



CLEONICE ALVES LEITE

**PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E OS REQUISITOS PARA ACESSO A CARGOS EM
COMISSÃO E FUNÇÃO DE CONFIANÇA**

BRASÍLIA

2016

CLEONICE ALVES LEITE

**PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E OS REQUISITOS PARA ACESSO A CARGOS EM
COMISSÃO E FUNÇÃO DE CONFIANÇA**

Trabalho de conclusão de curso de direito apresentado à Faculdade Mauá, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Sidney Amorim dos Santos

BRASÍLIA

2016

CLEONICE ALVES LEITE

**PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E OS REQUISITOS PARA ACESSO A CARGOS EM
COMISSÃO E FUNÇÃO DE CONFIANÇA**

Trabalho de conclusão de curso de direito apresentado à Faculdade Mauá, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Sidney Amorim dos Santos

Aprovada em 07 de abril de 2017.

DEDICATÓRIA

Dedico o presente trabalho ao meu esposo Moizes, meus filhos Breno Leite e Nícolas Leite, meus irmãos Rubens, Elenice, Berenice, Leonice, e ao meu cunhado Bernardo, fonte de incentivo e inspiração para galgar mais este desafio na minha trajetória.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter me dado saúde e forças para cumprir mais uma etapa na vida acadêmica, que possibilitará meu crescimento pessoal e profissional. Ao meu orientador Sidney Amorim dos Santos, pelo empenho e dedicação durante a transmissão do conhecimento adquirido e pelas correções que fomentaram meu aprendizado, que contribuiu sobremaneira para realização do presente trabalho.

Meu muito obrigado a todos que contribuíram direta ou indiretamente para minha formação na educação superior.

EPÍGRAFE

“O desejo de ir em direção ao outro, de se comunicar com ele, ajudá-lo de forma eficiente, faz nascer em nós uma imensa energia e uma grande alegria, sem nenhuma sensação de cansaço”.

(Dalai Lama)

RESUMO

A presente pesquisa consiste no estudo de requisitos, como fator necessário, para o acesso a cargo em comissão e o impacto na eficiência da Administração Pública, partindo de uma análise sobre o contexto que elevou a eficiência a princípio constitucional, de forma a entender sua essência e as medidas normativas para sua implantação. Descreve o contexto dos servidores públicos nas constituições brasileiras; os princípios expressos na Constituição federal de 1988; faz uma análise dos aspectos relativos à proposta e debate legislativo sobre a Reforma do Aparelhamento do Estado, que introduziu a eficiência como princípio, a partir da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, sob a perspectiva dos cargos em comissão. Em que a mencionada Emenda inovou em relação aos cargos de Direção e Chefia na Administração Pública e que medida jurídica pode ser adotada para melhorar a gestão pública?

Palavras-chave: Emenda Constitucional n. 19/1998, Eficiência, Gestão Pública, Servidores Públicos, Administração Pública.

ABSTRACT

The present research consists of the study of requirements, as a necessary factor, for the access to commissioned position and the impact on the efficiency of the Public Administration, starting from an analysis on the context that elevated the efficiency in principle constitutional, in order to understand its essence And the normative measures for its implantation. Describes the context of public servants in Brazilian constitutions; The principles expressed in the Federal Constitution of 1988; Makes an analysis of the aspects related to the proposal and legislative debate on the Reform of the State Apparatus, which introduced efficiency as a principle, starting with Constitutional Amendment No. 19 of 1998, from the perspective of the positions in committee. In which the Constitutional Amendment innovated in relation to the positions of Direction and Head in Public Administration and what legal measure can be adopted to improve the public management?

Keywords: Constitutional Amendment n. 19/1998, Efficiency, Public administration, Public Servers, Public administration.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 SERVIDORES PÚBLICOS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.....	13
2.1 Noções preliminares.....	13
2.2 Constituição política do império do Brasil.....	14
2.3 Constituição de 1891.....	15
2.4 Constituição de 1934.....	15
2.5 Constituição de 1937.....	16
2.6 Constituição de 1946.....	16
2.7 Constituição de 1967.....	17
2.8 Constituição de 1988.....	19
3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SERVIDORES PÚBLICOS: REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1988.....	21
3.1 Estrutura da Administração Pública	21
3.2 Princípios expressos da Administração Pública na Constituição de 1988	22
3.3 Plano Diretor da Reforma do Aparelhamento do Estado.....	24
3.4 Da proposta a emenda constitucional do Poder Executivo	27
3.5 Eficiência, princípio da Constituição de 1988	29
3.5.1 Eficiência princípio implícito na Constituição de 1988.....	30
3.5.2 Dimensão da eficiência	31
3.5.3 A eficiência e o tripé do sistema de controle interno	31
3.5.4 Garantia do controle social da eficiência.....	33
3.5.5 Formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos	34
3.5.6 Reaparelhamento estatal	35
3.5.7 Reserva de percentual de cargos em comissão para servidores efetivos.....	36
3.6 Ampliação dos requisitos de acesso aos cargos, empregos e funções públicas	36
3.6.1 Outros critérios de acesso a cargo público.....	37
4 IMPLICAÇÕES DA AUSÊNCIA DE REQUISITOS TÉCNICOS PARA EXERCÍCIO DE CARGO PÚBLICO EM COMISSÃO E FUNÇÃO DE CONFIANÇA	38
4.1 Função de confiança	38
4.2 Cargo em comissão	38
4.3 A imagem do servidor público e a reforma constitucional	39
4.4 Os cargos em comissão e a Emenda Constitucional n. 19/1998	40
4.5 Ausência de regulamentação de requisitos técnicos para cargo em comissão...	41
4.5.1 Cargos em comissão e o debate no Poder Legislativo	41
4.5.2 Proposta de regulamentação dos requisitos para cargo comissionado	42
4.6 Paralelo entre cargos públicos e a Emenda Constitucional n. 19/1998.....	44
4.6.1 Requisitos para investidura	44
4.6.2 Da fixação dos padrões de vencimento.....	45
4.7 Realidade da gestão pública brasileira.....	46
4.7.1 Relatório do Tribunal de Contas da União sobre o serviço público de saúde ..	46
4.7.2 Relatório sistêmico de fiscalização da função saúde	48
4.7.3 Problemática da gestão do sistema carcerário.....	49
4.7.4 Avaliação da gestão na previdência social.....	49
4.7.5 Relatório sistêmico de fiscalização do setor hidroviário	50
4.7.6 Relatório da Fundação Nacional de Saúde - Acre, Amazonas e Rondônia	51
CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS.....	55

1 INTRODUÇÃO

Os ocupantes de cargos em comissão de direção, chefia e de função de confiança, têm papel fundamental, no âmbito da administração pública, pois é por meio deles que ocorre a gestão da máquina pública que conduzem a prestação dos serviços públicos à sociedade.

Neste sentido, pesquisar e apresentar alternativas, do ponto de vista jurídico, que possa contribuir para o aperfeiçoamento estatal é tema de relevância social, visto que conduz a resultados positivos à sociedade, vez que esta depende dos serviços que são oferecidos pelo Estado.

Atualmente percebe-se, tanto pelo meio de comunicação, quanto no momento em que se procuram os serviços estatais, a frustração na qualidade da prestação dos serviços que são oferecidos pelo Estado.

Curiosamente o princípio da eficiência foi inserido na Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, sob o argumento da necessidade de se proceder a uma reforma necessária no aparelhamento do Estado, de forma a melhorar a prestação dos serviços.

Com relação ao objetivo geral, ressalte-se a importância de destacar que cada um dos órgãos estatais tem dotação orçamentária específica, acervo patrimonial, de material, de recursos humanos, objetivando viabilizar as competências que lhe são delegadas.

Igualmente, cada um dos referidos órgãos tem agentes oficialmente designados, responsáveis por bens e recursos públicos e pela condução das atividades estatais.

Ocorre que por diversos motivos os agentes públicos respondem administrativamente, penalmente e civilmente pelos atos praticados.

Sob o ponto de vista civil a aplicação das penalidades nem sempre suprem o prejuízo financeiro sofrido pelo Estado, isso porque num processo de execução, os bens particulares de tais agentes muitas vezes não são suficientes para ressarcir o dano causado.

Conhecer os aspectos jurídicos que envolvem os perfis dos gestores públicos e apresentar alternativa que contribua para melhoria da eficiência dos serviços públicos constitui objetivo geral da pesquisa.

Ao final, o trabalho de conclusão do curso proporcionará alternativa jurídica que possibilitará a melhoria na condução da gestão pública, contribuindo para evitar a má gestão da máquina pública o que colaborará para o aperfeiçoamento da prestação dos serviços.

No que se refere aos objetivos específicos, preliminarmente é importante contextualizar sobre as disposições das constituições brasileiras no que se refere aos servidores públicos, a partir do texto da Constituição imperial até a Constituição editada em 1988.

Além disso, é preciso pesquisar sobre a reforma introduzida pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998, que introduziu o princípio da eficiência como princípio constitucional e o respectivo impacto na gestão pública.

Explicar sobre os requisitos técnicos para exercício de cargo em comissão e função de confiança e apresentar diagnósticos realizados em órgãos públicos demonstrando a atuação da gestão pública consiste em instrumento primordial para conclusão da pesquisa e igualmente constitui objetivos específicos do presente trabalho.

Quanto à metodologia para desenvolvimento da pesquisa, considerando o princípio da legalidade que rege a Administração Pública, constituem objetos de consultas às constituições brasileiras e normas relativas a direito administrativo.

Como o objeto de pesquisa envolve, ainda, o princípio da eficiência que rege a Administração Pública, serão ainda consultados os documentos pertinentes ao processo legislativo que resultou na edição da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, com foco nos dispositivos do respectivo normativo relacionados aos cargos públicos.

Ainda, devido à contribuição advinda das publicações das obras de renomados doutrinadores na área do direito administrativo, serão abordados aspectos relativos ao tema tratado na concepção de alguns autores.

Igualmente serão ainda pesquisados estudos de casos, com vistas a proporcionar um panorama da prestação de serviços por parte da administração pública. Neste sentido, a metodologia aplicada será consulta a relatórios expedidos pelo Tribunal de Contas da União e Comissão Parlamentar de Inquérito instituída no âmbito da Câmara dos Deputados.

No segundo capítulo se faz necessário entender como se deu o tratamento dos servidores públicos desde a Constituição imperial até os dias de hoje.

