

BRUNO DUARTE RODRIGUES

Estabilidade no Setor Público : uma abordagem do instituto em relação a avaliação de desempenho no Estado de Minas Gerais como uma possível causa para geração de conflitos

Belo Horizonte

2017

BRUNO DUARTE RODRIGUES

Estabilidade no Setor Público : uma abordagem do instituto em relação a avaliação de desempenho no Estado de Minas Gerais como uma possível causa para geração de conflitos

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Administração Pública e Gestão Governamental como requisito parcial para obtenção do título de especialista.

Orientador: Marcelo Alves

Belo Horizonte

2017

Bruno Duarte Rodrigues

ESTABILIDADE NO SETOR PÚBLICO: uma abordagem do instituto em relação a avaliação de desempenho no Estado de Minas Gerais como uma possível causa para geração de conflitos

Natureza: Monografia

Objetivo: Aprovação no Curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental

Instituição: Fundação João Pinheiro

Área de concentração: Gestão de pessoal

*Aprovado na Banca Examinadora*

---

---

Belo Horizonte, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.

## RESUMO

É público e notório que a insatisfação e a descrença da população para com o setor público na prestação dos serviços públicos e cada vez maior. Isso ocorre devido a baixa efetividade na prestação dos serviços públicos que se revela em morosidade, altos custos e ineficiência. O presente trabalho busca discutir o instituto da estabilidade somado à falta de efetividade da avaliação de desempenho como geradora de conflitos e causa desse descrédito perante a sociedade. Da forma como foi concebida pelo legislador, a estabilidade deveria ser uma proteção para o bom desempenho das funções sem interferências externas. Entretanto, o que se vê, é que tal prerrogativa se tornou em um escudo para uma parcela dos servidores públicos, de modo a blindar aqueles que não buscam a eficiência, a qualificação profissional, a adoção de novos procedimentos que visam melhorar resultado. Em decorrência disso, surgem conflitos dentro da própria organização. O desafio apontado visando a solução deste problema é a maior efetividade na avaliação de desempenho, de forma a minorar os conflitos, e afastar aquele servidor que porventura tenha se acomodado. Superado esse desafio, certamente a administração pública corresponderá aos anseios da sociedade com uma melhor prestação de serviços públicos.

Palavras chave: Administração Pública, estabilidade, avaliação de desempenho, geração de conflitos.

## ABSTRACT

It is public and notorious that dissatisfaction and disbelief of the population towards the public sector in the provision of public services and increasing. This is due to the low effectiveness in the provision of public services that is revealed in slowness, high costs and inefficiency. The present work seeks to discuss the institute of stability plus the lack of evaluation of effective performance as a source of conflict and cause of this discredit before society. As it was conceived by the legislator, stability should be a safeguard for the proper performance of functions without external interference. However, what is seen is that this prerogative has become a shield for a portion of public servants, in order to shield those who do not seek efficiency, professional qualification, and adoption of new procedures aimed at improving results. As a result, conflicts arise within the organization itself. The challenge pointed to the solution of this problem is the greater effectiveness in the evaluation of performance, in order to lessen the conflicts, and to distance the server that may have settled. Having overcome this challenge, the public administration will certainly respond to the wishes of society with a better provision of public services.

Keywords: Public Administration, stability, performance evaluation, conflict generation

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 ESTABILIDADE .....	10
3 HISTÓRICO CONSTITUCIONAL SOBRE O INSTITUTO DA ESTABILIDADE.....	15
4 ALTERAÇÕES DA EMENDA CONSTITUCIONAL 19/98 .....	20
5 AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO .....	28
6 CONFLITOS .....	33
7 ESTABILIDADE, AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E CONFLITOS .....	36
8 CONCLUSÃO .....	40
9 REFERÊNCIAS .....	43

## 1 INTRODUÇÃO

O instituto da estabilidade tem sido bastante valorizado diante de um mercado de trabalho cada vez mais competitivo e instável. Colocação no mercado de trabalho no setor privado tem se tornado cada vez mais difícil diante da baixa oferta de vagas e da alta exigência de capacitação por parte dos profissionais.

Nesse contexto, o setor público se torna uma grande oportunidade àqueles que buscam maior segurança. Nesse sentido, Marconi, em seu artigo “A evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990”, dispõe que o setor público em vista das perspectivas salariais, de segurança e estabilidade e ainda das boas condições de trabalho, é visto como grande atrativo pelos trabalhadores.

O instituto da estabilidade, previsto constitucionalmente, se tornou um grande atrativo para o ingresso de profissionais no setor público que buscam segurança e permanência no mercado de trabalho. A alta competitividade nos concursos públicos para ingresso em cargos públicos é justificada por essa busca da estabilidade.

A insatisfação e a descrença da sociedade para com o setor público é cada vez maior. Estabilidade essa que, de acordo com Sousa (2002, p. 33), tem sido apontada como um dos fatores de acomodação, perda de qualidade e deficiência na prestação do serviço público à sociedade.

Por se tratar de um tema polêmico da administração pública, o instituto da estabilidade do servidor público será amplamente debatido no decorrer deste

trabalho. Apesar das críticas, o instituto da estabilidade foi concebido com um ideal contrário, visando proteger a sociedade e o servidor.

A sociedade seria protegida pela garantia que os órgãos públicos não seriam objeto de negociações políticas e o servidor, através da garantia de não sofrer perseguições ou demissões injustas, sendo livre para exercer sua função conforme o interesse público.

Buscando uma flexibilização da estabilidade, a Emenda Constitucional 19/98 trouxe alterações significativas, dentre elas a necessidade de aprovação em avaliação especial de desempenho efetuada por comissão instituída para esta finalidade. Apesar da ideia de uma aprovação do servidor público estar implícita vez que o estágio probatório serve fundamentalmente para que essa avaliação seja realizada ao longo do tempo, a Emenda Constitucional prevê a obrigatoriedade de uma avaliação.

Entretanto, para que a estabilidade não seja desvirtuada e o servidor público se acomode não basta que o servidor seja avaliado tão somente para aquisição da estabilidade. Para tanto, no Estado de Minas Gerais foi instituída pela Lei Complementar nº. 71, a avaliação de desempenho periódica de desempenho individual. Na exposição de motivos, o Projeto de Lei Complementar dispunha que a exigência de atendimentos definidos em lei propiciaria uma administração pública com corpo de servidores com níveis de qualidade, eficiência e capacitação necessários ao melhor funcionamento do serviço público. A referida legislação prevê que o servidor público seja submetido anualmente à avaliação de desempenho individual.

Apesar da intenção de avaliar os servidores e buscar um corpo de servidores com alto índice de qualidade, eficiência e capacitação, o que se revelou é que a avaliação de desempenho em nosso estado não tem sido efetiva. De acordo com

pesquisa realizada pela doutora Kamila Pagel, em sua dissertação de doutorado, na qual analisa as políticas de avaliação de desempenho, a média da avaliação dos servidores em nosso estado de 2005 a 2013 é superior a 90% (noventa por cento). A partir deste dado, possível inferir que a avaliação de desempenho não tem surtido o efeito desejado, e que a sua ineficiência pode ser um dos principais fatores na geração de conflitos entre servidores públicos.

