

VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 116, de 2017 – Complementar, da Senadora Maria do Carmo Alves, que *regulamenta o art. 41, § 1º, III, da Constituição Federal, para dispor sobre a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável.*



SF/17420.46194-50

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 116, de 2017 – Complementar, de autoria da Senadora Maria do Carmo Alves, que *regulamenta o art. 41, § 1º, III, da Constituição Federal, para dispor sobre a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável.*

Foi realizada, no dia 15 de agosto passado, audiência pública para instruir os debates sobre a matéria, que contou com a participação do Sr. Petrus Elesbão, Presidente do Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União (Sindilegis), da Sra. Adriana Faria, Coordenadora Jurídico-Parlamentar, da Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União (Fenajufe) e do Sr. Rogério Antônio Expedito, Diretor de Assuntos Jurídicos, Parlamentares e de Classe, da Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (Condsef). Convidados, não participaram da audiência, justificando a ausência, o Sr. José Matias-Pereira, Professor Especialista em Administração Pública e Finanças Públicas da Universidade de Brasília (UnB), o Sr. Francisco Gil Castello Branco Neto, Economista e Fundador da ONG Contas Abertas e o Sr. Raul Velloso, Economista e Especialista em Contas Públicas.

A matéria foi distribuída para relatoria do eminente Senador Lasier Martins, que apresentou relatório pela sua aprovação, na forma de Substitutivo.

II – ANÁLISE

Devemos discordar, com a devida vênia, do relatório apresentado. Convém esclarecer, de início, que nossa divergência não se fundamenta em uma defesa cega de supostos privilégios dos servidores públicos, como podem insinuar aqueles que buscam efetuar o desmonte de políticas públicas de promoção do bem-estar social, duramente conquistadas, com o objetivo de implantar em nosso País o Estado mínimo neoliberal – excludente, avesso ao conceito de justiça social –, que impõe a negação de prestação de serviços públicos, pela submissão de todas as atividades produtivas à lógica do lucro.

Entendemos ser imperioso discutir a qualidade do serviço público, de forma a orientar a Administração para o alcance de resultados cada vez mais eficientes, eficazes e efetivos, tendo o paradigma do cliente-cidadão como norte para esse giro qualitativo. Essa discussão passa, inequivocamente, pela avaliação de resultados do funcionalismo, como consectário inafastável do princípio constitucional da eficiência na Administração. Por essa razão, o próprio constituinte previu, no art. 41, § 1º, inciso III, da Lei Maior, a derrogação excepcional do preceito fundamental da estabilidade do serviço público por insuficiência de resultados, a ser regulado por meio de lei complementar.

Somos favoráveis, portanto, à elaboração de instrumentos de avaliação de desempenho e dos resultados do trabalho de servidor público, em consonância com o princípio da eficiência, que demanda a criação de um ambiente de busca permanente pelo aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos à população. No entanto, o que observamos no contexto atual, lamentavelmente, é a tentativa de usar mecanismos de avaliação de desempenho como pretexto para se promover cortes drásticos de pessoal, sem qualquer consideração com a qualidade da prestação de serviços públicos, com o objetivo primordial de direcionar o maior volume possível de recursos públicos para sustentar os interesses dos credores da dívida pública.

A implantação de instrumentos de avaliação de desempenho não pode deixar de levar em conta a singularidade da atividade desenvolvida pela Administração Pública, que impõe uma metodologia de avaliação de resultados absolutamente adaptada às suas características. Descabe, nesse contexto, uma mera extensão de critérios empregados em organizações privadas, sem consideração das características próprias do Setor Público.



Não devemos perder de vista que a estabilidade funcional no serviço público visa corrigir limitações institucionais associadas à cultura organizacional patrimonialista, prevenindo dispensas arbitrárias por parte de atores políticos, motivadas precisamente pelo justo e correto desempenho do *munus* público. A estabilidade funcional, portanto, representa um contraponto indispensável ao patrimonialismo, que ainda se mostra profundamente arraigado em nosso *ethos* público, e sob esse prisma, deve ser protegida e não submetida a constrangimentos de qualquer espécie.

Os critérios de avaliação, quaisquer que sejam, reclamam a institucionalização de uma cultura gerencial de avaliação na Administração Pública, que, devemos reconhecer, é limitadíssima no quadro atual, sendo que seus primeiros e singelos esforços mais sensíveis remontam a menos de duas décadas. Qualquer legislação que venhamos a editar deve considerar essa lacuna e prever disposições transitórias, para assegurar que a introdução da cultura gerencial na Administração seja promovida de forma efetiva e duradoura.

O projeto em exame, tanto em seu texto original quanto na forma do Substitutivo apresentado pelo relator, pretende transpor a lógica da Administração por Objetivos – que até pode fazer sentido na iniciativa privada – para a Administração Pública, sem considerar características essenciais das atividades desempenhadas pelo serviço público. Não levam em conta, ademais, as distinções existentes nos diversos setores que compõem a Administração. O processo de avaliação de desempenho, assim como a formulação dos critérios a serem empregados, devem ser apropriados às características específicas de cada atividade.

