



SENADO FEDERAL

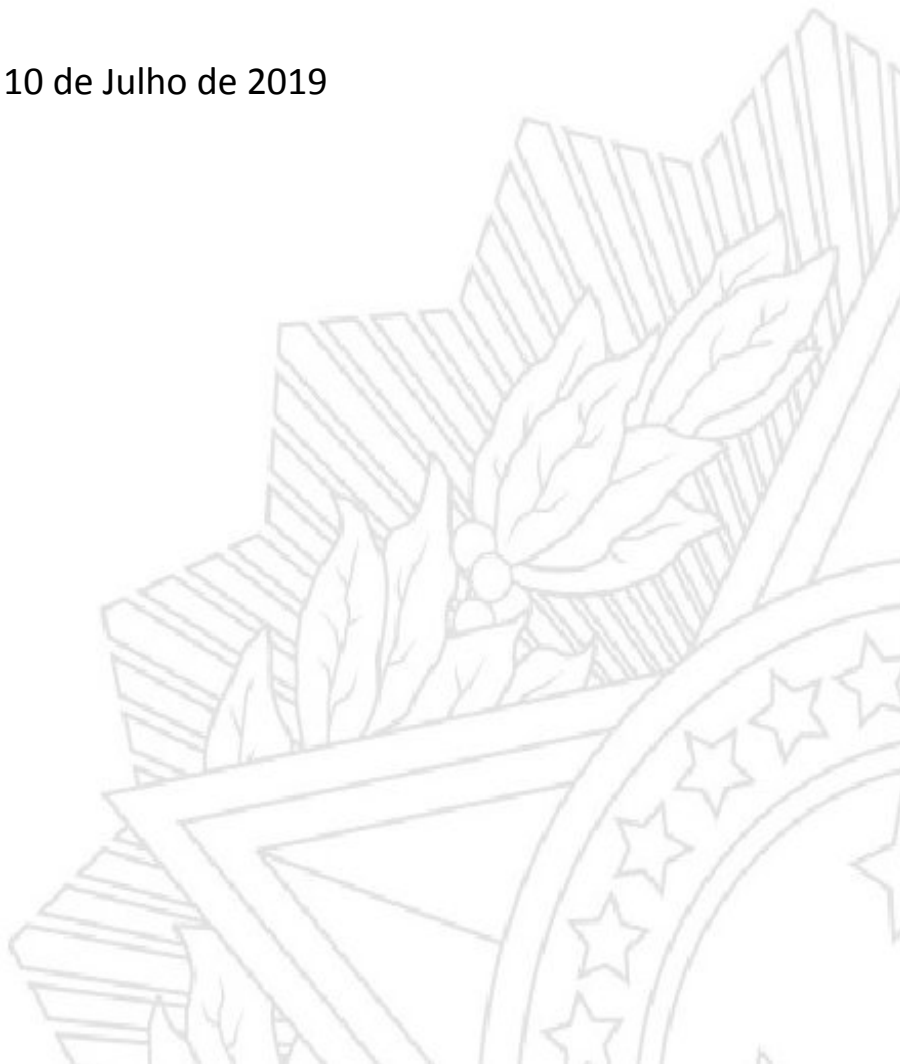
PARECER (SF) Nº 31, DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, 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.

PRESIDENTE: Senador Romário

RELATOR: Senadora Juíza Selma

10 de Julho de 2019



PARECER Nº 31 , DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, 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.*

Relatora: Senadora **JUÍZA SELMA**

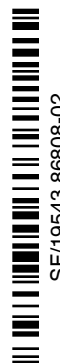
I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão 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.*

I.1 Do texto original do PLS

O projeto é constituído por 29 artigos, reunidos em 7 capítulos. O **Capítulo I**, que cuida das disposições gerais (arts. 1º a 3º), indica o objeto e o âmbito de aplicação da futura lei, bem como apresenta os conceitos de avaliado (servidor público estável), avaliador (sua chefia imediata) e período avaliativo (correspondente a um semestre) (arts. 1º a 3º).

O **Capítulo II** trata da gestão de desempenho (arts. 4º a 18), especificando suas fases e respectivos cronogramas, os fatores avaliativos fixos e variáveis, as notas a eles associáveis e os possíveis conceitos de desempenho profissional resultantes da média ponderada das notas atribuídas ao servidor em cada fator avaliativo. Contém, ainda, regras para definição de qual será o avaliador do servidor no caso de haver mudança de lotação ou da chefia imediata durante o período avaliativo, bem como sobre o planejamento e acompanhamento das atividades, e sobre a avaliação do avaliador pelos seus subordinados.