No capítulo seguinte serão discutidos: a estrutura da Administração Pública; os princípios constitucionais expressos; o Plano Diretor da Reforma do Aparelhamento do Estado; o processo legislativo, que resultou na edição da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998 que tornou expresso o princípio da eficiência e ainda os dispositivos que foram inseridos no texto da Constituição federal para dar efetividade à gestão pública.

No último capítulo serão abordados: alguns aspectos relativos à função de confiança e cargo em comissão; sobre a metodologia utilizada quanto à inserção de dispositivos na Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998 para melhorar a imagem do servidor público frente à sociedade; sobre a ausência de critérios direcionados a melhoria do exercício de cargo em comissão e função de confiança no texto da respectiva Emenda constitucional; será realizado um comparativo dos requisitos para o exercício de cargos públicos; serão apresentados estudos de casos que demonstram a ineficiência na gestão pública; ao final será apresentada proposta, do ponto de vista jurídico, que possa contribuir com a eficiência na Administração Pública.

2 SERVIDORES PÚBLICOS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Neste capítulo será realizada uma abordagem histórica desde a Constituição do período imperial até a Constituição federal de 1988 sobre os cargos destinados a função pública.

2.1 Noções preliminares

Para uma melhor compreensão de temas relacionados à Administração Pública convém compreender, preliminarmente, mesmo que de uma forma abrangente, os conceitos de Estado, de Administração Pública, de direito administrativo e seu objeto de estudo.

Neste sentido, embora não haja um consenso quanto aos conceitos dos elementos acima mencionados no âmbito doutrinário, veja-se o entendimento de alguns doutrinadores.

Com isso, Estado, na concepção de Vicente e Paulo, consiste em:

O Estado é pessoa jurídica territorial soberana, formada pelos elementos povo, território e governo soberano. Esses três elementos são indissociáveis e indispensáveis para a noção de um Estado independente: o povo, em um dado território, organizado segundo sua livre e soberana vontade. (2013, p. 13).

O conceito de Administração Pública, numa visão global, para Meirelles (2010, p. 65) é: “Administração Pública é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

O direito administrativo para Alexandrino e Paulo é:

O conjunto de regras e princípios aplicáveis à estruturação e ao funcionamento das pessoas e órgãos integrantes da administração pública, às relações entre esta e seus agentes, ao exercício da função administrativa, especialmente às relações com os administrados, e à gestão dos bens públicos, tendo em conta a finalidade geral de bem atender ao interesse público. (2013, p. 3).

Para ALEXANDRINO E PAULO o objeto do direito administrativo consiste em:

É aquele que abrange todas as relações internas à administração

pública – entre os órgãos e entidades administrativas, uns com os outros, e entre a administração e seus agentes, estatutários e celetistas. (2013, p. 4).

2.2 Constituição política do império do Brasil

As diversas conjunturas políticas ocorridas desde a colonização portuguesa levou a edição de várias constituições no Brasil. Assim, com vistas a entender um pouco mais sobre como os textos constitucionais trataram de servidores públicos, convém fazer uma breve contextualização.

Até o final do século XVIII o Estado desempenhava um rol de atividades eminentemente coercitivas.

Furtado lembra em sua obra que:

A partir do século XVIII, os Estados passaram a desenvolver, de forma organizada, um terceiro grupo de atividades voltadas ao atendimento das necessidades da população e que irão constituir os serviços públicos. (2012, p. 607).

Sob essa ótica, a Constituição política do império do Brasil, de 25 de março de 1824, reservou apenas dois artigos sobre os empregados públicos, dispondo tão somente sobre a responsabilidade pelos abusos e omissões praticadas no exercício das suas funções e por não se fazerem efetivamente responsáveis aos seus subalternos¹.

Os temas relacionados a empregados públicos, tanto no governo central como nas províncias, eram disciplinados por meios de edições de normas esparsas, contendo nomeações, atribuições, remunerações, responsabilidades, dentre outras, porém não havia menção nos termos normativos editados quanto a princípios a serem observados no exercício da administração pública².

Durante o período imperial foi editada a Lei de 16 de dezembro de 1830 dispondo sobre o Código Criminal tipificando sobre crimes cometidos por empregado

¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Coleção das leis do Império do Brasil**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/doimperio>>. Acesso em: 2 dez. 2016.

² Idem.

público contra a boa ordem e a Administração Pública³.

2.3 Constituição de 1891

Seguindo os termos da Constituição imperial, a Constituição de 1891 dispôs sobre a responsabilidade dos funcionários públicos quanto ao abuso e omissões em que incorressem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos⁴.

Dispôs ainda, a mencionada Constituição que cabia ao funcionário público firmar compromisso formal, no ato de posse, sobre o desempenho dos seus deveres legais. (art. 82 da Constituição de 1891).

2.4 Constituição de 1934

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934 e as posteriormente editadas inovaram em relação às constituições anteriores quanto a reservar um título específico para tratar dos funcionários públicos⁵.

Neste sentido, a Constituição de 1934 inseriu em seu texto alguns direitos e deveres dos funcionários públicos e dispôs sobre o ingresso no serviço público por meio de concurso de provas e títulos, bem como da necessidade de elaboração de um estatuto dos servidores públicos.

Durante a vigência da Constituição de 1934 foi editada a Lei n. 284, de 28 de outubro de 1936 que instituiu o Conselho Federal do Serviço Público Civil, com competência, dentre outras, de estudar a organização dos serviços públicos e propor ao governo medidas visando ao seu aperfeiçoamento⁶.

A sobredita lei instituiu, ainda, comissões de eficiência para atuar junto ao mencionado Conselho Federal do Serviço Público Civil, no âmbito dos ministérios, com competência para estudar permanentemente a organização dos serviços de competências ministeriais, a fim de identificar as causas que lhes diminuíssem o

³ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Coleção das leis do Império do Brasil**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/doimperio>>. Acesso em: 2 dez. 2016.

⁴ Idem.

⁵ Idem.

⁶ Idem.

rendimento, e ainda, a de propor aos ministros as modificações que julgassem necessárias à racionalização progressiva dos serviços públicos.

2.5 Constituição de 1937

Na Constituição dos Estados Unidos do Brasil, outorgada, de 10 de novembro de 1937, o presidente da República era autoridade suprema do Estado, cabendo-lhe a coordenação das atividades dos órgãos representativos, de grau superior, dirigir a política interna e externa, promover ou orientar a política legislativa de interesse nacional, e superintender a administração do país. (art. 73 e 88 da Constituição de 1937)⁷.

O texto da Constituição de 1937 reservou um capítulo sobre funcionários públicos, dispondo sobre a competência do Poder Legislativo organizar o estatuto dos funcionários públicos, e ainda, tratou sobre a primeira investidura para os cargos de carreira, mediante concurso de provas ou de títulos.

Outros dispositivos constaram do sobredito texto constitucional, dos quais podem ser destacadas as regras de aposentadorias; concessão de licença a gestante; disponibilidade de funcionário por conveniência e interesse público; responsabilidade solidária com a Fazenda por prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos e vedação à acumulação de cargo público⁸.

2.6 Constituição de 1946

O tema sobre funcionário público também constou da Constituição de 1946, quando dispôs em seu texto sobre alguns aspectos, tais como, a forma de investidura no serviço público, mediante concurso e exame prévio de saúde; tratou da acumulação de cargo público; instituiu a estabilidade no serviço público; estabeleceu regras para a aposentadoria; definiu sobre a responsabilidade do Estado pelos prejuízos causados por seus funcionários, sem prejuízo da ação de regresso em desfavor destes e, ainda, tratou da efetivação dos funcionários interinos no serviço público com mais de cinco anos de serviços prestados.

⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Coleção das leis do Império do Brasil**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/doimperio>>. Acesso em: 2 dez. 2016.

⁸ Idem.

Assim, foi instituído o estatuto dos funcionários públicos civis da União, por meio da Lei n. 1.711 de 28 de outubro de 1952 dispondo sobre a eficiência como requisito de avaliação em estágio probatório.

2.7 Constituição de 1967

Foi editada a Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. No que se refere aos funcionários públicos tratou da forma de investidura no serviço público, mediante concurso público de provas ou de provas e títulos para cargos públicos, e sobre regras de acumulação de cargo público⁹.

A mencionada Constituição instituiu a estabilidade no serviço público; normas sobre aposentadoria; responsabilidade do Estado pelos prejuízos causados por seus funcionários, sem prejuízo da ação de regresso em desfavor destes; instituiu sistemas de classificação e níveis de cargos públicos¹⁰.

Ao analisar a investidura para cargos públicos, nos moldes da Constituição de 1967, Braz ensina que:

Os concursos públicos passaram a ser só de provas ou de provas e de títulos, não podendo ser de títulos, também não se admitindo seja de prova oral, pela não confiabilidade no julgamento, que fica subordinado ao critério subjetivo do julgador. (2009, p. 178).

A sobredita Constituição só exigia a realização de concurso público para a primeira investidura em cargo ou emprego público, possibilitando assim o concurso interno para efeito de promoção.

Com o objetivo de regular a estruturação, as atribuições e funcionamento dos órgãos da Administração Pública Federal foi editado o Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, ainda em vigor, com pequenas alterações de seus dispositivos¹¹.

O sobredito Decreto dispôs sobre diretrizes quanto à forma de atuação para o exercício das atividades da administração pública, os quais devem obedecer aos princípios fundamentais do planejamento, da coordenação, da descentralização, da

⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Coleção das leis do Império do Brasil**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/doimperio>>. Acesso em: 2 dez. 2016.

¹⁰ Idem.

¹¹ Idem.

delegação de competência e do controle¹².

Estabeleceu ainda o Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, a necessidade de revisão das normas relativas à pessoal no serviço público civil, de forma a adequá-las aos princípios tipificados no texto de seu art. 94, conforme abaixo transcrito:

(...)

I - Valorização e dignificação da função pública e ao servidor público.

II - Aumento da produtividade.

III - Profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público; fortalecimento do Sistema do Mérito para ingresso na função pública, acesso a função superior e escolha do ocupante de funções de direção e assessoramento.

IV - Conduta funcional pautada por normas éticas cuja infração incompatibilize o servidor para a função.

V - Constituição de quadros dirigentes, mediante formação e aperfeiçoamento de administradores capacitados a garantir a qualidade, produtividade e continuidade da ação governamental, em consonância com critérios éticos especialmente estabelecidos.

VI - Retribuição baseada na classificação das funções a desempenhar, levando-se em conta o nível educacional exigido pelos deveres e responsabilidade do cargo, a experiência que o exercício deste requer, a satisfação de outros requisitos que se reputarem essenciais ao seu desempenho e às condições do mercado de trabalho.

