa como idéia central.

De acordo com Antonio Ernani Pedroso Calhao:

Não se quer mais o Estado prestador de serviço; quer-se o Estado que ajuda, estimula, subsidia a iniciativa privada: quer-se a democratização da Administração Pública pela participação dos cidadãos nos órgãos de deliberação e de consulta pela colaboração entre o público e o privado na realização das atividades administrativas pelo Estado: quer-se a diminuição do tamanho do Estado para que a atuação do particular ganhe espaço, quer-se a flexibilização dos rígidos modos de atuação da Administração Pública, para permitir maior eficiência; quer-se a parceria entre o público e o privado para substituir-se a Administração Pública dos atos unilaterais, a Administração autoritária, verticalizada, hierarquizada.<sup>17</sup>

Para acompanhar esse novo modelo de Estado, foi necessária uma nova forma de Administração Pública, a Administração Gerencial. São características principais desta: a orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário de seus serviços; ênfase no controle de resultados por meio de contrato de gestão; separação entre as secretarias formuladoras de políticas e as unidades executoras dessas políticas de contratualização da relação entre elas, baseada no desempenho de resultados.

Dentro dessa realidade, com o objetivo de deslocar o foco do interesse administrativo do Estado para o cidadão, nasce a Emenda Constitucional nº 19/98, de iniciativa do Presidente da República, também conhecida como a Reforma Administrativa.

Assim, a reforma na Administração Pública brasileira busca a adaptação da ordem vigente a uma Administração Pública Gerencial, mais compatível com os avanços da economia mundial, que tem como objetivo central o alcance de maior eficiência na atuação do Estado, em conjunto com a participação do setor privado.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro faz o seguinte paralelo entre a Administração Pública Burocrática e a Administração Pública Gerencial:

A primeira manifesta-se ineficiente; tem muitos controles rígidos; apresenta-se com um formalismo extremado; é mais voltada para si mesma; apesar da

---

<sup>17</sup> CALHAO, Antônio Ernani Pedroso. **O Princípio da Eficiência Administrativa na Justiça**. 1. Ed. São Paulo: RCS, 2007, p. 175.



rigidez do controle, não atingiu os objetivos de combater a corrupção. A segunda é flexível; eficiente; mais preocupada com resultados, com a prestação de serviços ao cidadão-cliente; tem em mira a diminuição de gastos; pretende melhorar a qualidade na prestação dos serviços públicos; visa à flexibilização dos procedimentos; passa de um controle *a priori* para um controle *a posteriori* (de resultados).<sup>18</sup>

Portanto, comparada à Administração Pública burocrática, a atuação administrativa gerencial confere maior autonomia aos agentes investidos da função administrativa, seja nas administrações centrais ou descentralizadas, revelando uma suavização aos critérios promovidos pela racionalidade burocrática.

Podemos concluir, portanto, que a Reforma Administrativa, trazida pela EC 19/08, na tentativa de estabelecer uma Administração Pública Gerencial no Brasil, preza pela maior compatibilidade entre a Administração Pública e os avanços tecnológicos mundiais, e a democracia, caracterizada pela maior participação direta da sociedade na gestão pública.

São objetivos do governo, ao implementar tal reforma: propiciar o aumento da eficiência no serviço público, incentivar o desenvolvimento profissional dos servidores públicos e melhorar a imagem dos mesmos perante a sociedade. Para isso, é necessária a implementação de novas instituições (agências executoras, agências reguladoras e organizações sociais), que visam a tornar mais flexíveis, profissionais e modernas a gestão e prestação de determinados serviços, que estavam antes diretamente nas mãos do Estado.

Nesse contexto, como diretriz da Reforma Administrativa, é inserido à Constituição Federal, o princípio da eficiência.

Romeu Felipe Bacellar Filho, diz que o princípio da eficiência representa peça fundamental da Reforma Administrativa, e justifica sua afirmação com base no título do sexto Caderno do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (os chamados cadernos do MARE), que denomina-se “Uma Administração Pública Eficiente”. Consta no início do referido Caderno que “o objetivo da reforma é permitir que a administração pública se torne mais eficiente e ofereça ao cidadão mais serviços, com maior qualidade”.<sup>19</sup> Ademais, no mesmo caderno ainda é exposto que, para a implantação de uma administração pública

---

<sup>18</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Uma nova administração pública. Palestra proferida no XXI Congresso Brasileiro de Direito Constitucional, realizado em São Paulo, no período de 24 a 26 de maio de 2000 *apud* SANTOS, Alvacir Correa dos. **Princípio da eficiência da administração pública**. 1. Ed. São Paulo: LTr, 2003. p.170.

<sup>19</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Princípios Constitucionais do Processo Administrativo Disciplinar**. São Paulo: Max Limonad, 1998. p.194-195.

mais eficiente, o Ministério da Administração Federal sugere a contínua revisão e o aperfeiçoamento das rotinas e processos de trabalho, mediante a mudança de procedimentos, o estabelecimento de metas a serem cumpridas e a efetiva desburocratização da administração pública.

A Mensagem Presidencial nº 886/95, convertida posteriormente em Emenda Constitucional nº 19, expõe suas reais intenções quanto à implantação do princípio em tela:

Incorporar a dimensão de eficiência na administração pública: o aparelho do Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços ‘à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte’ e ‘ênfatizar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos: a assimilação, pelo serviço público, da centralidade do cidadão e da importância da contínua superação de metas desempenhadas, conjugada com a retirada de controles e obstruções legais desnecessários, repercutirá na melhoria dos serviços públicos.

#### **4.2. O Princípio da Eficiência antes da EC 19/98**

A inclusão da eficiência como princípio setorial da Administração Pública, expresso no caput do artigo 37 da Constituição Federal, não é, por si só, fato inovador no ordenamento jurídico pátrio. Inúmeros diplomas normativos anteriores à Emenda Constitucional 19/98 já exigiam dos agentes administrativos a eficiência em suas atividades.

Desta forma, pode-se dizer que a Emenda em tela apenas explicitou e concentrou sob a forma de princípio constitucional, uma diretriz já adotada pelo sistema jurídico brasileiro.

O próprio texto constitucional de 1988 já estampava o princípio da eficiência da Administração Pública em seu artigo 74, inciso II, exigindo dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário a manutenção de um controle interno a fim de comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, entre outros objetivos.

Também o artigo 144, parágrafo 7º, no que diz respeito à segurança pública, já instituíra que “a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”.

A Lei Federal 8.987 de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal, traz em seu artigo 6º que toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento do usuário, traduzindo como serviço adequado, no parágrafo 1º, aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade nas tarifas. Nos dizeres de Marçal Justen Filho:

O serviço será adequado quando for eficiente. O parágrafo 1º, do art. 6º produz um detalhamento do que se reputa como eficiência. Em suma, a eficiência consiste no desempenho concreto das atividades necessárias à prestação das utilidades materiais de molde a satisfazer necessidades dos usuários, com imposição do menor encargo possível, inclusive do ponto de vista econômico. Eficiência é a aptidão da atividade a satisfazer necessidades, de modo menos oneroso.<sup>20</sup>

O Decreto Federal 1.171 de 1994, que aprovou o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, define que a dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Mais uma vez, tem-se a eficiência exigida nas atividades do servidor público, neste caso embutida no conceito de eficácia.

Ainda, podemos notar o princípio da eficiência já esculpido há alguns anos atrás na história jurídica brasileira. O Decreto-Lei 200, de 1967, que estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa durante o governo do Presidente Castelo Branco, em seu artigo 26, inciso III, instituiu aos Ministros do Estado integrantes da Administração Federal o encargo de assegurar a eficiência administrativa no setor de atuação. Ademais, no artigo 100 é determinada a instauração de processo administrativo para a demissão ou dispensa de servidor, efetivo ou estável, comprovadamente ineficiente no desempenho dos encargos que lhe competem ou desídia no cumprimento de seus deveres.

Quanto à jurisprudência, o Superior Tribunal de Justiça reconhecia o princípio da eficiência, afirmando que:

---

<sup>20</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. 1. Ed. São Paulo: Dialética, 1997. p.124.

A Administração Pública é regida por vários princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (CF, art.37). Outros também evidenciam-se na Carta Política. Dentre eles, o princípio da eficiência. A atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público.<sup>21</sup>

Também o Supremo Tribunal Federal já baseava suas decisões em razão da eficiência, mesmo antes desta ser erguida como princípio constitucional:

O controle administrativo do ensino público permite a interferência oficial na direção dos educandários particulares, para afastar os diretores sem eficiência. Não constitui diminuição moral esse afastamento, pois nem todo cidadão ilibado tem competência para dirigir e administrar.<sup>22</sup>

Na esfera do Poder Constituinte Decorrente, a Constituição do Estado de Tocantins prevê como princípio da administração pública, em seu artigo 9º, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade, a razoabilidade e a eficiência.

Da mesma forma, a Constituição do Estado de Rondônia, em seu artigo 19º, determina que incumbe ao Poder Público assegurar uma efetiva prestação, direta ou indireta, de serviços públicos com segurança, continuidade e eficiência.