O **Capítulo III** trata do pedido de reconsideração, dirigido ao avaliador, no caso de o avaliado discordar do conceito atribuído ao seu desempenho funcional. Cuida também do recurso, dirigido ao órgão de recursos humanos, no caso de indeferimento do pedido de reconsideração (arts. 19 a 21).

O **Capítulo IV** disciplina o acompanhamento sistemático da avaliação de desempenho profissional pelo órgão de recursos humanos, bem assim as medidas que devem ser adotadas à melhoria de desempenho dos servidores que obtiverem conceito final de atendimento parcial baixo ou de não atendimento (art. 22).

O **Capítulo V** regula o processo de desligamento do servidor por insuficiência de desempenho (arts. 23 e 24), determinando seja exonerado aquele que obtiver: (i) quatro conceitos sucessivos de não atendimento; ou (ii) cinco conceitos interpolados de não atendimento ou de atendimento parcial nas últimas dez avaliações.

O **Capítulo VI**, para atender ao preceito protetor dos servidores que exercer atividades exclusivas de Estado (art. 247 da Constituição), traz regras especiais para a exoneração, por insuficiência de desempenho, dos ocupantes de determinados cargos que identifica: policiais, procuradores de órgãos de representação judicial dos entes federados, defensores públicos e auditores tributários. Basicamente, cria, em seu favor, mais uma figura recursal e condiciona a exoneração dos servidores a processo administrativo disciplinar específico (arts. 25 e 26).

Por fim, o **Capítulo VII** veicula as disposições finais (arts. 27 a 29).

Na justificação, a autora atenta para a mora legislativa de duas décadas na regulamentação do art. 41, § 1º, III, da Constituição. Observa que a ausência de controle da qualidade dos serviços prestados pelos titulares de cargos públicos e de sanção para a ineficiência no exercício dos cargos resulta em prejuízo à sociedade como um todo, mas também aos servidores públicos zelosos e cumpridores de seus deveres. E registra que a iniciativa foi inspirada em ato normativo interno do Tribunal de Contas da União de avaliação de desempenho de seus servidores.

I.2 Do substitutivo oferecido pela CCJ



O PLS foi despachado inicialmente à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Aquele colegiado ofereceu substitutivo ao projeto, constituído por 27 artigos, reunidos em 7 capítulos, cujo conteúdo resumimos a seguir.

O **Capítulo I** do substitutivo cuida das disposições gerais. Estipula o objeto (a perda de cargo do servidor estável por insuficiência de desempenho) e o âmbito de aplicação da futura lei (a Administração Pública de todos os entes federados). Estabelece o dever da Administração Pública de avaliar periodicamente seus servidores efetivos, bem como veicula as principais definições usadas em seu texto, entre eles o de comissão avaliadora.

Aqui já se revela uma primeira diferença entre o texto original do projeto e o substitutivo da CCJ. Em lugar de a avaliação periódica ser realizada pela chefia imediata do servidor, ela se dá por comissão constituída por três servidores: a chefia imediata do avaliado e dois servidores estáveis, um dos quais escolhido por sorteio, dentre os integrantes da mesma lotação, e o outro escolhido pelo órgão de recursos humanos. Já para quando o avaliado exercer cargo em comissão ou função de confiança, o substitutivo determina que componham a comissão avaliadora, além da sua chefia imediata, mais dois servidores estáveis a ele não subordinados.

O **Capítulo II** trata da gestão do desempenho e se desdobra em seções de uma forma que muito se aproxima à ordem estabelecida pelo texto original do projeto, tratando: das fases da gestão; do cronograma dessas mesmas fases; dos fatores avaliativos; dos conceitos de desempenho funcional; das regras de definição da unidade de avaliação do servidor e da chefia imediata responsável por tal avaliação; do planejamento e acompanhamento das atividades (arts. 4º a 16).

Nos termos do substitutivo, o planejamento, realizado no mês anterior ao início do período avaliativo, inclui a especificação das atividades que o servidor exercerá, a seleção dos critérios de avaliação e a indicação dos critérios objetivos de atribuição de notas. Embora o texto original do projeto já preveja o envolvimento do avaliado no processo de escolha dos fatores avaliativos, o substitutivo vai além e abre espaço para o contraditório na fase de planejamento, mediante a contestação da proposta da chefia imediata pelos subordinados, feita em formulário que preserve o sigilo da identidade. Essa proposta, juntamente com as ponderações dos subordinados, é submetida à autoridade superior, a quem compete homologar o plano. Ademais, o substitutivo considera nula a fixação de



metas individuais flagrantemente não passíveis de cumprimento ou que destoem dos padrões adotados para atividades semelhantes nos setores público e privado.

Outra diferença entre o substitutivo e o texto original, a merecer menção, é a ampliação do período avaliativo, que passa a ser de um ano. O papel de acompanhar o desempenho do servidor ao longo do período avaliativo continua a ser da chefia imediata do servidor. Os trabalhos da comissão são iniciados ao fim do período, quando seus demais membros devem ter acesso às informações coletadas e formalmente registradas durante o período avaliativo, podendo também, para subsidiar o seu voto, consultar os históricos de avaliações anteriores, acessar os registros de acompanhamento de outros servidores submetidos à mesma chefia imediata e solicitar outros esclarecimentos da chefia imediata e do próprio avaliado.

Quanto ao conteúdo em si da avaliação, o substitutivo mantém os dois fatores avaliativos fixos constantes do texto original – qualidade e produtividade – cada qual representando 25% do total de pontos obteníveis pelo avaliado, e os outros doze fatores avaliativos, classificados como variáveis, dos quais cinco devem ser escolhidos no planejamento, para fins de aferição do desempenho do servidor ao longo do período avaliativo. Contudo, diferentemente do texto original, preestabelece o peso de cada fator variável: 10% do total de pontos obteníveis.

Nos termos do substitutivo, o cálculo do conceito de desempenho funcional do avaliado, que varia entre 0 e 10 pontos, é feito mediante o somatório das notas atribuídas pela comissão avaliadora ao desempenho do servidor em cada fator avaliativo, multiplicadas pelo seu respectivo peso. Cada nota da comissão é a média aritmética das notas dadas pelos seus integrantes. Há uma distribuição por faixas (cinco ao todo), para guiar a decisão quanto à nota a ser dada ao desempenho do servidor em cada fator. Assim, por exemplo, deve receber entre 9 e 10 pontos quem tenha superado de forma excepcional o esperado para o valor avaliativo. Já quem não tenha atendido o esperado para o fator avaliativo deve receber uma nota inferior a 3 pontos. O conceito final, que leva em conta o desempenho em todos os fatores avaliativos, será um dos seguintes, conforme a pontuação do servidor: superação (de 8 a 10 pontos); atendimento (igual ou superior a 5 pontos e inferior a 8 pontos); atendimento parcial (igual ou superior a 3 pontos e inferior a 5 pontos); não-atendimento (inferior a 3 pontos).

O substitutivo determina que a avaliação se baseie em metas mensuráveis e objetivamente fixadas na fase de planejamento, bem como



que a manifestação de cada membro sobre as notas atribuídas seja fundamentada.

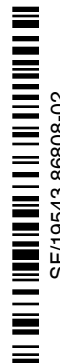
O **Capítulo III** regula o sistema recursal no processo de avaliação de desempenho (arts. 17 a 20). Prevê a possibilidade de o avaliado apresentar pedido de reconsideração à comissão avaliadora e, no caso de indeferimento, total ou parcial, desse pedido, interpor recurso de revisão ao órgão de recursos humanos. Como somente os conceitos de não-atendimento e de atendimento parcial geram consequências para fins de perda do cargo, apenas quem tenha recebido tais conceitos pode, conforme o substitutivo, valer-se do sistema recursal mencionado.

O **Capítulo IV** trata do acompanhamento sistemático da avaliação de desempenho (art. 21). Ele se dará apenas em relação a servidores que tenham recebido conceito de não-atendimento ou de atendimento parcial. O processo então instaurado se destinará a auxiliar o avaliado a identificar as causas da insuficiência de desempenho e superar as dificuldades encontradas, com a definição de ações visando à melhoria de desempenho do servidor.

O **Capítulo V** dispõe sobre o processo de desligamento do servidor estável cuja avaliação tenha sido insatisfatória (art. 22). Até mesmo em razão de o período avaliativo ser o dobro daquele previsto no texto original do projeto, o substitutivo modifica os critérios definidores da exoneração do servidor, que passam a ser: (i) atribuição do conceito de não-atendimento em duas avaliações sucessivas; (ii) média do somatório de pontos das últimas cinco avaliações equivalente ao conceito de não-atendimento. Assim, se nas duas últimas avaliações, o resultado final do servidor for inferior a três pontos, ele deverá ser exonerado. Também poderá sê-lo mesmo que tenha obtido conceito de atendimento parcial em quatro das últimas cinco avaliações, desde a média das cinco pontuações seja inferior a três pontos.

Verificada qualquer dessas duas hipóteses, será instaurado processo de desligamento, no qual o servidor poderá ainda ofertar alegações em sua defesa, que serão encaminhadas juntamente com seu dossiê para a autoridade máxima do órgão. Esta poderá, constatando vício insanável, anular as avaliações. Sendo regular o processo, o servidor será exonerado por insuficiência de desempenho.

A exoneração ocorrerá mesmo quando a insuficiência estiver relacionada a problemas de saúde e psicossociais, se a falta de colaboração



do servidor público no cumprimento das ações de melhoria não decorrer exclusivamente daqueles problemas.

O **Capítulo VI** estipula normas especiais para o processo de desligamento de servidores que desempenhem atividades exclusivas de Estado (art. 23). Em linhas gerais, mantém a previsão original do projeto no sentido de condicionar a exoneração do servidor ao processo administrativo disciplinar convencional. O substitutivo evita identificar quais são os cargos que exercem atividade exclusiva de Estado, diferentemente do texto original do PLS. Entendeu a CCJ que a definição de quais cargos exercem atividade exclusiva de Estado compete a cada ente político, no exercício de sua autonomia, relativamente aos cargos integrantes de sua Administração Pública. Assim, segundo aquela comissão, o legislador nacional desbordaria de sua competência se definisse quais cargos públicos estaduais, distritais e municipais exercem atividade exclusiva de Estado. E, quanto aos cargos federais, leis que tratem da matéria se sujeitam à mesma regra de reserva de iniciativa aplicável às leis de criação de tais cargos.

Por fim, o **Capítulo VII** veicula as disposições finais e transitórias (arts. 24 a 27), entre elas a que determina seja o primeiro período avaliativo iniciado em 1º de maio do ano subsequente à entrada em vigor da lei.

I.2 Das emendas apresentadas na CAS

Em face da aprovação dos Requerimentos nºs 771 a 774, de 2017, pelo Plenário do Senado Federal, que solicitavam a audiência de outras comissões, o PLS nº 116, de 2017 – Complementar, deverá ser examinado ainda por esta Comissão de Assuntos Sociais, pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, e pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor.

Neste colegiado, foram apresentadas as Emendas nºs 14 a 21, todas de autoria da Senadora Vanessa Grazziotin. Oito delas são idênticas a emendas apresentadas pela mesma Senadora na CCJ e que foram rejeitadas por aquele colegiado. Examinaremos mais detidamente as emendas na análise que se segue.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão opinar sobre proposições que digam



respeito a relações de trabalho, organização do sistema nacional de emprego e condição para o exercício de profissões, seguridade social, previdência social, população indígena e assistência social; proteção e defesa da saúde, condições e requisitos para remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de transplante, pesquisa, tratamento e coleta de sangue humano e seus derivados, produção, controle e fiscalização de medicamentos, saneamento, inspeção e fiscalização de alimentos e competência do Sistema Único de Saúde; e outros assuntos correlatos.

A rigor, a matéria tratada no projeto não se encontra no rol daquelas que constituem a especialidade temática da Comissão de Assuntos Sociais. Nem mesmo o tópico “relações de trabalho” pode ser invocado como ensejador da competência da Comissão, já que as relações entre o Estado e o servidor público titular de cargo efetivo são estatutárias e não relações de trabalho, como pacificado pelo Supremo Tribunal Federal (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 492, Diário da Justiça – DJ de 12.03.1993; medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.385, DJ de 10.11.2006).

No entanto, tendo o Plenário decidido pelo encaminhamento da matéria a este colegiado, faremos breve análise do projeto, antecipando desde já nossa concordância com o percuciente parecer da CCJ, que concluiu pela apresentação de substitutivo ao PLS.

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer a mora legislativa na regulação da matéria. A hipótese de perda do cargo por insuficiência de desempenho foi incorporada ao Texto Magno pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Nada justifica o retardo na edição da lei complementar, tornando inoperante o preceito constitucional.

O parecer da CCJ enfrenta todas as questões constitucionais colocadas em relação ao projeto, demonstrando a compatibilidade de quase todos os seus dispositivos com a Carta Magna. Para os pontos que suscitam questionamentos, oferece soluções adequadas.

O substitutivo oferecido aprimora o texto original do projeto. Se uma postura intransigente de certos setores do funcionalismo público não pode prevalecer sobre o mandamento constitucional, e se não se afigura justificável impedir que a Administração Pública seja dotada de instrumentos eficazes para assegurar que apenas servidores produtivos e eficientes integrem seus quadros, não é menos verdade que mesmo a mais bem intencionada das leis, caso sua redação não se cerque de cuidados essenciais,



pode abrir espaço para aplicações enviesadas e que ferem os próprios propósitos do legislador.

Nesse ponto, entendemos que o substitutivo da CCJ teve a preocupação de fechar o espaço para excessos, bloqueando, o quanto possível, ações arbitrárias do administrador dirigidas a enfraquecer a garantia da estabilidade do servidor público, a qual, em última análise, é também uma garantia em favor da própria população e contra a apropriação e o uso personalista do aparato estatal pelos governantes. Quem está ameaçado de perder o cargo a qualquer tempo, se contrariar a vontade da autoridade superior, não tem condições de se insurgir contra determinações arbitrárias e se recusar a cumprir ordens manifestamente ilegais.

Dignas de elogio são, portanto, as previsões do substitutivo que reduzem a discricionariedade no processo de avaliação periódica de desempenho e tornam mais objetivos seus critérios e procedimentos. A figura da comissão avaliadora, em vez de entregar nas mãos da chefia imediata todo o poder decisório, permite que o desempenho do servidor seja examinado por mais de um ponto de vista e evita que o julgamento seja pautado exclusivamente pelas relações chefia/subordinado, que podem, quando há animosidade ou cumplicidade, prejudicar a avaliação objetiva.

Outras previsões do substitutivo atuam igualmente na linha de propiciar maior impessoalidade, restringir o subjetivismo e permitir a correção de eventuais equívocos no processo. Assim é a regra que considera nulo o procedimento de fixação de metas individuais, quando estas se revelarem flagrantemente não passíveis de cumprimento ou destoarem dos padrões adotados para atividades semelhantes nos setores público e privado (art. 6º, § 1º). Também a introdução do contraditório no procedimento de fixação das metas, com a possibilidade de os subordinados apontarem problemas na proposta elaborada pela chefia imediata, proporciona condições para uma tomada de decisão mais bem informada, por parte da autoridade incumbida de homologá-la (art. 6º, §§ 2º e 3º).

Os dois outros integrantes da comissão de avaliação não terão papel meramente figurativo quando comparados à chefia imediata do servidor, a qual deverá lhes disponibilizar todos os registros de acompanhamento do desempenho do avaliado realizados ao longo do ano e fazer os esclarecimentos que lhe forem solicitados (art. 7º, II e § 1º, III). Eles também poderão consultar o inteiro teor dos processos de avaliação já findos, acessar os registros de acompanhamento do desempenho dos servidores submetidos à mesma chefia e solicitar esclarecimentos do próprio avaliado,



tudo isso para que tenham uma visão global da *performance* do servidor ao longo dos anos, bem como dos padrões de desempenho de outros servidores que exercem as mesmas funções (art. 7º, § 1º, I a III). Nessas condições, a chefia imediata tem menos incentivos para desviar-se de uma análise objetiva do desempenho de seus subordinados.

Digna de registro, ainda com o mesmo objetivo, é a regra de que a determinação dos pontos obtidos pelo avaliado em cada fator seja feita com base em metas mensuráveis e objetivamente fixadas (art. 11, § 2º).

Como já mencionado, a matéria-prima que servirá de insumo para o juízo da comissão serão os registros feitos ao longo do período avaliativo. Não serão meras impressões da chefia imediata formuladas ao fim do período avaliativo a determinar o destino do servidor. O registro das ocorrências deverá ser efetuado formalmente, por escrito ou em sistema informatizado, sempre com acesso fraqueado ao subordinado (art. 16, § 2º). E dessa base de dados deverão constar elogios e reclamações feitos pelo público e por outros setores da instituição atendidos pelo avaliado (art. 16, § 3º), de sorte que a chefia imediata não será o único juiz daquilo que deve ser registrado.

A própria isenção do procedimento e a concreta aplicação dos critérios de atribuição de notas serão objeto de escrutínio pelo conjunto de avaliados, permitindo que eventuais distorções no processo sejam denunciadas e isso possa, inclusive, ser aproveitado em eventual recurso dos servidores que receberem conceito insatisfatório (art. 19).

Os critérios definidos no substitutivo e ensejadores do desligamento do servidor, por insuficiência de desempenho, estão longe de se revelarem draconianos. Senão, vejamos. Para que o servidor seja exonerado, deverá receber conceito de não atendimento por dois períodos avaliativos consecutivos, ou receber notas finais nas últimas cinco avaliações cuja média se enquadre no conceito de não atendimento (art. 22). Tal conceito só é atribuído ao servidor cuja nota final seja inferior a 3 pontos. Ou seja, multiplicadas as notas atribuídas ao servidor em cada fator avaliativo pelo seu respectivo peso, o somatório, numa escala de 0 a 10 pontos, precisa ser inferior a 3 para redundar num conceito de não atendimento. O avaliado que recebê-lo será, no período seguinte, acompanhado de perto pelo órgão de recursos humanos, em processo que o auxiliará a identificar as causas da insuficiência de desempenho e a superar as dificuldades encontradas (art. 21). Para que seja exonerado, o servidor



deverá repetir esse mau desempenho justamente no período em que dispõe de todo o auxílio da Administração para se tornar mais eficiente e produtivo.

A outra hipótese ensejadora da exoneração se verifica num lapso temporal maior, de 5 anos. E o servidor precisa também ter tido desempenho muito fraco durante o período, mesmo recebendo o referido auxílio para se aprimorar. Um exemplo que pode ser dado nesse sentido é o do servidor cujas notas finais em 5 avaliações consecutivas sejam 3, 4, 3, 3 e 1. Embora suas notas equivalham ao conceito de atendimento parcial em 4 oportunidades, estas são tão baixas que, somadas à nota 1 do último período, resultam numa média que enquadra o servidor no conceito de não atendimento.

Entendemos que o substitutivo demanda aprimoramento em um único ponto: o da fixação do primeiro período avaliativo após a entrada em vigor da futura lei. O art. 27 estabelece que ele será iniciado no dia 1º de maio do ano subsequente à entrada em vigor da lei. Ora, a primeira fase do ciclo de gestão de desempenho é a de planejamento da avaliação, que transcorre no mês anterior ao início do período avaliativo. Assim, em 1º de abril do ano subsequente à entrada em vigor da futura lei, as administrações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, já deverão estar dotadas de toda a estrutura e ter o seu pessoal treinado para dar cumprimento à lei complementar. Se a lei vier a ser publicada em dezembro, o poder público disporá de pouco mais de 3 meses para se organizar com essa finalidade, o que nos parece um prazo muito curto, máxime em face da realidade vivenciada pelos municípios de menor porte. Por isso, propomos subemenda à Emenda nº 13 – CCJ, para estipular que o primeiro período avaliativo terá início em 1º de maio do segundo ano subsequente à entrada em vigor da lei.

Feitas essas considerações, passamos ao exame das emendas apresentadas neste colegiado.

A **Emenda nº 14** manda aplicar ao processo de avaliação de desempenho os princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência e moralidade, e proíbe o emprego da avaliação em outra finalidade que não seja a do art. 41, § 1º, III, da Carta Magna. Quanto à observância dos princípios, são eles reitores da Administração Pública, nos termos do *caput* do art. 37 da Constituição. É desnecessária sua repetição na lei, pois sua força normativa dimana do próprio Texto Constitucional. Já quanto à vedação prevista na Emenda, como já observado pela CCJ ao analisar outra emenda idêntica, o legislador federal não dispõe de competência constitucional para



vedar que um dado procedimento administrativo seja aproveitado por Estados e Municípios para outras finalidades constitucionalmente lícitas.

A **Emenda nº 15** aumenta para 4 o número de membros da comissão avaliadora. Ademais, veda que a chefia imediata do servidor participe da comissão, se não for servidor estável. O membro adicional em relação ao texto do substitutivo é, nos termos da Emenda, um representante de entidade sindical. Por fim, os outros dois membros deverão contar com a anuência do avaliado para integrar a comissão. Como se vê, a Emenda desarticula toda a estrutura sobre a qual foi montado o substitutivo no tocante à composição da comissão avaliadora. Se um dos membros do colegiado for necessariamente representante do sindicato, o qual é incumbido estatutariamente de defender os interesses de seus filiados, e outros dois tiverem de contar com a aquiescência do servidor, teremos uma avaliação de faz de conta, pois, uma comissão assim formada não disporá de isenção para julgar adequadamente o desempenho do avaliado.

A **Emenda nº 16** desdobra em quatro os fatores avaliativos fixos: qualidade, produtividade, conformidade e tempestividade. E exige, para se qualificar como insuficiente o desempenho, que o desatendimento desses fatores seja habitual. Como também já notado na CCJ, a Emenda é redundante ao definir o fator produtividade, associando-o à qualidade do trabalho, que já constitui um fator avaliativo. Ademais, introduzir a exigência de habitualidade para que se considere desatendido um fator avaliativo é abrir espaço para discussões intermináveis, dado o caráter maleável do conceito, podendo, inclusive, potencializar tratamentos diferenciados de servidores que se encontrem em situação semelhante, a depender do entendimento de cada comissão avaliadora sobre as características que tornam habitual uma conduta.

A **Emenda nº 17** acrescenta nova faixa de pontuação a ser utilizada nas avaliações, subdividindo em duas a faixa entre 7 e 9 pontos. Sobre emenda com o mesmo conteúdo, a CCJ observou, corretamente, que não produzia qualquer efeito prático e ainda ensejava inconsistência no texto normativo, permitindo, por exemplo, que quem obtivesse nota de atendimento suficiente em todos os fatores, ao fim recebesse um conceito de superação do esperado e não de suficiência.