Não se mostra adequado, por exemplo, aplicar a servidores de desempenham atividades burocráticas o mesmo processo e critérios de avaliação empregados para funcionários dedicados ao atendimento ao público. A depender de cada situação específica, a apuração dos resultados deve dar preponderância a elementos qualitativos sobre aqueles meramente quantitativos, ou buscar uma combinação de fatores avaliativos. Algumas áreas do serviço público também devem, a nosso juízo, ser submetidos a procedimentos de avaliação de desempenho diferenciados, em virtude de peculiaridades inerentes à própria essência das atividades desempenhadas, como, por exemplo, os serviços de segurança pública, saúde e educação.

As metas reclamam balizas objetivas e um sistema de avaliação com um desenho institucional que o torne o mais possível insuscetível de



interferências patrimonialistas, com vistas à prevenção de dispensas arbitrárias.

A definição do procedimento de avaliação de desempenho do funcionalismo não pode ser promovida de forma açodada, mostrando-se indispensável o aprofundamento dos estudos e debates sobre o tema, levando-se em conta as características essenciais da Administração Pública, as peculiaridades de áreas específicas e, fundamentalmente, tendo como objetivo final o efetivo aprimoramento da prestação de serviços públicos. O no cenário político atual não se mostra adequado para a promoção de um debate equilibrado sobre um tema de tamanha relevância. Nesse contexto, a ausência dos especialistas em Administração e Contas Públicas convidados a participar da audiência pública promovida nesta Comissão é o que podemos chamar de um silêncio eloquente.

Não podemos, de fato, deixar de apontar a extemporaneidade dessa discussão: o Governo Federal não possui legitimidade, não foi sufragado como um regime democrático real efetivamente exige para matérias reformistas desta envergadura. O atual ocupante da Presidência da República foi – para dizer o mínimo – alçado ao posto por vias questionáveis e não conta, após sucessivas denúncias que o atingem pessoalmente e a seus aliados mais próximos, com qualquer capital político, tendo promovido políticas que privilegiam apenas o Mercado, à revelia dos interesses dos trabalhadores.

Embora se trate de iniciativa parlamentar – e não fazemos aqui juízo depreciativo da atuação de nossos Pares que defenderam a proposição –, sabe-se bem o engajamento da coalização governista nesta matéria: há dúvidas razoáveis sobre seus fins políticos reais, direcionados, em alguma medida, a favorecer um expurgo arbitrário do serviço público, com vistas à redução do tamanho do Estado, numa perspectiva econômica ortodoxa, arcaica e, sobretudo, autoritária.

Por fim, devemos deixar claro que a ausência de regulamentação em lei complementar do dispositivo constitucional que prevê a possibilidade de demissão de funcionário público por insuficiência de desempenho comprovada em avaliação periódica **não representa** um obstáculo ao desligamento do serviço público daqueles servidores que apresentem comportamento comprovadamente desidioso, e deixem de cumprir suas tarefas por desleixo, preguiça ou indolência. Esse tipo de comportamento, que afeta negativamente toda a população, mas atinge de forma mais cruel a parcela mais carente, que depende dos serviços públicos,



pode e deve ser punido com demissão, de forma a afastar dos quadros do serviço público aqueles que não estejam imbuídos do ideal ínsito à sua natureza, de servir ao povo.

A Constituição Federal, com efeito, admite em seu art. 41, § 1º, inciso II, a perda de cargo pelo servidor estável mediante processo administrativo, em que lhe seja assegurada ampla defesa. Leis ordinárias que disciplinam esse dispositivo, em todas as esferas da Federação, incluem o comportamento desidioso e outras ações similares entre as hipóteses que podem levar à demissão.

A legislação federal, que em muitos aspectos serve de modelo e inspiração para as normas dos entes subnacionais, autoriza a demissão de servidores públicos que mostrem conduta incompatível com o cargo. Com efeito, o art. 132 do Estatuto dos Servidores Públicos Federais (Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990) prevê como causas que justificam a penalidade de demissão, a **inassiduidade habitual** (inciso II) e a **conduta desidiosa** (inciso XIII, cumulado com o art. 117, inciso XV).

No Distrito Federal, a Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011, que *dispõe sobre o regime jurídicos dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais*, tipifica, em seu art. 193, como infração grave, passível de demissão, a **inassiduidade habitual** (inciso I, “b”), e o **proceder de forma desidiosa**, *incorrendo repetidamente em descumprimento de vários deveres e atribuições funcionais* (inciso III).

A situação não é diferente na órbita estadual. Para não estender em demasia esse ponto, trazemos como exemplos as normas de dois dos Estados mais populosos. O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo (Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968) determina, no seu art. 256, inciso III, que será aplicada a pena de demissão nos casos de **ineficiência no serviço**. O art. 52 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (Decreto-lei nº 220, de 18 de julho de 1975), estabelece que *a pena de demissão será aplicada nos casos de ineficiência comprovada, com caráter de habitualidade, no desempenho dos encargos de sua competência* (inciso VIII) e **desídia no cumprimento dos deveres** (inciso IX).

Cai por terra, assim, o argumento que sustenta que o ordenamento jurídico carece de inovação que introduza a avaliação periódica



de desempenho para permitir a demissão de funcionários públicos relapsos e omissos em seu dever de bem servir ao povo.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 116, de 2017 – Complementar.

Sala da Comissão,

Senador RANDOLFE RODRIGUES



SF/17420.46194-50