Ainda, em relação à doutrina, muitos autores se referem à questão da eficiência abordada por Hely Lopes Meirelles muito antes da EC 19/98. Afirmava este autor que a função administrativa já não se satisfazia em ser desempenhada conforme a legalidade, requerendo satisfatório atendimento das necessidades dos administrados e resultados positivos para o serviço público.<sup>23</sup>

Isto posto, observamos que mesmo antes da Emenda Constitucional 19/98, responsável pela inserção, de forma expressa, do princípio da eficiência como norteador de toda a Administração Pública, o nosso ordenamento jurídico já consagrava, em diversos diplomas legais, a eficiência do serviço público de uma maneira geral, inclusive na própria Carta vigente.

### **4.3. Eficiência x Eficácia**

<sup>21</sup> STJ, 6ª T., RMS nº 5.590/95-DF, Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, Diário da Justiça de 10.6.1999

<sup>22</sup> STF, RMS nº 2.201-DF, Rel. Min. Abner de Vasconcelos, Diário da Justiça de 22.7.1996

<sup>23</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit. p.83.

Na busca pelo real significado do princípio da eficiência, esbarramos em constantes conflitos no que diz respeito à abrangência da palavra *eficiência* e sua relação com o significado da palavra *eficácia*.

Tércio Sampaio Ferraz Júnior afirma:

A língua é vista como um sistema de signos, cuja relação com a realidade é estabelecida arbitrariamente pelos homens. Dado este arbítrio, o que deve ser levado em conta é o *uso* (social ou técnico) dos conceitos, que podem variar de comunidade para comunidade.<sup>24</sup>

Ou seja, explica ele que existem palavras que possuem uma definição cujo uso seja comum, tradicional e constante. No entanto, existem outras cujo uso comum seja impreciso, e para essas, o conceito é fixado arbitrariamente de acordo com o uso social que lhe for conferido.

Dentre esse segundo grupo de palavras, encontra-se a palavra *eficiência*. Em sentido comum, eficiência pode ser sinônimo de eficácia, que é a qualidade de algo que produz bons resultados. Em sentido científico, a eficiência significa a correta utilização dos recursos disponíveis. Assim, a eficiência estaria relacionada à correta e adequada utilização dos métodos e produção, enquanto a eficácia, à efetiva consecução dos resultados.

No que diz respeito à atuação da Administração Pública, esta pode ser avaliada de duas maneiras: o comportamento dos agentes em relação ao uso dos recursos públicos, e o resultado final obtido por tais agentes. Por isso, para encontrarmos o significado de eficiência no mundo jurídico, deve ser esclarecido se a eficiência jurídica compreende apenas a apreciação dos meios de produção, ou se abrange tanto os meios quanto os resultados produzidos.

De acordo com o princípio da máxima efetividade ou da interpretação efetiva, deve-se atribuir a norma constitucional o significado que lhe dê maior força normativa. José Joaquim Gomes Canotilho, sobre esse assunto, se manifesta: “Este princípio – da máxima efetividade-,

---

<sup>24</sup> FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do Direito: técnica, decisão e dominação**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 35-36.

também designado por princípio da interpretação efetiva, pode ser formulado da seguinte maneira: a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê”.<sup>25</sup>

No sentido comum, eficiência e eficácia são sinônimos. Assim, a eficiência avalia a qualidade tanto dos métodos utilizados na atividade, quando do resultado alcançado. Desta forma, o sentido comum da palavra eficiência é o que compreende o significado mais amplo à norma, sendo este o sentido que observa o princípio da interpretação efetiva da Constituição.

Em segundo lugar, deve-se ter em mente que a interpretação da norma deve ser entendida de modo que satisfaça o propósito do seu autor. Neste sentido, leciona Carlos Maximiliano que “se o fim inspirou o dispositivo; deve, por isso mesmo, também servir para lhe limitar o conteúdo; (...). Não se admite interpretação estrita que entrave a realização plena do escopo visado pelo texto”.<sup>26</sup>

Com a leitura da exposição de motivos (EM 49/95)<sup>27</sup> que acompanhou a Proposta de Emenda Constitucional da reforma administrativa, resta-se claro que a intenção do Governo Federal ao instituir o princípio da eficiência como norteador de toda Administração Pública, foi oferecer mais serviços aos cidadãos (resultados finais) através da otimização dos métodos utilizados durante a prestação dos serviços por parte dos agentes públicos.

Mais uma vez, concluímos que a palavra eficiência, no âmbito jurídico, deve ser interpretada como sinônimo de eficácia, para que possamos cobrar da Administração Pública o aperfeiçoamento tanto nos procedimentos quanto nos resultados.

As demais alterações trazidas pela Reforma Administrativa, como terceiro argumento, também nos leva a essa mesma idéia através da utilização do método de interpretação sistemática da constituição.

A interpretação sistemática toma como parâmetro o sistema onde está inserida a norma jurídica, promovendo o inter-relacionamento com os outros dispositivos remanescentes a versarem sobre o mesmo objeto.

Nesse contexto, o parágrafo 3º do artigo 37 da Constituição, também alterado pela Emenda Constitucional 19/98, prevê que a lei deverá regular as reclamações relativas à

---

<sup>25</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**, 5 ed. rev. e aum. Coimbra: Almedina, 1992. p. 1097.

<sup>26</sup> MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 9 Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p.152 e 314.

<sup>27</sup> Exposição de Motivos 49/95: "Como resultados esperados da reforma administrativa, vale destacar o seguinte: incorporar a dimensão da eficiência na Administração Pública: o aparelho estatal deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviço à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte".

prestação dos serviços públicos em geral, assegurar a avaliação periódica da qualidade dos serviços (avaliação dos resultados) e disciplinar as representações contra o exercício negligente do cargo, emprego ou função pública (avaliação do procedimento).

Assim, tais preceitos enfatizam o objetivo da reforma administrativa constitucional em promover a maior satisfação tanto nos resultados da Administração Pública, quanto na sua atuação propriamente dita.

Diante do exposto, tem-se a eficiência administrativa como sinônimo de eficácia para fins de interpretação do princípio da eficiência expresso no artigo 37 da Constituição Federal.

#### **4.4. Princípio da Eficiência: Conceito**

Visto o significado da palavra eficiência no campo jurídico, cabe aqui registrar mais algumas observações, agora em relação ao princípio da eficiência propriamente dito.

Segundo Alexandre de Moraes:

Princípio da eficiência é o 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, primado pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social.<sup>28</sup>

Já nos dizeres de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o princípio da eficiência impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar.<sup>29</sup>

A mesma autora coloca ainda que o princípio da eficiência deve ser observado sob dois pontos de vista: no plano dos agentes públicos e no dos órgãos públicos. No que diz respeito aos primeiros, estes devem exercer suas atividades visando sempre o melhor desempenho possível de suas atribuições, alcançando assim os melhores resultados. Já em

<sup>28</sup> MORAES, Alexandre de. Op. cit. p. 309

<sup>29</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. Ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 83

relação aos órgãos, estaríamos falando em uma maior eficiência na organização, estruturação e disciplina da Administração Pública, a fim de também serem alcançados os melhores resultados na prestação do serviço público.<sup>30</sup>

Nota-se que o princípio da eficiência, assim como os demais princípios, se dirigem para o fim maior do Estado, qual seja, a defesa do bem comum através da maior qualidade na prestação dos serviços essenciais à população, e não apenas aos meios tecnológicos de organização. Aliás, esse princípio deve ser visualizado sempre diretamente ligado a certos valores protegidos pelo texto constitucional, como a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, o trabalho e a livre iniciativa, e o pluralismo político (artigo 1º de Constituição). É desta forma que o princípio da eficiência se configura como um instrumento para a consolidação do Estado democrático de direito no Brasil.

De forma mais específica, ao projetar o princípio da eficiência para o âmbito administrativo, Odete Medauar diz que o princípio da eficiência “revela-se como o dever de agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população”<sup>31</sup>. Ainda, aponta como uma das finalidades do princípio coibir “lentidão, descaso, negligência e omissão – características habituais da Administração Pública brasileira, com raras exceções”.<sup>32</sup>

#### **4.5. A Relação da Eficiência com os demais Princípios da Administração Pública**

A interpretação do princípio da eficiência deve ser feita em consonância com o ordenamento jurídico pátrio, com especial atenção aos demais princípios constitucionais da Administração Pública. Ademais, por ser fruto do Poder Constituinte Reformador, o princípio

---

<sup>30</sup> Idem. p. 84

<sup>31</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 7. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p.150.

<sup>32</sup> Idem.



deve ser interpretado sempre de acordo com as cláusulas pétreas instituídas pela Constituição (artigo 60, parágrafo 4º).

Romeu Felipe Bacellar Filho adverte que qualquer significado que possa ser atribuído ao princípio da eficiência, deverá passar antes pelo exame da conformidade com a Constituição Federal. 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 governabilidade”.<sup>33</sup>

Entretanto, antes de estabelecermos a relação do princípio da eficiência com os demais princípios constitucionais da Administração, cumpre esclarecer que a lógica da eficiência seguida na Administração Privada, não pode ser a mesma a ser seguida quando diante da Administração Pública.

A inscrição constitucional do princípio da eficiência não pretende promover suposta identificação da atuação da Administração Pública com o comportamento dos demais entes privados, mas submeter os agentes públicos a agirem de modo a prestar o serviço de forma mais competente.