A **Emenda nº 18** condiciona a implantação do sistema de avaliação periódica a treinamento prévio específico das chefias imediatas e dos demais membros das comissões de avaliação. É preciso notar que a chefia imediata já deve ser capaz de fazer avaliações de seus subordinados,



pela própria função que desempenha. Além disso, as comissões de avaliação só serão constituídas ao fim do período avaliativo, de forma que transcorrerá mais de um ano até que a atividade das comissões venha a se iniciar. Com a subemenda que propomos, esse lapso temporal será ainda mais alargado, já que o primeiro período avaliativo só terá início no segundo ano subsequente ao da entrada em vigor da lei. Esse nos parece um prazo mais do que suficiente para oferecer treinamento ao conjunto de servidores sobre o funcionamento do sistema de avaliação.

A **Emenda nº 19** insere novo artigo para condicionar a perda do cargo por insuficiência de desempenho à instauração de processo administrativo específico, bem como condicionar a realização de nova avaliação do servidor com desempenho insuficiente à conclusão de treinamento em escola de governo. A Emenda também modifica os critérios que conduzem à exoneração, exigindo 3 conceitos anuais sucessivos ou interpolados de não atendimento nas últimas 5 avaliações. Conforme bem observado pela CCJ quanto a emenda idêntica, suas previsões são inconstitucionais, na medida em que mandam aplicar a todos os servidores uma garantia adicional somente estabelecida para aqueles que exerçam atividade exclusiva de Estado (art. 247, parágrafo único, da Constituição). E praticamente tornam impossível a exoneração por insuficiência de desempenho, na medida em que condicionam nova avaliação à conclusão de curso em escola de governo, impedindo que haja avaliações anuais sucessivas.

A **Emenda nº 20** confere competência ao órgão de recursos humanos para deixar de exonerar o servidor com desempenho insuficiente, se comprovado que fatores exógenos afetaram negativamente seu desempenho, entre os quais a rotatividade de chefias, a descontinuidade administrativa, o baixo desempenho institucional, a precariedade na oferta de meios e instrumentos, a ausência de perspectiva profissional e a inexistência ou insuficiência de estímulos pecuniários. Não é preciso muito refletir para se constatar que ditos fatores exógenos não justificam, em absoluto, a conduta desidiosa ou a fraca *performance* do servidor. O que se avalia no processo é o desempenho individual do servidor, não podendo a rotatividade de chefias, a descontinuidade administrativa, o baixo desempenho institucional, a ausência de perspectiva profissional ou a insuficiência de estímulos pecuniários servir de desculpa para uma conduta descompromissada ou ineficiente do avaliado. Quanto à precariedade de meios e instrumentos, é importante frisar que todas as ocorrências relevantes para a avaliação devem ser registradas durante o período avaliativo. E o servidor tem acesso a tais registros. Tarefas e incumbências que não puderem ser concluídas por falta de meios também deverão ser objeto de registro,



inclusive com menção a tais circunstâncias. O servidor dispõe, portanto, de meios para se defender e se resguardar nesses casos.

A **Emenda nº 21** transforma em facultativa a hipótese de exoneração de servidor com reiterada atribuição de conceitos insatisfatórios. Ademais, para possibilitar a exoneração, aumenta o número de reiterações em conceitos de não atendimento, que passam a ser 3 anuais sucessivos ou 4 anuais interpolados no período de 5 anos. Ainda nos termos da Emenda, a insuficiência de desempenho relacionada a problemas de saúde e psicossociais não será considerada para fins de exoneração quando for diretamente relacionada ou dependente desses problemas. Assim como a Emenda nº 19, ela procura dificultar ao máximo a possibilidade de exoneração do servidor ineficiente, a ponto de virtualmente inviabilizá-la, com as exigências que faz. É também contrária à Carta Magna, ao admitir que a Administração Pública não exonere o servidor, mesmo depois de constatar o quadro de insuficiência de desempenho. Quanto aos servidores afetados por problemas de saúde e psicossociais, concordamos com o relator da matéria na CCJ, quando Sua Excelência observa ser viável e plenamente justificável a exoneração de tais servidores na hipótese de eventual falta de colaboração do avaliado não decorrer exclusivamente de tais problemas. Assim está previsto no substitutivo. E, conforme salientado no exame da matéria naquela comissão, *do fato de a insuficiência de desempenho estar associada aos problemas de saúde ou psicossociais não decorre necessariamente que ela seja impeditiva da colaboração do servidor. Cada caso concreto deve ser examinado à luz de suas peculiaridades.*

