

# Análise de impacto legislativo do Projeto de Lei do Senado nº 116, de 2017

Ana Cláudia Braga Mendonça<sup>1</sup>

Daniel Picolo Catelli<sup>2</sup>

Magna Maria C. Dos Santos Moreira<sup>3</sup>

Michelle Góis Gadelha Dias<sup>4</sup>

## Apresentação da Proposta

Trata-se de estudo para avaliar os impactos do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 116, de 2017, que pretende regulamentar o art. 41, § 1º, III, da Constituição Federal, para dispor sobre a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável, respeitando o contraditório e a ampla defesa.

Em 4 de junho de 1998 foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) nº 19 que modificou o art. 41 e seus dispositivos na Carta Magna, dispondo sobre a perda de cargo por servidor público estável, entre outros, mediante a avaliação de desempenho periódico, até então não regulamentada, e que traz em seu bojo a representação do princípio da eficiência pública.

A princípio o objeto dessa proposição vem ao encontro de diversas realidades que encontramos dentro do serviço público, pois temos servidores públicos que se estabilizam no estágio probatório e em muitos órgãos não são mais avaliados, exceto para fins remuneratórios, tais como, gratificação de desempenho, progressão e promoção na carreira. Destaca-se, ainda, que esta proposição não substitui a avaliação de desempenho para fins de estágio probatório e que os gestores também passarão por avaliação realizada por todos os servidores imediatamente subordinados e avaliados por eles.

A proposta da legislação define como:

I – avaliado: servidor público estável que tenha exercido suas atribuições no cargo ou função por prazo igual ou superior a 25% do período avaliativo, não computadas as ausências ao serviço, sejam elas por motivo de férias, recessos, licenças ou outros afastamentos;

---

<sup>1</sup> Coordenadora de Educação e Desenvolvimento do TSE e Mestre em Administração Pública pelo IDP.

<sup>2</sup> Possui graduação em Direito na Universidade de Caxias do Sul, especialização em Direito Processual pela Unama/PA (2007) e mestrado em Administração Pública pelo IDP. Atualmente é Procurador Federal e Subchefe Adjunto da Subchefia Adjunta de Gestão Pública.

<sup>3</sup> Mestre em Administração Pública pelo IDP.

<sup>4</sup> Possui graduação em Bacharelado em Ciência da Computação pela Universidade de Brasília, MBA em Gestão de Projetos Internacionais pela FGV, especialização em Controladoria Governamental pela Omni e mestrado em Administração Pública pelo IDP. Atualmente é Analista de Gestão Pública no Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

II – avaliador: servidor público estável que exerça a chefia imediata do avaliado;

III – período avaliativo: um semestre, compreendido entre 1º de abril e 30 de setembro, e entre 1º de outubro e 31 de março.

Quanto às fases da gestão de desempenho, a norma traz o ciclo avaliativo que consta das seguintes fases:

I – Planejamento da avaliação;

II – Acompanhamento das atividades realizadas ao longo do período avaliativo;

III – Avaliação de Desempenho Profissional mediante atribuição de conceitos de desempenho pelo avaliador;

IV – Retorno [*feedback*] ao servidor acerca dos pontos que devem ser melhorados ou reforçados quanto ao seu desempenho.

A norma ainda traz os fatores avaliativos fixos, quais sejam, produtividade e qualidade; e os variáveis, que podem ser escolhidos, de acordo com as atividades realizadas pelos servidores no referido período avaliativo. O rol dos fatores variáveis faz parte de uma lista exaustiva, a saber: relacionamento profissional, foco no usuário-cidadão, inovação, capacidade de iniciativa, responsabilidade, solução de problemas, tomada de decisão, aplicação do conhecimento, compartilhamento de conhecimento, compromisso com objetivos institucionais, autodesenvolvimento e abertura ao feedback.

Cada fator será avaliado de 0 a 10 pontos, considerando ainda o peso dado aos fatores estabelecidos e os conceitos: S (superação), A (atendimento), P (atendimento parcial), N (não atendimento).

Destacamos, ainda, que o servidor público será exonerado quando obtiver quatro conceitos sucessivos de N ou cinco conceitos interpolados de N ou P, nas últimas dez avaliações.

Por fim, a norma ressalva, da sua aplicação, os servidores públicos integrantes das carreiras exclusivas de Estado, cujo tratamento distinto está previsto no art. 247 da Carta Magna.

Importante ressaltar que a proposta em tela foi inspirada na PORTARIA-TCU Nº 125, de 28 de maio de 2012, que “dispõe sobre a avaliação de desempenho profissional e a gratificação de desempenho dos servidores ocupantes dos cargos efetivos do Tribunal de Contas da União”. (grifo nosso)

Apresentadas as informações acima, passamos à análise da avaliação de impacto, começando pela identificação do problema.

## I – Identificação do Problema

Na própria justificativa da proposta legislativa encontramos que:

Embora a Emenda Constitucional (EC) nº 19 tenha sido promulgada em de 4 de junho de 1998, até hoje o Brasil não possui uma legislação de avaliação de desempenho dos agentes

públicos. A Constituição Federal obrigou que lei complementar estabelecesse procedimento periódico de avaliação de desempenho, para a perda de cargo do servidor público estável que não desenvolvesse corretamente as atribuições do seu trabalho (art. 41, § 1º, III, da Constituição Federal – CF), todavia, quase vinte anos depois, este Parlamento se mantém inerte em relação ao mandamento constitucional.

Analisando a situação com mais acuidade, o problema que nos apresenta é que a falta de uma avaliação de desempenho que permita o agente público ser demitido, ou seja uma ausência de consequência, favorece a ocorrência e a manutenção de comportamentos inadequados que trazem como resultados a má prestação do serviço público, lesando a sociedade que já arca, por meio de tributos, com o funcionamento da máquina pública sem ter o devido retorno.

Observa-se, ainda, que a ausência de consequência pode causar um prejuízo no clima organizacional do órgão, pois aqueles servidores que cumprem com seu papel e responsabilidades públicas sentem-se prejudicados em relação aos que não os cumprem, “pois aquele funcionário que não trabalha e que sobrecarrega os demais jamais será punido”. (grifo nosso).

Aponta-se, também, que a imagem do servidor público perante a sociedade restou maculada, de forma generalizada, devido a existência de servidores que não cumprem seu dever público.

Destarte, nos parece que o problema existente gira em torno da lacuna normativa do preceito constitucional e da possibilidade de demitir servidores públicos estáveis que apresentem um mau desempenho profissional, possíveis responsáveis pela má prestação do serviço público à sociedade.

Pelo que está disposto na proposta, os agentes econômicos envolvidos são: os órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, gestores e servidores públicos estáveis, unidade de gestão de pessoas dos órgãos públicos e a sociedade brasileira de forma geral.

Seguindo com a avaliação, temos um segundo momento que diz respeito à conexão entre o problema e o objetivo. Há uma correlação? Há umnexo causal? Vejamos...

## II – Objetivo

Segunda consta da justificção, o projeto de lei objetiva melhorar a qualidade dos serviços públicos obrigando os órgãos a avaliarem o desempenho profissional dos respectivos servidores, pois “espera-se, assim, melhorar a motivação e o comprometimento dos agentes públicos, responsáveis, em última instância, pela implementação das políticas de que nossa sociedade tanto necessita.”

Ainda que no primeiro momento não esteja claro, o principal objetivo é excluir os servidores públicos estáveis que apresentam mau desempenho profissional.

Assim, podemos questionar: o que causa uma má prestação de serviço? Será a eficiência administrativa atingida diretamente com o desligamento desses servidores?

Vimos também uma carência de indicadores de eficiência e efetividade na proposta. Qual seriam os indicadores? Todos os órgãos implantando a avaliação de desempenho? E aquele que não implantar, qual a consequência específica para o órgão ou entidade? E para o gestor? Muitas são as perguntas a serem feitas.

A proposta do referido PLS não traz dados quantitativos e nem qualitativos sobre o problema, que exemplifiquem em que aspecto a má prestação do serviço público, pelos seus respectivos órgãos, relaciona-se diretamente ou em parte com o mau desempenho de seus servidores públicos estáveis. Nesse ponto, reconhece-se, a norma constitucional ainda não foi regulamentada, ficando prejudicada uma análise mais detalhada do nexo causal entre o problema e o objetivo.

Para fins de dimensionamento do impacto da futura norma<sup>5</sup>, fizemos uma pesquisa, a título de traçarmos um paralelo com situações similares com um recorte de 585.832 servidores do executivo federal distribuídos em 85 órgãos, sendo 45 da Administração indireta e 40 da Administração direta, com base nos dados da Corregedoria-Geral da União do mês de fevereiro-2018, extraídos do “Relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a servidores estatutários do Poder Executivo Federal”, o qual será tratado em tópico 5 dessa análise.

A título de ilustração, trazemos como exemplo, a situação do Tribunal Superior Eleitoral – TSE. Nesse Órgão, a área de gestão de pessoas aplica a avaliação de desempenho para servidores estáveis com fins de progressão e promoção na carreira. *Os fatores avaliados são bem próximos dos estipulados no PLS, tais como: orientação para resultado, foco no cliente, assiduidade, resiliência, iniciativa, comprometimento, comunicação, trabalho em equipe e respeito.* A avaliação é feita pelo gestor, pelo avaliado (autoavaliação) e pelos pares (sorteados pelo sistema). A Avaliação do gestor tem peso 2 e a do avaliado e dos pares, peso 1.

As informações obtidas junto a seção de Gestão de Desempenho, daquele órgão, 300 servidores foram avaliados em 2016 e 251 em 2017, e nenhum desses servidores deixou de ser promovido por questões de desempenho. Será que um gestor se sentirá à vontade de avaliar aspectos comportamentais e ser o responsável pela perda financeira do colega? O PLS fornece esses mecanismos?

De todo o exposto, nos parece que a medida resolve o problema da lacuna legislativa, mas não o de melhorar a prestação do serviço público à sociedade, tendo em vista a correlação não realizada por meio de dados e pesquisa. Ademais, os critérios empregados são muito semelhantes aos que já são usados nas avaliações usuais (e que, conforme indicamos acima, não são efetivos).

Em continuidade com a nossa avaliação, a próxima fase seria o levantamento das alternativas.

### III – Levantamento das alternativas

Considerando que a presente proposta não trouxe alternativa, avaliamos as possíveis opções:

- a) Opção 0 – Não editar nenhuma norma relativa ao tema;

---

<sup>5</sup> Não foi possível levantar a informação acerca de quantos servidores efetivos seriam impactados no Brasil, uma vez que os dados a respeito não são precisos e tampouco indicados na justificativa do PLS.

b) Opção 1 – Aprovar o PLS conforme apresentado ou com suas modificações sugeridas por Emendas e relatório da Comissão de Constituição e Justiça;

c) Opção 2 – Regulamentar o dispositivo Constitucional com um outro tipo de instrumento avaliativo, que possa usar mensurações mais objetivas, a ser amplamente discutido com profissionais de notório saber técnico da temática e com a participação de profissionais das áreas de gestão de pessoas, representativos dos três poderes e das demais esferas, considerando que todos serão atingidos pela legislação.

#### IV - Contextualização e análise jurídicas da legislação

Consoante enfatizado por Meneguim<sup>6</sup>, no âmbito da análise de impacto legislativo, “o estudo jurídico é importante de forma a evitar uma avaliação espúria e desprovida de contexto institucional e constitucional.”

Tal atividade avaliativa é comumente realizada pelas Comissões de Constituição e Justiça<sup>7</sup> - CCJs quando da tramitação de projetos de lei, sendo também necessária no momento anterior ao envio de proposta do Chefe do Poder Executivo ao Congresso Nacional, conforme determina o art. 23, I, do Decreto n.º 9.191, de 2017.

Tecidas essas breves considerações, cumpre registrar que o primeiro passo para a verificação da regularidade jurídica do projeto é o exame da iniciativa do PLS nº 116, de 2017.