Conforme enuncia Ubirajara Costodio Filho, enquanto na Administração Privada predomina o interesse particular do empresário, a busca do maior lucro, da máxima agilidade e da melhor relação custo-benefício, sem preocupações com o bem-estar coletivo, na Administração Pública o primado da estrita legalidade e do interesse público torna obrigatório certos procedimentos e padrões de conduta, inafastáveis ainda que se invoque a própria eficiência como pretexto. Desta forma, a Administração Pública jamais poderá alcançar o mesmo grau de eficiência que é alcançado por uma empresa privada.<sup>34</sup>

Podemos partir desse raciocínio para entender a relação entre a eficiência e os demais princípios administrativos. No que tange à legalidade, o agente da administração pública só pode agir quando e como a lei lhe permitir, enquanto o administrador privado pode agir da maneira que não lhe for proibida por lei.

A renomada jurista Maria Sylvia Zanella di Pietro, afirma que “a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a

---

<sup>33</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Op. cit. p. 193-194.

<sup>34</sup> COSTODIO FILHO, Ubirajara. **Emenda Constitucional 19/98 e o Princípio da Eficiência na Administração Pública**. In : Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 27, abr./jul. 1999, p. 214.

nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.”<sup>35</sup>

Sendo assim, a busca pela maior eficiência, na Administração Pública, não pode exceder os limites impostos pela lei. Por exemplo, enquanto em uma Administração Privada o administrador pode reduzir o número de trabalhadores a fim de obter maior benefício econômico-financeiro da empresa, ao Administrador Público é vedada a possibilidade de demitir servidores estáveis, arbitrariamente, objetivando o mesmo fim.

Seguindo ainda a mesma linha, a eficiência almejada pela Administração Pública deverá sempre conferir publicidade a seus atos e estar de acordo com a moralidade administrativa.

Para se falar em eficiência, o administrador deve atuar sempre nos moldes da razoabilidade em sua atividade discricionária, pois, segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a ineficiência grosseira deve ser considerada imoralidade administrativa.<sup>36</sup>

O administrador público precisa ser eficiente, ou seja, precisa apresentar bons resultados à coletividade, exercendo suas atividades sob o manto de que todos são iguais perante a lei, velando ainda pela objetividade e imparcialidade.<sup>37</sup>

Ubirajara Costodio Filho sintetiza a importância de não se perder de vista que o princípio da eficiência não é filho único da Administração Pública, senão irmão mais novo dos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade.<sup>38</sup>

Assim, a introdução do princípio da eficiência pretendeu esclarecer que a atuação do administrador, além de ser feita dentro dos limites legais sempre voltada para um fim público conforme os parâmetros morais válidos e socialmente aceitáveis, deverá se dar com agilidade, presteza e rendimento, buscando alcançar resultados positivos para o serviço público, incluídos o atendimento satisfatório, tempestivo e eficaz das necessidades coletivas.

#### **4.6. Características do Princípio da Eficiência**

---

<sup>35</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit. p.83.

<sup>36</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.p. 70.

<sup>37</sup> MORAES, Alexandre de. Op. cit. p. 309.

<sup>38</sup> COSTODIO FILHO, Ubirajara. Op. cit. p. 216

De acordo com Alexandre de Moraes, o princípio da eficiência é composto por determinadas características básicas. São elas: o direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, a imparcialidade, a neutralidade, a transparência, a participação e aproximação dos serviços públicos da população, a eficácia, a desburocratização e a busca da qualidade.<sup>39</sup>

O *direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum*, nada mais é do que interpretar o princípio da eficiência com base nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, que prevê, dentre eles, no inciso IV, artigo 3º da Constituição Federal, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A *imparcialidade* pressupõe à atividade eficiente da Administração Pública uma atividade imparcial e independente, vedando a proteção de interesse privado, individual ou de um determinado grupo, ou até mesmo de concretos interesses políticos do Governo. Assim, a atividade, para ser eficiente, deve sempre estar direcionada para atender aos interesses da coletividade de forma imparcial e independente.

No que diz respeito à *neutralidade*, esta se liga à idéia de eficiência, de acordo com João Baptista Machado, no plano de Justiça. “Nesse sentido o Estado é neutro se, na resolução de qualquer conflito de interesse, assume uma posição valorativa de simultânea e igual consideração de todos os interesses em presença”.<sup>40</sup>

Assim, enquanto a imparcialidade está relacionada à proibição de persecução de interesses privados durante a atividade administrativa eficiente, a neutralidade abrange a função do Estado em determinar as regras sem valoração dos interesses em conflitos, guiando-se pela justiça.

A *transparência* está relacionada com o sentido de eficiência formal da atividade administrativa, ditando que as atividades dos órgãos e agentes públicos devem ser nitidamente visíveis. Nos dizeres de Alexandre de Moraes:

O princípio da eficiência da administração pública pretende o combate à ineficiência formal, inclusive com condutas positivas contra a prática de

<sup>39</sup> MORAES, Alexandre. Op. cit. p. 311.

<sup>40</sup> MACHADO, João Baptista. **Participação e Descentralização: democratização e neutralidade na constituição de 1976**. Coimbra: Almedina, 1982. p. 145.

subornos, corrupção e tráfico de influência. Essa transparência, no intuito de garantir maior eficiência à administração pública, deve ser observada na indicação, nomeação e manutenção de cargos e funções públicas, exigindo-se portanto, a observância tão-somente de fatores objetivos como mérito funcional e competência, vislumbrando-se a eficiência da prestação de serviço e, conseqüentemente, afastando-se qualquer favorecimento ou discriminação.<sup>41</sup>

*A participação e aproximação dos serviços públicos da população* liga-se ao princípio da gestão participativa, que tem origem, por sua vez, no princípio da soberania popular e da democracia representativa previstos no parágrafo único do artigo 1º da Constituição, que pode se traduzir pela idéia da intervenção, nos órgãos de gestão de serviços, de representantes das comunidades em que os serviços públicos estão sendo prestados.

Assim, a Emenda Constitucional 19/98, além de inserir de forma expressa o princípio da eficiência na Constituição Federal, a fim de promover a participação e aproximação dos serviços públicos da população, adicionou ao artigo 37, o parágrafo 3º e seus incisos, que prevê o seguinte:

**§ 3º.** 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 serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

**II** - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre os atos do governo;

**III** - e a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

A *eficácia* pode ser dividida em eficácia formal e material. A formal é verificada no procedimento administrativo, que deve ocorrer livre e desembaraçado, onde a Administração Pública é obrigada a fornecer resposta, ou agir por impulso próprio, diante da questão formulada por um dos administrados. Já a eficácia material, é o adimplemento, pelos entes administrativos, das competências originárias, e cumprimento das obrigações que lhes são próprias.

A *desburocratização*, como característica básica do princípio da eficiência, é combater a burocratização da administração pública, ou seja, é a busca pela legitimação da democracia

---

<sup>41</sup> MORAES, Alexandre. Op. cit. p. 312.

refletida na consecução do interesse da população através da luta pelo fim dos vícios de rotina e demora na resolução dos problemas dos cidadãos.

E, por fim, a *busca pela qualidade*, de acordo com a definição dada pela Secretaria Geral da Presidência, onde:

qualidade de serviço público é, antes de tudo, qualidade de um serviço sem distinção sem distinção se prestada por instituição de caráter público ou privado; busca-se a otimização dos resultados pela aplicação de certa quantidade de recursos e esforços, incluída, no resultado a ser otimizado, primordialmente, a satisfação proporcionada ao consumidor, cliente ou usuário.<sup>42</sup>

#### 4.7. Fiscalização do Princípio da Eficiência

Enquanto norma constitucional expressa, o princípio da eficiência, nas palavras de Alexandre de Moraes:

apresenta-se como o contexto necessário para todas as leis, atos normativos e condutas positivas ou omissivas do Poder Público, servindo de fonte para a declaração de inconstitucionalidade de qualquer manifestação da Administração contrária à sua plena total aplicabilidade.<sup>43</sup>

Assim, por ser o princípio da eficiência norma constitucional expressa, este deve ser respeitado por todo ordenamento jurídico inferior, podendo ser usado, inclusive, para uma eventual ação direta de inconstitucionalidade frente a qualquer lei, ato normativo ou conduta comissiva ou omissiva da Administração Pública.

Ademais, ainda na esfera de atuação do Poder Judiciário na fiscalização e aplicação do princípio da eficiência, o artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição, pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição, impõe a apreciação do Poder Judiciário a qualquer lesão ou

---

<sup>42</sup> Definição constante na Portaria nº 05, de 14-11-1991, do presidente do Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade, secretário geral da Presidência da República.

<sup>43</sup> MORAES, Alexandre de. **A Reforma Administrativa. A Emenda Constitucional 19/98**. 3.Ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 37.

ameaça a direito, incluídos, assim, a defesa dos direitos fundamentais e serviços públicos essenciais previstos pela Carta Magna, prestados direta ou indiretamente pela Administração Pública em favor da sociedade, acarretando a responsabilização das autoridades omissas.