Por fim, a **Emenda nº 22** estabelece que o ato de desligamento seja publicado, no órgão oficial, com menção apenas ao cargo, ao número da matrícula e à lotação do servidor. Com isso, resgata o texto original do projeto. Não vemos razão para excepcionar neste caso o princípio da publicidade, ao qual se submete a Administração Pública, a teor dos arts. 5º, XXXIII, e 37, *caput*, da Constituição. Essa questão foi enfrentada também na CCJ. Não se pode olvidar que a Carta Magna só admite o sigilo de informações quando em jogo a segurança da sociedade e do Estado, ou quando necessário para preservar o direito à intimidade. As relações entre o Estado e seus servidores se dão sob o signo da publicidade e da transparência. A própria remuneração por eles percebida não se encontra protegida por sigilo. Quanto a eventuais efeitos nocivos da publicação do ato de exoneração, muito mais impactante é a divulgação de atos de demissão de servidores. E, quanto a estes, não há segredo. Na esfera federal, tem-se inclusive um cadastro de expulsões, acessível pela *Internet*, no qual são divulgados os dados básicos dos servidores demitidos, os fundamentos legais justificadores das demissões e as condutas que as motivaram.



Pelas razões expendidas, entendemos devam ser rejeitadas todas as emendas apresentadas nesta Comissão.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela rejeição das Emendas nºs 14 a 22 e pela aprovação do PLS nº 116, de 2017 – Complementar, na forma do substitutivo apresentado pela CCJ (Emenda nº 13), com a seguinte subemenda:

SUBEMENDA Nº 1 - CAS (à Emenda nº 13 – CCJ)

Dê-se ao art. 27 do substitutivo da CCJ ao PLS nº 116, de 2017 – Complementar, a seguinte redação:

“**Art. 27.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, iniciando-se o primeiro período avaliativo no dia 1º de maio do segundo ano subsequente à sua vigência.”

Sala da Comissão,

Senador ROMÁRIO, Presidente

Senadora JUÍZA SELMA, Relatora





Relatório de Registro de Presença
CAS, 10/07/2019 às 09h - 29ª, Extraordinária
Comissão de Assuntos Sociais

Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, PRB, PP)			
TITULARES		SUPLENTES	
RENAN CALHEIROS		1. MECIAS DE JESUS	PRESENTE
EDUARDO GOMES	PRESENTE	2. FERNANDO BEZERRA COELHO	PRESENTE
MARCELO CASTRO	PRESENTE	3. VAGO	
LUIZ DO CARMO	PRESENTE	4. MAILZA GOMES	PRESENTE
LUIS CARLOS HEINZE	PRESENTE	5. VANDERLAN CARDOSO	PRESENTE

Bloco Parlamentar PSDB/PSL (PSDB, PSL)			
TITULARES		SUPLENTES	
MARA GABRILLI	PRESENTE	1. SORAYA THRONICKE	PRESENTE
STYVENSON VALENTIM	PRESENTE	2. EDUARDO GIRÃO	PRESENTE
ROMÁRIO	PRESENTE	3. ROSE DE FREITAS	
JUÍZA SELMA	PRESENTE	4. VAGO	

Bloco Parlamentar Senado Independente (REDE, PDT, CIDADANIA, PSB)			
TITULARES		SUPLENTES	
LEILA BARROS	PRESENTE	1. JORGE KAJURU	
WEVERTON		2. CID GOMES	
FLÁVIO ARNS	PRESENTE	3. FABIANO CONTARATO	PRESENTE
ELIZIANE GAMA	PRESENTE	4. MARCOS DO VAL	PRESENTE

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS)			
TITULARES		SUPLENTES	
HUMBERTO COSTA		1. PAULO PAIM	PRESENTE
ROGÉRIO CARVALHO	PRESENTE	2. PAULO ROCHA	
ZENAIDE MAIA	PRESENTE	3. RENILDE BULHÕES	

PSD			
TITULARES		SUPLENTES	
NELSINHO TRAD	PRESENTE	1. CARLOS VIANA	
IRAJÁ	PRESENTE	2. LUCAS BARRETO	PRESENTE
OTTO ALENCAR		3. SÉRGIO PETECÃO	

Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PL, PSC)			
TITULARES		SUPLENTES	
JAYME CAMPOS	PRESENTE	1. ZEQUINHA MARINHO	
MARIA DO CARMO ALVES	PRESENTE	2. CHICO RODRIGUES	PRESENTE

Não Membros Presentes

ANGELO CORONEL
IZALCI LUCAS
AROLDE DE OLIVEIRA

DECISÃO DA COMISSÃO

(PLS 116/2017)

NA 29ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS APROVA O RELATÓRIO DA SENADORA JUÍZA SELMA, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CAS, FAVORÁVEL AO PROJETO, NOS TERMOS DA EMENDA Nº 13-CCJ-CAS (SUBSTITUTIVO), COM A SUBEMENDA Nº 1-CAS, E CONTRÁRIO ÀS EMENDAS Nº 14 A 22.

10 de Julho de 2019

Senador ROMÁRIO

Presidente da Comissão de Assuntos Sociais