Este trabalho é dividido em oito seções, incluindo esta introdução na qual busca apresentar o que será abordado a partir da elucidação de conceitos e objetivos do trabalho. Na segunda seção, será abordado o conceito do instituto da estabilidade. Na terceira seção, será feito um breve relato do histórico constitucional do instituto da estabilidade, até nossa constituição atual. Na quarta seção serão trabalhadas as alterações trazidas pela Emenda Constitucional 19/98. Na quinta seção elucidaremos a avaliação de desempenho, com uma análise crítica da forma na qual é realizada no âmbito do Estado de Minas Gerais. Na sexta seção será abordado o conceito de conflitos e a sua aplicabilidade no âmbito do serviço público. A sétima seção apresenta a relação entre estabilidade, avaliação de desempenho e conflitos. E por fim a oitava traz as conclusões e sugestões do trabalho.

O objetivo do trabalho é analisar a estabilidade do servidor público, a avaliação de desempenho e em que medida esta avaliação não sendo efetiva gera conflitos entre servidores públicos. Apontar que os conflitos entre servidores públicos poderiam ser minimizados caso a avaliação de desempenho fosse efetiva.

A elaboração do presente trabalho teve como base a pesquisa bibliográfica, com o intuito de analisar, através da pesquisa em livros e artigos, o impacto do instituto da estabilidade somada à falta de efetividade da avaliação de desempenho aplicada para a geração de conflitos no serviço público. Foram consultados como referencial teórico, autores como Marçal Justen Filho, Hely Lopes Meirelles,

Stephen Robbins e outros, selecionando as contribuições mais significativas para o tema central do trabalho.

## 2 ESTABILIDADE

Em rápida pesquisa no dicionário Aurélio, podemos afirmar que estabilidade é aquilo que tem a qualidade de estável; firmeza, solidez; permanência; equilíbrio. De acordo com a primeira classificação apresentada, estabilidade é a qualidade de ser firme, duradouro, fixo. Outro conceito interessante do significado do termo é a ideia de permanência, como algo que pode ser classificado pela ideia de não ausência e sem interrupção.

O conceito a ser trabalhado, de forma acadêmica e jurídica, possui a mesma ideia de permanência, de algo duradouro. A estabilidade no serviço público é a garantia dada ao servidor público pela Constituição, de permanecer no serviço público, desde que cumpridos certos requisitos.

De acordo com Hely Lopes Meirelles (p. 554/2016):

“Estabilidade é a garantia constitucional de permanência no serviço público outorgada ao servidor que, nomeado para cargo de provimento efetivo, em virtude de concurso público, tenha transposto o estágio probatório de três anos, após ser submetido a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.”

Para Marçal Justen Filho (p. 803-804/2016):

“A estabilidade consiste em garantia contra a exoneração discricionária, submetendo a extinção da relação estatutária a processo administrativo ou judicial destinado a apurar a prática de infração a que seja cominada a pena de demissão, ressalvada a hipótese específica de perda do cargo para redução de despesas com pessoal.”

Assim dispõe o artigo 41 da Constituição Federal:

“Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.”

Importante ressaltar que a estabilidade não importa em permanência do servidor público efetivo em seu cargo sob qualquer hipótese. De acordo com o parágrafo primeiro do art. 41, CF, o servidor efetivo poderá perder o cargo público em virtude de sentença judicial transitada em julgado; mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; e mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

Além dessas hipóteses, ainda existe outra hipótese de perda de cargo efetivo por parte do servidor público estável. Trata-se da adequação de despesas com pessoal ao limite constitucional. Todas essas hipóteses serão abordadas no decorrer do trabalho.

O conceito acima trabalhado se refere à estabilidade ordinária, aquela prevista constitucionalmente, alcançada por tempo de serviço em cargo efetivo após aprovação em concurso público. Conforme dispõe Matheus Carvalho em sua obra Manual de Direito Administrativo (p. 788 /2016):

“Consoante exposto anteriormente, pode-se definir a estabilidade como garantia constitucional atribuída a determinados servidores detentores de cargos efetivos de permanência, a princípio, no serviço público. Ressalte-se que não se trata de prerrogativa de permanência no cargo para o qual foi nomeado”.

Existe ainda outra forma de estabilidade, mais conhecida na doutrina como estabilidade extraordinária. A estabilidade extraordinária é aquela prevista no artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que estabeleceu que eram estáveis os servidores não concursados mas que já tinham completado cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quando da promulgação da Constituição de 1988.

Importante deixar claro, que conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, aqueles que adquiriram a estabilidade de forma extraordinária, gozam

de estabilidade, mas não de efetividade. Efetivos são aqueles que foram aprovados por concurso público. Esse foi o entendimento adotado no RE 167.635:

“EMENTA:RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. FUNCIONÁRIO PÚBLICO ESTADUAL ADMITIDO SEM CONCURSO PÚBLICO E REDISTRIBUÍDO PARA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO. EFETIVAÇÃO POR RESOLUÇÃO DA MESA. FORMA DERIVADA DE INVESTIDURA EM CARGO PÚBLICO. DESFAZIMENTO DO ATO ADMINISTRATIVO PELA MESA DIRETORA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. ILEGALIDADE DO ATO QUE DECLAROU A NULIDADE DA INVESTIDURA DO SERVIDOR. IMPROCEDÊNCIA. EFETIVIDADE E ESTABILIDADE. 1. Servidor contratado para o cargo de carreira integrante do Poder Executivo estadual e redistribuído para a Assembléia Legislativa do Estado. Efetivação por ato da Mesa Legislativa. Forma derivada de investidura em cargo público. Inobservância ao artigo 37, II, da Constituição Federal. 1.1. O critério do mérito aferível por concurso público de provas ou de provas e títulos é, no atual sistema constitucional, indispensável para o cargo ou emprego isolado ou de carreira. Para o isolado, em qualquer hipótese; para o de carreira, só se fará na classe inicial e pelo concurso público de provas ou de provas e títulos, não o sendo, porém, para os cargos subsequentes que nela se escalonam até seu final, pois, para estes, a investidura se dará pela forma de provimento que é a "promoção". 1.2. Estão banidas, pois, as formas de investidura antes admitidas - ascensão e transferência -, que são formas de ingresso em carreira diversa daquela para a qual o servidor público ingressou por concurso. 1.3. O preceito constitucional inserto no art. 37, II, não permite o "aproveitamento", uma vez que, nesse caso, há igualmente o ingresso em outra carreira, sem o concurso público exigido. Precedente. 2.Efetividade e estabilidade. Não há que confundir efetividade com estabilidade. Aquela é atributo do cargo, designando o funcionário desde o instante da nomeação; a estabilidade é aderência, é integração no serviço público, depois de preenchidas determinadas condições fixadas em lei, e adquirida pelo decurso de tempo. 3. Estabilidade: artigos 41 da Constituição Federal e 19 do ADCT. A vigente Constituição estipulou duas modalidades de estabilidade no serviço público: a primeira, prevista no art. 41, é pressuposto inarredável à efetividade. A nomeação em caráter efetivo constitui-se em condição primordial para a aquisição da estabilidade, que é conferida ao funcionário público investido em cargo, para o qual foi nomeado em virtude de concurso público. A segunda, prevista no art. 19 do ADCT, é um favor constitucional conferido àquele servidor admitido sem concurso público há pelo menos cinco anos antes da promulgação da Constituição. Preenchidas as condições insertas no preceito transitório, o servidor é estável, mas não é efetivo, e possui somente o direito de permanência no serviço público no cargo em que fora admitido, todavia sem incorporação na carreira, não tendo direito a progressão funcional nela, ou a desfrutar de benefícios que sejam privativos de seus integrantes. 3.1. O servidor que preencher as

condições exigidas pelo art. 19 do ADCT-CF/88 é estável no cargo para o qual fora contratado pela Administração Pública, mas não é efetivo. Não é titular do cargo que ocupa, não integra a carreira e goza apenas de uma estabilidade especial no serviço público, que não se confunde com aquela estabilidade regular disciplinada pelo art. 41 da Constituição Federal. Não tem direito a efetivação, a não ser que se submeta a concurso público, quando, aprovado e nomeado, fará jus à contagem do tempo de serviço prestado no período de estabilidade excepcional, como título. 4. Servidor estável "ex vi" do art. 19 do ADCT, redistribuído para Assembléia Legislativa e efetivado na carreira por ato da Mesa Legislativa. Anulação. Ilegalidade e existência de direito adquirido. Alegação improcedente. Súmula 473/STF. 4.1. O ato de "redistribuição" ou "enquadramento", assim como o de "transferência" ou "aproveitamento", que propiciou o ingresso do servidor na carreira, sem concurso público, quando esse era excepcionalmente estável no cargo para o qual fora contratado inicialmente (art. 19, ADCT), é nulo, por inobservância ao art. 37, II, da Constituição Federal. Legítimo é o ato administrativo que declarou a nulidade da Resolução da Mesa da Assembléia Legislativa, que efetivou o agente público, pois a Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos (Súmula 473). A Constituição Federal não permite o ingresso em cargo público - sem concurso. Recurso extraordinário conhecido e provido, para cassar a segurança concedida.

(RE 167635, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Segunda Turma, julgado em 17/09/1996, DJ 07-02-1997 PP-01355 EMENT VOL-01856-04 PP-00732)”

Não se pode confundir efetividade que é uma característica de nomeação com estabilidade que é um atributo pessoal do servidor público. Com isso, possível concluir que a estabilidade é no serviço público e não no cargo.

O principal objetivo do instituto da estabilidade é assegurar a liberdade do servidor público em relação a perseguições políticas, de modo que o servidor possa exercer sua função visando à coletividade, sem se preocupar com seus superiores hierárquicos. A ideia é que protegendo o servidor de interferências externas no seu trabalho, estaria protegendo a sociedade.

Além disso, importante citar que a estabilidade visa também assegurar a continuidade administrativa, de forma que não ocorra perda de memória técnica e cultural na administração pública brasileira.

### **3 HISTÓRICO CONSTITUCIONAL SOBRE O INSTITUTO DA ESTABILIDADE**

A primeira constituição que podemos chamar de brasileira, a Constituição de 1824, outorgada no dia 25 de março por Dom Pedro I, não trouxe em seu texto o conceito de estabilidade, mas previu a vitaliciedade aos membros do Judiciário. O texto constitucional fazia referência à palavra perpétuos para os juízes de Direito. Esta constituição estabelecia ainda que qualquer cidadão poderia ser admitido em cargos públicos. Entretanto, os critérios para a admissão nos cargos eram extremamente subjetivos, quais sejam: talentos e virtudes individuais.

A primeira Constituição da República, datada de 24 de fevereiro de 1891, manteve a vitaliciedade aos membros do Poder Judiciário, mas com um acréscimo de que os juízes só perderiam o cargo por meio de sentença judicial (o que foi mantido em todas as constituições seguintes). Previa que os cargos públicos eram acessíveis a todos brasileiros, observadas as condições de capacidade especial, que a lei estatuir, sendo, porém, vedadas as acumulações remuneradas. Até a Constituição de República, nada fora escrito sobre a estabilidade.

O primeiro registro do instituto da estabilidade no serviço público brasileiro se dá em 1.915, por intermédio da Lei nº. 2.942, a qual previa que funcionários com mais de 10 (dez) anos de trabalho, só poderiam ser demitidos mediante processo administrativo. Assim dispunha o artigo 125:

“Art. 125. O funcionario ou empregado público federal, salvo os funcionarios em comissão, que contar dez ou mais annos de serviço público federal sem ter soffrido penas no cumprimento de seus deveres, só poderá ser destituido do mesmo cargo em virtude de sentença judicial, ou mediante processo administrativo.”

A estabilidade surge em nossa história constitucional no ano de 1934. O artigo 169 assim dispunha:

“Art. 169. Os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas e, em geral, depois de dez anos de efetivo exercício, só poderão ser destituídos em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, regulado por lei, e no qual lhes será assegurada plena defesa.”

Apesar de prever o instituto da estabilidade, a Constituição de 1934 não trouxe expressamente o termo “estáveis”. Em que pese tenha trazido em seu texto a regra de estabilidade, nada dispôs sobre reintegração e disponibilidade.

A Constituição de 1937, em seu artigo 156, c, não trouxe grandes novidades com relação à estabilidade. Determinava a obrigatoriedade de realização de concurso público de provas ou de títulos para a primeira investidura em cargo de carreira (art. 156, b). Uma curiosidade dessa Constituição é que ela dispôs, em seu artigo 157, expressamente o termo estabilidade e o instituto da disponibilidade, mas de maneira diversa do que conhecemos atualmente. Na Constituição de 1937, a disponibilidade era utilizada de maneira punitiva, senão vejamos:

“Art. 157. Poderá ser posto em disponibilidade, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, desde que não caiba no caso a pena de exoneração, o funcionário civil que estiver no gozo das garantias de estabilidade, se, a juízo de uma comissão disciplinar nomeada pelo Ministro ou chefe de serviço, o seu afastamento do exercício for considerado de conveniência ou de interesse público.”

A Constituição de 1946 estabeleceu que a primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinasse efetuar-se-ia mediante concurso público, precedido de inspeção de saúde (art. 186).

Entretanto, a novidade maior estava no artigo 188, no qual dispôs quem eram os estáveis, introduzindo duas alterações significativas com relação aos textos constitucionais anteriores: reduziu em cinco anos (eram dez e passou para cinco anos) o tempo de serviço exigido para aquisição da estabilidade para aqueles servidores que foram nomeados sem concurso público (art. 188, II); e excluiu a aplicabilidade da estabilidade aos cargos de confiança e aos que a lei declare de livre nomeação e demissão (art. 188, parágrafo único).

Com relação ao instituto da disponibilidade, previu que com a extinção do cargo, o funcionário estável ficaria em disponibilidade remunerada até o seu obrigatório reaproveitamento em outro cargo de natureza e vencimentos compatíveis ao que anteriormente ocupava (art. 189, parágrafo único). E a reintegração é tratada no artigo 190, que dispôs que invalidada por sentença a demissão de qualquer funcionário, seria ele reintegrado; e quem houvesse ocupado o seu cargo, seria destituído de pleno ou reconduzido ao cargo anterior, sem direito a indenização.

A Constituição de 1967 dispôs sobre a matéria de forma mais restritiva vez que só garantia o direito a estabilidade aos funcionários quando nomeados por concurso público:

“Art. 99. São estáveis, após dois anos, os funcionários, quando nomeados por concurso.

§1º. Ninguém pode ser efetivado ou adquirir estabilidade, como funcionário, se não prestar concurso público.”

Como tal regra foi uma mudança constitucional radical, vez que excluiu os servidores nomeados sem concurso público da possibilidade de se tornarem estáveis, a Constituição de 1967 trouxe em seu artigo 177, parágrafo segundo, uma norma que

garantia o direito daqueles que cumpriam os requisitos previstos na constituição anterior, que dispunha:

“Art. 177. (...)

§ 2º. São estáveis os atuais servidores da União, dos Estados e dos Municípios, da Administração centralizada ou autárquica, que, à data da promulgação desta Constituição, contem, pelo menos, cinco anos de serviço público.”

Desta forma, aqueles que foram nomeados sem concurso público e não tinham cinco anos de serviço público na data da promulgação da Constituição de 1967, ficaram impossibilitados de garantir o benefício da estabilidade. No que diz respeito a disponibilidade, o artigo 99, parágrafo segundo, dispôs que em caso de extinção do cargo, o funcionário ficaria em disponibilidade remunerada, com vencimentos integrais, até o seu reaproveitamento obrigatório, em cargo equivalente. Com relação a reintegração, repetiu no artigo 103, parágrafo único, a disposição da Constituição de 1946.

Em 1969, a Constituição de 1967 foi emendada. A emenda número 1 repetiu a mesma norma sobre a estabilidade e retirou a norma transitória contida no art. 177, §2º. Em relação a disponibilidade, alterou para vencimentos proporcionais ao tempo de serviço e manteve a regra de reintegração.

Por fim, a Constituição de 1988 manteve o tratamento dado pela constituição anterior, prevendo a estabilidade após dois anos de serviço e somente àqueles nomeados por concurso público. O artigo 41 estabelecia que eram estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público.

Além disso, garantiu ao servidor estável: reintegração em caso de demissão invalidada por sentença judicial; disponibilidade remunerada em caso de extinção ou de declaração de desnecessidade do cargo; e aproveitamento em outro cargo do servidor posto em disponibilidade.

Curiosamente, o ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias trouxe em seu artigo 19 a regra da estabilidade aos servidores não concursados, também conhecida como estabilidade extraordinária:

“Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no artigo 37 da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.”

Com a leitura do dispositivo, forçoso concluir que foram excluídos de tal benesse os ocupantes de cargos de livre nomeação e exoneração além dos ocupantes de cargos, empregos ou função de confiança.

Isso importa dizer que atualmente podemos classificar dois tipos de servidores estáveis: aqueles que foram nomeados por concurso público e cumpriram os demais requisitos para alcançarem o direito a estabilidade (estabilidade ordinária); e aqueles que adquiriram a estabilidade de forma excepcional, pelo simples decurso de tempo, sem que passassem por concurso público (estabilidade excepcional). Importante ressaltar que independentemente da forma de estabilidade, uma vez adquirida pelo servidor público, ambas tem igual garantia constitucional.

#### **4 ALTERAÇÕES DA EMENDA CONSTITUCIONAL 19/98**

Em 1998, com o advento da Emenda Constitucional 19, também conhecida como Emenda da Reforma Administrativa, tivemos alterações no artigo 41 da Constituição Federal, que tratava sobre a estabilidade.

Dentre elas, podemos citar o aumento de dois para três anos de efetivo exercício como tempo para aquisição da estabilidade, ressalvado o prazo anterior de dois anos para os que já eram servidores quando da promulgação da Emenda Constitucional; inclusão da exigência do procedimento de avaliação de desempenho por comissão instituída para esta finalidade; e acrescentou previsão expressa de que a estabilidade só alcança aos servidores nomeados para cargo de provimento efetivo.

Sendo assim, possível afirmar que para aquisição da estabilidade atualmente é necessário a cumulatividade dos seguintes requisitos:

- Nomeação em decorrência de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos;

Este requisito não é novidade, vez que a possibilidade de aquisição de estabilidade por servidor não concursado deixou de ser possível desde a Constituição de 1967, exceto nos casos de estabilidade excepcional (prevista em normas de transição nas Constituições de 1967 e de 1988).

Na obra *Direito Administrativo Brasileiro*, Hely Lopes Meirelles (p. 542/2016) assim classifica o concurso público:

“O concurso público é o meio técnico posto à disposição da Administração para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, atender ao princípio da isonomia, uma vez que propicia igual oportunidade de acesso aos cargos e empregos públicos a todos que atendam aos requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego.”

José dos Santos Carvalho Filho, em sua obra *Manual de Direito Administrativo* (p. 791 / 2016), fornece outra definição:

“Concurso público é o procedimento administrativo que tem por fim aferir as aptidões pessoais e selecionar os melhores candidatos ao provimento de cargos e funções públicas. Na aferição pessoal, o Estado verifica a capacidade intelectual, física e psíquica de interessados em ocupar funções públicas e no aspecto seletivo são escolhidos aqueles que ultrapassam as barreiras opostas no procedimento, obedecidas sempre à ordem de classificação. Cuida-se, na verdade, do meio mais idôneo de recrutamento de servidores públicos.”

Até a Constituição de 1967, existia a possibilidade de investidura em cargos públicos de outras formas, vez que somente para a primeira investidura era necessário o concurso público. Formas bastante utilizadas para essa investidura posterior, sem nomeação por concurso público eram nomeações e concursos internos, nos quais as vagas eram “reservadas” para aqueles que já estivessem como servidor público.

Atualmente, a obrigatoriedade da nomeação mediante concurso público como requisito para acesso ao direito à estabilidade é altamente pacificada em nosso ordenamento jurídico. Um exemplo dessa afirmação é a edição da súmula vinculante nº.

43 do Supremo Tribunal Federal, que veda essa possibilidade de investidura sem concurso público:

“Súmula Vinculante nº. 43. É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.”

- Estar investido em cargo de provimento efetivo;

Antes da Emenda Constitucional nº. 19 de 1998, o artigo 41 da Constituição Federal dispunha que eram estáveis os servidores públicos nomeados em virtude de concurso público.

Com essa redação, a interpretação majoritária da época, era de que a estabilidade alcançava não só os servidores públicos estatutários como também os celetistas, vez que para eles também existia a obrigatoriedade de aprovação em concurso público, conforme disposto no artigo 37, II, CF. Prova disso, é a decisão do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança 21.236/DF cuja relatoria foi do Ministro Sydney Sanches:

“Direito Constitucional e Administrativo. Servidores Públicos. Disponibilidade. Empregados do Quadro Permanente da Comissão de Valores Mobiliários (autarquia). Mandado de Segurança impetrado pelos servidores colocados em disponibilidade por força do Decreto n. 99.362, de 02/07/1990. Alegação de que o instituto da disponibilidade somente se aplica aos ocupantes de cargos e não aos de empregos públicos. Alegação repelida. 1. A garantia constitucional da disponibilidade remunerada decorra da estabilidade no serviço público, que é assegurada, não apenas aos ocupantes de cargos, mas também aos de empregos públicos, já que o art. 41 da C.F. se refere genericamente a servidores. 2. A extinção de empregos públicos e a declaração de sua desnecessidade decorrem de juízo de conveniência e oportunidade formulado pela Administração Pública, prescindindo de lei ordinária que as discipline (art. 84, XXV, da C.F.). 3. Interpretação dos artigos 41, “caput”, PAR-3., 37, II, e 84, IV, da C.F. e do 19 do A.D.C.T.; das Leis n.s. 8.028 e 8.029 de 12/04/1990; e do Decreto n. 99.362, de 02/07/1990. 4. Precedentes: Mandados de Segurança n.s. 21.225 e 21.227. 5. Mandado de

Segurança indeferido. (MS 21236, Relator: Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/1995, DJ 25/08/1995 PP-26022 EMENT VOL-01797-02 PP-00315).”

O caso em tela se refere a um mandado de segurança impetrado por trinta e cinco servidores públicos federais contra ato do Presidente da República, que à época os colocou em disponibilidade remunerada, por declarar desnecessários os empregos do Quadro Permanente da Comissão de Valores Mobiliários.

O mesmo entendimento do Supremo Tribunal Federal vigorava no Tribunal Superior do Trabalho, que editou a Súmula 390:

“Sumula nº. 390. ESTABILIDADE. ART. 41 DA CF/1998. CELETISTA. ADMINISTRAÇÃO DIRETA. AUTARQUICA OU FUNDACIONAL. APLICABILIDADE. EMPREGADO DE EMPRESA PÚBLICA E SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. INAPLICÁVEL. I. O servidor público celetista da administração direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988. II. Ao empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, ainda que admitido mediante aprovação em concurso público, não é garantida a estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988.

Entretanto, com o advento da Emenda Constitucional 19/1998, e a consequente alteração que esta introduziu no artigo 41 da Constituição Federal, ficou expressamente disposto que a estabilidade só poderia ser alcançada por servidores nomeados para cargo de provimento efetivo.

Com isso, perdeu-se o sentido da Súmula 390 do TST e as decisões do Supremo Tribunal Federal passaram a ser em sentido contrário, ou seja, garantindo a estabilidade apenas aos servidores nomeados para cargo de provimento efetivo:

EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS – ECT. DEMISSÃO IMOTIVADA DE SEUS EMPREGADOS. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DA DISPENSA. RE PARCIALMENTE PROVIDO. I. Os empregados públicos não fazem jus à estabilidade prevista no art. 41 da CF, salvo aqueles admitidos em período anterior ao advento da EC nº. 19/1998. Precedentes. II. Em atenção, no entanto, aos princípios da impessoalidade e isonomia, que regem a admissão por concurso público, a dispensa do empregado de empresas públicas e sociedades de economia mista que presta serviços públicos deve ser motivada, assegurando-se, assim, que tais princípios observados no momento daquela admissão, sejam também respeitados por ocasião da dispensa. III. A motivação do ato de dispensa, assim, visa a resguardar o empregado de uma possível quebra do postulado da impessoalidade por parte do agente estatal investido do poder de demitir. IV. Recurso extraordinário parcialmente provido para afastar a aplicação, ao caso, do art. 41 da CF, exigindo-se, entretanto, a motivação para legitimar a rescisão unilateral do contrato de trabalho. (RE 589998, Relator Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-179 DIVULG 11-09-2013 PUBLIC 12-09-2013).

- Estar em exercício efetivo no cargo pelo período mínimo de 03 (três) anos;

A Lei 8.112/90, em seu artigo 15, estabelece que exercício é o efetivo desempenho das atribuições do cargo público ou da função de confiança. Cumpre ressaltar que a constituição estabelece três anos de efetivo exercício no cargo, ou seja, se o servidor se afastar para exercer outra função, esse período não pode ser computado.

A Emenda Constitucional 19/1998 adicionou um ano ao período mínimo para aquisição da estabilidade. Desde a primeira constituição que previu expressamente o instituto, a Constituição de 1934, o período exigido era de 02 (dois) anos.

O referido período é mais conhecido como estágio probatório e é caracterizado como um período de prova pelo qual passa o servidor nomeado para cargo de provimento efetivo para saber se tem capacidade e aptidão para o exercício do cargo. Nesse período são avaliados quesitos como assiduidade, eficiência, comportamento, disciplina, dentre outros.

O servidor em estágio probatório já é servidor efetivo, mas somente após o decurso do prazo de 03 (três) anos de exercício efetivo, juntamente com os demais requisitos legais, é que o servidor passa a ter a estabilidade.

- Ser aprovado em avaliação especial de desempenho efetuada por comissão instituída para essa finalidade.

Essa exigência foi incluída com a Emenda Constitucional 19/1998. Se analisarmos friamente, a ideia de avaliar a aptidão do servidor para o exercício do cargo sempre existiu, vez que o estágio probatório serve fundamentalmente para que essa avaliação seja realizada ao longo do tempo.

A Emenda Constitucional 19/98 trouxe a obrigatoriedade de uma avaliação de desempenho efetuada por uma comissão instituída por essa finalidade ao final do estágio probatório. Entretanto, tal obrigatoriedade é indiferente.

Isto porque a doutrina e a jurisprudência são pacíficas em afirmar que a avaliação de desempenho pode ser expressa (quando realmente realizada) ou tácita (quando não for efetivamente realizada). Caso a avaliação de desempenho não seja realizada, o servidor se tornará estável, presumindo que fora aprovado. A omissão por parte da Administração Pública não poderá prejudicar o servidor público.

Assim entende José dos Santos Carvalho Filho (p. 836/2016):

“Caso a administração não institua a comissão ou esta retarde sua decisão para após o prazo de três anos, deverá considerar-se que o servidor, cumprido o prazo, terá adquirido a estabilidade, mesmo sem a avaliação da comissão. É que a norma da avaliação funcional por comissão especial foi criada em favor da Administração, de modo que, se esta não concretiza a faculdade constitucional, deve entender-se que tacitamente avaliou o servidor de forma positiva. O que não se pode

prejudicar é o servidor, que já cumpriu integralmente o período de estágio, pela inércia ou ineficiência dos órgãos administrativos.”

Cumprido ressaltar que o exercício do contraditório e da ampla defesa do servidor público deve ser respeitado sob pena de desconsideração da avaliação de desempenho realizada. Nesse sentido é a decisão da 7ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

“EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL – SERVIDORA PÚBLICA EFETIVA DO MUNICÍPIO DE MANHUMIRIM –PRETENSÃO DE DECLARAÇÃO DE ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO – AVALIAÇÕES DE DESEMPENHO DO ESTÁGIO PROBATÓRIO QUE CONCLUÍRAM PELA INAPTIDÃO DA SERVIDORA – INOBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA – RELATÓRIO NÃO COMUNICADO À SERVIDORA – ESTABILIDADE RECONHECIDA – HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. I – A avaliação de desempenho de estágio probatório deve observar os princípios do contraditório e da ampla defesa, sob pena de a avaliação pela inaptidão para o serviço público não ter validade para sustentar decisão administrativa de exoneração do servidor. II - Deve ser declarada a estabilidade no serviço público do servidor que, no período de três anos de exercício do cargo, não foi comunicado das avaliações de desempenho de estágio probatório efetuadas pela Administração Pública. III - Fixados os honorários advocatícios em valor excessivo, impõe-se a redução da quantia arbitrada. (TJMG - Remessa Necessária-Cv 1.0395.13.002738-0/002, Relator(a): Des.(a) Peixoto Henriques , 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 22/11/2016, publicação da súmula em 28/11/2016)”

A decisão supracitada nos mostra a obrigatoriedade do contraditório e ampla defesa na avaliação de desempenho especial e mais, que de acordo com a jurisprudência brasileira, a omissão da administração pública não pode acarretar prejuízos ao servidor público no que se refere a aquisição da estabilidade. Ou seja, de acordo com o Supremo Tribunal Federal, se a administração pública não realizou a avaliação de desempenho o servidor adquirirá a estabilidade desde que preencha todos os outros requisitos.

Importante lembrar que o fato do servidor público adquirir a estabilidade não significa dizer que está impune ou com um salvo-conduto para a garantia do emprego. A Constituição Federal estabelece quatro hipóteses, nos artigos 41, parágrafo primeiro e 169, parágrafo quarto, de perda do cargo público por parte de servidor estável.

São elas: perda de cargo público em virtude de sentença judicial transitada em julgado; perda de cargo público mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; perda de cargo público mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei complementar, assegurada ampla defesa; e perda de cargo público por redução de despesa com pessoal.

As duas primeiras hipóteses são inegavelmente punitivas, pois guarda relação com infrações administrativas graves, como improbidade administrativa ou até mesmo a prática de um crime tipificado no Código Penal. A terceira hipótese, de perda de cargo público por avaliação de desempenho não deixa de ser punitiva vez que se refere a práticas de condutas desaconselháveis praticadas por um servidor público, entretanto de menor intensidade. A última hipótese não guarda qualquer relação com atitudes do servidor público, mas sim com austeridade por parte da administração pública em observância a Lei de Responsabilidade Fiscal.

## **5 AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO**

Inicialmente importante ressaltar que a avaliação de desempenho a ser abordada nesse capítulo não se trata da avaliação especial de desempenho, através da qual o servidor público é avaliado após cumprir o período de estágio probatório e se aprovado adquirir a estabilidade no serviço público. A avaliação de desempenho que será analisada é a avaliação periódica de desempenho, que como o próprio nome sugere,

é realizada periodicamente, mesmo após a aquisição da estabilidade por parte do servidor público.

De acordo com Souza (p. 99/2014) avaliação de desempenho refere-se ao método através do qual é aferido o conjunto de talentos, habilidade e esforços de um indivíduo em relação a um determinado objetivo. Ou seja, nada mais é que apurar o mérito de um servidor no desempenho de suas funções.

Entretanto, por mais clara que seja a legislação, é possível perceber o quão é difícil realizar a referida avaliação, diante das inúmeras maneiras pelas quais poderá se avaliar um servidor. Nesse sentido, assim leciona Araújo (p. 295 /2005) sobre a avaliação periódica de desempenho:

“Seu objetivo é avaliar periodicamente, por critérios técnicos e supostamente objetivos, as condições de aptidão, desenvolvimento funcional e a eficiência dos serviços realizados por servidor. O perigo é que tais critérios objetivos se transformem em subjetivos, pessoais ou políticos, como tantas vezes já se viu em procedimentos de avaliação para promoções realizados pela Administração”.

A avaliação de desempenho no Estado de Minas Gerais foi instituída pela Lei Complementar 71, de 30 de junho de 2003. Quando do envio do projeto de Lei à Assembleia Legislativa, o então Governador Aécio Neves fez constar em sua mensagem:

“Entre as propostas do meu Governo, destaca-se o “choque de gestão”, que se compõe de um conjunto de medidas administrativas com o objetivo de aumentar a eficiência e racionalizar o funcionamento da máquina pública.

A perda de cargo ou função pública por insuficiência individual de desempenho é uma das mais importantes modificações introduzidas na gestão de pessoal da administração pública do Poder Executivo, em decorrência das revisões constitucionais associadas às iniciativas da Reforma Administrativa do Estado, pois valoriza a eficiência e a

presteza dos servidores, e conseqüentemente, a Administração Pública do Poder Executivo estadual.”

De acordo com Vilhena (p. 162/2006), a avaliação de desempenho seria um importante instrumento de valorização do servidor público:

“Em Minas Gerais a Avaliação de Desempenho Individual foi concebida como um processo que possui vários atos que permitem contribuir para uma avaliação realizada com objetividade e imparcialidade e com a presença de mecanismos que lhe assegurem o direito ao contraditório e a ampla defesa.

Findo o processo, é possível mensurar o resultado de sua avaliação, que será utilizado para o cálculo de remuneração variável do servidor, tais como o Adicional de Desempenho – ADE e o Prêmio por Produtividade, para o desenvolvimento do servidor em sua carreira, além da possibilidade de ensejar a perda de seu cargo ou função na hipótese de desempenho insatisfatório.”

De acordo com o Decreto 44.559/2007, além de obedecer os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, contraditório e ampla defesa, os seguintes critérios devem ser observados na avaliação de desempenho individual realizada no âmbito do Estado de Minas Gerais: qualidade do trabalho; produtividade no trabalho; iniciativa; presteza; aproveitamento em programas de capacitação; assiduidade; pontualidade; administração do tempo e tempestividade; uso adequado dos equipamentos e instalações de serviço; aproveitamento dos recursos e racionalização de processos; e capacidade de trabalhar em equipe.

Conforme disposto na legislação supracitada, a avaliação de desempenho deve ser realizada por uma comissão de avaliação, composta por no mínimo dois membros, constituída paritariamente por servidores indicados ou eleitos pelos avaliados e por servidores indicados pelo órgão ou pela entidade na qual o avaliado estiver em exercício (art. 14). Importante ressaltar que obrigatoriamente a chefia imediata do servidor avaliado fará parte da comissão de avaliação.

Entretanto, mesmo com a definição de critérios, pesquisas apontam que a avaliação de desempenho realizada no estado de Minas Gerais não são efetivas. Da forma que a avaliação de desempenho é realizada, a probabilidade de ser fantasiosa, seja para prejudicar ou ajudar um servidor público é altíssima. Ademais, tendo essa proximidade com o avaliado, também é grande a chance da avaliação de desempenho não retratar a real produtividade do servidor.

Nesse sentido é o resultado da pesquisa contido na tese de doutorado em Administração de Kamila Pagel de Oliveira, na qual se observou que a média das notas da avaliação de desempenho em nosso estado de 2005 a 2013 é acima de 90% (noventa por cento). Fica claramente demonstrado que o padrão de notas atribuídas em avaliações de desempenho não retratam a realidade da nossa administração pública estadual.

Com isso, todos os outros subsistemas de gestão de pessoas passam a ser planejados de forma defasada, vez que os gestores não conseguem perceber através da avaliação de desempenho que se dá de forma ilusória, as reais necessidades de desenvolvimento do servidor público.

Nesse sentido é a afirmação de Vilhena (p. 164 - 165/2006):

“Depara-se, assim, com um dos maiores desafios: a concepção da ADI como um instrumento efetivo de insumo para definição de política de recursos humanos, por meio de um processo que será utilizado para a concessão de benefícios, sem ser protecionista, possibilitando ensejar a perda do cargo público ao servidor que tiver insuficiência de desempenho, respeitado seu direito ao contraditório e ampla defesa.”

De acordo com a doutora, isto se dá vez que a avaliação de desempenho se dá de por obrigatoriedade legal, como um ritual formal, pois o decreto que instituiu a avaliação de desempenho não fora discutido, sendo imposto de forma hierárquica.

Segundo a tese em questão, os formuladores da política pública deveriam ter entrado em contato com representantes de órgãos e entidades para analisar e discutir a política pública com a avaliação de todos, sob pena de não ser bem recepcionada pelo corpo funcional, como foi o caso.

Além desta imposição de forma hierarquizada, possível citar outro erro comum na realização da avaliação de desempenho que é o distanciamento entre o real desempenho do servidor público e o julgamento da comissão avaliadora. Isto traz ao servidor um sentimento ruim, de desmotivação, queda de produtividade e desinteresse vez que não fora reconhecido.

Outra questão complexa é o enfraquecimento da independência do servidor público, vez que será avaliado por seu superior imediato e colegas de trabalho. Nessa situação, o ideal do instituto da estabilidade deixa de existir, vez que, o servidor público pode ter interferências externas no exercício de sua função. Ao ser julgado, muitas vezes por um superior que ocupa cargo de confiança, com proximidade ao titular do poder – governo – o servidor público pode indiretamente ser influenciado a ter um direcionamento na linha adotada pelo grupo que está no poder. Nesse sentido leciona Celso Antônio Bandeira de Mello (p. 302 / 2009):

“O emendão corrompeu a ideia de estabilidade, ao introduzir como hipótese autônoma de desligamento do servidor a avaliação periódica de desempenho. Este enfraquecimento da estabilidade – obviamente conveniente para manipulação do servidor em proveito dos interesses eventuais dos governantes de turno -, segundo todas as probabilidades não prevalecerá, em juízo, fora das hipóteses nas quais já seria possível demitir o servidor.”

Para que a avaliação periódica de desempenho cumpra o seu papel são necessárias alterações no sistema vigente, de forma que a avaliação consiga revelar a realidade, com resultados efetivos, e que consiga apontar não só as deficiências mas as potencialidades dos servidores.

## 6 CONFLITOS

De acordo com o dicionário online de português, conflito significa divergência; ausência de concordância ou entendimento; oposição de interesses e/ou opiniões; enfrentamento; oposição mútua entre as partes que disputam o mesmo direito, competência ou atribuição.

O conflito é algo que faz parte da natureza humana, até porque nem todas as pessoas terão sempre os mesmos objetivos e interesses. De acordo com Robbins, em sua obra *Comportamento Organizacional*, o conflito precisa ser percebido pelas partes conflitantes, caso contrário, existe um “acordo” que ele não existe. Robbins assim define conflito (p. 326 / 2005):

“Podemos definir conflito, então, como um processo que tem início quando uma das partes percebe que a outra parte afeta, ou pode afetar, negativamente alguma coisa que a primeira considera importante. Essa definição é propositalmente ampla. Descreve aquele ponto em qualquer atividade quando a interação “passa dos limites” e se torna um conflito entre as partes envolvidas. Engloba um amplo escopo de conflitos experimentados pelas pessoas nas organizações – incompatibilidade de objetivos, diferenças de interpretação dos fatos, desacordos baseados em expectativas de comportamento e assim por diante. Finalmente, nossa definição é suficientemente flexível para incluir todos os níveis de conflitos – dos atos explícitos e violentos até as formas mais sutis de desacordo.”

A visão tradicional dos conflitos, que imperou nas décadas de 30 e 40, supõe que todo conflito é prejudicial, pois resulta de falhas de comunicação e encara como algo danoso e que deve ser evitado. A visão baseada nas relações humanas (até a década de 70) já possui outra visão, ao encarar o conflito como algo natural de um grupo de pessoas e organizações – sendo assim, inevitável. Já a visão interacionista, que predomina atualmente, adota outra postura frente ao conflito: o encoraja. Para essa corrente, um grupo em que não existe conflitos é um grupo que beira a imobilidade,

com apatia e alheio aos avanços. Para essa corrente, afirmar que todo conflito é bom ou ruim é algo impensável, vez que o que torna um conflito bom ou um conflito ruim é a sua natureza.

Fela Moscovici faz uma interessante abordagem sobre conflito em sua obra “Desenvolvimento interpessoal: leituras e exercícios de treinamento em grupo” (p. 110-111/1997):

“A partir de divergências de percepção e ideias, as pessoas se colocam em posições antagônicas, caracterizando uma situação conflitiva. Desde as mais leves até as mais profundas, as situações de conflito são componentes inevitáveis e necessários a vida grupal.

O conflito, em si, não é patológico nem destrutivo. Pode ter consequências funcionais e disfuncionais, a depender de sua intensidade, estágio de evolução, contexto e forma como é tratado.

De um ponto de vista amplo, o conflito tem muitas funções positivas. Ele previne a estagnação decorrente do equilíbrio constante da concordância, estimula o interesse e a curiosidade pelo desafio da oposição, descobre os problemas e demanda sua resolução. Funciona, verdadeiramente, como a raiz de mudanças pessoais, grupais e sociais.”

É possível subdividirmos os conflitos em três tipos: conflito de tarefa, conflito de relacionamento e conflito de processo. Os conflitos de tarefa estão diretamente relacionados ao conteúdo e objetivos do trabalho. Os conflitos de relacionamento são aqueles referentes ao relacionamento interpessoal dentro de um determinado grupo. E por fim, os conflitos de processo podem ser relacionados com a maneira que o trabalho é desenvolvido.

A visão interacionista propõe a análise sobre os conflitos de uma maneira simples na qual os conflitos funcionais são construtivos, proveitosos e os conflitos disfuncionais são destrutivos, prejudiciais.

Tendo por base essa classificação possível afirmar que conflitos de relacionamento são predominantemente disfuncionais pois aumentam os confrontos e reduzem a compreensão de forma geral, o que influi sobremaneira na realização de tarefas organizacionais.

Por outro lado, conflitos de processo e conflitos de tarefa em baixos níveis podem ser extremamente importantes para uma organização, tendo por base que estimulam a discussão de ideias que contribuem para o trabalho desempenhado em equipe. Logicamente só serão construtivos se existirem em baixo nível, vez que caso contrário, a organização não produz ao ficar discutindo quem deve fazer o que, e como deve ser feito.

O conflito bem administrado e superado pode trazer retornos importantes para a organização, de forma a desenvolver uma forma de competição, na qual analisando sob o prisma do serviço público, quem sai ganhando é a população, com uma melhor prestação de serviços públicos. O conflito, desde que controlado, pode propiciar um melhor desenvolvimento organizacional.

O conflito dentro de organizações sempre existiu e na administração pública não é diferente. Por ser algo intrínseco à vista de cada indivíduo e fazer parte da natureza humana, não há como buscar a inexistência de conflitos. Entretanto, a gestão de pessoas deve se atentar que apesar do fato dos conflitos serem inevitáveis, eles devem ser gerenciados para que produzam à organização efeitos positivos.

## **7 ESTABILIDADE, AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E CONFLITOS**

De acordo com Souza (p. 93 – 95/2002) podemos interpretar a estabilidade de formas distintas. São elas: como um instrumento de barganha, como instrumento de compensação, como instrumento de poder e por fim, como instrumento de acomodação.

De acordo com o autor, a estabilidade se mostra como um instrumento de barganha vez que concedida ao funcionalismo exatamente pelo poder de barganha deste junto ao Poder Legislativo. Pode ser vista como um instrumento de compensação pelos baixos salários e falta de incentivos dados aos servidores públicos.

Entretanto, para este trabalho, as formas de interpretação da estabilidade mais relevantes são as analisadas a seguir. A estabilidade pode ser vista como um instrumento de poder, pois diante da situação em que o fato de ter garantia de emprego colocaria um servidor em posição de autoridade a outro servidor e até mesmo perante a sociedade. Não são raros os episódios que superiores se deparam com subordinados que se recusam a cumprir ordens baseado no fato de possuir estabilidade.

Outra forma de interpretação da estabilidade é como instrumento de acomodação. Parte dos servidores públicos, em decorrência da estabilidade, deixam de se qualificar e/ou se acomodam com o cargo que ocupam.

A forma encontrada para tentar mudar a realidade do setor público, de falta de motivação e grande acomodação por parte dos servidores foi a instituição da avaliação periódica de desempenho, visando um acompanhamento e uma avaliação contínua do servidor público. Essa é a afirmação de Vilhena (p. 162/2006):

“A avaliação de desempenho foi instituída no contexto da reforma gerencial do Estado e da valorização do servidor público. É um dos instrumentos para implementação do modelo meritocrático da Administração Pública e da nova gestão pública. Essa lógica enseja uma gestão de pessoas pautada no mérito do servidor, diferentemente do que ocorria anteriormente, cujo decurso do tempo era o único diferencial para concessão de benefícios aos servidores e independia do seu desempenho.”

A partir da instituição da avaliação de desempenho, a expectativa era de que os servidores fossem realmente avaliados por meio de critérios objetivos para que distorções no instituto da estabilidade fossem corrigidas, e os maus servidores fossem punidos e até mesmo afastados do serviço público.

Entretanto, não foi o que aconteceu conforme demonstrado anteriormente neste trabalho. O que estamos vivenciando no nosso estado é a completa formalidade na realização das avaliações de desempenho, sem que estas tragam aos gestores indicadores efetivos para sustentar a tomada de decisões na implementação de políticas públicas de gestão de pessoal.

O artigo “Avaliação de Desempenho no Setor Público de Minas Gerais: Ferramenta de Desenvolvimento ou Formalidade Burocrática?”, de autoria de Aparecida Diniz Pena, Débora Vargas Ferreira Costa, David Silva Franco e Marcos Paulo do Couto Costa, apresentado no Congresso Virtual Brasileiro – CONVIBRA/ 2014, realizou uma pesquisa sobre a avaliação de desempenho em uma Superintendência Regional do Estado.

Ao todo foram entrevistados 85 servidores. E os resultados demonstram que a avaliação de desempenho ainda está longe de ser um instrumento eficaz. Dentre os resultados alcançados, destacamos os mais impactantes no sentido de demonstrar as

falhas existentes da avaliação de desempenho em nosso estado: servidores afirmam que a liderança não está preparada para conduzir a avaliação de desempenho; que a avaliação de desempenho não contribui para a liderança conhecer o desempenho do servidor; que a avaliação de desempenho não reflete a realidade do desempenho dos servidores; que a avaliação de desempenho não traz reconhecimento aos servidores, o que tende a gerar desmotivação no trabalho; e por fim, 74% dos entrevistados percebem que a avaliação de desempenho tem sido mero cumprimento de legislação e formalidades do processo.

Com isso, fica evidenciado que a avaliação de desempenho tem tido o resultado contrário perante os servidores. Não consegue apontar falhas e potencialidades, pois não revela o dia a dia dos servidores em sua função, e mais do que isso, tem gerado a desmotivação no trabalho.

De diante do exposto, possível afirmar que da forma que vem sendo realizada a avaliação de desempenho tende a gerar mais conflitos dentro da administração pública, vez que gera a insegurança por parte dos servidores por não retratar o seu dia a dia e por gerar insatisfação por parte de alguns servidores que sabem que colegas não se esforçam tanto, mas que recebem boas avaliações por motivos externos ao desempenho profissional.

Uma das possíveis explicações para essas avaliações serem dissociadas do desempenho profissional pode ser até mesmo de viés sentimental. Gestores e superiores muitas vezes sabem que notas baixas em avaliações podem resultar perdas financeiras aos servidores. Por diversas vezes os avaliadores por estarem em contato com o servidor avaliado sabem das dificuldades que este enfrenta no seu orçamento e acabam por ser condescendentes com algumas práticas que não são ideais do ponto de vista do desempenho do serviço público em troca de não prejudicar o servidor financeiramente.

Outros motivos podem ser apontados para que a avaliação não reflita a realidade, tais como a falta de impessoalidade na avaliação e o apadrinhamento de servidores por parte de gestores.

## 8 CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto no trabalho, forçoso reconhecer que se trata de um assunto de extrema relevância e complexidade. Como melhorar a prestação dos serviços públicos, minorando os conflitos internos, que têm como uma das causas geradoras o instituto da estabilidade?

Uma provável solução apontada por muitos para o problema apresentado, seria relativizar o instituto da estabilidade, ou até mesmo extingui-lo. Para a sociedade como um todo, a estabilidade é que gera todo o malefício dentro do serviço público. Tal afirmação pode ser inferida pelo fato de que não são raras as vezes que o poder público é comparado ao poder privado, com a conclusão de que como no poder privado não existe a estabilidade, o funcionário não está “protegido” e caso não desempenhe seu papel da melhor maneira possível, pode ser despedido.

Nesse sentido é a percepção da sociedade segundo a dissertação de mestrado de Tereza Cristina Padilha de Souza que abordou o tema da estabilidade:

“A sociedade, através de diversas manifestações veiculadas nos noticiários, jornais e revistas, é quase unânime ao discordar radicalmente da estabilidade, sugerindo sua sumária extinção. Além disso, são quase consensuais as acusações de ser ela a principal responsável pelo mau atendimento nos serviços públicos (SOUZA, 2002, p.92).”

Entretanto, a afirmação é falaciosa, vez que o instituto da estabilidade, como visto no trabalho, não se presta a proteger maus servidores públicos. A estabilidade deve ser encarada não como um privilégio do servidor público, que o

protege e o garante no cargo diante de toda e qualquer situação. Devemos ter outra forma de enxergar o instituto, tal como uma forma de proteção ao desempenho do serviço público, possibilitando ao servidor público exercer sua função sem a interferência externa, que pode se manifestar com a demissão em caso de troca de superiores ou com represálias em determinadas situações que afetem interesses. Além disso, a importância da estabilidade vai além da proteção do servidor. Trata-se da proteção do serviço público vez que com a estabilidade é garantida a continuidade da forma que o serviço público é prestado.

Diante da conclusão de que o instituto da estabilidade é necessário ao bom desempenho dos serviços públicos, a questão que se coloca como desafio é a necessidade de uma avaliação efetiva dos servidores públicos de forma isenta para que os maus servidores possam ser efetivamente responsabilizados conforme os preceitos legais.

Sendo assim, necessário um sistema eficiente de avaliação de desempenho dos servidores públicos, que seja feito de maneira isenta e que permita verificar o mérito dos servidores públicos e os resultados alcançados pela administração pública.

Em que pese a avaliação de desempenho ter sido instituída no estado de Minas Gerais no governo Aécio Neves, como parte das medidas tomadas para implementação do Choque de Gestão, os avanços foram significativos mas ainda insuficientes. Como observado na dissertação de doutorado de Kamila Pagel, no estado de Minas Gerais, tomando por base o intervalo de tempo entre 2005 e 2013, a média das notas da avaliação de desempenho dos servidores é de aproximadamente 93% (noventa e três por cento). Certamente, essa elevada média de notas obtidas pelos servidores públicos do Estado de Minas Gerais não correspondem a realidade da administração pública mineira.

É preciso reconhecer o avanço com a instituição da avaliação periódica de desempenho, mas preciso também aprimorar o sistema implementado para que a avaliação realizada seja efetiva.

## 9 REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**, São Paulo, Saraiva, 2005.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 13 abr. 2017.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1937)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 13 abr. 2017.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 13 abr. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1967)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 13 abr. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº. 1 de 17 de outubro de 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_antecor1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecor1988/emc01-69.htm). Acesso em: 13 abr. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 13 abr. 2017.

BRASIL. Lei nº. 2.942, de 05 de janeiro de 1915. Fixa a despesa Geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1915. Rio de Janeiro. RJ, 05 jan. 1915. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-2924-5-janeiro-1915-574326-publicacaooriginal-97490-pl.html> >. Acesso em: 29 mai. 2017.

BRASIL. Lei nº. 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. **Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 abr.

1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 13 abr. 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União da República do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 06 abr. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 21.236. Impetrante: Alair de Freitas Silva e outros. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Sidney Sanches. Distrito Federal, DF, 25 de agosto de 1995. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+21236%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+21236%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/d3ebb5m>>. Acesso em: 08 abr. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 167.635. Requerente: Estado do Pará . Requerido: Paulo Afonso da Silva Mardock. Relator: Min. Sepulveda Pertence. Distrito Federal, DF, 23 de março de 2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+167635%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+167635%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/aj5wy2m>>. Acesso em: 08 abr. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 589.998. Requerente: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Requerido: Humberto Pereira Rodrigues. Relator: Min. Roberto Barroso. Distrito Federal, DF, 12 de setembro de 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+589998%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+589998%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/atugrqy>>. Acesso em: 08 abr. 2017.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 4.ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FERREIRA, Márcio Reinaldo de Lucena; GOMES, Fabrício Pereira; BRANDÃO JÚNIOR, