

# Reforma administrativa: O servidor público e o princípio da eficiência

\* Roseane Milanez de Farias

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO
2. A REFORMA ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO NACIONAL
3. O SERVIDOR PÚBLICO NO CONTEXTO DA REFORMA ADMINISTRATIVA
  - 3.1. QUEBRA DE ESTABILIDADE
  - 3.2. DIREITOS ADQUIRIDOS
4. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: A BUSCA PELA QUALIDADE TOTAL NO SERVIÇO PÚBLICO
5. CONCLUSÃO
6. BIBLIOGRAFIA

## 1. INTRODUÇÃO

A nossa atual Carta Magna, consoante *caput* de seu artigo 37, com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, estabelece os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como sendo norteadores da Administração Pública. Sendo assim, quaisquer que sejam os atos emanados do Poder Público, devem eles estar respaldados em tais princípios, em observância aos preceitos constitucionais vigentes, em especial ao Estado Democrático de Direito que tem como fundamentos a soberania,

a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

É nosso entendimento que a Administração Pública brasileira necessita de sérias modificações para o alcance da qualidade nos serviços que presta à sociedade, a começar pela mudança de cultura de grande parte de seus gestores que ainda hoje caminham a passos lentos na análise, acompanhamento e controle dos atos de gestão, relegando o interesse da coletividade e negligenciando o zelo pelo patrimônio público, provocando, desta forma, sérios desequilíbrios nas finanças públicas ao gerar mais gastos do que os recursos lhes permitem.

Nessa perspectiva, este trabalho técnico busca trazer contribuições de pesquisa, fornecendo informações que possam subsidiar o melhor entendimento da Reforma Administrativa, enquanto meio de alcançar uma Administração Pública eficiente e eficaz, evidenciando-a, primeiramente, no contexto nacional, para em seguida, analisar o servidor público em face das novas determinações da Emenda Constitucional nº 19/98, no que concerne à quebra da estabilidade, à qualificação profissional e aos direitos adquiridos.

Por último, abordaremos também o princípio da eficiência, enquanto meio de alcançar a qualidade no Serviço Público, com o equilíbrio das finanças públicas e a prestação de serviços qualitativos à sociedade. E isto sem necessariamente chegar-se ao extremo da demissão em massa de servidores, aumentando sobremaneira a crise social que ora se apresenta, uma vez que o servidor público antes de ser um "funcionário público" é um cidadão, um trabalhador como outro qualquer. Além disso, trata-se de um cidadão com direitos e garantias fundamentais resguardados e expressamente

consagrados nos artigos 5<sup>o</sup>, 6<sup>o</sup> e 7<sup>o</sup> da nossa Carta Magna.

Ademais, lembramos que a atual gestão pública, em especial dos órgãos públicos municipais, inicia-se com orçamentos superestimados, levando o gestor a realizar mais gastos do que sua disponibilidade financeira permite. Obras faraônicas ainda hoje são idealizadas como fonte de onde promanam votos no período eleitoral, utilizando recursos públicos sem que, de fato, passem a existir como melhoria nos serviços prestados à população. Diversos são os casos, comprovados pelas auditorias dos Tribunais de Contas, de construções inacabadas ou nem mesmo iniciadas, evidenciando gastos que nunca existiram de fato, a não ser para justificar a malversação dos recursos públicos.

Portanto, antes de se pensar em um novo Estado com menos funcionários a servir à população, que seja concretizado um Estado onde os gestores tenham a devida consciência pelo zelo do patrimônio público e os servidores sejam devidamente qualificados no exercício de sua profissão – prestar serviços de qualidade à sociedade. Assim, chegaremos a uma gestão pública eficiente e eficaz, rompendo o paradigma burocrático em direção ao equilíbrio das finanças públicas, sem que se utilize a demissão de servidores para tanto.

## 2. A REFORMA ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO NACIONAL

Inicialmente, lembramos que o cenário nacional nos mostra uma sociedade que mergulha numa crise social, onde o cidadão já não mais acredita na solução dos problemas sociais prioritários, posto que a ineficácia administrativa, o abuso dos recursos públicos e a corrupção resultam numa afronta aos direitos sociais e burla aos deveres impostos pela legislação vigente, em especial pela nossa Constituição Federal, além de comprometer seriamente o equilíbrio financeiro do Estado.

Administradores sangram os cofres públicos com a malversação dos recursos colocados pela sociedade que paga impostos, realizando obras que se prestam não aos fins sociais, mas aos de particulares. Surgem fraudes de todos os tipos e a legislação vigente é absurdamente descumprida, lesando a Administração com práticas abusivas, inconcebíveis ao gestor público, provocando a desmoralização das instituições e dos Poderes da República.

Por oportuno, ressaltamos que o interesse público é fundamental e tem profundidade ética, da mesma forma que o serviço público é essencial e tem conotações morais. Segundo Kohama (1993), a Administração Pública executa o Serviço Público porque considera indispensável à sociedade a sua existência e funcionamento, depreendendo-se daí o princípio da obrigatoriedade do desempenho da atividade pública, em que a Administração Pública sujeita-se ao dever de continuidade da prestação dos serviços públicos. Fica claro, portanto, o sentido de sobrevivência e conseqüentemente a necessidade de qualificar cada vez mais sua atuação, seus serviços, de forma a atender a sociedade qualitativamente e justificar o sentido de sua existência.

Contudo, como já dissemos, reconhecemos o fato de que carece aos administradores públicos e respectivos administrados, todos estes a serviço da sociedade, a consciência do zelo do interesse e patrimônio públicos, para que juntos trabalhem na busca de um denominador comum: uma sociedade atendida com serviços de qualidade em contrapartida aos impostos que paga.

A imprensa nacional não se cansa de evidenciar escândalos na Administração Pública, com desvios de verbas públicas. E como bem lembramos Reis:

*“O noticiário da imprensa se farta revelando o mau comportamento de agentes públicos, administrativos e políticos, que utilizam os bens públicos como se fossem suas propriedades.”<sup>12</sup>*

<sup>12</sup> REIS, Heraldo da Costa. “Princípios Fundamentais e a Lei 4.320/64”. *Revista Brasileira de Contabilidade* – n<sup>o</sup> 100, julho/agosto de 1996, p. 30.

Sabemos também que hoje é consenso universal que a QUALIDADE necessita estar em todos os aspectos da vida humana, seja pessoal ou profissional, pois significa fazer, ter e ser o melhor.