VII - Organização dos quadros funcionais, levando-se em conta os interesses de recrutamento nacional para certas funções e a necessidade de relacionar ao mercado de trabalho local ou regional o recrutamento, a seleção e a remuneração das demais funções.

VIII - Concessão de maior autonomia aos dirigentes e chefes na administração de pessoal, visando a fortalecer a autoridade do comando, em seus diferentes graus, e a dar-lhes efetiva responsabilidade pela supervisão e rendimento dos serviços sob sua jurisdição.

IX - Fixação da quantidade de servidores, de acordo com as reais necessidades de funcionamento de cada órgão, efetivamente comprovadas e avaliadas na oportunidade da elaboração do orçamento-programa, e estreita observância dos quantitativos que forem considerados adequados pelo Poder Executivo no que se refere aos dispêndios de pessoal. Aprovação das lotações segundo critérios objetivos que relacionam a quantidade de servidores às atribuições e ao volume de trabalho do órgão.

X - Eliminação ou reabsorção do pessoal ocioso, mediante aproveitamento dos servidores excedentes, ou reaproveitamento aos desajustados em funções compatíveis com as suas comprovadas qualificações e aptidões vocacionais, impedindo-se novas admissões, enquanto houver servidores disponíveis para a função.

XI - Instituição, pelo Poder Executivo, de reconhecimento do mérito aos servidores que contribuam com sugestões, planos e projetos não elaborados em decorrência do exercício de suas funções e dos quais

¹² Idem.

possam resultar aumento de produtividade e redução dos custos operacionais da administração.

XII - Estabelecimento de mecanismos adequados à apresentação por parte dos servidores, nos vários níveis organizacionais, de suas reclamações e reivindicações, bem como à rápida apreciação, pelos órgãos administrativos competentes, dos assuntos nelas contidos.

XIII - Estímulo ao associativismo dos servidores para fins sociais e culturais. (1967, p. 1-39)

Diante disso, o dever de boa administração, no âmbito da União, já estava consagrado na reforma administrativa, efetivada por meio do mencionado Decreto n. 200/1967, que dispõe sobre a organização da administração federal¹³, ao submeter à atividade do Poder Executivo o controle de resultado (arts. 13 e 25, V), fortalecer o sistema de mérito (art. 25, inciso VIII), sujeitar a administração indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, inciso III) e recomendar a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100)¹⁴.

2.8 Constituição de 1988

A Constituição de 1988 inovou em relação a todas as constituições editadas anteriormente, no campo do direito administrativo, ao trazer em seu texto disposições gerais sobre a organização da administração pública e servidores públicos.

A referida Constituição tipificou princípios, no âmbito da administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios¹⁵.

Sobre servidores públicos estabeleceu o texto constitucional sobre a competência dos entes acima mencionados instituírem regimes jurídicos únicos e planos de carreiras para os servidores da Administração Pública direta, das autarquias e das fundações públicas¹⁶.

¹³ BRASIL. **Decreto-lei n. 200, de 25 de Fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 2 dez. 2016.

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 36. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 113.

¹⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Coleção das Leis do Império do Brasil**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/doimperio>>. Acesso em: 2 dez. 2016.

¹⁶ Idem.

Outros aspectos tratados no texto da citada Constituição foram as diretrizes gerais sobre servidores públicos tais como, forma de ingresso, vencimentos e componentes remuneratórios, direitos; obrigatoriedade de instituição de escolas de governo para formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos; regras para aposentadorias; regime de previdência de caráter contributivo; benefício de pensão por morte; estabilidade no serviço público¹⁷.

¹⁷ Idem.

3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SERVIDORES PÚBLICOS: REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1998

Com o advento da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, iniciou-se outra denominada reforma administrativa, tais alterações na Constituição federal de 1988 acrescentaram princípio e novas regras em relação ao texto original.

3.1 Estrutura da Administração Pública

Na estrutura da Administração Pública direta têm-se o governo, os órgãos que desempenham a competência governamental e os agentes públicos envolvidos na prestação dos serviços.

Segundo dizeres de Alexandrino e Paulo:

O governo tem a incumbência de exercer a direção suprema e geral do Estado, determinar a forma de realização de seus objetivos, estabelecer as diretrizes que pautarão sua atuação e os planos governamentais. (2013, p.16).

A partir dos objetivos estatais, o governo organiza o aparelhamento do Estado, instituindo a estrutura orgânica, com um corpo funcional, sob o comando de um gestor público, para desempenho das políticas públicas que serão implementadas para a prestação de serviços públicos.

Serviço público segundo Meirelles é “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controle estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado”. (2010, p. 408).

Assim, surge a figura do servidor público, que segundo Meirelles consiste em:

Uma categoria que abrange a grande massa de prestadores de serviços à Administração e a ela vinculados por relações profissionais, em razão de investidura em cargos e funções, a título de emprego e com retribuição pecuniária. (2010, p. 505).

Mello conceitua servidor público como:

Todos aqueles que mantêm vínculos de trabalho profissional com as entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações Públicas. (2007, p. 255).

Neste sentido, a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990 que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civil da União, das autarquias e das fundações públicas federais, traz o conceito de cargo público.

Referida lei considera cargo público como o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser acometidas a um servidor, sendo este a pessoa legalmente investida em cargo público¹⁸.

Deste modo, os cargos públicos são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão.

Os cargos efetivos são os que exigem concurso público para o ingresso no serviço público e os cargos em comissão o requisito central é a confiança.

3.2 Princípios expressos da Administração Pública na Constituição de 1988

A conduta dos agentes públicos no exercício das atividades administrativas tem que ser pautada por uma série de princípios norteadores os quais estão expressos na Constituição federal.

Conforme Silva:

A Administração Pública é formada por diversos princípios gerais, destinados, de um lado, a orientar a ação do administrador na prática dos atos administrativos e, de outro lado, a garantir a boa administração que se consubstancia na correta gestão dos negócios públicos e no manejo dos recursos públicos (dinheiro, bens e serviços) no interesse coletivo, com o que também se assegura aos administrados o seu direito a práticas administrativas honestas e probas. (2016, p. 672-673).

¹⁸ BRASIL. Lei n. 8.112, de 11 de Dezembro De 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 2 dez. 2016.

Conforme a Constituição brasileira, a conduta no âmbito da administração pública deve ser pautada pelos princípios expressos em seu texto normativo.

O texto da Constituição federal de 1988 em sua redação original, nas disposições gerais sobre a Administração Pública, tipificou os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, a serem obedecidos pela administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Importe destacar os conceitos relativos aos princípios acima mencionados na concepção de estudiosos do direito administrativo.

De acordo com Meirelles, a legalidade como princípio de administração significa que:

O administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. (2010, p. 90).

Meirelles entende ainda que:

O princípio da impessoalidade, nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe o administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. (2010, p. 95).

Quanto à moralidade administrativa ressalte-se a concepção apresentada por Furtado:

A moralidade administrativa é o instrumento conferido pela Constituição Federal aos responsáveis pelo controle da Administração Pública a fim de que se possa exigir da Administração, sob pena de ilegitimidade dos atos decorrentes de condutas imorais, comportamento que, além de cumprir as exigências legais, seja ético (conforme observa o ilustre Celso Antônio Bandeira de Mello), observe padrões de boa-fé, de honestidade, que não incorra em desvio de finalidade. (2012, p. 90).

Furtado ao tratar do princípio da publicidade afirma que “tal princípio pode ser traduzido como o dever da Administração de dar transparência aos seus atos”. (2012, p. 94).

O Decreto-Lei Federal n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, tipifica como prin

cípios fundamentais a serem observados quando do exercício das atividades na administração pública federal, o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle¹⁹.

Além dos princípios previstos na Constituição de 1988, outros constam de forma implícita e expressa em legislações esparsas relativas ao direito administrativo.

Quanto aos princípios expressamente estabelecidos, convém destacar os explicitados na Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal, e que serve de parâmetro para a conduta dos agentes públicos, dos quais, a legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência²⁰.

3.3 Plano Diretor da Reforma do Aparelhamento do Estado

Por meio do Decreto n. 1.526, de 20 de junho de 1995 foi instituído a Câmara da Reforma do Estado, do Conselho de Governo, com o objetivo de formular políticas, aprovar programas e acompanhar as atividades relativas à Reforma do Estado²¹.

O Ministério da Administração Federal elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que após debates, foi aprovado pela Câmara da Reforma do Estado, em reunião de 21 de setembro de 1995, e em seguida foi aprovado pelo presidente da República e publicado.

Consta do referido Plano Diretor, que no passado, constituiu-se uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, limitando-se a padrões hierárquicos rígidos, concentrando-se no controle dos processos e não dos

¹⁹ BRASIL. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de Fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 2 dez. 2016.

²⁰ BRASIL. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 9 dez. 2016.

²¹ BRASIL. **Decreto n. 1.526, de 20 de Junho de 1995. Cria a câmara da reforma do Estado, do conselho de governo, e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1526.htm>. Acesso em: 2 dez. 2016.

resultados, necessitando assim de uma reformulação pública “gerencial”²².

Diante disso, de acordo com o Plano Diretor de Reforma do Aparelhamento do Estado:

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado. (1995, p. 7).

Assim, consta do Plano Diretor de Reforma do Aparelhamento do Estado que este tinha como um dos seus objetivos a reformulação para uma administração pública “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada.

O mesmo Plano Diretor prevê ainda:

A reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais. (1995, p. 6).

Conforme o Plano Diretor em referência, a ideia de reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas, requer uma série de medidas inadiáveis, envolvendo uma “Reforma de Estado”, dentre as quais a “melhora do aparelho do Estado”, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas²³.

Consta do Plano Diretor que a Reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo, e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a “Reforma do Aparelho do Estado” tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a

²² PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Câmara da reforma do Estado. plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/Mare/Plano_diretor/Planodiretor.Pdf>. Acesso em: 2 dez. 2016.

²³ Idem.

cidadania²⁴.

Sobre a estratégia da administração pública gerencial, vale transcrever trecho do Plano Diretor de Reforma do Aparelhamento do Estado na forma abaixo transcrita:

A estratégia volta-se

- (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade;
- (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados;
- (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. (1995, p. 16).

E quanto aos resultados afirma o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado da seguinte forma:

Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão cliente estão sendo atendidas. (1995, p. 17).