Na hipótese, como corretamente asseverado no Parecer do Senador Lasier Martins<sup>8</sup> apresentado perante a CCJ do Senado, a futura lei complementar (não obstante de caráter administrativo e versando sobre matéria atinente a servidores públicos), para atender o mandamento constitucional insculpido no inciso III do §1º do art. 41, precisa possuir *âmbito nacional*, traçando regras gerais para a avaliação periódica de desempenho para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Daí porque, ao nosso ver, não se aplica ao caso a ressalva da alínea “c” do inciso II do §1º do art. 61 da Constituição Federal, segundo a qual são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre servidores públicos da *União e Territórios*, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Com efeito, nos termos do citado Parecer, é permitida que a iniciativa dessa lei seja facultada a qualquer parlamentar, “pois a reserva de iniciativa conferida ao Presidente da República (...) só alcança o regime jurídico específico dos servidores públicos federais” e não “a disciplina do processo de perda do cargo por insuficiência de desempenho aplicável aos servidores públicos de todos os entes federados”.

Verificada a pertinência da iniciativa parlamentar, impende discorrer brevemente sobre os aspectos materiais do projeto.

Como já afirmado no início deste trabalho, a edição de lei complementar para regular o procedimento de avaliação periódica de desempenho decorre de comando constitucional (inc. III do §1º do art. 41).

---

<sup>6</sup> MENEGUIM, Fernando. Avaliação de impacto legislativo no Brasil. Texto para discussão. Centro de Estudos da Consultoria do Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-70-avaliacao-de-impacto-legislativo-no-brasil>. Acesso em 1 de maio de 2018.

<sup>7</sup> No Senado, por exemplo, recebe o nome de Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

<sup>8</sup> Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7158428&disposition=inline>. Acesso em 1 de maio de 2018.

O próprio inciso III, acima mencionado, pode ser classificado como norma constitucional de eficácia limitada (segundo a já clássica lição de José Afonso da Silva<sup>9</sup>), sendo a hipótese de perda da estabilidade nele aludida dependente de lei complementar para lhe conferir aplicabilidade e concretude.

A propósito desta hipótese de perda da estabilidade, convém salientar que não estava prevista na redação originária da Constituição Federal, sendo sua inserção no texto constitucional fruto de alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998 (também conhecida por Reforma Administrativa, já que promoveu significativa modificação no regime jurídico e nos princípios de regência da Administração Pública – alterando normas principiológicas, relativas a servidores públicos, agentes políticos, finanças públicas e controle de despesas).

O prazo para aquisição da estabilidade, aliás, passou de dois para três anos, conforme a modificação da citada Emenda.

Note-se que, para revestir-se de constitucionalidade, a futura lei complementar precisa estabelecer um procedimento, vale dizer, uma sucessão ordenada de atos que, ao fim, culminará na quebra da estabilidade com a conseqüente possibilidade de exoneração do servidor. Nesse sentido, traça a proposta uma série de regras sobre as fases da avaliação, instituição de *comissão*, culminando no *processo de desligamento* (Capítulo V).

O constituinte derivado, frise-se, enfatizou que na perda da estabilidade deve ser assegurada ao servidor a ampla defesa, no que, percebe-se, apenas reforçou a previsão do inciso LV do art. 5º da Constituição.

Não bastasse isso, repetiu mais uma vez a questão da observância da ampla defesa ao tratar da avaliação periódica de desempenho para ocupantes de cargos com atribuições típicas de estado (art. 247, parágrafo único, da CF).

A propósito desse último caso, Capítulo VI do PLS atende ao imperativo constitucional do art. 247 quando fixa um processo específico de desligamento dos servidores que desenvolvem atividades exclusivas de estado, dispondo que o rito de apuração será o mesmo do processo administrativo disciplinar estabelecido por cada um dos entes da federação.

Para possibilitar a adaptação da Administração aos regramentos, o PLS está redigido no sentido de que a futura lei entrará em vigor “na data de sua publicação, iniciando-se o primeiro período avaliativo no dia 1º de maio do ano subsequente à sua vigência” (art. 27).

Por fim, há que se salientar que a lei Complementar irá se aplicar indistintamente aos servidores estáveis, independentemente de sua data de ingresso no serviço público. Nesse aspecto, não se vislumbra inconstitucionalidade, já que é assente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a ausência de direito adquirido a regime jurídico<sup>10</sup> (e a estabilidade está, sem dúvida, inserida nesse conceito).

Diante do exposto, o PLS nº 116, de 2017, reveste-se de constitucionalidade (formal e material), sendo os pontos remanescentes a serem sopesados aqueles atinentes ao emprego dos adequados meios e técnicas para avaliar o desempenho do servidor estável, questões eminentemente meritórias.

---

<sup>9</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

<sup>10</sup> Nessa linha, por exemplo, o Recurso Extraordinário n. 653.736-DF, Rel. Min. Luiz Fux, o RE 227755 AgR- CE, dentre muitos outros. Sobre o tema, veja-se, também VASCONCELOS, Paulo Mariano Alves de. Considerações sobre a inexistência de direito adquirido a regime jurídico: origem e limites. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3581, 21 abr. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24238>>. Acesso em: 1 maio 2018.

## V – Análise de impacto das alternativas apresentadas.

### Opção 0 – não editar nenhuma norma relativa ao tema

*Não é uma alternativa válida sob o ponto de vista jurídico*, pois, conforme acima exposto, a edição da norma decorre de um mandamento constitucional. Ainda assim, cumpre enfatizar que não identificamos dados demonstrando o nexos causal entre a justificativa apresentada e o objetivo da propositura da norma regulamentadora. Agrava esse quadro o fato de que, passados quase vinte anos da EC nº 19, o legislador *não inova na metodologia de avaliação*, tendo em vista que replica modelos pouco eficientes já existentes<sup>11</sup>.

Na ausência de uma norma regulamentadora pode-se, nessa alternativa, utilizar possíveis ferramentas e aplicações da Economia comportamental para que se estimulasse o servidor a adquirir determinados comportamentos esperados pelos órgãos em relação a prestação de serviços à sociedade, como por exemplo:

a) incentivos - as pessoas preferem evitar perdas a ter ganhos, portanto poderia se pensar em algo como um não atendimento satisfatório faria a pessoa perder pontos e que implicaria diminuir o seu tempo de uma possível licença-capacitação, que é a critério da administração;

b) normas sociais - fazer um ranking de performance entre os órgãos públicos daquele cluster, publicar e dar mídia sobre o fato, que viria a funcionar como um *nudge*.

c) Ressaltar o que interessa – informar sobre a situação do órgão, dando destaques para as avaliações negativas da sociedade em relação àquele órgão e chamando os servidores para ajudar a virar essa realidade.

### Opção 1 – Aprovar o PLS conforme apresentado ou com as modificações sugeridas por Emendas e relatório da Comissão de Constituição e Justiça;

Nessa segunda alternativa, o relator, no seu parecer na CCJ sobre o PLS nº 116/20017, sustenta a justificativa da proposta sem adentrar no mérito desta questão. Assim, afirma de forma contundente que a morosidade legislativa (lacuna de regulamentar o texto constitucional) se deu pelo fato de “poderosos *lobbies*” contrários a avaliação periódica de servidor.

Destacamos que o livro lançado pelo Tesouro Nacional intitulado de “Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência”, o qual recomenda a utilização de ferramenta de gestão que podem melhorar a performance de eficiência dos governos eleitos e os servidores públicos, qual seja, a *accountability*<sup>12</sup>, que visa dar publicidade às informações de desempenho desses. Tal medida busca ampliar a responsabilização dos representantes eleitos relativamente às performances das instituições, que são comparadas quanto ao seu desempenho.

Em contrapartida, como incentivo à *performance* dos servidores, o citado estudo sugere implementar sistema de pagamento por mérito (com indicadores objetivos de produtividade). E nesse sentido conclui essa questão aduzindo que “...os *mecanismos*

---

<sup>11</sup> Sendo que estes têm por finalidade a progressão funcional e gratificação de caráter remuneratório dos servidores.

<sup>12</sup> Tesouro Nacional, 2015, p.227. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/tesouro-nacional-lanca-livro-sobre-qualidade-do-gasto>

*de incentivo adequados devem ser implementados e os objetivos do governo devem refletir o bem-estar da população.”<sup>8</sup>*

Nesse contexto, observa-se que, além da necessidade de implementação de incentivos corretos (para servidores e gestores), é premente de avaliação da instituição como um todo sob a ótica da sociedade de não somente do servidor, quando avaliado.

Opção 2 – Regulamentar o dispositivo Constitucional por um outro tipo de instrumento, com maior envolvimento de todos os agentes envolvidos e com embasamento teórico, econômico, jurídico e científico.

Quanto a essa terceira e última alternativa, pelo que já foi exposto anteriormente, a norma carece ser mais debatida buscando-se embasamento técnico e científico em várias frentes, fundamentando-se os instrumentos escolhidos nos custos e benefícios gerados.

Para se analisar o impacto socioeconômico da proposta normativa, faz-se necessário desenhar o problema público sugerido à luz do princípio da eficiência (norteador da prestação do serviço público, conforme a previsão no Decreto nº 200/1967 e da EC n. 19/1998).

No âmbito da Análise Econômica do Direito, o valor procurado na eficiência é relacionado com a ideia de bem-estar social, sendo uma referência da agregação do nível de utilidade inferido por cada agente de determinada sociedade, em razão das consequências de determinada razão política, jurídica ou social<sup>13</sup>.

Nesse sentido, qual seria o aumento de bem-estar social com a regulamentação da norma? Na Análise Econômica do Direito, como leciona Meneguín, a legislação melhora ou piora a eficiência da sociedade a curto ou longo prazo. No caso em tela, em um primeiro momento, haveria benefício em se retirar os servidores ineficientes do quadro da entidade e haveria uma redução de desperdício ou consumo de recursos públicos. No entanto, como se trata de uma análise a longo prazo, não se pode ver a força motriz, isto é, o servidor público avaliado isoladamente do contexto. Assim, verifica-se necessário analisar com profundidade o tema.

Há que se fazer um parêntese para contextualizar o tema com a conjuntura da gestão pública no Brasil. Na Nova Governança Pública, segundo Humberto Martins, deve-se observar a gestão do desempenho pelos conceitos da eficiência, eficácia, efetividade e valor público. Ao tratar o resultado entregue à sociedade por critério meramente de custo, não há garantia de qualidade tampouco do público beneficiário quanto à prestação de serviços públicos. A necessidade de cobrança quanto ao retorno obtido pela carga tributária paga traz distorções.

A que se analisar o *conceito de valor público* que parece ser o cerne da discussão imputada ao projeto. Saber o que a população valora é de suma importância para a análise do dispositivo.

Dessa forma, como o valor público estaria ligado ao desempenho? É possível que a norma seja legal e eficiente, mas não gere satisfação à população. A subjetividade e as pressões sociais devem ser consideradas, mas não se sobrepõem ao interesse público dada a assimetria de informações presentes no contexto.

Como bens públicos são não-excludentes e não-rivais, haverá política pública que satisfará a uns em detrimento de outros. Portanto, há que se pensar em um conceito objetivo e que produza o real desempenho do servidor público. O Dilema de Alice é crucial nessa análise. Qual é o indicador ou meta que demonstrará o desempenho de um servidor? Se forem eliminados todos os servidores ineficientes e nomeado novos servidores para ocuparem seus postos, a Administração Pública proveria serviços de qualidade e que geram valor público?

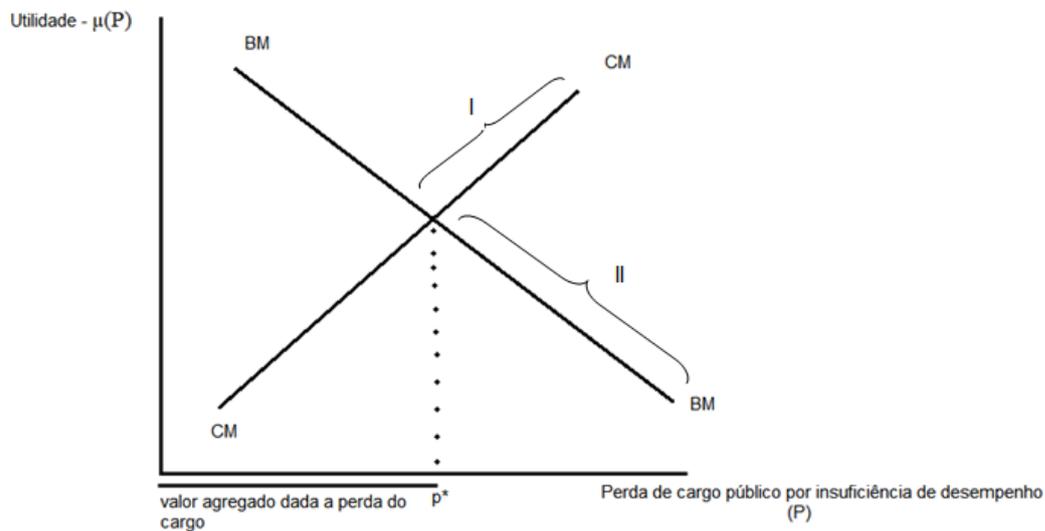
---

<sup>13</sup> BOTELHO apud POSNER, 2007, p. 19.

A Gestão por desempenho deve englobar todas as facetas da organização. Ao se falar em produtividade como critério de avaliação, deve-se observar o desempenho organizacional, suas estratégias e como o servidor age segundo o que reza a entidade. Nesse sentido, avaliar o servidor de forma subjetiva e alheio a métricas é incoerente e viola a segurança jurídica.

Por se tratar de lei de âmbito nacional, a que se pensar se houve estudo quanto à presença de planejamento estratégico ou medidas de desempenho organizacional, como indicadores e metas, na Administração Pública. A retirada de servidores não irá corrigir disfunções organizacionais existentes tampouco romper amarras burocráticas ou paternalistas, já que a força motriz não modificará distorções existentes na formulação de políticas públicas ou malversação do recurso público.

O gráfico abaixo ilustra como o projeto de lei está equivocado na abordagem. O benefício é decrescente à medida que o custo é crescente por servidor a mais exonerado, o que não garante melhora no desempenho dos servidores públicos, tampouco na qualidade dos serviços prestados.



Para:  
 CM: custo marginal de perda de cargo público por servidor estável por insuficiência de desempenho  
 BM: benefício marginal de perda de cargo público de servidor estável por insuficiência de desempenho

**Disfunções:**

- I - assédio, piora no clima organizacional, exoneração dos "bons servidores"
- II - intervenção no judiciário; gasto com recrutamento, seleção e capacitação de servidores

OBS.: Baseado em "Qual a quantidade ótima de intervenção judicial nas políticas públicas?", de Fernando Meneguim

Dessa forma, dado o gráfico de quantidade ótima de avaliação de desempenho que satisfaça os anseios sociais e melhore a qualidade do serviço público, pode ter como efeito colateral a punição dos bons servidores em função da subjetividade do projeto apresentado; mudança do clima organizacional, devido ao medo de ser avaliado negativamente e perder o cargo; situações de abuso de poder; redução do corpo de servidores públicos sob a ótica meramente econômica e de curto prazo referente a menor gasto público.

Não há dúvida sobre a necessidade de se suprir a lacuna legislativa. No entanto, a subjetividade e a relação de benefício marginal decrescente como resultado de norma com viés meramente punitivo, já que não há qualquer menção à governança pública ou à gestão por competência como alternativa ao desligamento do servidor avaliado unilateralmente e de forma verticalizada pela chefia imediata, como dispõe o projeto.

Dada a justificativa da autora deve-se pensar até que ponto o desligamento de um servidor a mais compensará os custos impostos pela regulamentação da norma. A

sensação de melhoria de qualidade de serviço e o benefício social relatados na justificativa do projeto serão compensados exclusivamente pela demissão de servidores? E quanto a avaliação institucional e a conjuntura política atual são responsáveis pela má prestação do serviço público e políticas públicas ineficientes? Por ser um problema complexo, há que se verificar como editar a norma com menor custo possível preservada a segurança jurídica e a boas práticas existentes na gestão de pessoas.

Nesse sentido, o modelo gerencial proposto pelo Plano Diretor introduziu a competição administrada no Brasil<sup>14</sup> como uma competição entre provedores de bens e de serviços da Administração Pública. É uma forma de aumentar a eficiência e, por consequência, a qualidade dos serviços públicos, como aponta o Banco Mundial<sup>15</sup>. Apesar de haver diferenças entre economia de mercado e esfera pública, em especial, por demanda e oferta serem tratadas de forma distintas, experiências internacionais mostram sucesso em diversos setores governamentais, como conselhos de alimentação escolar, citado por Medeiros em “Controle Social e o Tribunal de Contas da União: o caso dos conselhos de alimentação escolar” e na saúde, como retratado pelo Banco Mundial, em experiências na América Latina<sup>10</sup>.

Em síntese, concluímos que a norma proposta comparada a situação atual se mostra ineficiente, em razão da não comprovação por meio de dados quantitativos e qualitativos do nexos causal entre o problema identificado e o objetivo da proposta. Nesse sentido resta comprovar, que essa intervenção do estado, traria benefícios relacionados ao bem estar social e equidade.

## Referências

ABRUCIO, Fernando L. *A experiência de descentralização: uma avaliação. In: seminário balanço da reforma do estado no brasil - a nova gestão pública*. Brasília, ago. 2002. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/reforma\\_gerencial/gestao\\_publica/Balanço da Reforma do Estado no Brasil.pdf](http://www.enap.gov.br/reforma_gerencial/gestao_publica/Balanço da Reforma do Estado no Brasil.pdf)> Acesso em: 05 abril de 2018.

ALMEIDA, Célia Maria de. Reforma do Estado e reforma de sistemas de saúde: experiências internacionais e tendências de mudança. *Ciênc. saúde coletiva* [online]. 1999, vol.4, n.2, pp.263-286.

BOTELHO, Martinho Martins. *A Eficiência E O Efeito Kaldor-Hicks: A Questão Da Compensação Social*. Direito, economia e desenvolvimento sustentável II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/ UDF. CONPEDI: 2016.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a cidadania: a Reforma Gerencial brasileira na perspectiva institucional. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 1998

\_\_\_\_. Relatório de avaliação da política de Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa (GDATA). Cadernos ENAP, 22. Brasília: ENAP, 2003.

---

<sup>14</sup> MEDEIROS, 2005.

<sup>15</sup> ALMEIDA, 1999

GARCIA, Leice M. Controle Social dos Gastos Públicos: Fundamentação, Limites e Possibilidades. In: BUGARIN, Maurício S.; VIEIRA, Laércio M.; GARCIA, Leice M. Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Um guia de governança para resultados na administração pública. Publix Editora, 2010.

MENEGUIN, Fernando. Avaliação de impacto legislativo no Brasil. Texto para discussão. Centro de Estudos da Consultoria do Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-70-avaliacao-de-impacto-legislativo-no-brasil>. Acesso em 1 de maio de 2018.

MEDEIROS, PHR e PEREIRA CV. O Controle Social e o Tribunal de Contas da União: o caso dos conselhos de alimentação escolar. In: Anais do II Encontro Nacional de Administração Pública e Governança; 2006; São Paulo.

MOTTA, Paulo R. Participação e Descentralização Administrativa: lições de experiências brasileiras. Revista de Administração Pública, v. 28, n. 3, jul./set. 1994. p. 174-194.

OCDE. Avaliação da gestão de recursos humanos no governo. Relatório da OCDE: Brasil 2010, Governo Federal. Título original: "Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010 – Federal Government." Tradução: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasil.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. Reinventing Government. 9th ed. New York: AddisonWesley, 1992.

PANTOJA, M. J.; IGLESIAS, M. Mapeamento de Competências em diferentes Tipologias na Administração Pública Federal. In: VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 2013. Anais... Brasília: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2013

MOORE, M. H. Criando valor público – gestão estratégica no governo. Rio de Janeiro: Uniletras, 2002.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2005.

VASCONCELOS, Paulo Mariano Alves de. Considerações sobre a inexistência de direito adquirido a regime jurídico: origem e limites. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3581, 21 abr. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24238>>. Acesso em: 1 maio 2018.