Como vimos, a positivação da eficiência como princípio da Administração Pública abriu portas para o controle judicial da atividade administrativa discricionária. A doutrina e a jurisprudência eram unânimes em afirmar que apenas a legalidade poderia ser alvo de apreciação do Poder Judiciário, enquanto o mérito administrativo era privativo do Poder Executivo. Entretanto, devido a elevação da eficiência à princípio constitucional, a intocabilidade do mérito administrativo pelo Judiciário vem sendo alterada.

Nesse sentido, atuou o Superior Tribunal de Justiça, no seguinte Mandado de Segurança:

ADMINISTRATIVO – MANDADO DE SEGURANÇA – ATO OMISSIVO – AUTORIZAÇÃO – EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE RADIOFUSÃO COMUNITÁRIA – 1. O exercício da atividade administrativa está submetido ao princípio da eficiência, nos termos do art. 37, caput, CF/88. 2. Configura-se ofensiva ao princípio da eficiência a conduta omissiva da autoridade competente, que deixa transcorrer longo lapso temporal sem processar o pedido de autorização de funcionamento de rádio comunitária. 3. Ordem parcialmente concedida.<sup>44</sup>

Observa-se ainda, que a introdução do princípio da eficiência possibilita um reforço na atuação do Ministério Público, eis que, conforme prevê o artigo 129, inciso II, da Constituição Federal, cabe ao Ministério Público, devido a sua função institucional de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados pela Constituição Federal, promover as medidas judiciais e administrativas contra qualquer ato que a confronte, estando também incluídos os atos que confrontem o princípio da eficiência.

Também podemos falar de um controle dos atos administrativos feito pela própria população. Além das garantias constitucionais dispostas no artigo 5<sup>a</sup> da Constituição, a disposição de qualquer cidadão como meio de defesa contra ilegalidade e abuso de poder praticado pelos agentes públicos, e também contra ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, com a Emenda Constitucional 19/98 foram instituídos novos instrumentos voltados para a visão do

---

<sup>44</sup> STJ – MS 7765 – DF, 1<sup>a</sup> S, Rel. Min. Paulo Medina, DJU 14.10.2002.

cidadão administrado como cliente. Estão eles dispostos no artigo 37, parágrafo 3º da Constituição.

Contudo, mais importante ainda, é a fiscalização exercida por parte da própria Administração Pública, que pode, senão deve, desenvolver instrumentos para tornar concreta a aplicação do princípio da eficiência em nível administrativo, estabelecendo, inclusive, sanções administrativas em face de seu desrespeito.

#### **4.8. Exemplos de Aplicabilidade do Princípio da Eficiência na Constituição Federal**

Através da interpretação sistemática da Emenda Constitucional 19/98, que promove o inter-relacionamento de uma norma jurídica com os demais dispositivos inseridos no mesmo contexto, concluímos que a EC 19/98, ao trazer em seu bojo o princípio da eficiência, ocupou-se também de estabelecer alterações e inovações específicas dentro da esfera de atuação da Administração Pública para cristalizar a aplicabilidade do princípio em questão.

Como já foi visto, a EC 19/98 inseriu novas disciplinas em relação à participação do usuário na administração pública, conforme a nova redação dada ao parágrafo 3º do artigo 37, constituindo, inclusive, característica básica do princípio da eficiência, segundo Alexandre de Moraes, a aproximação do serviço público da população.

A maior eficiência encontra-se aplicada no novo parágrafo 8º do artigo 37, que amplia a autonomia administrativa concedida aos órgãos da administração direta e indireta:

**§ 8º.** A autonomia gerencial, 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 (...)

Tratando do tema, Alexandre de Moraes assevera que a inserção de tal dispositivo, acrescentou, ao lado da eficiência, o contrato de gestão. Em suas palavras, a contratualização insere-se como alternativa estatal de prestar serviço público mediante avença entre o poder público e determinada entidade pública da Administração indireta ou de entidades privadas

que atuem paralelamente ao Estado (paraestatais), fixando-se um plano de metas para essa, ao mesmo tempo em que aquele se compromete a assegurar maior autonomia e liberdade gerencial, orçamentária e financeira ao contratado na consecução de seus objetivos.<sup>45</sup>

A nova redação dada ao parágrafo 2º do artigo 39 prevê que “a União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e 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”.

Também em relação às empresas fiscalizadas por agências reguladoras, consoantes os incisos I e V do parágrafo 1º do artigo 173, em sua nova redação dada pela EC 19/98:

**§ 1º.** A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividades 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  
(...)

**V**- os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores

Ademais, no que diz respeito aos consórcios públicos e convênios, de acordo com a nova redação dada ao artigo 241:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

A aplicabilidade da eficiência administrativa se faz presente na possibilidade de perda do cargo pelo servidor público de acordo com o inciso III, do parágrafo 1º, do artigo 41:

**Art. 41.** O servidor público estável só perderá o cargo:

(...)

**III** – mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada a ampla defesa.

---

<sup>45</sup> MORAES, Alexandre. Op. cit. p. 62.



Além disso, a EC 19/98 acrescentou o parágrafo 4º ao artigo 41, com a seguinte redação: “Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade”.

Ainda no tocante à estabilidade do servidor público, acrescentou a possibilidade de perda do referido direito caso não seja cumprido o limite de despesa com o pessoal previsto no artigo 169, parágrafo 4º da Constituição Federal, e disciplinado pela Lei 101, de 2001.

Trataremos a seguir, especificamente, das alterações relacionadas à estabilidade do servidor público.

## **5. A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO**

Diante do exposto até agora no presente trabalho, a reforma administrativa trouxe grandes modificações, não só no que diz respeito ao aspecto estrutural da administração pública, mas também, quanto ao aspecto pessoal, ou seja, à relação jurídica dos servidores públicos com a administração.

Uma das dimensões do princípio da eficiência é a otimização do uso dos meios empregados no exercício do serviço público que, conseqüentemente, implicará a maior satisfatoriedade dos resultados.

Entretanto, em termos de Administração Pública, a qualificação do pessoal corresponde, pelo menos, à esfera mais importante dos chamados “meios empregados no exercício do serviço público”. Isto porque, a qualidade dos agentes públicos, na máquina administrativa, tem maior relevância para a determinação de uma Administração Pública eficiente, do que os aspectos materiais e de infraestrutura.

Dentre as modificações que afetaram diretamente os servidores públicos, temos a flexibilização do conceito da estabilidade do servidor público, através da qual passou a ser admitida a possibilidade de demissão pela insuficiência de desempenho mediante procedimento de avaliação periódica e por excesso de despesa 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)

Ainda, o artigo 41, parágrafo 4º, também inserido no ordenamento jurídico pela mesma Emenda Constitucional, estabelece como condição para a aquisição da estabilidade pelo servidor público, uma avaliação especial de desempenho, obrigatória, por comissão instituída para essa finalidade.

Portanto, não só a inserção do princípio da eficiência pode acarretar a perda do cargo, emprego ou função por motivo de ineficiência, como também, introduziu novas condições, pautadas na eficiência administrativa, para que o servidor público tenha direito à sua estabilidade.

## **5.1. Servidores Públicos**

A estabilidade do servidor público é, de acordo com um entendimento tradicional, o direito do servidor de permanecer trabalhando no serviço público, salvo a ocorrência de situações anteriormente previstas em lei.

Assim, sendo o servidor público o beneficiário do direito à estabilidade, cumpre esclarecer certos pontos sobre seu conceito, que encontra divergência tanto na doutrina, quanto no próprio texto legal, a fim de se estabelecer qual a espécie de servidor público

(considerando o sentido amplo da expressão “servidor público”) é, de fato, beneficiada com tal privilégio.

No entanto, não é possível chegar a uma noção precisa do termo “servidor público” sem abordar antes o gênero do qual ele é espécie. Sobre a questão, afirmou Celso Antônio Bandeira de Mello:

é a partir da noção de agente público e deduções de suas espécies que se pode identificar com rigor a categoria ‘servidor público’, suas espécies e dentre elas a de ‘funcionário público’, extremando-as com nitidez das demais, o que é de suma importância no Direito Administrativo.<sup>46</sup>

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, a expressão “agentes públicos” tem sentido amplo, e significa “o conjunto de pessoas que, a qualquer título, exercem uma função pública como prepostos do Estado. Essa função, é mister que se diga, pode ser remunerada ou gratuita, definitiva ou transitória, política ou jurídica.”<sup>47</sup>

Completa Maria Sylvia Zanella Di Pietro que “agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta”.<sup>48</sup>

De acordo com a mesma autora, perante a Constituição de 1988, com as alterações introduzidas pela EC 19/98, pode-se dizer que os agentes públicos foram desmembrados em quatro categorias, a saber: agentes políticos, servidores públicos, militares e particulares em colaboração com o Poder Público.<sup>49</sup>

Ocorre que, a partir da Constituição de 1988, o termo “servidor público” passou a ser utilizado em sentido bastante amplo, sendo subdividido, pela doutrina prevalente, em uma série de categorias.

Permanecendo com o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, são servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos. Tal categoria compreende: (i) os servidores estatutários, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos; (ii) os empregados públicos, contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de empregos públicos; e (iii) os servidores temporários, contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de

<sup>46</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Regime dos Servidores da Administração Direta e Indireta**. 3. Ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p.12-13.

<sup>47</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17. Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. p. 511.

<sup>48</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit. p. 443

<sup>49</sup> Idem.

excepcional interesse público (artigo 37, inciso IX, da Constituição), que exercem função, sem estarem vinculados a cargo ou emprego público.<sup>50</sup>

Já de acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, a classificação dos servidores públicos se faz nas seguintes espécies: (i) servidores titulares de cargos públicos no Estado, 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 Poder Legislativo; e (ii) servidores empregados das pessoas supra-referidas.<sup>51</sup>

Cumprе ressaltar o entendimento do renomado doutrinador Helly Lopes Meireles<sup>52</sup>, assim como José dos Santos Carvalho Filho<sup>53</sup>, que não consideram como servidor público os empregados das entidades privadas da Administração Indireta, caso das empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado.

Embora nem a doutrina, nem a própria legislação tenha chegado a uma conceituação unânime sobre o termo “servidor público”, cumpre esclarecer que, no tocante ao benefício da estabilidade, seus destinatários são os servidores estatutários e os empregados públicos que se tornaram estáveis por força do artigo 19 do ADCT, que considerou estáveis todos os servidores públicos civis federais, estaduais, distritais e municipais, da Administração Direta ou Indireta, que estivessem em exercício há pelo menos cinco anos na data da promulgação da Carta e que não tivessem sido admitidos na forma estabelecida pelo artigo 37 da Constituição Federal.

Para José dos Santos Carvalho Filho, essa forma de garantia é denominada estabilização, e alcançou todos aqueles servidores que exercessem suas funções com caráter permanente.<sup>54</sup>

## 5.2. Estabilidade: Conceito e Fundamentos

---

<sup>50</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit. p. 446

<sup>51</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 20. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 170-180.

<sup>52</sup> MEIRELLES, Helly Lopes. Op. cit. p. 359.

<sup>53</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit. p. 515.

<sup>54</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit. p. 572.

Sob um prisma individualista, a estabilidade existe em função do servidor público, para garantir uma maior segurança em seu trabalho, mas também em função da coletividade, na medida em que o servidor exerce o seu trabalho com mais garantias, tendo mais tranqüilidade para prestar um serviço de melhor qualidade à comunidade.

O conceito de estabilidade sofreu inúmeras alterações com o decorrer dos anos, vez que a maioria dos doutrinadores, para chegarem ao conceito do instituto, inclui os requisitos que a lei passava a considerar essenciais para a aquisição desse direito pelo servidor público. Tais requisitos, no entanto, sofreram modificações conforme o jogo de forças políticas imbuídas de interesses e objetivos pessoais daqueles que detêm o poder.<sup>55</sup>

De acordo com Maurício Antonio Ribeiro Lopes, “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”<sup>56</sup>

Carmen Lúcia Antunes Rocha, de forma bastante clara, ensina: “A estabilidade é uma propriedade jurídica do elo jurídico que ata a pessoa estatal ao servidor titular do cargo público de provimento efetivo”<sup>57</sup>. A autora ainda completa que a estabilidade não cimeta, definitivamente, o vínculo; antes, protege-o, sem impedir a sua extinção se e quando ocorrerem as situações previstas em lei e após o cumprimento do devido processo legal.

Para José dos Santos Carvalho Filho:

Estabilidade é o direito outorgado ao servidor estatutário, nomeado em virtude de concurso público, de permanecer no serviço público após três anos de efetivo exercício, como passou a determinar a EC nº 19/98, que alterou o art. 41 da CF, pelo qual anteriormente era exigido o prazo de apenas dois anos.<sup>58</sup>

Para se chegar a um entendimento mais completo do conceito de estabilidade, passamos a analisar o seu fundamento, ou seja, a razão, a justificativa, o motivo de sua existência.

Em um primeiro momento, a estabilidade tem como razão a garantia da qualidade do serviço prestado pela burocracia estatal democrática, impessoal e permanente. É a

---

<sup>55</sup> COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor Público**. 1. Ed. Curitiba: Juruá, 2008. p. 80.

<sup>56</sup> LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. **Comentários à Reforma Administrativa**. São Paulo: RT, 1998. p. 150.

<sup>57</sup> ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999. p.249-250

<sup>58</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit. p. 571.

combinação do profissionalismo que deve predominar no serviço público, com o princípio da impessoalidade, ou seja, o impedimento do personalismo da Administração Pública.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, referindo-se ao servidor público de uma maneira geral, toda proteção que é conferida ao servidor público civil é conferida, sobretudo, em atenção ao interesse público. Quando se garante o servidor, garantem-se as indispensáveis impessoalidade e lisura na condução administrativa da coisa pública.<sup>59</sup>

Ainda, a estabilidade tem como fundamento o impedimento de que a atividade pública se desvincule de sua finalidade e se transforme em um meio de instrumento daquele que detém o poder político, evitando qualquer favoritismo, e, conseqüentemente, a ocupação temporária dos cargos de direção da coisa pública.

Desta forma, a justificativa de existência do direito de estabilidade do servidor público está no interesse público, uma vez que, para ser imparcial, eficaz e de qualidade, o serviço deve ser prestado por um quadro de pessoal eficiente.

### **5.3. Requisitos de Aquisição da Estabilidade**

Para se obter o direito à estabilidade, o servidor deverá atender a algumas condições: ter se submetido a concurso público, ter sido nomeado para cargo de provimento efetivo, contar, no mínimo, três anos de efetivo exercício e ser aprovado em avaliação especial de desempenho.

Tem-se através do concurso público o meio de acesso a cargos e empregos públicos. Com bastante pertinência, Carmen Lúcia Antunes Rocha discorre sobre a relação existente entre o princípio democrático e o acesso aos cargos públicos quando afirma que, já que o poder democrático é titularizado legitimamente pelo povo, confere-se a este o direito de participar ativamente de seu desempenho. Dispõe a autora que, através da titularização dos cargos públicos, o administrado age diretamente no exercício do poder, transformando-se em

---

<sup>59</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Regime dos Servidores da Administração Direta e Indireta**. 3. Ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 89

parte da estrutura administrativa e gestor do direito da coisa pública, em nome de todos os que formam a sociedade estatal.<sup>60</sup>

José Cretella Júnior entende o concurso público como sendo:

Uma série complexa de procedimentos para apurar 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..<sup>61</sup>

Outro requisito para a aquisição da estabilidade é o estágio probatório, embora este não se encontre expresso no texto constitucional, e sim sob os dizeres “são estáveis após três anos de efetivo exercício”.

O estágio probatório configura-se através de um lapso temporal durante o qual o servidor está em exercício, e há uma constante vigilância da Administração Pública para a verificação das condições e capacidade do servidor para exercer o cargo.

Segundo Hely Lopes Meirelles:

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.).<sup>62</sup>

Como visto, a aprovação no estado probatório acarreta a estabilidade do servidor público. Entretanto, sendo reprovado, se o servidor já for estável no serviço público, será reconduzido ao cargo ocupado anteriormente ou aproveitado em outro. Já se o servidor não for estável, será exonerado.

O servidor público, durante o estado probatório, não tem direito à estabilidade. No entanto, caso reste comprovado que este não reúne as condições mínimas para a permanência no cargo, sua exclusão deve ser processada com processo administrativo onde lhe seja possibilitado o direito de defender-se das conclusões firmadas pelos órgãos competentes.

Nesse sentido, entendeu o Superior Tribunal de Justiça:

---

<sup>60</sup> ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Op. cit. p. 251-252.

<sup>61</sup> CRETILLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p.460.

<sup>62</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit. p. 383-384.

É certo que a jurisprudência hoje assentada nesta Colenda Corte consagra o entendimento de que, durante o estágio probatório, o servidor público não possui a garantia da estabilidade no serviço público, podendo ser exonerado, desde que não demonstre os requisitos próprios para o exercício da função pública, tais como idoneidade moral, aptidão, disciplina, assiduidade, eficiência e outros, por mera investigação sumária. Todavia, é de ressaltar que o pensamento expresso no verbete da Súmula nº 473, do Supremo Tribunal Federal, deve ser concebido com certa ponderação, pois, ainda que a Administração Pública tenha o poder de anular seus próprios atos, de ofício, quando eivados de ilegalidade, deve, no entanto, examinar as circunstâncias e conseqüências, com observância dos requisitos formais e de conteúdo. Dentro dessa visão, tem-se que a exoneração do servidor público concursado e nomeado para cargo efetivo, mesmo no curso do estágio probatório, deve ser efetuado com observância do devido processo legal e do princípio da ampla defesa, não podendo a Administração, ad nutum, anular concurso público realizado, desconsiderando o ato de posse de candidatos aprovados, sem a instauração do procedimento administrativo próprio<sup>63</sup>

A final, sumulou o Supremo Tribunal Federal: “funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade” (Súmula nº 21 do STF).

Entre as modificações trazidas pela EC 19/98 para enrijecer o acesso ao direito à estabilidade, está o aumento do período do estágio probatório de dois para três anos.

Todavia, o artigo 28 da EC 19/98 resguardou a estabilidade, no prazo anterior de dois anos, aos servidores que, a época da promulgação da Emenda, não tinham ainda alcançado o prazo estipulado. Desta forma, o novo prazo de três anos apenas passou a incidir sobre os servidores que ingressaram no serviço público após 5 de junho de 1998. O mesmo artigo impôs a esses servidores a dependência, também da avaliação de especial de desempenho.

A avaliação de desempenho, o próximo requisito a ser tratado para a aquisição da estabilidade, tem ligação direta com o estágio probatório, já que é caracterizada como o procedimento formal e individualizado daquilo que já se fazia (ou, pelo menos, deveria se fazer), durante o próprio estágio probatório.

A Constituição, no parágrafo 4º do artigo 41, estipulou que para ter direito à estabilidade, o servidor deverá ser aprovado em uma avaliação especial de desempenho por uma comissão instituída para esta finalidade.

---

<sup>63</sup> STJ, *Resp nº 162.424-ES, 6ª Turma., Rel. Min. Vicente Leal.*



Contudo, dependendo da situação, pode-se existir um aparente conflito de normas entre o cumprimento do requisito temporal (artigo 41, *caput*), e a aprovação por comissão de avaliação, que, de acordo com José dos Santos Carvalho Filho, “deverá ser resolvido pela ponderação dos interesses tutelados pelas citadas regras”. Continua o autor:

Caso a Administração não institua a comissão ou esta retarde sua decisão para após o prazo de três anos, deverá considerar-se que o servidor, cumprido o prazo, terá adquirido a estabilidade, mesmo sem a avaliação da comissão. É que a norma da avaliação funcional por comissão especial foi criada em favor da Administração, de modo que, se esta não concretiza a faculdade constitucional, deve entender-se que tacitamente avaliou o servidor de forma positiva. O que não se pode é prejudicar o servidor, que já cumpriu integralmente o período de estágio, pela inércia ou ineficiência dos órgãos administrativos.<sup>64</sup>

Este entendimento, inclusive, já foi acertado pelo Supremo Tribunal Federal, ao decidir que a ausência de avaliação de desempenho não afasta a presunção de estabilidade do cargo.<sup>65</sup>

Conforme se depreende da leitura do *caput* do art. 41 da Constituição Federal, é necessário também para que o servidor adquira estabilidade, que haja nomeação válida do servidor para provimento em cargo público de provimento efetivo.

A expressão “cargo de provimento efetivo” trazida no referido dispositivo, pôs fim ao entendimento defendido por alguns doutrinadores de que os servidores celetistas, quando contratados mediante concurso público, também seriam beneficiários da estabilidade.

É importante abordar, brevemente, o conceito de cargos públicos, para que não seja confundido com os demais vínculos de trabalho com o poder público, como a função pública ou o emprego público.

Nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Cargos são as mais simples e indivisíveis unidades de competência a serem expressadas por um agente, previstas em número certo, com denominação própria, retribuídas por pessoas jurídicas de direito público e criadas por lei.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit. p. 571.

<sup>65</sup> STF, MS nº 24.543 – DF, Rel. Min. Carlos Velloso.

<sup>66</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 20. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 182.

Os cargos, no entanto, podem ser classificados como de provimento efetivo ou de provimento em comissão. O cargo de provimento efetivo é aquele que tem como pressuposto a permanência e continuidade de quem o ocupa, enquanto o cargo em comissão, também chamado de cargo em confiança, é de ocupação temporária, já que pressupõe a confiança da autoridade administrativa que nomeou o agente público.

Assim, um servidor que, após aprovação em concurso, é investido em cargo efetivo, tem efetividade, e esta nasce no momento em que o servidor toma posse e completa a relação estatutária. Durante o estágio probatório, continua tendo efetividade, embora só venha adquirir a estabilidade ao seu fim. Desta forma, os institutos da efetividade e da estabilidade não se confundem.

José dos Santos Carvalho Filho faz ainda questão de destacar que, a estabilidade é um instituto relacionado ao serviço, e não ao cargo. Ou seja, se o servidor já adquiriu sua estabilidade no serviço público ocupando um cargo determinado, não precisará de novo estágio probatório caso seja promovido. O mesmo não ocorrerá se vier a se habilitar em um cargo de natureza e carreira diversa, onde para adquirir a estabilidade, deverá se sujeitar a novo estágio probatório.<sup>67</sup>

Abordados todos os requisitos para a aquisição da estabilidade pelo servidor público, cumpre ressaltar que nenhum dos requisitos pode ser considerado individualmente. Ou seja, é necessária a presença de todos os requisitos em conjunto, que o servidor tenha sido aprovado em concurso público, que, com nomeação válida, ocupe cargo efetivo, que tenha transcorrido o estágio probatório de três anos e que seja aprovado em avaliação especial de desempenho, promovida por comissão instituída para esta finalidade.

#### **5.4. Causas de Perda da Estabilidade do Servidor Público**

O princípio da eficiência trouxe modificações às possibilidades de perda do cargo público, não apenas pela inserção de novos pressupostos de perda, mas principalmente pela tentativa de mudar a mentalidade de todo o conceito do exercício da Administração Pública.

---

<sup>67</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit. p. 571.

Em relação aos requisitos de aquisição da estabilidade, houve um enrijecimento, ou seja, aumentaram-se as dificuldades para adquirir-se o direito não só em termos de números (criação de novas exigências) como também em termos de tempo. Onde entra então o termo “flexibilização” utilizado pelos doutrinadores em relação às modificações ocorridas na estabilidade do servidor público ocasionadas pela reforma administrativa?

Ocorre que, o termo “flexibilização da estabilidade” foi empregado em relação à perda desse direito, pois, devido às alterações, ficou muito mais fácil de se perdê-lo, ou seja, houve um aumento nas possibilidades de perda do direito a estabilidade.

A primeira possibilidade de perda da estabilidade prevista na Constituição Federal, é em virtude de sentença judicial transitada em julgado (artigo 41, parágrafo 1º, inciso I, da Constituição).

De acordo com o parágrafo 1º do artigo 162 do Código de Processo Civil, o termo sentença “é o ato pelo qual o juiz põe termo ao processo, decidindo ou não o mérito da causa”. Para Humberto Theodoro Junior, a coisa julgada corresponde a uma qualidade que a sentença passa a ter a partir de determinado momento processual; esta qualidade é representada pela imutabilidade do julgado e de seus efeitos.<sup>68</sup>

Assim, a primeira possibilidade de perda da estabilidade decorre de sentença judicial transitada em julgado, que resulta dos efeitos da sentença penal condenatória. Esta será decretada sempre que se verificar uma das situações previstas no artigo 92 do Código Penal brasileiro, onde a perda do cargo, função pública ou mandato eletivo decorrerá da aplicação de pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a administração pública; ou, ainda, quando for aplicada pena privativa de liberdade por tempo superior a quatro anos nos demais casos.

A segunda modalidade de perda da estabilidade está disposta no inciso II, do artigo 41, parágrafo 1º da Constituição. Trata-se da perda da estabilidade mediante o próprio processo administrativo em que seja assegurada a ampla defesa.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o termo “processo administrativo” pode ser utilizado em quatro sentidos diferentes. No sentido em que se enquadra o referido dispositivo,

---

<sup>68</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**, v.1. 11. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993. p. 519-521.

o termo é empregado como sinônimo de processo disciplinar, através do qual se apuram infrações administrativas e se punem os infratores.<sup>69</sup>

Segundo o artigo 146 da Lei 8.112/90, é obrigatória a instauração de processo administrativo disciplinar sempre que o ilícito praticado pelo servidor seja passível de sofrer as seguintes penalidades: suspensão por mais de 30 dias, demissão, cassação de aposentadoria, disponibilidade, ou destituição de cargo em comissão.

O artigo 41, parágrafo 1º, inciso II dispõe sobre a perda do cargo pelo servidor público que já era estável, portanto, trata-se de demissão, que tem como condição indisponível a existência de processo administrativo em que seja assegurada a ampla defesa.

É importante esclarecer, que o fato praticado pelo servidor público poderá ser passível de punição na esfera administrativa e penal (a esfera civil não foi citada pela falta do caráter de sanção na reparação do dano patrimonial). Para isso, basta que a infração prevista pela Lei 8.112/90, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, também esteja tipificada em algum diploma penal.

Nesse sentido, observa Alexandre de Moraes que o ordenamento jurídico nacional reconhece a total independência das esferas administrativa e penal, processo que se estende da apuração do fato desencadeador da demissão público à sua punição. Concluindo, ainda afirma que o servidor estável já pode ser demitido, finalizado o processo administrativo, mesmo que ainda esteja em curso a ação penal fundada no mesmo fato, desde que tenha lhe sido assegurada a ampla defesa.<sup>70</sup>

A terceira modalidade de perda da estabilidade não estava prevista no texto constitucional de 1988. A avaliação periódica do servidor público para a verificação do seu desempenho como possível perda da estabilidade. Esta modalidade foi introduzida à Carta Magna pela Emenda Constitucional 19/98, e está disposta no inciso III, do parágrafo 1º do artigo 41.

Nota-se que a avaliação de desempenho é um procedimento presente no instituto da estabilidade tanto como requisito de aquisição, como ensejador de perda da mesma, caso o servidor seja reprovado na avaliação.

---

<sup>69</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Op. cit. p. 406-407

<sup>70</sup> MORAES, Alexandre de. Op. cit. p. 71.

Cumpra ressaltar que esse dispositivo não é auto-aplicável: o texto constitucional prevê expressamente a necessidade de lei complementar para regulamentar o procedimento de avaliação periódica.