O mencionado Plano Diretor da Reforma do Aparelhamento do Estado sugere para tanto, emendas à Constituição para a consecução da reforma administrativa, com as seguintes alterações:

A primeira emenda sobre o capítulo da administração pública. Suas principais mudanças são:

- fim da obrigatoriedade do regime jurídico único, permitindo-se a volta da contratação de servidores celetistas;
- A exigência de processo seletivo público para a admissão de celetistas e a manutenção do concurso público para a admissão de servidores estatutários;
- A flexibilização da estabilidade dos servidores estatutários, permitindo-se a demissão, além de por falta grave, também por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros;
- Nos dois últimos casos o servidor terá direito a uma indenização;

²⁴ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Câmara da reforma do Estado. plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/Documents/Mare/Plano diretor/Planodiretor.Pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/Mare/Plano%20diretor/Planodiretor.Pdf)>. Acesso em: 2 dez. 2016.

No caso de insuficiência de desempenho, que tem por objetivo levar o servidor a valorizar o seu cargo, e permitir ao administrador público cobrar trabalho, o funcionário só poderá ser demitido depois de devidamente avaliado, e terá sempre direito a processo administrativo específico com ampla defesa;

- No caso de exoneração por excesso de quadros, a exoneração deverá obedecer a critérios gerais estabelecidos em Lei complementar, e os cargos correspondentes serão automaticamente extintos, não podendo ser recriados em um prazo de quatro anos;
- Possibilidade de se colocar servidores em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço como alternativa à exoneração por excesso de quadros;
- Permissão de contratação de estrangeiros para o serviços público, sempre através de concurso ou processo seletivo público, desde que lei específica o autorize;
- Limitação rígida da remuneração dos servidores públicos e membros dos Poderes, inclusive vantagens pessoais, à remuneração do Presidente da República;
- Limitação rígida dos proventos da aposentadoria e das pensões ao valor equivalente percebido na ativa;
- Facilidade de transferência de pessoal e de encargos entre pessoas políticas da Federação, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e Os Municípios, mediante assinatura de convênios;
- Eliminação da isonomia como direito subjetivo, embora mantenha, implicitamente, o princípio, que é básico para qualquer boa administração. (1995, p. 51).

Deste modo, o conjunto de emendas à Constituição visou permitir dois regimes trabalhistas, o estatutário e também o celetista em diferentes graus da administração pública. Dentre outras disposições prevista estão, como por exemplo, seleção e contratação de novos servidores públicos, flexibilização da estabilidade e limitação da remuneração em todas as esferas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

3.4 Da proposta a emenda constitucional do Poder Executivo

A Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, que teve sua base no “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” é resultante de um debate que partiu da Mensagem n. 886/1995 do Poder Executivo, intitulada como “Diretrizes da Reforma do Aparelho do Estado”, remetido ao Congresso Nacional, dando origem a Proposta de Emenda a Constituição – PEC n. 173, de 1995, que após um amplo debate e mais de dois anos de trâmite no Poder Legislativo levou a instituição da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998.

A justificativa para a proposta de emenda à Constituição era a crise de Estado, devido à estagnação econômica vivenciada pelo Brasil nos quinze anos que antecederam sua apresentação, manifestada como crise fiscal, crise do modo de intervenção do Estado na economia e ainda crise do próprio aparelho estatal.

O Poder Executivo propunha uma reforma administrativa que, em sua concepção, resultaria em mudanças que conduziria a reestruturação do Estado, com consequente revigoração da capacidade de gestão, de formulação e de implementação de políticas nos aparatos estatais, segundo ele, determinante para a retomada do desenvolvimento econômico e o atendimento às demandas da cidadania por um serviço público de melhor qualidade.

Aduziu ainda a proposta de emenda que o aumento da eficiência do aparelho do Estado é essencial para a superação definitiva da crise fiscal vivenciada à época.

Umas das justificativas para a apresentação da Proposta de Emenda a Constituição n. 173, de 1995 é de que a Constituição de 1988 corporificou uma concepção de administração pública verticalizada, hierarquizada e rígida²⁵.

Outro ponto abordado na proposta de emenda é que a revisão dos dispositivos propostos não esgotaria a reforma administrativa, mas que seria imprescindível ao seu sucesso²⁶.

Importante destacar que a Emenda n. 19 de 1998, na concepção do Poder Executivo, seria um precursor para um novo modelo organizacional e institucional, conforme se depreende da redação da proposta da respectiva Emenda. Veja-se:

A revisão de dispositivos constitucionais e inúmeras outras mudanças na esfera jurídico-legal que a acompanharão, estão direcionadas para o delineamento de condições propícias à implantação de novos formatos organizacionais e institucionais, a revisão de rotinas e procedimentos e à substituição dos controle formais pela avaliação permanente de resultados. (1995, p. 13).

Do ponto de vista do servidor público o objetivo da mencionada Emenda era o de propiciar condições à introdução de novas formas de gestão que valorizassem a sua profissionalização, cujos resultados esperados eram os abaixo mencionados:

²⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de emenda constitucional n. 173/1995. Proposta de emenda constitucional n. 173/1995.** Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao= 169506](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169506)>. Acesso em: 2 dez. 2016.

²⁶ Idem.

Recuperar o respeito e a imagem do servidor perante a sociedade: a flexibilização da estabilidade, a introdução de mecanismo de avaliação e a possibilidade de equacionamento das situações de excesso de quadros deverão contribuir para o revigoramento da imagem do servidor público perante a opinião pública e para a assimilação de uma nova postura profissional;

Estimular o desenvolvimento profissional dos servidores: a permissão da reserva de vagas nos concursos e processos seletivos repercutirá na motivação dos servidores e facilitará o adequado reposicionamento dentro da administração.

Melhorar as condições de trabalho: as flexibilizações introduzidas propiciarão a assimilação de novos métodos e técnicas de gestão, criando condições para substancial melhoria dos padrões gerenciais no serviço público, beneficiando os próprios servidores. (1995, p. 14).

Assim, diante de tais argumentos o chefe do Poder Executivo apresentou a proposta da emenda, contendo diversas alterações na redação da Constituição de 1988, do qual se pode destacar: revisão dos princípios e normas que regiam a Administração Pública e o regime jurídico dos servidores, tais como rever procedimentos relativos à admissão de pessoal, política remuneratória, estabilidade e descentralização de funções e serviços para estados e municípios, dentre outras.

3.5 Eficiência, princípio da Constituição de 1988

O princípio da eficiência foi acrescentado pela Emenda Constitucional n. 19 de 1998, ao rol dos princípios que regem a administração pública e que estão estampados no bojo no *caput* do art. 37 da Constituição federal de 1988, na forma a seguir transcrita.

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (1998, p. 11).

Assim, os princípios constitucionais passam a ser a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. O que implica a Administração Pública exercer suas atividades com zelo e responsabilidade, qualidade e agilidade, buscando sempre a perfeição. Esses princípios são aplicados em todos os órgãos e

empresas públicas, ou seja, em todas as esferas da Administração Pública.

3.5.1 Eficiência princípio implícito na Constituição de 1988

O Superior Tribunal de Justiça antes da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998 reconhecia a existência do princípio da eficiência como um dos regentes da administração afirmado que:

A Administração Pública é regida por vários princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (Const., art. 37). Outros também se evidenciam na Carta Política. Dentre eles, o princípio da eficiência. A atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público. (1995, p. 20395).
STJ – 6ª T. – RMS n. 5.590/95-DF – Relator Ministro Luiz Vicente Chernichiaro, Diário da Justiça, Seção I, 10 jun. 1996. p. 20.395. (STJ, 1966).

Ressalte que a eficiência já constava do art. 74, inciso II da Constituição federal, ao disciplinar sobre a competência dos órgãos de controle interno, quanto à necessidade de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos da administração federal.

Pelas mesmas letras da Carta Magna de 1988:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
(...)
II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. (1988, p. 45).

Portanto, a ideia de princípio exposto de eficiência na Administração Pública vem da reforma administrativa, quando se buscou transformar a administração burocrática em gerencial, atendendo a finalidade da eficiência do gestor público em relação aos seus administrados.

3.5.2 Dimensão da eficiência

Quando da apresentação ao Poder Legislativo, da proposta da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, por parte do Executivo, dentre os resultados esperados, destaque-se a de incorporar a dimensão da eficiência na administração pública, conforme abaixo transcrito:

Incorporar a dimensão da eficiência na administração pública: o aparelho de 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. (1995, p. 15).

Com isso, o Poder Executivo esperava que após a Reforma do Aparelhamento do Estado, concebida a partir da inclusão da eficiência, como princípio expresso, e ainda a inserção de alguns dispositivos constantes da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, o Estado estaria apto a prestar com mais qualidade os serviços públicos à sociedade, sem aumentar os gastos públicos à época extremamente escassos.

3.5.3 A eficiência e o tripé do sistema de controle interno

Preliminarmente, é preciso conceituar a palavra eficiência que Megginson conceitua da forma a seguir transcrita:

Eficiência é a capacidade de ‘fazer as coisas direito’, é um conceito matemático: é a relação entre insumo e produto (input e output). Um administrador eficiente é o que consegue produtos mais elevados (resultados, produtividade, desempenho) em relação aos insumos (mão-de-obra, material, dinheiro, máquinas e tempo) necessários à sua consecução. Em outras palavras, um administrador é considerado eficiente quando minimiza o custo dos recursos usados para atingir determinado fim. Da mesma forma, se o administrador consegue maximizar os resultados com determinada quantidade de insumos, será considerado eficiente. (1998, p. 11-12).

Assim, a Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998 inseriu o princípio da eficiência como norteador da administração direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dando nova redação ao caput do art. 37, da Constituição federal,

na forma a seguir transcrita:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (1998, p. 1).

O art. 70, da Constituição federal de 1988, ao discorrer sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária dispõe que:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia das receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (1988, p. 45).

Diante disso, Furtado afirma que “a eficiência, que foi elevada pela Constituição federal a princípio geral da Administração Pública, é um dos aspectos da economicidade. Esta, além da eficiência, compreende a eficácia e a efetividade”. (2012, p. 97).

O entendimento de Furtado respalda-se na redação do art. 74, inciso II, da Constituição federal, que disciplinou a competência dos órgãos de controle interno, quanto a verificar na Administração Pública os aspectos da legalidade, e os resultados da eficiência e eficácia.

Furtado entende que:

O primeiro passo para o desenvolvimento de atividades de modo eficiente corresponde à necessidade de planejamento dos gastos públicos; o segundo passo a ser dado está ligado à definição das metas; e o terceiro passo corresponde ao exame dos custos necessários à realização das metas. (2012, p. 112).

Segue Furtado discorrendo de que “além do controle da eficiência, exige-se igualmente do administrador o exame da eficácia e da efetividade de sua atuação”. (2012, p. 112-113).

Por eficácia, Furtado explicita que “se deve entender o simples exame do re

sultado. Realizada qualquer atividade estatal, deve-se buscar examinar em que medida gerou benefícios à sociedade”. (2012, p. 112-113).

Quanto à efetividade, Furtado ressalta que “no exame da efetividade deve ser feita a comparação entre os objetivos e metas que haviam sido fixadas por ocasião do planejamento e dos resultados efetivamente alcançados”. (2012, p. 112-113).

O princípio da eficiência não sobrepõe aos demais princípios constitucionais, conforme Di Pietro, que adverte:

A eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito. (2011, p. 98).

Deste modo, o princípio da eficiência pode ser considerado como um instrumento de controle da qualidade dos serviços advindos da prestação estatal.

Pode-se dizer que não adianta cumprir todos os dispositivos legais e não agir dentro dos parâmetros da competência, da produtividade, atingindo melhores rendimentos e com o mínimo de erros ou dispêndios possíveis.

Assim sendo, não há de se falar em agir de forma eficiente burlando as regras legalmente estabelecidas.

3.5.4 Garantia do controle social da eficiência

Ao explicar sobre o princípio constitucional da eficiência Moraes ressalta que esta “não só introduziu expressamente o princípio da eficiência, como também trouxe alterações para garantir-lhes plena aplicabilidade e efetividade”. (2008, p. 40).

Neste sentido, a Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998 alterou a redação do parágrafo 3º do art. 37, e introduziu os incisos I, II, III, na Constituição de 1988, de forma a assegurar, por meio de edição de lei, a participação do usuário na administração pública direta e indireta, por meio de reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral; o acesso dos usuários aos registros administrativos e informações sobre atos de governo; e ainda sobre representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. Com o advento da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998 pode-se dizer que o cidadão não fica a mercê do desempenho daqueles que estão a ser-

viço do Estado sem participar das ações que estão sendo implementadas ou de reclamar de omissões no atendimento de suas necessidades junto à administração pública, e ainda assegura a este a apuração de prática abusiva ou do exercício negligente do servidor público.

Deste modo, cabe aos requerentes o acesso a informações das matérias de interesse pessoal e de interesse público. No caso do não atendimento dos requerimentos protocolados junto à administração pública é garantido ao cidadão o direito de protocolar reclamação.

3.5.5 Formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos

Uma das medidas da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de Junho de 1998, com vistas a proporcionar a eficiência na Administração Pública foi à inclusão do § 2º do art. 39 que dispõe sobre a manutenção de escolas de governo pela União, estados e Distrito Federal, visando à qualificação profissional dos servidores públicos.

Assim dispõe a Emenda Constitucional n. 19, de 04 de Junho de 1998:

§ 2º a União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados. (1998, p. 2).

Destaca-se, então, a necessidade de uma constante avaliação de desempenho do servidor público no desempenho de sua função, uma vez que a qualificação conduz ao aperfeiçoamento das atividades desempenhadas em qualquer atividade profissional.

Na mesma linha, a competência não é alcançada pelo simples fato de ingressar no serviço público, mas por um processo que envolve conhecimento, habilidades e atitude dos profissionais que exercem as atribuições designadas.

Por esse prisma, na Administração Pública se faz necessário o conhecimento das diversas normas que regulamentam as atividades desempenhadas, os quais são específicos por áreas de atuação.

Surge assim, a necessidade de instituir escolas de governo, tanto para a formação de bons profissionais como para implantação de política permanente de aperfeiçoamento.

3.5.6 Reaparelhamento estatal

Outra medida disposta na Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998 foi à obrigatoriedade da União, estados, Distrito Federal e municípios, dotarem recursos orçamentários a serem aplicados no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade, na forma disposta no § 7º, do art. 39, conforme o a seguir transcrito.

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

(....)

§7º Lei, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade. (1998, p. 2).

Sendo assim, os recursos públicos são necessários para o desenvolvimento das políticas públicas a serem oferecidas aos indivíduos que dependem do amparo do Estado para uma vida minimamente digna. A eficácia de tais políticas públicas prescinde de escolhas por parte dos agentes responsáveis frente à escassez de recursos públicos.

Dentre os recursos orçamentários à disposição do Estado, é importante o emprego em um aparato estatal estruturado, tanto do ponto de vista de recursos humanos em número suficiente, com qualificação necessária, e motivada, quanto uma estrutura logística, visando o atendimento de qualidade dos serviços prestados.

3.5.7 Reserva de percentual de cargos em comissão para servidores efetivos

A Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998 introduziu ao texto da Constituição de 1988, dispositivo reservando percentual dos cargos em comissão a serem exercidos por servidores efetivos, conforme a redação do art. 37, inciso V, na forma a seguir transcrita:

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. (1998, p. 1).

Com relação ao percentual mínimo de cargos em comissão a serem exercidos por servidores efetivos, não há uma padronização na União, estados, Distrito Federal e municípios, e muitos ainda pendem de regulamentação, havendo muitas discussões no âmbito jurídico sobre a interpretação das normas editadas.

3.6 Ampliação dos requisitos de acesso aos cargos, empregos e funções públicas

A Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998 ampliou o acesso a cargos, empregos e funções públicas, antes era restrito aos brasileiros que preenchessem os requisitos estabelecidos em lei, para incluir o acesso aos estrangeiros, na forma da lei, alterando assim o inciso I do art. 37, da Constituição federal, senão veja-se: “os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei” (1998, p. 1).

Relativamente à exigência do preenchimento de requisitos para acesso aos cargos, empregos e funções públicas, já constava do texto da Constituição de 1988 em sua redação original: “os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei”. (1988, p. 11).

Os requisitos para acesso a cargos públicos abrange tanto os servidores efetivos como os detentores de cargos comissionados²⁷.

²⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Constituição Federal: dispositivos constitucionais sujeitos à regulamentação**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regulamentacao/dispositivos>. Acesso em: 2 dez. 2016.

Assim, anteriormente, o acesso a cargo público era restrito a brasileiros, com a Emenda Constitucional n. 19 de 04 de junho de 1998 houve inovação possibilitando o acesso de estrangeiros, nos casos previstos em lei, com intuito de aperfeiçoar o corpo funcional do Estado, principalmente beneficiando as instituições de ensino e de pesquisa, como forma de atrair estrangeiros especializados para a ocupação de funções permanentes.

Quanto aos requisitos de acesso a cargo em comissão ou função de confiança o art. 37, inciso I, da Constituição federal, com a redação da mencionada emenda previu que seriam estabelecidos em lei.

3.6.1 Outros critérios de acesso a cargo público

Ressalte-se que embora não tenha havido a regulamentação do art. 37, inciso I, da Constituição federal, quanto a definir os requisitos para o exercício de cargo em comissão ou de função de confiança, principalmente em nível de diretrizes gerais a serem observados em todo território nacional, alguns critérios foram sendo estabelecidos no âmbito da União, e cada ente federativo tem definido critérios próprios de acesso.

Neste sentido destaca-se a obrigatoriedade de declaração de bens e rendas para acesso a cargos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Conforme art. 1º da Lei n. 8.730, de 10 de novembro de 1993.

Art. 1º É obrigatória a apresentação de declaração de bens, com indicação das fontes de renda, no momento da posse ou, inexistindo esta, na entrada em exercício de cargo, emprego ou função, bem como no final de cada exercício financeiro, no término da gestão ou mandato e nas hipóteses de exoneração, renúncia ou afastamento definitivo, por parte das autoridades e servidores públicos adiante indicados. (1993, p. 1).

Outros requisitos são exigidos, como a nacionalidade brasileira; o gozo dos direitos políticos; a quitação com as obrigações militares e eleitorais; a idade mínima de dezoito anos; aptidão física e mental, a exemplo dos estabelecidos pela Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990²⁸.

²⁸ BRASIL. Lei n. 8.112, de 11 de Dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 2 dez. 2016.

4 IMPLICAÇÕES DA AUSÊNCIA DE REQUISITOS TÉCNICOS PARA EXERCÍCIO DE CARGO PÚBLICO EM COMISSÃO E FUNÇÃO DE CONFIANÇA

O presente capítulo tem como objetivo abordar sobre a ausência de requisitos técnicos para o exercício dos cargos em comissão e de confiança no serviço público.

4.1 Função de confiança

As funções de confiança e os cargos em comissão são de direção, chefia e assessoramento, conforme inciso V, do art. 37 da Constituição federal.

O requisito para o exercício da função de confiança é bem definido por Furtado, que disciplina que “somente pode ser designado para exercer função de confiança aquele que ocupa cargo efetivo”. (2012, p. 745).

Deste modo, as pessoas estranhas ao quadro de pessoal da administração pública não podem exercer função de confiança. As funções de confiança são instituídas por lei, com denominação própria e devem manter as características de direção, chefia e assessoramento.

4.2 Cargo em comissão

Os cargos em comissão são de direção, chefia e assessoramento. O conceito é bem definido por Furtado como sendo:

O lugar a ser ocupado pelo agente público não concursado, não integrante do Quadro efetivo do serviço público, ou seja, nas hipóteses previstas em lei, para exercer atribuições de chefia, ou de assessoramento, se a pessoa não ocupa nenhum cargo efetivo, ela poderá ser nomeada para cargo em comissão. (2012, p. 745).

Os cargos em comissão de direção e chefia são criados por lei e seus ocupantes exercem a coordenação das atividades nas diversas áreas de atuação, conforme a estrutura orgânica, nos termos da lei, no âmbito da administração pública. Tanto a escolha para nomeação quanto a exoneração do ocupante de cargo em comissão se dá pela discricionariedade do dirigente do órgão público, baseado na confiança.

4.3 A imagem do servidor público e a reforma constitucional

Pode-se afirmar que a boa imagem do servidor público e da Administração Pública consiste em uma série de fatores, dentre os quais a qualidade dos serviços oferecidos à sociedade.

A adoção de uma política de gestão eficiente requer o empenho de cada um dos atores participantes do processo e conduz à qualidade dos serviços oferecidos.

Entretanto, a metodologia utilizada, por meio da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, para o resgate da imagem do servidor frente à sociedade estava atrelada ao fim da estabilidade no serviço público e a possibilidade de redução dos vencimentos percebidos pelos servidores.