Neste contexto, está claro que a Reforma Gerencial surge como novo modelo de Administração Pública onde se prima pela qualidade do serviço público, profissionalizando, aperfeiçoando e qualificando seus servidores, em prol do cidadão, usuário-cliente dos serviços prestados pelo Estado. E, neste aspecto, é comum o entendimento dos diversos autores que se mostram nas extensas bibliografias que tratam do assunto.

Entretanto, não deve esta Reforma Gerencial ser entendida como única fonte de contenção dos gastos públicos, em especial com o poder de reforma dado aos administradores públicos para a reestruturação de seu funcionalismo público, o que inclui a demissão de servidores por excesso de quadro quando não se atingir o limite máximo estabelecido para os gastos com pessoal.

Nosso país precisa de reformas, mas não de demissões, uma vez que agravaria ainda mais a crise social que ora se apresenta. O povo brasileiro almeja alcançar os direitos sociais fundamentais que a Constituição Federal estabelece como dignos de qualquer cidadão, seja este servidor público ou não: direito à educação, saúde, trabalho e previdência social.

Dessa forma, é essencial que o governo, antes de chegar ao extremo das demissões em massa, num país escasso de emprego, onde os recursos para a Saúde e a Educação, direitos sociais fundamentais, são cada vez mais reduzidos como consequência da má administração do dinheiro público, utilize-se de alternativas de gestão pública que propicie o crescimento qualitativo do país, pois o cidadão brasileiro paga pelos serviços do Estado e quer o seu devido retorno.

A Administração Pública não pode se utilizar das demissões de servidores admitidos

legalmente através do princípio democrático do concurso público, devidamente capacitados para o cargo que ocupam e com potencial para serem mais qualificados ainda, uma vez que são eles os elementos fundamentais no progresso qualitativo das instituições públicas.

Sendo assim, concordamos com o presidente Fernando Henrique Cardoso quando nos coloca:

*“É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público; na verdadeira profissionalização do servidor, que passaria a perceber salários mais justos para todas as funções.”<sup>13</sup>*

Portanto, deve ser prioridade desta Reforma Administrativa não a contribuição para uma crise social existente, mas, antes de tudo, a qualidade dos serviços públicos, incluindo a qualificação dos servidores, e não sua demissão ou exoneração, a não ser nos casos em que se comprove burla aos preceitos constitucionais vigentes, seja através de contratações ilegais, seja pela criação de número ostensivo de cargos comissionados com a finalidade apenas de apaniguar os apadrinhados. Estes sim são os verdadeiros servidores “privilegiados” e como nos afirma Leite, os:

*“Referidos servidores, não raro, são pessoas apaniguadas que, por terem atuado como fiéis ‘cabos eleitorais’ nas campanhas político-partidárias, recebem do administrador, como recompensa pelos ‘serviços prestados’, um emprego público”<sup>14</sup>.*

A crise do Estado, conforme apresenta o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, define-se como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública negativa; como o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do

<sup>13</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. *In: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995, p. 10.

<sup>14</sup> LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Contratação Ilegal de Servidor Público e Ação Civil Pública Trabalhista*. Belo Horizonte: Editora RTM Ltda, 1996, p. 13.

Estado e como a superação da forma de administrá-lo; pressupondo como inadmissíveis ações no sentido de promover o ajustamento fiscal duradouro, as reformas econômicas voltadas para o mercado, a reforma da previdência social, a inovação dos instrumentos de política social e a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar políticas públicas.

Sendo assim, introduz-se no cenário nacional a Reforma Administrativa, consubstanciada pela Emenda Constitucional nº 19/98, como um dos pressupostos básicos da Reforma do Aparelho do Estado, objetivando facilitar o ajuste fiscal necessário ao equilíbrio das finanças públicas.

Segundo Pereira:

*“O ajuste fiscal será realizado principalmente através de: a) exoneração de funcionários por excesso de quadros; b) definição clara de teto remuneratório para os servidores; e c) através de modificação do sistema de aposentadorias, aumentando-se o tempo de serviço exigido, a idade mínima para aposentadoria, exigindo-se tempo mínimo de exercício no serviço público e tornando o valor da aposentadoria proporcional à contribuição”<sup>15</sup>.*

Portanto, podemos observar a prioridade dada pelo governo federal à Reforma Administrativa, recentemente aprovada com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/98, a qual contempla, essencialmente, dispositivos alterando o regime constitucional dos servidores públicos, quais sejam: quebra do regime jurídico único, fixação do teto remuneratório, quebra de estabilidade, criação do subsídio para os membros do poder, entre outros itens abordados pela retrocitada emenda. Entretanto, pelas grandes discussões que ainda se propagam sobre seu texto, entendemos que tal emenda tem trazido dificuldades de ordem prática e até mesmo institucional, ao centralizar no Poder Executivo funções de mais alta relevância e

ferir direitos e garantias individuais dos cidadãos, tudo em prol da economia dos recursos advindos da receita pública, como bem nos lembra o juiz federal Heraldo Garcia Vitta (1999).

Neste sentido, será matéria de nossa análise no próximo capítulo o servidor público dentro do atual contexto da Reforma Administrativa. Alertamos, no entanto, para o fato de que a “Reforma Administrativa” seja entendida como um fundamento de um novo Estado que prima pela gestão coerente, eficiente e eficaz dos recursos públicos, em prol dos cidadãos que exigem cada vez mais serviços públicos de qualidade como retorno dos impostos que paga, e não apenas como meio de colocar mais desemprego à sociedade com o “enxugamento” da máquina administrativa.

Alternativas econômicas e positivas, antes de se chegar ao extremo das demissões, existem de fato, a começar pela exigência de qualificação técnica para os administradores públicos, pois toda empresa, seja ela pública ou privada, avança pelo compromisso, competência profissional e consciência do zelo pelo patrimônio, existentes nos seus gerentes, molas propulsoras dos demais funcionários.

Além disso, temos uma vasta legislação que disciplina a boa utilização dos recursos públicos, sendo apenas necessário seu cumprimento. A economia que se teria com a observância dos preceitos legais vigentes é considerável, posto que grandes são os dispêndios ocorridos com a prática de atos de improbidade administrativa cometidos pelos gestores públicos, constantemente comprovados pela atuação dos Tribunais de Contas nas suas auditorias.

Recursos são desviados, através da realização de despesas que não existiram de fato, assim como a folha de pessoal aumenta consideravelmente pela criação irregular de cargos comissionados e de gratificações com valores exorbitantes, além da contratação ilegal de servidores, em total desrespeito aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, consubstanciados na nossa Carta Magna.

<sup>15</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. “Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil”. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP. Nº 1. Jan-mar/1998, p. 20.

Uma alternativa econômica, que achamos oportuno lembrar, é a cobrança aos grandes devedores do Estado das dívidas que lhes foram imputadas por danos contra aquele, a começar pelos agentes políticos que causaram sérios danos ao erário pelo cometimento de graves irregularidades, como desvio de recursos, levantadas pelas auditorias do Tribunal de Contas, ensejando a devolução aos cofres públicos. A exemplo disto, os dados contidos no Relatório de Atividades do TCE-PE, referente ao exercício de 1998, evidenciam que naquele exercício, dos processos julgados, foram imputados débitos aos ordenadores de despesas no montante de 7.754.434,92 UFIRs, dos quais foram recolhidos apenas 657.678,83 UFIRs, onde, em muitos casos, o município nem sequer inscreve na Dívida Ativa. Ao lado destes, temos ainda os grandes devedores da Previdência e dos bancos oficiais, bastando, portanto, uma política séria de cobrança aos mesmos.

Dessa forma, é nosso entendimento que muito antes de demitir ou exonerar servidores capacitados e aprovados pelo instituto democrático do concurso público, os quais certamente constarão do percentual “extrapolado” com a folha de pagamento, segundo ditames da Lei Complementar nº 96, de 11 de maio de 1999, que estabelece o percentual máximo de 60% da Receita Corrente Líquida para gastos com pessoal nos Estados e municípios; que seja levado a efeito as economias geradas com a observância, pelos administradores públicos, de todos os preceitos legais existentes, em prol de uma Administração Pública eficiente, eficaz, produtiva e correspondente aos anseios da sociedade.

### **3. O SERVIDOR PÚBLICO NO CONTEXTO DA REFORMA ADMINISTRATIVA**

A Reforma Administrativa, consubstanciada pela Emenda Constitucional nº 19/98, trouxe consideráveis modificações à Constituição Federal/88, em especial no que concerne aos servidores públicos, entretanto, não é objetivo deste tópico detalhá-la em todos os seus pontos, mas sim no que se refere à quebra da estabilidade, qualifi-

cação do servidor público frente ao princípio da eficiência, dando espaço a uma breve discussão sobre os direitos adquiridos, temas estes bastante debatidos atualmente.

Inicialmente ressaltamos que o servidor público, de repente, passou a ser a causa primária de todas as mazelas nacionais, criticado pela sociedade que hoje o enxerga apenas como um “privilegiado” descomprometido com o trabalho, ou ainda, um “marajá” do serviço público, quando, na verdade, sabemos que muitos são os servidores que têm na sua concepção um compromisso social, apresentando eficiência, produtividade e competência de fato, trabalhando fora do horário sem receber por “serviços extraordinários”. Entretanto, estes servidores, infelizmente, não são vislumbrados pela mídia nacional. Aliás, há quem acredite que eles nem sequer existam. E aos incrédulos, lembramos, por oportuno, as palavras do nosso atual presidente da República, Fernando Henrique Cardoso:

*“Por implicar a flexibilização da estabilidade do funcionalismo, a reforma administrativa tem sido identificada como contrária aos interesses dos servidores. Nada mais incorreto: os bons funcionários, que constituem a maioria absoluta, nada têm a temer. Muito pelo contrário: pretende-se valorizar o servidor público, propiciando-lhe motivação profissional, remuneração condizente com o mercado de trabalho nacional, além de razoável segurança no emprego.”<sup>16</sup> (grifos nossos).*

É evidente, pois, que com a proposta de um novo Estado voltado para uma Administração Pública de resultados, o servidor público tem que se conscientizar de sua necessária qualificação, profissionalização, produtividade e eficiência, ou seja, terá que mostrar resultados. Entendemos, no entanto, que esta consciência deve ser intrínseca a qualquer profissional que tenha compromisso com a instituição na qual trabalha, seja ela pública ou privada.

É nossa preocupação, porém, o cumpri-

<sup>16</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. In: *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995, p. 11.

mento das palavras do presidente Fernando Henrique Cardoso, ora retrocitadas, haja vista que o patrimonialismo e o clientelismo político têm sido os traços estruturais de nossa administração pública, o que, de fato, leva certo tempo para haver modificações consistentes e não apenas aparentes.

Ressaltamos ainda que figuras como “agências executivas” e “organizações sociais”, propostas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, assim como uma estabilidade que seria administrada apenas para dois setores – núcleo estratégico e atividades exclusivas do Estado – provêm diretamente da reforma administrativa inglesa, implementada no governo Thatcher, ainda objeto de muita controvérsia, como bem nos coloca Lima Júnior (1998), já que tal sistema deu origem a sérias distorções, dentre as quais, a proliferação de entidades, a fragmentação da ação administrativa e um aguçamento do nepotismo, em face da ampla permeabilidade dos quadros de pessoal dessas entidades a pressões externas.

Um outro ponto da Emenda Constitucional nº 19/98 que achamos oportuno abordar, é a questão do Concurso Público, meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei, como bem nos coloca Meirelles (1997).

É nosso entendimento, pois, que embora a retrocitada emenda tenha acrescentado ao artigo 37, II, da Constituição Federal, o enunciado “de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego”, este não pode servir de apanágio para a quebra da obrigatoriedade do concurso público de prova ou de provas e títulos na admissão de pessoal, conforme ressalta-nos Bulos (1998). Isto porque, para que o princípio da eficiência seja respeitado, deve-se observar o princípio do concurso público, uma vez que este instituto tem se mostrado bastante eficaz na admissão de servidores capacitados e qualificados para ocupar o cargo ou emprego público concorrido.

Por conseguinte, será inconstitucional a lei

que flexibilizar o ritual dos concursos, independentemente da natureza, simples ou complexa, de determinado cargo, uma vez que ferirá o próprio princípio republicano da igualdade, o qual não se compactua com a exclusão de um procedimento administrativo aberto a todo e qualquer interessado que preencha os requisitos definidos em lei, afirma-nos Bulos.

Ademais, o novo servidor público é aquele que, olhos atentos nos seus direitos e garantias fundamentais, resguardados pela nossa Constituição Federal, tenha a consciência cidadã de compromisso com a sociedade, de zelo para com o patrimônio público e do trabalho eficiente e eficaz, com a prestação de serviços qualitativos à população. É o servidor responsável e digno do cargo que ocupa, uma vez que mostra resultados no bem servir à população, sua aspiração maior enquanto servidor público.

A seguir, como já ressaltamos, passaremos a algumas discussões sobre a estabilidade do servidor e os direitos adquiridos, temas estes sobremaneira discutidos no atual contexto da Reforma Administrativa.

### 3.1. QUEBRA DE ESTABILIDADE

Por muito tempo o servidor público conviveu com o fantasma das “retaliações políticas” que poderiam advir do exercício de seu cargo, um tempo em que a cada gestão de governo tinha-se uma verdadeira mudança de “quadro de pessoal”. Desta forma, para garantir a segurança no trabalho, a Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 definiu novas regras para o servidor público, entre elas, a estabilidade no cargo.

Portanto, algumas conquistas democráticas foram alcançadas pelos cidadãos brasileiros, em sua grande parte servidores públicos, tais como a estabilidade no cargo, como garantia contra as “conveniências políticas”, e o instituto do Concurso Público, como oportunidade de qualquer cidadão brasileiro ocupar um cargo ou emprego público na Administração Pública, uma vez que o

acesso a esta e a relativa segurança na mesma pareciam ser direitos únicos e exclusivos dos apaniguados políticos.

Segundo Ferraz, analisando a estabilidade e a disponibilidade desta na redação original da Constituição de 1988:

*“A estabilidade pode ser entendida como o direito de permanência no serviço público que adquire o funcionário efetivo, logo após a implementação de determinadas condições expressas em lei, e que lhe confere a prerrogativa de somente ser desligado do serviço nos casos legalmente previstos”<sup>17</sup>.*

Neste contexto, o constituinte originário de 1988 previu no artigo 41, parágrafo 1º, da Carta Federal/88, o seguinte:

*“Art. 41. São estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público.*

*1º O servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa”<sup>18</sup>.*

Com o advento da Reforma Administrativa, aprovada com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/98, novas regras para a disciplina do regime jurídico dos servidores públicos em geral, assim como para a estabilidade e disponibilidade remunerada, foram estabelecidas.

De acordo com a nova redação dada pela Emenda Constitucional número 19/98, o *caput* do artigo 41 da Carta Magna estabelece que os servi-

dores públicos, nomeados em virtude de concurso público, somente adquirirão estabilidade após três anos de efetivo exercício e mediante avaliação de desempenho por comissão especialmente instituída para essa finalidade (artigo 41, 4º, da CF/88). Entretanto, as hipóteses para a perda do cargo por parte do servidor estável foram substancialmente alteradas, sem atentar para o fato de que, ainda nos dias de hoje, predomina o clientelismo na Administração Pública, o “apadrinhamento” político, nos casos de acesso aos cargos em comissão, o que, muitas vezes, chega-se a configurar como “nepotismo”.

Sendo assim, pelas novas regras, o servidor público estável poderá perder o cargo nos seguintes casos: através de sentença judicial transitada em julgado (artigo 41, 1º, I, da CF/88); em virtude de processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa (artigo 41, 1º, II, da CF/88); mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa (artigo 41, 1º, III, da Constituição Federal/88); bem como nos casos de adequação da despesa com pessoal prevista na lei complementar que regulamenta o artigo 169, *caput*, da Constituição Federal<sup>19</sup>, caso tal adequação não seja obtida com a redução em pelo menos 20% (vinte por cento) das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e exoneração dos servidores não estáveis (artigo 169, 4º, c/c o artigo 33 da EC nº 19/98).

Há quem entenda que não houve quebra da estabilidade do servidor público, mas apenas novas regras para a demissão/exoneração de servidores e contenção dos gastos públicos. Entretanto, hoje não podemos mais falar em estabilidade no serviço público, uma vez que a qualquer tempo o administrador público pode exonerar servidores “estáveis”, caso as despesas com pessoal ultrapasse os limites máximos estabelecidos na Lei Complementar nº 96/99. E como proclama a mídia nacional, o tempo em que ser servidor público era

<sup>17</sup> FERRAZ, Luciano. “A Emenda Constitucional Nº 19/98 e o Direito do Servidor Público à Disponibilidade Remunerada”. In: *BDA – Boletim de Direito Administrativo – Doutrina, Pareceres e Atualidades* – Março/99, p. 161.

<sup>18</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988/organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. 14ª ed., atual. e apl. – São Paulo: Saraiva 1996, p. 37.

<sup>19</sup> A Lei Complementar nº 96, de 11 de maio de 1999, estabelece o percentual máximo de 50% da Receita Corrente Líquida, no caso da União, e 60% da Receita Corrente Líquida, no caso dos Estados e Municípios.

sinônimo de garantia de emprego por toda vida passou, tendo o projeto de Reforma Administrativa igualado os funcionários concursados em pelo menos um aspecto: a instabilidade no trabalho.

Entendemos que a estabilidade foi prevista pelo constituinte originário com o intuito de realmente assegurar a permanência dos bons servidores, qualificados e nomeados pelo princípio do concurso público, nos quadros da Administração Pública, uma vez que a eles cabe o mérito da qualidade, eficiência e produtividade no serviço público, embora muitos ainda acreditem que tais funcionários não existam no setor público. Há uma forte tendência em corroborar com esta visão extrema e distorcida do servidor público, rotulando-o de ineficiente, proclamada pelas novas regras de desligamento do funcionário público estável, constantes na atual Constituição Federal através da Emenda Constitucional n<sup>o</sup> 19/98, como sendo a solução para todos os males da Administração Pública.

Dessa forma, compreendemos que a estabilidade deverá ser sempre o mérito dos servidores nomeados através de concurso público, qualificados para o cargo, eficientes e produtivos, já que deveria ser interesse da Administração Pública mantê-los para a continuidade qualitativa dos serviços prestados à sociedade. A estabilidade tornase prejudicial no momento em que deixa de ser tratada como uma garantia da Administração para ser entendida como um "privilégio" do servidor, pois para que se tenha uma gestão de qualidade, em qualquer organização, seja pública ou privada, ninguém pode deixar de ser cobrado pelo seu desempenho e compromisso com o trabalho. A estabilidade não pode ser um obstáculo ao afastamento dos maus servidores e esta hipótese de desligamento do funcionário estável já existia no texto original da Constituição Federal/88 (artigo 41, §1<sup>o</sup>).

Claro está, portanto, que o fim da estabilidade tem como pano de fundo ampliar as hipóteses de demissão do servidor, pois agora não apenas os "maus servidores" estarão passíveis de demissão, mas também aqueles que apresentarem insuficiência de desempenho e os que estiverem dentro

do percentual extrapolado pela Administração no que concerne às despesas com pessoal, uma vez cessando, primeiramente, as hipóteses de redução em pelo menos 20% (vinte por cento) das despesas com cargos em comissão e corte dos servidores não estáveis; pelo que os gestores, ainda assim não tendo alcançado o limite máximo fixado pela Lei Complementar n<sup>o</sup> 96/99, passariam a concentrar todos os seus cortes nas despesas com os servidores estáveis.

Por oportuno, entretanto, ressaltamos que qualquer servidor público, estável ou não, com baixo e fraco desempenho crônico, descomprometido profissionalmente, deveria ser demitido independentemente de excesso de gastos com pessoal ou de qualquer outra hipótese anterior a esta, uma vez que seu próprio desempenho já traz gasto excessivo ao serviço público na medida em que não faz jus ao salário que ganha, prestando um serviço sem qualidade, sem compromisso com o trabalho e, por conseguinte, com a sociedade, gerando, dessa forma, uma quebra ao princípio da economicidade.

Como já dissemos anteriormente, o constituinte originário deixou aberta a possibilidade de desligamento do servidor numa hipótese extrema desta, consoante o artigo 41, § 1<sup>o</sup>, da Constituição Federal/88, entretanto, os administradores públicos pouco ou mesmo nunca se utilizaram deste dispositivo por conveniências políticas, ou ainda por não terem idealizado até hoje um processo sério, coerente e eficaz, de avaliação de desempenho dos servidores que lhes permitisse a identificação precisa dos maus servidores que, a nosso ver, não são apenas aqueles que roubam, matam, mas também os descomprometido e desqualificados para o serviço público, uma vez que todos eles causam sérios danos ao erário.

Na verdade, o que percebemos é que os gestores públicos brasileiros nunca se preocuparam em buscar uma administração qualitativa, eficiente e eficaz, mas sim, em sua maioria, utilizam-se do patrimônio público sem qualquer compromisso com a sociedade, e não fosse assim, saberiam cobrar desempenho na sua gestão, a começar dos seus funcionários.

Assim, a quebra da estabilidade, por si mesma, não poderá ampliar o poder discricionário do administrador público a ponto de agir contrário ao princípio da legalidade com demissões arbitrárias. Por isto, não somos contra a demissão de servidores, sejam estáveis ou não, desqualificados, ineficientes, ineficazes, improdutivos e descomprometidos com o serviço público e a sociedade, mas sim contra a demissão arbitrária, sem critérios objetivos e não embasada nas necessárias avaliações de desempenho periódicas, desenvolvidas, obedecendo às técnicas da Ciência da Administração, pois qualquer procedimento diferente, além de descumprir preceito legal, estará distorcendo o modelo proposto para uma Administração Gerencial.

Portanto, é inconcebível a demissão de servidores, estáveis ou não, comprometidos com os serviços que prestam à sociedade, eficientes e produtivos, por estarem dentro de um percentual extrapolado pela Administração Pública no que pertine aos gastos com pessoal, uma vez que auditorias dos Tribunais de Contas muito têm comprovado que tais gastos são provenientes, em grande parte, de gratificações criadas sem qualquer respeito aos princípios da legalidade, impessoabilidade, economicidade e razoabilidade, ou ainda, pela criação irregular de cargos comissionados e contratações ilegais de pessoal.

Pela prática que a gestão pública nos tem passado, sabemos que é muito provável a utilização de procedimentos irregulares com a finalidade de prejudicar servidores considerados “indesejáveis” a uma determinada administração e, por isto mesmo, é preciso que os cidadãos estejam sempre atentos à preservação dos seus direitos e que sejam sujeitos ativos nesse processo. Os direitos e garantias do servidor eficiente, produtivo, sério e comprometido devem ser preservados não pelo clientelismo, mas sim por mecanismos legais e coerentes, no sentido de colocar outras providências a serem adotadas pelos entes federativos antes da demissão de servidores estáveis lastreada na exorbitância dos gastos com despesa de pessoal.

### 3.2. DIREITOS ADQUIRIDOS

A Emenda Constitucional nº 19/98, além de alterar substancialmente algumas regras constitucionais pertinentes ao servidor público, aparentemente, suprimiu ainda dois direitos sociais anteriormente previstos pelo constituinte originário: irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo (artigo 7º, VI, da CF/88) e adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei (artigo 7º, XXIII). Quanto à garantia da irredutibilidade do salário, esta permanece consoante o disposto no inciso XV, do artigo 37, com nova redação dada pela retrocitada emenda constitucional, o qual afirma que “o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I”.

Todavia, ressaltamos que a supressão da incidência de um direito social (artigo 7º, XXIII, da CF/88) aos servidores públicos gerará polêmica, pois, como bem coloca Moraes:

*“...não obstante não haja manifestação conclusiva do Supremo Tribunal Federal, na fundamentação de seus votos, em sede de ação direta de inconstitucionalidade (Adin nº 939-7/DF), o ministro Carlos Velloso referiu-se aos direitos e garantias sociais como cláusulas pétreas, enquanto o ministro Marco Aurélio afirmou a relação de continência dos direitos sociais entre os direitos individuais previstos no art. 60, § 4º, da Constituição Federal, e, consequentemente, imutáveis”<sup>20</sup>.*

Além disso, por oportuno lembramos que mudar uma Constituição, através do recurso instituído da emenda, não é uma competência normal, corriqueira, fácil, tampouco para resolver todos os

<sup>20</sup> MORAES, Alexandre de. *Reforma Administrativa: Emenda Constitucional Nº 19/98*. 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 1999, pp. 61/62.

problemas concretos que se acham na Administração Pública, ao contrário, como bem coloca Bulos<sup>21</sup>, o poder de reforma constitucional exercita-se num círculo de atividades reguladas e delimitadas. Neste sentido, o autor continua:

*“Sobremais, a Constituição é um meio e nunca um fim em si mesma. Não podemos alimentar a ilusão de que a força operante das normas constitucionais podem evoluir a conjuntura social. A situação é outra: os preceitos constitucionais servem para ordenar a realidade circundante a depender da interpretação que se lhes atribuem. Todavia, não são emendas, importunas e inviáveis, com promessas teóricas de fácil equacionamento, que trarão uma suposta ‘felicidade nacional’”.*

Sem adentrarmos em longas discussões, pois a doutrina ainda não fixou com precisão o conceito de direito adquirido, ao buscarmos o estudo de diversos autores, podemos dizer que o direito adquirido tem como características principais ter sido produzido por um fato idôneo para a sua produção e ter se incorporado definitivamente ao patrimônio do titular. A Lei de Introdução ao Código Civil afirma que se consideram adquiridos os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo prefixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem (artigo 6<sup>o</sup>, § 2<sup>o</sup>).

Segundo Silva (1998), para compreender melhor direito adquirido, devemos lembrar a definição de direito subjetivo, ou seja, é um direito que existe em favor de alguém e que pode ser exercido por esse alguém, ou ainda, *“é a possibilidade de ser exercido, de maneira garantida, aquilo que as normas de direito atribuem a alguém como próprio”*<sup>22</sup>, destaca Miguel Reale, citado pelo autor. Nesse sentido, como coloca Silva, o direito

subjetivo vira direito adquirido quando a lei nova vem alterar as bases normativas sob as quais foi constituído, ou ainda, se o direito subjetivo não foi exercido, vindo a lei nova, transforma-se em direito adquirido, porque era direito exercitável e exigível à vontade de seu titular, incorporando-se no seu patrimônio, para ser exercido quando lhe conviesse. Assim, a lei nova não pode prejudicá-lo apenas pelo fato de o titular não o ter exercido antes.

Silva mantém estas assertivas, ressaltando, mais uma vez, que só se fala em direito adquirido quando o direito subjetivo exercitável ainda não foi exercido, continuando o autor:

*“De fato, o direito subjetivo consiste no poder do seu titular fazê-lo valer segundo seu interesse, ressalvados os problemas de caducidade, preempção, decadência ou prescrição, bem como condições previstas. É nesse contexto que surge o direito adquirido, que é precisamente, como dissemos, o direito subjetivo integrado no patrimônio do titular, mas não exercido, a respeito do qual é que milita a garantia constante do artigo 5<sup>o</sup>, XXXVI, da Constituição Federal, que assegura o seu exercício nos termos da lei sob a qual ele se constitui, ainda que revogada por lei superveniente”*<sup>23</sup>.

É válido lembrarmos que o poder de reforma constitucional, ou como outros ainda chamam, poder de emenda, poder constituinte derivado, por ser uma forma de poder constituído ou instituído, como coloca o retrocitado autor, é poder regrado, condicionado e limitado, estando sua obra sujeita ao sistema de controle de constitucionalidade, assim como outras normas jurídicas. Dentro dessas limitações estão aquelas denominadas de matérias explícitas, onde se situam os fundamentos das cláusulas imodificáveis por reforma

<sup>21</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. “Reforma Administrativa”. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 214, out/dez 1998 – p. 74.

<sup>22</sup> In SILVA, José Afonso da. “Reforma Constitucional e Direito Adquirido”. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 213 – jul./set. 1998, p. 124Cf.

<sup>23</sup> SILVA, José Afonso da. “Reforma Constitucional e Direito Adquirido”. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 213 – jul./set. 1998, p. 124.

constitucional, como por exemplo, o artigo 60, parágrafo 4<sup>o</sup>, da Constituição Federal, que preceitua a vedação de proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais (inciso IV).

Lembramos também que antes dessa norma encontravam-se afirmativas no sentido de não haver direito adquirido contra norma constitucional sem nenhuma distinção, como coloca Silva (1998), tendo o próprio Supremo Tribunal Federal já decidido em acórdão, relatado pelo ministro Moreira Alves que não há direito adquirido contra texto constitucional, resulte ele do Poder Constituinte originário ou do Poder Constituinte derivado.

Não há dúvida de que se configura como uma garantia individual a regra constante no inciso XXXVI do artigo 5<sup>o</sup> da nossa Carta Magna, segundo o qual a lei não pode prejudicar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Desta forma, corroborando com Silva (1998), entendemos que a reforma constitucional não pode abolir direito adquirido porque se trata de uma garantia individual expressa no artigo 5<sup>o</sup>, XXXVI, da Constituição Federal, e os direitos e garantias individuais são imodificáveis por emenda constitucional, consoante o disposto no artigo 60, parágrafo 4<sup>o</sup>, inciso IV, desta mesma Lei Maior.

Sendo assim, os direitos sociais, enquanto direitos fundamentais de 2<sup>a</sup> geração, são cláusulas pétreas, posto que refletem direitos e garantias individuais do trabalhador, dentre eles os servidores públicos, os quais estão assegurados pelo artigo 5<sup>o</sup> da Carta Magna e estabelecidos como imutáveis, consoante disposto no artigo 60, parágrafo 4<sup>o</sup>, inciso IV, desta mesma Lei.

E como bem nos coloca Moraes:

*“...os direitos sociais caracterizam-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigató-*

*ria em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, que configura um dos fundamentos de nosso Estado Democrático, conforme preleciona o art. 1<sup>o</sup>, IV”<sup>24</sup>.*

Lembra-nos ainda Bulos (1998) que contém ser resguardada, portanto, a manutenção dos direitos já incorporados, em definitivo, ao patrimônio individual dos sujeitos, em nome do primado implícito da segurança jurídica, bem como os direitos e garantias fundamentais consagrados pela nossa Lei Maior.

#### **4. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: A BUSCA PELA QUALIDADE TOTAL NO SERVIÇO PÚBLICO**

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, publicado pela Presidência da República em novembro de 1995, ressalta que as emendas do capítulo referente à administração pública são fundamentais no processo de transição para uma administração pública gerencial. Portanto, como bem coloca Mileski:

*“Vê-se, assim, que a filosofia orientadora da reforma busca o estabelecimento de uma Administração Pública mais eficiente, no sentido de que o cidadão, como destinatário dos serviços públicos que o Estado deve prestar, receba-os com maior qualidade e menor custo”<sup>25</sup>.*

Neste sentido, é objetivo do governo coibir o desperdício e racionalizar o gasto público. A reforma vem como instrumento através do qual se deve impedir que os gastos aumentem, consumindo

<sup>24</sup> MORAES, Alexandre de. *Reforma Administrativa: Emenda Constitucional Nº 19/98*, 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 1999, pp. 62/63.

<sup>25</sup> MILESKI, Helio Saul. *Efeitos da Reforma Administrativa Sobre a Remuneração dos Agentes Públicos*. Julho de 1999, p. 1. Online. Disponível no endereço: <http://www.reforma-adm@pitombeira.tce.pe.gov.br>.

os recursos do Estado, sem que haja uma contrapartida de eficiência e qualidade nos serviços prestados à sociedade.

Claro está que há muito a Administração Pública brasileira clama por uma gestão eficiente, eficaz e efetiva, com a prestação de serviços de qualidade à sociedade que paga impostos, entretanto, o retorno que tem é um conjunto de hospitais públicos sem remédios e funcionários suficientes para atendê-los, faltando médicos, enfermeiros, medicamentos, além de escolas públicas que deixam muito a desejar na educação de seus filhos.

Na verdade, o que a atualidade nos mostra é uma sociedade prejudicada pela má qualidade dos serviços públicos, pela ineficácia e ineficiência de grande parte das instituições públicas. Os recursos provenientes dos tributos que a população paga ao Poder Público, instituidor dos mesmos, são mal administrados, acarretando uma verdadeira afronta aos preceitos legais de proteção ao patrimônio público e, como fim precípua, da cidadania.

De certo que, como já dissemos, ainda existem funcionários públicos eficientes, comprometidos com o seu trabalho, mesmo dentro de instituições públicas que não mostram resultados, pois o que lhes faltam é um administrador voltado para a busca da qualidade e da eficiência nas instituições públicas.

Por isto mesmo, acreditamos que os males da Administração Pública não se encontram única e exclusivamente nos administrados, mas também numa gestão pública que prime pela qualidade dos serviços que presta à sociedade, que tenha consciência do zelo pelo patrimônio público, que tenha como princípios norteadores a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, relevando sempre o interesse público em detrimento do interesse particular e trabalhando com a transparência de seus atos.

Ressaltamos, ainda, que a sobrevivência é a

palavra-chave para qualquer tipo de organização e a qualidade, enquanto conceito e instrumento de uso universal, é o meio para atingi-la. Esta organização, para sobreviver no mercado, necessita fazer-se aceitável através da melhoria de sua atuação, de forma a proporcionar o máximo de satisfação a seus clientes internos e externos. Entretanto, para alcançar isto, necessita buscar primeiro a qualidade de seus produtos, de seus serviços, de seus recursos humanos e materiais, de suas informações. Gil ressalta que *"A principal missão das entidades é a continuidade operacional, através dos objetivos de atendimento à sociedade, à qual elas estão incorporadas."*<sup>26</sup>

Diante disso, o princípio da eficiência foi então inserido no nosso ordenamento constitucional, através da Emenda Constitucional nº 19/98, a qual deu nova redação ao *caput* do artigo 37 da Lei Maior, senão vejamos:

*"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:..."*<sup>27</sup>

Todavia, tal princípio já existia na legislação infraconstitucional, a exemplo do Decreto-lei 200/67 (arts. 13 e 25, V), da Lei de Concessões e Permissões (Lei 8.987, arts. 6º e 7º) e do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.087, arts. 4º, VII; 6º, X, e 22). Além do que, eficiência traduz idéia de presteza, rendimento funcional, responsabilidade no cumprimento de deveres impostos a todo e qualquer funcionário, seja ele de entidade pública ou privada, tendo como objetivo a obtenção de resultados positivos no exercício dos serviços prestados, satisfazendo as necessidades básicas dos usuários-clientes.

Neste sentido, o princípio da eficiência já

<sup>26</sup> GIL, Antônio Loureiro. *Qualidade Total nas Organizações: indicadores de qualidade, gestão econômica da qualidade, sistemas especialistas de qualidade*. São Paulo: Ed. Atlas, 1992, pp. 9 e 11.

<sup>27</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1998*. 21ª ed. atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 1999, p. 33.

deveria ser a mola propulsora da Administração Pública há muito tempo, posto que não é de hoje a existência de conceitos como qualidade total, eficácia, eficiência, produtividade, norteadores de qualquer administração que deseje cumprir suas metas, gerando os melhores resultados com o menor custo e satisfazendo seus administrados, seus clientes.

Entretanto, para a Reforma Administrativa, como bem nos coloca Bulos:

*“A inserção do princípio da eficiência, ao lado dos vetores clássicos da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade calcou-se no argumento de que o aparelho estatal deve se revelar apto para gerar benefícios, prestando serviços à sociedade e respeitando o cidadão contribuinte”<sup>28</sup>.*

A idéia é de que a aplicação do princípio constitucional da eficiência possui o condão de gerar mudanças no comportamento funcional da Administração, lembra o retocitado autor, entretanto, entendemos que isto muito dependerá da mentalidade dos administradores e próprios administrados.

Ressalte-se ainda que como princípio que busca resultados satisfatórios com o menor custo possível, o princípio da eficiência deve ser visto em face de um interesse maior – o da comunidade –, pois muitas vezes a atuação estatal vê-se compelida a destinar volumes de recursos a determinado programa governamental, em detrimento do atendimento das necessidades básicas do cidadão, não correspondendo à relação custo-benefício.

Por outro lado, tal princípio não pode ser entendido apenas no sentido da “economicidade”, segundo o autor Vitta (1999), mas também quanto ao aspecto valorativo das necessidades humanas, sobretudo num país ávido por empregos e salários, uma vez que é apenas um meio para a realização do serviço prestado pelo Estado e não um fim em si mesmo.

Para Moraes, o administrador público precisa ser eficiente, produzir o efeito desejado, dar bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, buscando sempre a objetividade e a imparcialidade. Continua ainda o autor:

*“Assim, princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social”<sup>29</sup>.*

Portanto, corroborando o entendimento do retocitado autor, o princípio da eficiência compõe-se das seguintes características básicas: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e **busca pela qualidade**.

Ressaltamos a busca pela qualidade, posto que à Administração Pública incumbe ter como uma de suas metas principais a qualidade dos serviços prestados à sociedade e a satisfação de suas necessidades, uma vez que qualidade total, como já colocamos, é um conceito universal perseguido há bastante tempo por todas as organizações que desejam permanecer no cenário mundial da competição, da concorrência pela sobrevivência advinda tão-somente da aceitação e preferência dos usuários-clientes.

Para ser aceita no mercado, qualquer organização tem que ter como princípio basilar a quali-

<sup>28</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. “Reforma Administrativa”, *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 214, out/dez 1998 – p. 77.

<sup>29</sup> MORAES, Alexandre de. *Reforma Administrativa: Emenda Constitucional Nº 19/98*. 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 1999, p. 28.

dade total, posto que esta é a busca pela melhoria permanente de seus serviços, produtos, recursos humanos e materiais, sendo isto o que a sociedade necessita, deseja e exige, em contrapartida aos preços e impostos que paga.

Dessa forma, o artigo 27 da Emenda Constitucional nº 19/98 estabeleceu que o Congresso Nacional, dentro de 120 dias de sua promulgação, elaborará lei de defesa do usuário de serviços públicos. Sabiamente, proclamou ainda, consoante o estabelecido no artigo 39, 7º, da Constituição Federal, com nova redação dada pela retrocitada emenda, que 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.

Assim, cumprindo suas metas estabelecidas com base nos princípios constitucionais citados neste tópico, em especial, o princípio da eficiência, a Administração Pública conseguirá ser uma Administração Pública Gerencial, com respeito às necessidades básicas do cidadão, ao patrimônio público e à sociedade como um todo, gerando não apenas economia, mas receitas, satisfação social, para então atingir o equilíbrio financeiro tão almejado.

## 5. CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou contribuir com informações que possam subsidiar um melhor entendimento da Reforma Administrativa, em especial no que tange às alterações significativas ocorridas no disciplinamento dos direitos dos servidores públicos e na inserção do princípio da eficiência, tudo objetivando o alcance do equilíbrio das finanças públicas e da qualidade no serviço público.

O entendimento que tentamos expressar aqui não é o de ser contrário à Reforma Adminis-

trativa, pois esta é necessária ao atual cenário da Administração Pública, mas sim de que esta deva seguir sem a transgressão de direitos e garantias fundamentais do servidor público, enquanto cidadão brasileiro, ou ainda, sem estar acompanhada de uma reforma constitucional que não tem observado os preceitos constitucionais vigentes, no que pertine às cláusulas imodificáveis e, finalmente, sem causar um incremento na crise social que ora se apresenta no País.

Constitui-se, portanto, um alerta a toda sociedade, em especial, aos gestores públicos, para que não vejam e entendam a Reforma Administrativa apenas como um “poder de governança” instituído para fins de demissão e exoneração de servidores públicos concursados, estáveis ou não, de forma arbitrária e sem critérios claros e objetivos, utilizando-se do “excesso de quadro” para punir servidores “indesejáveis” perante conveniências políticas, ou mesmo, aqueles que são comprometidos, qualificados, eficientes e produtivos para o serviço público.

Que antes seja entendida como um progresso na gestão pública, posto que tem diante de si uma administração gerencial na busca pelo equilíbrio financeiro com a contenção de gastos, qualificação e profissionalização dos servidores públicos e eficiência nos serviços que presta à sociedade, satisfazendo as necessidades, desejos e exigências desta, em contrapartida aos impostos que paga.

Necessário se faz entender que antes de chegar ao extremo das demissões e exonerações de servidores, posto que estes precisam de trabalho e salário, tanto quanto qualquer outro cidadão brasileiro, o alcance do equilíbrio financeiro está na observância aos princípios constitucionais vigentes, tão frontalmente descumpridos pela maioria dos gestores públicos que relegam o interesse da coletividade em prol dos seus particulares, dilapidando o patrimônio público e causando sérios danos ao erário, por cometimento de irregularidades e ilegalidades contra a Administração Pública e, conseqüentemente, contra a sociedade que justifica sua existência.

Neste sentido, vislumbra-se mais uma oportu-

tunidade para as Cortes de Contas demonstrarem que se encontram aptas a assumir suas atribuições constitucionais, com o aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização e a adoção de modelo de auditoria que contemple, além do exame da legalidade e regularidade dos atos, uma avaliação dos resultados, dos objetivos atingidos, da eficiência, eficácia e economicidade da gestão.

## 6. BIBLIOGRAFIA

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988/organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. 14<sup>a</sup> ed., atual. e apl. – São Paulo: Saraiva 1996.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 21<sup>a</sup> ed. atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 1999.
- BRASIL. Lei Complementar n<sup>o</sup> 96, de 11 de maio de 1999. Disciplina os limites das despesas com pessoal na forma do art. 169 da Constituição. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, n. 103, seção 1, 1/6/99.
- BULOS, Uadi Lammêgo. “Reforma Administrativa”. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 214, out/dez 1998.
- DECISÕES DO TCE-PE.
- FERRAZ, Luciano. “A Emenda Constitucional N<sup>o</sup> 19/98 e o Direito do Servidor Público à Disponibilidade Remunerada”. *BDA – Boletim de Direito Administrativo – Doutrina, Pareceres e Atualidades* – março/99.
- GIL, Antônio Loureiro. *Qualidade Total nas Organizações: indicadores de qualidade, gestão econômica da qualidade, sistemas especialistas de qualidade*. São Paulo: Ed. Atlas, 1992.
- KOHAMA, Helio. *Contabilidade Pública – Teoria e Prática*. São Paulo: Ed. Atlas, 1993.
- LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Contratação Ilegal de Servidor Público e Ação Civil Pública Trabalhista*. Belo Horizonte: Editora RTM Ltda, 1996.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. “As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos”. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP. N<sup>o</sup> 2. Abr-jun/1998.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores – 22<sup>a</sup> Edição, 1997.
- MILESKI, Helio Saul. *Efeitos da Reforma Administrativa Sobre a Remuneração dos Agentes Públicos*. Texto extraído da Internet, julho de 1999. Online. Disponível no endereço: <http://www.reforma-adm@pitombeira.tce.pe.gov.br>.
- MORAES, Alexandre de. *Reforma Administrativa: Emenda Constitucional N<sup>o</sup> 19/98*. 2<sup>a</sup> Edição. São Paulo: Atlas, 1999.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. “Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil”. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP. N<sup>o</sup> 1. Jan-mar/1998.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.
- REIS, Heraldo da Costa. “Princípios Fundamentais e a Lei 4.320/64”. *Revista Brasileira de Contabilidade* – n<sup>o</sup> 100, julho/agosto de 1996.
- RELATÓRIO DE ATIVIDADES DO TCE-PE. Publicado no *Diário Oficial do Estado de Pernambuco*, Recife, pp. 6 a 7, 1/4/99.
- SILVA, José Afonso da. “Reforma Constitucional e Direito Adquirido”. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 213 – jul./set. 1998.
- TCE Hoje. *Informativo do Tribunal de Contas de Pernambuco*. Ano I, Número 1 – Recife, setembro de 1999.
- VITTA, Heraldo Garcia. “Apontamentos da Reforma Administrativa”. *Boletim de Direito Administrativo*. Curitiba, fevereiro/99.

\* Roseane Milanez Farias  
Bacharela em Administração e  
Auditora das Contas Públicas do TCE/PE