Ainda, a EC 19/98, materializando o propósito do constituinte reformador de flexibilizar a estabilidade do servidor público, inseriu mais uma possibilidade de perda do cargo pelo servidor público, esta, no entanto, sem ter o servidor contribuído em nada para a configuração da situação. Trata-se da perda da estabilidade por descumprimento do limite de despesa com pessoal, previsto no artigo 169, parágrafo 4º, da Constituição Federal:

**Art. 169.** A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

(...)

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

**I** – redução em pelo menos 20 por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

**II** – exoneração dos servidores não estáveis

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

Assim, se mesmo após a adoção das medidas preliminares de saneamento das despesas com pessoal, ativo e inativo, essas continuarem acima do estabelecido pela lei complementar, é prevista pela Constituição a possibilidade da exoneração do servidor público estável. Esta, no entanto, deverá ser feita através de ato normativo motivado emitido por cada um dos poderes, em que seja especificado a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal .

Em relação a essa quarta modalidade de perda da estabilidade, o poder constituinte derivado estabeleceu uma indenização equivalente a um mês de salário por ano de serviço (parágrafo 5º do artigo 169), e, além disso, o cargo será extinto, vedando-se a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais pelo prazo de quatro anos (parágrafo 6º do mesmo artigo).

A Lei Complementar a que se refere o dispositivo acima é a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101 de 2000). Tal lei traz, em seu artigo 18, *caput*, os tipos de despesas dos entes federados que são consideradas, para efeito de somatório, para o cumprimento do limite previsto. São elas: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Desta forma, somente é excluído do conceito de despesas totais com pessoal, as obrigações relativas a indenizações por demissões, inclusive gastos com incentivos à demissão voluntária.

O artigo 19 da mesma lei dispõe que o limite previsto para gasto com despesa total de pessoal não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida de 50% para União, e 60% os Estados e Municípios.

Já os critérios para a perda de cargo público por excesso de despesa estão definidos na Lei nº 9801 de 1999. Observando a impessoalidade da Administração Pública, o critério geral para a identificação dos servidores estáveis deverá observar: menor tempo de serviço público, maior remuneração e menor idade.

É de suma importância ressaltar, que a Emenda Constitucional 19/98, após inserir as duas novas causas de perda da estabilidade, privilegiou uma certa categoria de servidor público em relação a essas novas possibilidades de perda. Dispõe o texto constitucional:

**Art. 247.** As leis previstas no inciso III do §1<sup>a</sup> do art. 41 e no §7<sup>o</sup> do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.

Assim, torna-se fundamental definir quais são as carreiras típicas de Estado, cujos componentes são aqueles que exercem as atividades exclusivas de Estado. Tal definição não é trazida, no entanto, pelo texto constitucional.

De acordo com Nelson Marconi, as atividades exclusivas de Estado são aquelas sobre as quais o Estado tem exclusividade, exerce o monopólio na sua execução, ou seja, são aquelas sobre as quais o Estado exerce seu poder de legislar, punir, tributar, fiscalizar, regulamentar, garantir a estabilidade, regular os monopólios, os setores privatizados e concessão de serviços.

As atividades não exclusivas seriam, portanto, aquelas em que o Estado se submete à concorrência da iniciativa privada, mas tem certo interesse em continuar influenciando.

O mesmo autor ainda afirma que o fortalecimento do conceito de atividades exclusivas do Estado decorre do pensamento neoliberal de diminuição do tamanho do Estado. Nessa nova realidade, é indispensável estabelecer as atividades que permanecerão sendo realizadas diretamente pelos servidores públicos e aquelas que receberão apenas financiamento público porém não serão exercidas pelos órgãos estatais.<sup>71</sup>

A Lei nº 9.801 de 1999, em seu artigo 3º, trata das proteções especiais quando a perda do cargo referir-se a servidores que desenvolvam atividades típicas do Estado. Limita-se em no máximo 30% a redução do número de servidores que desenvolvam atividades exclusivas de Estado em cada ato, exigindo-se, para tanto, seja preliminarmente atingido o percentual de 30% nos demais cargos.

Deve-se esclarecer a confusão existente entre o instituto da exoneração e da demissão. Ambos ensejam na extinção do vínculo estatutário do servidor público, resultando na vacância dos cargos. Porém, enquanto a demissão possui caráter sancionador, e pode ser aplicada, ao estável ou instável, desde que o servidor cometa infração disciplinar grave, a exoneração é a dispensa do servidor por interesse deste ou da Administração, não havendo qualquer sentido punitivo.

Como decorrência do instituto da estabilidade, são constituídos os direitos à reintegração, à disponibilidade e ao aproveitamento (artigo 41, parágrafos 2º e 3º da Constituição). A reintegração nada mais é do que o reingresso do servidor demitido, quando a sua demissão é invalidada por sentença judicial, e o eventual ocupante da vaga, se estável, será reconduzido ao cargo de origem (sem direito à indenização), aproveitado em outro cargo, ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço. A disponibilidade é a garantia de inatividade remunerada, assegurada ao servidor estável, em caso de ser extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade. E, por fim, o aproveitamento é

---

<sup>71</sup> MARCONI, Nelson. **O Fortalecimento das Carreiras Típicas de Estado**. In PETRUCCI, Vera e SCHARWZ, Leticia (Org.), **Administração Pública Gerencial: a Reforma de 1995**, Brasília, 1999, p. 242-243

o reingresso, no serviço público, do servidor em disponibilidade, quando haja cargo vago de natureza e vencimento compatíveis com o anteriormente por ele ocupado.

### 5.5. A Estabilidade e o Direito Adquirido

Após a análise dos efeitos causados pela Emenda Constitucional nº19/98 ao instituto da estabilidade pergunta-se se é possível o servidor público estável permanecer no cargo sem ser atingido pelas novas modalidades de perda da estabilidade, ou melhor, tem o servidor público direito adquirido à estabilidade nos moldes em que esta foi adquirida?

O direito adquirido do servidor público frente à emenda constitucional é uma questão discutida há muito tempo na doutrina, embora a jurisprudência, sobretudo o Supremo Tribunal Federal, já tenha definido sua posição. Sem o objetivo de exaurir o assunto, faremos, nesse trabalho, uma breve análise da questão.

A polêmica existente entre o direito adquirido e a estabilidade gira em torno de dois institutos principais: o direito adquirido e o regime jurídico administrativo. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, esta bipolaridade não é particularidade do direito adquirido do servidor à estabilidade, mas sim inerente ao próprio direito administrativo, que nasceu e desenvolveu-se baseado em duas correntes antagônicas: a proteção dos direitos individuais frente ao Estado e a necessidade de satisfação dos interesses coletivos.<sup>72</sup>

Antes de trazer o conceito que a doutrina tem atribuído ao direito adquirido, abordaremos a noção de lei, tempo e direito, de cuja inter-relação provém o direito adquirido. O direito só existe se existir uma lei anterior que o garanta e determine sua exigência. Por sua vez, a lei atua em um período de tempo determinado. Isso ocorre porque os fatos sociais disciplinados pelo direito, estão em constante mudança.<sup>73</sup>

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, a figura do direito adquirido surge dos acontecimentos que nasceram no passado mas não estão juridicamente finalizados, ou seja,

---

<sup>72</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit. p. 59

<sup>73</sup> SILVA, Zélio Furtado da. **Direito Adquirido**. São Paulo: Editora de Direito 2000. p.179.



aqueles cujos requisitos para aquisição já se realizaram no passado, mas não houve ainda o gozo, o desfrute deste direito. Para este autor:

O direito adquirido é uma blindagem. É o encasulamento de um direito que segue e seguirá sempre envolucrado pela lei do tempo de sua constituição, de tal sorte que estará, a qualquer época, protegido por aquela mesma lei e por isso infenso a novas disposições legais que poderiam afeta-los.<sup>74</sup>

Em relação à função do direito adquirido, Paulo Modesto defende que é função própria do direito adquirido garantir, através do tempo, a permanência das conseqüências jurídicas de normas que foram modificadas pelo tempo. Assim, o direito adquirido serve para garantir a segurança jurídica.

Sobre a segurança jurídica, José Afonso da Silva aponta como uma relevante condição de sua existência a certeza, embora não absoluta, de que os indivíduos têm de que as relações efetivadas sob a regulamentação de uma norma jurídica devem continuar, mesmo quando tal norma seja revogada.<sup>75</sup>

Apesar do texto constitucional não conceituar o direito adquirido, uma das principais controvérsias a respeito desse instituto é relacionada à natureza da lei que ele se confrontará.

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, assegura o direito adquirido, nos seguintes termos:

**XXXVI** – A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Desta forma, o centro da polêmica reside na interpretação que deve ser dada ao termo “lei” do inciso acima. Ao se entender o termo em seu sentido amplo, como sendo toda norma jurídica escrita e emanada do poder do Estado, estão incluídas nesse conceito resoluções, decretos legislativos, medidas provisórias, leis delegadas, leis ordinárias, leis complementares e emendas à Constituição. Por outro lado, se optarmos pelo sentido estrito deste vocábulo, o termo “lei” apenas corresponderá às normas jurídicas elaboradas pelo Poder Legislativo e

<sup>74</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Reforma Administrativa e Direito Adquirido**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, n.211, jan/mar, 1998. p. 80

<sup>75</sup> SILVA, José Afonso da. **Reforma Constitucional e Direito Adquirido**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, n.213, jul/set, 1998. p.122.

sancionada pelo Poder Executivo, não englobando, portanto, resoluções, decretos legislativos e emendas constitucionais.

A doutrina dominante posiciona-se no sentido de inexistência de direito adquirido frente à Constituição, assim como a jurisprudência. Inúmeros argumentos existem nesse sentido, dentre eles, Ayres Britto e Pontes Filho citam Kelsen, afirmando que “a Constituição originalmente posta é o começo lógico de toda a normatividade jurídico-positiva de um Estado soberano”.<sup>76</sup>

Pacífico também é o entendimento de que o direito adquirido está totalmente garantido, caso venha a ser confrontado com uma norma infraconstitucional posterior. Isto é justificado pela própria disposição das normas no ordenamento jurídico, onde a Constituição é a lei máxima, e como é ela que defende o respeito ao direito adquirido, esta defesa é hierarquicamente superior à qualquer agressão por parte das demais normas do ordenamento.

A questão torna-se polêmica na medida em que haja a aquisição de determinado direito que teve por base uma ordem jurídica revogada por um novo texto constitucional que não previu a aquisição deste direito. No entanto, tais controvérsias estão presentes apenas no âmbito da doutrina, pois a jurisprudência nacional, sobretudo a dos tribunais superiores, é quase unânime em não aceitar o direito adquirido quando se trata de confronto entre este e emenda constitucional.

O Supremo Tribunal Federal tem optado por interpretar o termo “lei”, presente no art. 5º, inciso XXXVI da Constituição, em seu sentido estrito, referindo-se apenas às normas infraconstitucionais. Neste sentido, o voto proferido pelo Min. Bilac Pinto no RE nº 82.881, em 1976:

O reconhecimento de direito adquirido em matéria estatutária contraria a sistemática de direito administrativo. Tenho sido intransigente na inadmissão do direito adquirido nas relações estatutárias entre o servidor – ativo e inativo – e as pessoas jurídicas de direito público interno, porque a extensão deste instituto ao regime estatutário colocará a administração pública na impossibilidade de empreender reformas nos seus quadros

Por fim, entre os autores que se posicionam contrariamente ao Supremo, observa Afonso da Silva que não resta dúvida que o disposto no inciso XXXVI do artigo 5º da Constituição Federal, constitui uma típica garantia individual, segundo a qual a lei não pode

---

<sup>76</sup> BRITTO, Carlos Ayres e PONTES FILHO, Valmir. **Direito Adquirido Contra Emendas Constitucionais**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, n.202, out/dez, 1995. p.75.

prejudicar o direito adquirido, portanto é argumento irretorquível defender que a reforma constitucional não pode violar direito adquirido por se tratar de uma garantia individual.<sup>77</sup>

## 6. CONCLUSÃO

O presente estudo dedicou-se à análise do princípio da eficiência, inserido no ordenamento jurídico brasileiro através da Emenda Constitucional 19/98, agregando-se ao rol de princípios norteadores de toda a Administração Pública, ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Diante das mudanças decorrentes do fenômeno da globalização, o mundo passa a ser regido pela teoria neoliberal, onde os interesses econômicos desconhecem limites ou fronteiras. Com a necessidade de adaptar-se a essa nova ordem mundial, o Estado brasileiro realiza uma reforma no seu tradicional modelo burocrático de Administração, visando a incorporar o modelo de Administração Gerencial. Ao invés de concentrar as atividades em

---

<sup>77</sup> SILVA, Afonso da. Op. cit. p. 130.

suas mãos, o Estado transfere tais atividades à esfera privada, retendo para si o papel de controle e fiscalização.

Uma das bases da Administração Pública Gerencial é a preocupação com a qualidade dos resultados através do aperfeiçoamento da prestação de serviço, e conseqüentemente, maior satisfação do cidadão-cliente. Dentro desse cenário, a eficiência veio estampada na chamada Reforma Administrativa.

No campo jurídico, a palavra *eficiência* deve ser interpretada em seu sentido comum, qual seja, como sinônimo de *eficácia*. Assim, o princípio da eficiência da Administração Pública promove a busca pela maior satisfação tanto no procedimento utilizado para a prestação do serviço público, quanto a qualidade do resultado produzido.

Entretanto, a inclusão da eficiência como princípio setorial da Administração Pública, expresso no caput do artigo 37 da Constituição Federal, não é, por si só, fato inovador no ordenamento jurídico pátrio. Inúmeros diplomas normativos anteriores à Emenda Constitucional 19/98 já exigiam dos agentes administrativos a eficiência em sua prestação de serviço. Desta forma, a elevação da eficiência ao patamar de princípio constitucional teve o objetivo de fortalecer a idéia de uma Administração Pública mais eficiente, valorizar um preceito fundamental que não vinha sendo cumprido.

Tratando-se do aperfeiçoamento da atuação da Administração Pública, mais importante do que os meios materiais e de infraestrutura, é a qualificação do serviço prestado pelos servidores públicos. Por isso, o princípio da eficiência, a fim de concretizar sua aplicabilidade, instituiu diversas alterações que afetaram diretamente tal categoria.

Dentre essas alterações, encontra-se o direito do servidor público à estabilidade, que tem como fundamento a garantia da qualidade do serviço prestado pela burocracia estatal, sendo ele democrático, impessoal e permanente.

A Emenda Constitucional 19/98 incluiu como novo requisito à aquisição da estabilidade o parágrafo 4º ao artigo 41 da Constituição, que impõe ao servidor público a necessidade de aprovação em avaliação especial de desempenho por uma comissão instituída para esta finalidade para que este tenha direito à estabilidade. Ademais, aumentou o tempo do estado probatório de dois para três anos.

Ainda, como forma de flexibilização de tal direito, acrescentou novas possibilidades de perda. O inciso III do artigo 41 da Constituição, também conseqüente da Reforma Administrativa afirma que o servidor público estável poderá perder o cargo mediante

procedimento de avaliação periódica de desempenho, assegurada a ampla defesa. Já o parágrafo 4º do artigo 169 da Constituição prevê nova modalidade decorrente do excesso de despesas, na forma da Lei Complementar 101/00.

Resta clara a relação de tais modificações com o princípio da eficiência. Submeter o servidor público a avaliações de desempenho como requisito de aquisição de sua estabilidade no serviço público, assim como possibilidade de perda do cargo, é exigir do servidor maior eficiência em sua atuação.

Desta forma, as alterações trazidas pela Emenda Constitucional 19/98 têm como objetivo possibilitar a implantação do modelo gerencial de Administração Pública, que tem, por sua vez, como um dos seus fundamentos a busca pela maior satisfatoriedade do cidadão-cliente, representada, juridicamente, pela inserção do princípio constitucional da eficiência.

## **7. REFERÊNCIAS**

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Princípios Constitucionais do Processo Administrativo Disciplinar**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 20. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Regime dos Servidores da Administração Direta e Indireta**. 3. Ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Reforma Administrativa e Direito Adquirido**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, n.211, jan/mar, 1998.

BRITTO, Carlos Ayres e PONTES FILHO, Valmir. **Direito Adquirido Contra Emendas Constitucionais**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, n.202, out/dez, 1995.

CALHAO, Antônio Ernani Pedroso. **O Princípio da Eficiência Administrativa na Justiça**. 1. Ed. São Paulo: RCS, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**, 5 ed. rev. e aum. Coimbra: Almedina, 1992.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17. Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007

COSTODIO FILHO, Ubirajara. **Emenda Constitucional 19/98 e o Princípio da Eficiência na Administração Pública**. In : Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 27, abr./jul. 1999.

COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor Público**. 1. Ed. Curitiba: Juruá, 2008.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. Ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Uma nova administração pública**. Palestra proferida no XXI Congresso Brasileiro de Direito Constitucional, realizado em São Paulo, no período de 24 a 26 de maio de 2000

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de Princípios Constitucionais**. 1. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do Direito: técnica, decisão e dominação**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 1994.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 33. Ed. São Paulo: Saraiva, 2007

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. 1. Ed. São Paulo: Dialética, 1997.

LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. **Comentários à Reforma Administrativa**. São Paulo: RT, 1998.

MACHADO, João Baptista. **Participação e Descentralização: democratização e neutralidade na constituição de 1976**. Coimbra: Almedina, 1982.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Servidor Público na Atualidade**. 3. Ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 9 Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 7. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MORAES, Alexandre de. **A Reforma Administrativa. A Emenda Constitucional 19/98**. 3.Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 20. Ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MORAES, Alexandre de. **Os 10 anos da Constituição Federal**. São Paulo: Atlas, 1999.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Da Reforma Administrativa Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

PETRUCCI, Vera e SCHARWZ, Leticia (Org.), **Administração Pública Gerencial: a Reforma de 1995**, Brasília, 1999.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

SANTOS, Avalcir Correa dos. **Princípio da Eficiência da Administração Pública**. São Paulo: LTr, 2003.

SLVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Reforma Constitucional e Direito Adquirido**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, n.213, jul/set, 1998.

SILVA, Zélio Furtado da. **Direito Adquirido**. São Paulo: Editora de Direito 2000.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**, v.1. 11. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.