Braz, em sua obra intitulada “O servidor público na Reforma Administrativa” escrita em 1998, no auge da edição da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, afirma que a reforma administrativa introduziu novas formas de gestão em relação ao servidor público, destaque-se:

Em relação ao servidor público, com o objetivo de introduzir novas formas de gestão, a Reforma Administrativa procurou recuperar o respeito e a imagem do servidor perante a sociedade através da flexibilização da estabilidade e da irredutibilidade de vencimentos, sem prejuízo da melhoria das condições de trabalho. (2009, p. 13).

As questões da flexibilidade da estabilidade e da irredutibilidade de vencimentos são melhores compreendidas na narrativa de Braz, em sua obra, ao abordar sobre tais temas da seguinte forma:

Pela disposição anterior, o servidor público estável somente perderia o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado, ou mediante processo administrativo, em que lhe fosse assegurada ampla defesa. Pela proposta governamental o instituto da estabilidade seria praticamente extinto através da inclusão, no corpo do art. 41, da Carta Federal, da possibilidade da perda da estabilidade por desídia, improbidade ou qualquer outra falta grave, por insuficiência de desempenho no exercício da função pública, e ainda, por necessidade da Administração.

Se não prevaleceu a proposta em sua inteireza objetiva, para as autarquias e fundações instituídas pelo Poder Público eliminou-se a estabilidade ao ser permitida a adoção do regime celetista.

A Constituição Federal (art. 41 III) instituiu a obrigatoriedade do procedimento de avaliações periódicas do desempenho funcional

dos servidores e dos empregados públicos, como requisito de garantia de estabilidade.

A Reforma Administrativa excluiu, num retorno às disposições fundamentais anteriores do texto constitucional, relativo aos direitos dos servidores públicos (art. 39, § 3º, da CF), a garantia da irredutibilidade absoluta dos vencimentos.” (Nota pg. 58)

Com a reforma Administrativa, qualquer remuneração que ultrapasse o limite de referência poderá ser reduzida ao limite padrão estabelecido. (2009, p. 13).

Assim sendo, dentre as novidades imposta pela mencionada emenda está à chamada avaliação periódica de desempenho, que desde sua aprovação trouxe ao mundo jurídico a possibilidade de um servidor público estável perder o cargo em decorrência de resultado insatisfatório em avaliação durante sua carreira.

4.4 Os cargos em comissão e a Emenda Constitucional n. 19/1998

A apresentação de programas direcionados a melhoria no desempenho das atribuições dos cargos em comissão e das funções de confiança não foram temas tratados no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, nem constou da proposta apresentada por parte do Poder Executivo, para a edição da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998.

Neste sentido, embora a eficiência tenha sido incluída como princípio expresso na Constituição federal, por meio da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, as propostas apresentadas pelo Poder Executivo para dar efetividade ao respectivo princípio, foram direcionadas tão somente ao funcionalismo efetivo.

Corroborando com o acima mencionado, quanto ao impacto na gestão pública, convém transcrever partes do voto em separado proferido por parte do Deputado Gerson Peres, quando do exame da admissibilidade da proposta da mencionada emenda, na Comissão de Constituição de Justiça e Redação, da Câmara dos Deputados:

Senhor Presidente, prezados colegas, quem analisar a emenda constitucional da reforma administrativa, enviada pelo Governo a esta Casa, verificará que retrata uma preocupação de economia e também de controle de poder do Estado – que analisaremos em seguida – centrando no funcionalismo público, e tão somente nele, as normas modificadoras prejudiciais em alguns aspectos, e de vantagens duvidosas, em outras. (1995, p. 153).

Em outro trecho o Deputado Gerson Peres, ressalta ainda:

Ocorre, porém, Senhores Deputados, que essa emenda se preocupa, quase toda ela, com o funcionalismo, como se o funcionalismo público fosse o responsável e o culpado de todas as mazelas do serviço público. Esquece das decisões superiores tomadas, onde mãos irresponsáveis, na gestão da república, desorganizaram ou desorganizam, macularam ou maculam, o serviço público. (1995, p. 154).

Percebe-se, dos trechos constantes dos votos do mencionado Deputado dois importantes aspectos, o primeiro é de que a proposta da emenda foi direcionada ao funcionalismo público efetivo e o outro de que não só os servidores públicos efetivos, mais os ocupantes dos cargos em comissão, que compõem a gestão pública, tem grande participação no funcionamento da Administração, já que as tomadas de decisões partem de tais pessoas e que muitas vezes levam às mazelas da Administração e a consequente ineficiência na Administração Pública.

4.5 Ausência de regulamentação de requisitos técnicos para cargo em comissão

Embora a Constituição federal disponha da necessidade de requisitos, por meio de lei, para fins de acesso aos cargos públicos, na prática os entes federados, utilizando-se de sua autonomia, tem estabelecido critérios diferenciados para o acesso a cargos públicos, em sua maioria, relacionadas às condições de elegibilidade, e pouco de conhecimentos técnicos.

4.5.1 Cargos em comissão e o debate no Poder Legislativo

O tema relativo aos requisitos para acesso a cargos em comissão na administração pública direta e indireta, dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios não constou do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, nem da proposta de emenda à Constituição federal, por parte do Poder Executivo. Com isso alguns deputados criticaram a atitude do Poder Executivo, durante o processo legislativo, na Comissão de Constituição e Justiça e Redação, da Câmara dos Deputados, quando da apreciação da respectiva emenda.

Neste sentido, ao examinar o impacto que traria a proposta da emenda apresentada pelo Poder Executivo, quanto à estabilidade dos servidores efetivos, destaca partes do trecho extraído do voto do Deputado Nilson Gibson.

Nem sempre os cargos públicos, mesmos os mais elevados são ocupados por profissionais competentes e à altura da investidura. Haverão sempre injunções políticas, arranjos, retribuição de favores, gastos na campanha eleitoral, muitas razões menores para confiar funções de maior relevância a profissionais evidentemente despreparados. (1995, p. 36).

Relativamente à questão de chefia, em seu voto, o Deputado Nilson Gibson argumentou: “acontece que, ao lado de todo mau servidor, incompetente, desidioso, desonesto, há também geralmente um mau chefe, conivente, acomodado, covarde, incapaz de lhe promover a responsabilidade” (1995, p. 36).

No mesmo sentido, convém transcrever parte do voto em separado proferido por parte do Deputado Prisco Viana, também na Comissão de Constituição de Justiça e Redação, na Câmara dos Deputados:

A PEC em questão elege o servidor público como bode expiatório de todas as mazelas que se acumulam há anos na administração pública. Mais uma vez o Governo Federal recusa o enfrentamento das questões estruturais que se reproduziram ao longo das últimas décadas e que têm contribuído para a descaracterização e desqualificação do setor público, como por exemplo: a utilização de cargos e empregos públicos como moeda de troca na barganha por apoio político no Congresso Nacional e a consequente “feudalização” da Administração Pública. (1995, p. 48).

Assim, embora o tema requisitos para desempenho da função gerencial foi abordada por alguns deputados, ao final não houve quaisquer providências no sentido de garantir o acesso a cargo em comissão por profissional qualificado, sendo votos vencidos e ignorados.

4.5.2 Proposta de regulamentação dos requisitos para cargo comissionado

A tentativa de regulamentar o inciso I, do art. 37, da Constituição federal como forma de estabelecer requisitos para ingresso no serviço público relativamente ao

exercício de cargos públicos em comissão foi objeto de pelos menos dois projetos de lei, de iniciativa do poder legislativo, que tramitaram na Câmara dos Deputados, todavia sem êxito, restaram arquivadas.

Neste sentido, tem-se o Projeto de Lei n. 1.659 de 1989, de autoria do Deputado Carlos Cardinal, contendo como requisitos: idade entre dezesseis e cinquenta anos; pleno gozo dos direitos civis e políticos; aprovação em inspeção e saúde; as funções de nível superior que exijam capacitação técnica só poderão ser exercidas por quem tenha formação universitária.

Embora o sobredito Deputado tenha mencionado em sua proposta a questão da capacidade técnica para exercício de cargo de nível superior, por quem tenha formação universitária, a justificativa para a propositura do projeto se restringiu ao requisito da idade, alegando que os cargos em comissão, sem garantia de estabilidade, continuariam tendo o tratamento tradicional.

O Projeto de Lei n. 1.650, de 1989, do Deputado Costa Ferreira, apresentou como requisitos:

Idade superior a dezesseis e inferior a cinquenta anos;
 Capacidade intelectual, moral e física inerente ao cargo, emprego ou função;
 A primeira investidura em cargo ou emprego público precederá de inspeção médica;
 Os cargos em comissão e as funções de confiança exercidos, preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional, nos seguintes casos e condições:
 Nos cargos de direção e assessoramento superiores, observada a correlação entre a capacidade técnica, profissional ou científica e as especificações do cargo;
 Nos cargos de direção e assistência intermediária, quando comprovada a capacidade técnica ou profissional e outros requisitos de adequação ao cargo;
 Em qualquer dos casos, observada igualdade de condições satisfatórias de desempenho e qualidade, dar-se preferência ao servidor de maior antiguidade no cargo ou no serviço público;
 A juízo da administração, o preenchimento do cargo ou função poderá ocorrer mediante a comprovação da capacidade do servidor através verificação de desempenho, precedida de treinamento específico e intensivo. (1989, p. 1).

Como justificativa para a proposta do projeto de lei, o Deputado Costa Ferreira afirmou que:

No presente projeto, procurou-se definir e situar, em harmonia com os princípios constitucionais, os institutos e medidas alvitadas em

toda a sua força social, já que o sentimento de igualdade dos indivíduos, como já anunciava Jêse, na França, muitos anos atrás, é impossível com o favoritismo, peculiar ao sistema de nomeação direta. Visualizados no seu conjunto, os princípios ora definidos poderão ensejar que os recrutamentos e nomeações de canôdatos se fixem objetivamente nos graus de aptidões práticas para o serviço público, num procedimento em que necessariamente deva imperar a seriedade e a imparcialidade. (1989, p. 1).

Ressalte-se que ambos os projetos acima mencionados foram considerados inconstitucionais, por parte da Comissão de Constituição e Justiça e Redação, da Câmara dos Deputados, por vício de iniciativa, vez que a Constituição federal atribui ao presidente da República competência privativa sobre determinados assuntos, dentre os quais, sobre servidores públicos da União e territórios, seu regime jurídico e provimento de cargos.

4.6 Paralelo entre cargos públicos e a Emenda Constitucional n. 19/1998

Entre as alterações advindas da Emenda Constitucional n. 19 de 4 de junho de 1998, vale salientar as que se referem aos requisitos para investidura em cargos no serviço público e a que trata da fixação do padrão de remuneração.

4.6.1 Requisitos para investidura

A investidura em cargo ou emprego público foi tema, objeto de alteração por meio da Emenda Constitucional n. 19 de 4 de junho de 1998.

Conforme a redação original a Constituição federal de 1988 condicionava o ingresso aos cargos efetivos na Administração Pública por meio de concurso público de provas ou de provas e título, conforme art. 37, inciso II, antes contendo a seguinte redação.

A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. (1988, p. 9).

Releva observar que a proposta da emenda apresentada por parte do Poder Executivo era manter a aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos para investidura em cargo público, passando a investidura em emprego público condicionada a processo seletivo público.

Não obstante, com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, que deu nova redação ao art. 37, inciso II, passou-se a exigir que o concurso público de provas ou de provas e títulos fossem realizados levando em consideração a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, cuja redação ficou configurada:

A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. (1998, p. 1).

A investidura para exercício de cargo em comissão na Administração Pública, não foi objeto da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, permanecendo nos moldes anteriormente disciplinados, ou seja, declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

4.6.2 Da fixação dos padrões de vencimento

A Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998 não condicionou regras para fixação de valores pecuniários para o exercício de cargos em comissão levando em consideração a complexidade ou natureza do cargo.

Entretanto, por meio da respectiva emenda foram inseridas regras para atribuir a remuneração dos servidores públicos concursados conforme a natureza, o grau de responsabilidade, e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira, dentre outros, conforme art. 39 § 3º e seus incisos I, II e III, na forma a seguir transcrita.

art.39

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

- I – a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;
- II – os requisitos para a investidura;
- II – as peculiaridades dos cargos. (1998, p. 1).

Portanto, ao se falar da fixação de padrões de remuneração, é preciso ter em mente que o servidor público desempenha um importantíssimo papel na sociedade, pois, sem ele, não haveria prestação de serviços do Estado.

4.7 Realidade da gestão pública brasileira

A sociedade brasileira clama por serviços públicos de qualidade, entretanto, percebe-se a insatisfação da população todos os dias pelos meios de comunicação. Grande parte da ineficiência dos serviços públicos se dá devido à gestão pública, pela ausência de qualificação profissional para o desempenho nos cargos e isso também é percebido nos relatórios expedidos pelos órgãos de controle externo e interno e nas comissões designadas para avaliar os serviços públicos.

4.7.1 Relatório do Tribunal de Contas da União sobre o serviço público de saúde

O Tribunal de Contas da União expediu o Relatório Sistêmico de Fiscalização da Função Saúde - FiscSaúde, que tem como objetivo avaliar a atuação governamental na área de saúde.

Assim, com vistas a avaliar a assistência hospitalar, relativa aos serviços hospitalares (emergência e internação); recursos humanos; medicamentos e insumos; equipamentos; estrutura física e apoio; comissão de controle de infecção hospitalar; sistemas informatizados, o mencionado órgão realizou diagnóstico nos 26 estados e no Distrito Federal, no qual foram visitados 116 hospitais federais, estaduais e municipais em todo Brasil²⁹.

Do ponto de vista orçamentário e financeiro convém destacar que deixaram de ser aplicados no período de 2008 a 2012, R\$ 20,4 bilhões de recursos relativos a função saúde (atenção básica, assistência hospitalar e ambulatorial, suporte profilá

²⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **FiscSaúde**. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/032.624-2013-1%20Fisc%20Saude.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2016.

tico e terapêutico, vigilância sanitária, vigilância epidemiológica, alimentação e nutrição) dos quais R\$ 9,6 bilhões só em 2012³⁰.

Relativamente a indicadores de desempenho não foi possível o mencionado órgão auferir, tendo em vista problemas relacionados com a disponibilidade ou confiabilidade dos dados. O exemplo da importância de indicadores seria o de medir o tempo de espera por procedimentos médicos, como cirurgias e consultas.

Quanto aos serviços hospitalares de emergência, a superlotação com pacientes sendo atendidos ou internados nos corredores das unidades, em macas, cadeiras ou bancos, foi um dos problemas constados durante os trabalhos realizados, sendo que 83% dos hospitais visitados que possuem o serviço de emergência há pacientes em atendimento em quantidade superior a de leitos oficiais³¹.

A superlotação dos leitos de internação em hospitais visitados também foi constatada pela equipe, em muitas unidades da Federação.

Outro ponto constante do relatório é a permanência de pacientes em leitos após a alta médica, outro fato que demonstra uma inadequada gestão dos leitos existentes.

No que se refere a quantidades de leitos em UTIS dos 23.755 leitos 2.389 estavam indisponíveis para uso, a causa apontada foi carência de profissionais, problemas de manutenção ou estrutura predial e questões relacionadas a equipamentos³².

Relativamente a recursos humanos os gestores informaram que o quadro de profissionais apresentava *déficit* em relação ao que havia sido estimado para atender adequadamente a demanda.

Quanto a área de tecnologia da informação, a unidade técnica concluiu que a maioria dos hospitais visitados não fornecia o suporte adequado para uma boa prestação dos serviços³³.

Foram identificados ainda, falta de equipamentos, existência de equipamentos que não foram instalados devidos à inadequação da estrutura física da unidade; pre

³⁰ Idem.

³¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **FiscSaúde**. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/032.624-2013-1%20Fisc%20Saude.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2016.

³² Idem.

³³ Idem.

sença de equipamentos obsoletos; ausência ou deficiência de contratos de manutenção; estrutura inadequada ao atendimento da demanda em algumas unidades³⁴.

Quanto à assistência farmacêutica básica, em 2010, o mencionado órgão realizou auditoria com o objetivo de analisar a gestão dos recursos empregados pelos entes estaduais e municipais. Na ocasião foram identificados problemas de gestão inadequada com riscos de desabastecimentos de determinados medicamentos; desperdício de recursos públicos, devido à eventual expiração do prazo de validade de medicamentos comprados; armazenamento inapropriado, dentre outros problemas³⁵.

Percebe-se que não está configurado a obediência ao princípio da eficiência na prestação dos serviços públicos de saúde, a causa da ineficiência dos serviços não está relacionada a ausência de recursos financeiros, mas a gestão pública que não realizou um planejamento adequado das ações e tão pouco adotou medidas necessárias a garantir o direito constitucional de acesso a saúde a que tem direito o indivíduo.

4.7.2 Relatório sistêmico de fiscalização da função saúde

Consoante o relatório sistêmico de fiscalização da função saúde, expedido pelo Tribunal de Contas da União, em 2012, foram identificadas falhas quanto ao planejamento, gestão e controle da assistência farmacêutica por estados e municípios, levando a riscos de desabastecimentos de determinados medicamentos, de expiração do prazo de validade de medicamentos comprados em excesso, assim como desvios de medicamentos³⁶.

Também foi constatado distorções em alguns preços adotados por parte da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos, que mostraram em patamares bastante superiores aos praticados nas compras públicas e com o mercado internacional³⁷.

Os medicamentos analisados representam um total de R\$ 6,1 bilhões, dos quais R\$ 1,1 poderia ser economizado, só em 2012, casos os preços fossem fixados na média internacional.

³⁴ Idem.

³⁵ Idem.

³⁶ Idem.

³⁷ Idem.

Como medida de eficiência tem-se a maximização dos recursos públicos e a qualidade na prestação dos serviços, entretanto, a falta de planejamento na aquisição de medicamentos, resulta em prejuízos tanto de caráter financeiro à administração, como na qualidade dos serviços prestados, deixando os pacientes da rede pública de saúde sem os medicamentos necessários a sua recuperação.

4.7.3 Problemática da gestão do sistema carcerário

Foi instituída, no âmbito da Câmara dos Deputados, a Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a realidade do sistema carcerário brasileiro³⁸.

Os principais problemas identificados pela referida Comissão consistiram: na superlotação carcerária em todos os estados brasileiros, com taxa de ocupação superior a capacidade; 41% das pessoas presas não foram condenadas pela Justiça em definitivo; carência de recursos humanos; descaso e a falência do sistema prisional; estrutura abusiva; não há garantia dos direitos dos agentes penitenciários.

Consta do relatório expedido por parte da mencionada Comissão Parlamentar de Inquérito posicionamento da Secretaria Nacional de Segurança que afirma que o governo coloca os recursos à disposição, porém não se consegue realizar as construções necessárias³⁹.

Concluiu a Comissão Parlamentar de Inquérito no mencionado relatório que a gestão do sistema se consubstancia em uma das principais causas das condições precárias do sistema prisional. (fl. 355 do Relatório).

4.7.4 Avaliação da gestão na previdência social

O Tribunal de Contas da União realizou auditoria operacional para avaliar o planejamento e a gestão do Ministério da Previdência Social e no Instituto Nacional de Seguro Social.

Embora, a nível governamental, o governo federal tenha como uma de suas políticas pública, a Política de Governo Eletrônico Brasileiro (e-Gov), nos trabalhos

³⁸ BRASIL. **Câmara Dos Deputados CPI – Sistema carcerário brasileiro. Relatório.** Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/55a-legislatura/cpi-sistema-carcerario-brasileiro/documentos/outras-documentos>>. Acesso em: 9 dez. 2016.

³⁹ Idem.

de auditoria ficou evidenciado que só os gastos com servidores para realização dos serviços para o atendimento dos cidadãos que necessitam de benefícios previdenciários oferecidos pela Previdência Social, de forma presencial, corresponde a aproximadamente cinquenta vezes superior, em relação aos mesmos serviços se fossem realizados de forma eletrônica⁴⁰.

O Tribunal de Contas da União identificou que de sessenta e cinco serviços oferecidos aos cidadãos, apenas dez são disponibilizados de forma totalmente eletrônica.

Tais serviços foram divididos em dois grupos: fornecimento de informações e declarações e alterações ou inserções no cadastro do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

O Tribunal de Contas da União recomendou que o Ministério de Previdência Social elevasse o objetivo estratégico de promoção do reconhecimento automático de direito para os próximos planejamentos estratégicos e determinou que o INSS: apresentasse um plano de ação com as medidas corretivas a serem adotadas; a indicação dos responsáveis pelas ações; a implantação, na internet, de serviços previdenciários oferecidos de forma presencial nas agências da Previdência Social, com exceção daqueles que realmente exijam a presença física do cidadão⁴¹.

Além do aspecto de economia aos cofres públicos o atendimento por meio da utilização dos serviços via-internet impactaria na qualidade dos serviços prestados ao cidadão que não teria que se deslocar para a utilização dos serviços, minimizando o tempo de espera nas agências da Previdência Social.

4.7.5 Relatório sistêmico de fiscalização do setor hidroviário

Com o propósito de apresentar ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira um diagnóstico da política pública de Transporte Hidroviário Interior (THI), o Tribunal de Contas da União desenvolveu o relatório sistêmico de fiscalização do setor hidroviário brasileiro⁴².

⁴⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TCU avalia oferta e qualidade de serviços eletrônicos pela previdência social**. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-oferta-e-qualidade-de-servicos-eletronicos-pela-previdencia-social.htm>>. Acesso em: 2 dez. 2016.

⁴¹ Idem.

⁴² BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório dos transportes do setor hidroviário**. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/data/files/78/E4/95/A7/53068510C57FF5851A2818A8/Ficha_Transporte_Fisc%20Hidrovias_web.pdf> 777>. Acesso em: 2 dez. 2016.

Do sobredito relatório algumas das principais constatações foram: na área orçamentária, verificou-se a grande dificuldade de executar o orçamento anual aprovado para o setor, embora estudos desenvolvidos apontem para a necessidade de investimentos muitos maiores do que o atualmente executado⁴³.

Foram apontados ainda quanto aos instrumentos de monitoramento, que estes não permitem avaliar aspectos relevantes de eficiência, afetividade; ausência de plano de capacitação. Não há um adequado direcionamento das prioridades no nível tático e operacional do planejamento da política desenvolvida nos órgãos, o que pode resultar o desperdício de recursos públicos, uma vez que as prioridades estabelecidas podem não ser aqueles que atenderão às reais necessidades da sociedade⁴⁴.

Do relatório do Tribunal de Contas da União, percebe-se que a gestão pública foi ineficiente por não conseguir sequer aplicar os recursos orçamentários disponíveis, não houve planejamento adequado nas ações, não há plano de capacitação dos profissionais de forma a possibilitar o adequado desempenho das funções o que pode resultar em desperdícios de recursos públicos, não atendendo as necessidades prioritárias da sociedade.

4.7.6 Relatório da Fundação Nacional de Saúde - Acre, Amazonas e Rondônia

No dia 04 de outubro de 2016 o Tribunal de Contas da União divulgou relatório de auditoria realizada nos recursos destinados à Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde, no Acre, Amazonas e Rondônia.

O mencionado Órgão de controle externo encontrou elevados riscos de perda ou mal uso de recursos públicos, grande parte devido a não aderência da atuação dos gestores aos controles operacionais, com alto risco de comprometer a execução da missão máxima da entidade e a consequente prestação dos serviços à população⁴⁵

⁴³ Idem.

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-oferta-e-qualidade-de-servicos-eletronicos-pela-previdencia-social.htm>>. Acesso em: 2 dez. 2016.

Dos achados foram evidenciados ainda fragilidade no plano de capacitação, inclusive quanto à qualificação dos chefes de setores, e do processo de gestão da força de trabalho⁴⁶.

Dentre as constatações se exemplificam: a ausência de planejamento adequado para melhor atendimento das demandas dos municípios, a inexistência de reuniões periódicas entre superintendente e setores, as restrições administrativas quanto a visitas aos municípios e a gestão documental eficiente.

⁴⁶ Idem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desempenho dos ocupantes dos cargos em comissão de direção e chefia na Administração Pública é fundamental para consecução das políticas públicas, pois tais gestores coordenam todos os atos que são praticados no âmbito de sua área de atuação, dentro da estrutura de cada órgão público.

Contudo, a escolha dos servidores que exercem os sobreditos cargos se dá, quase sempre, pela discricionariedade dos dirigentes dos órgãos, por critério tão somente da confiança, sem o adequado requisito técnico para o exercício de suas atribuições.

Nesse sentido, para exercício de cargo em comissão é possível à contratação de pessoas que ocuparão o primeiro emprego; que sequer trabalharam em órgão público; não tenham formação adequada ao exercício do cargo; não fizeram cursos relativos às atribuições e/ou nunca exerceram atribuições na área de atuação.

Mesmo após o transcurso de dezoito anos da denominada Reforma do aparelhamento do Estado, introduzida pela Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, constata-se o clamor social por melhoria na prestação dos serviços públicos e constam reiteradamente nos relatórios expedidos por parte dos órgãos de controle dados que comprovam a ineficiência na execução dos recursos públicos e no desempenho das atribuições dos gestores públicos.

Do ponto de vista jurídico pode-se dizer que houve avanços desde a Constituição imperial até os dias de hoje, pois o governo, que antes exercia um papel apenas de arrecadador, hoje é o agente responsável pela implantação das políticas públicas que atenderão a sociedade.

A proposta da Reforma do Aparelhamento do Estado, que levou à edição da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, embora focada na eficiência da Administração Pública, concentrou a atenção no funcionalismo público concursado e não abordou dispositivos constitucionais que aperfeiçoassem diretamente o exercício dos cargos de direção, chefia e assessoramento, mantendo os moldes anteriormente estabelecidos.

Pode-se dizer que a mencionada emenda tenha abrangido diversos dispositivos, tais como, o de assegurar a participação do cidadão na administração direta e indireta; a instituição de escolas de governos, visando à qualificação profissional; programas de aperfeiçoamento dos servidores públicos; programas de qualidade e

produtividade; modernização, reaparelhamento e racionalização dos serviços públicos; inclusão de reserva de percentual para exercício de cargo em comissão por servidores concursados e possibilidade de acesso a cargo público por estrangeiro, dentre outros.

Entretanto, muitos dos dispositivos referentes aos temas acima mencionados já constavam do Decreto-Lei n. 200 de 25 de fevereiro de 1967 e não foram suficientes para proporcionar eficiência na Administração Pública federal.

Diante disso, não se pode negar que a eficiência fica comprometida quando são mantidos nos cargos de direção e chefia pessoas que não tenham conhecimento dos processos de trabalho, que desconheçam a legislação que regulamentam os atos praticados inerentes à sua área de atuação; que são alheias aos programas de governo e aos instrumentos de planejamento, tendo em vista que são necessários à coordenação e acompanhamento das atribuições do cargo.

O inciso I, do art. 37, da Constituição federal de 1988 em seu texto, trouxe avanço ao estabelecer que o acesso a cargo público depende de outros requisitos, além da confiança, que devem ser preenchidos na forma da lei.

Assim, embora o desempenho eficiente da Administração Pública percorra por um conjunto de ações por parte do Estado, certamente a regulamentação da exigência de requisitos técnicos, para acesso a cargo público, por meio de lei complementar, que abarque todas as esferas de governo, constitui um valioso elemento de contribuição para a promoção do princípio da eficiência no serviço público em todos os poderes e esferas governamentais.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 21. ed. rev. e atual. – São Paulo: Método, 2013.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de Fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 2 dez. 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.

_____. **Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 2 dez. 2016.

_____. **Lei n. 8.730, de 10 de novembro de 1993. Estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8730.htm>. Acesso em: 2 dez. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **O projeto de lei n. 1.650, de 1989.** Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3C27BE7AAC3DCE6D2E3BD49A46FF8FDE.node2?codteor=1151010&filename=Avulso+-PL+1559/1989>. Acesso em: 9 dez. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional de n. 173 de 1995.** Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=334DFA0E93ED4C11E8823A7BBD939EE9.proposicoesWebExterno1?codteor=1242603&filename=Dossie+-PEC+173/1995>. Acesso em: 9 dez. 2016.

_____. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 9 dez. 2016.

_____. **Decreto n. 1.526, de 20 de junho de 1995. Cria a câmara da reforma do Estado, do conselho de governo, e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1526.htm>. Acesso em: 2 dez. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **STJ – 6ª T. – RMS n. 5.590/95-DF – Relator Ministro. Luiz Vicente Chernichiaro, Diário da Justiça, Seção I, 10 jun. 1996. P. 20.395.** Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 2 dez. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposta de emenda constitucional n. 173/1995. Proposta de Emenda à Constituição.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=169506>>. Acesso em: 2 dez. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Emenda Constitucional n. 19, de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>>. Acesso em: 2 dez. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Coleção das leis do império do Brasil.** Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/ doimpe rio](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/doimpe rio)>. Acesso em: 2 dez. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Constituição Federal: dispositivos constitucionais sujeitos à regulamentação.** Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regulamentacao/ dispositivos](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regulamentacao/dispositivos)>. Acesso em: 2 dez. 2016.

_____. **Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o Regime jurídico dos servidores públicos e dispõe sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 9 dez. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 1.559, de 1989.** Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3C27BE7AAC3DCE6D2E3BD49A46FF8FDE.node2?codteor=1151010&filename=Avulso+-PL+1559/1989>. Acesso em: 2 dez. 2016.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. **CPI – sistema carcerário brasileiro. Relatório.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/55a-legislatura/cpi-sistema-carcerario-brasileiro/documentos/outros-documentos>>. Acesso em: 9 dez. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **FiscSaúde.** Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/032.624-2013-1%20Fisc%20Saude.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório sistêmico de fiscalização da função saúde - FiscSaúde.** Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/data/files/98/F4/8E/E2/DFC1E4104E3AC1E41A2818A8/FISC%20SA%20C3%9ADE%20E2%80%93%20Temas%20Relevantes_Web.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **TCU avalia oferta e qualidade de serviços eletrônicos pela previdência social.** Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-oferta-e-qualidade-de-servicos-eletronicos-pela-previdencia-social.htm>>. Acesso em: 2 dez. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Auditoria aponta falta de planejamento e má gestão em secretarias da Funasa.** Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-oferta-e-qualidade-de-servicos-eletronicos-pela-previdencia-social.htm>>. Acesso em: 2 dez. 2016.

BRAZ, Petrônio. **O servidor público na reforma administrativa.** 2. ed. Leme, Cronus, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito administrativo.** 3. ed. rev. e ampl. e atual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

_____. **Direito administrativo brasileiro.** 38. ed. Atualização de Eurico de Andrade Azevedo et al. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito administrativo.** 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 40.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.** Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/Mare/Planodiretor/Planodiretor.Pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 39. ed. rev., atual. até a Emenda constitucional n. 90, de 15.09.2015. São Paulo, Malheiros, 2016.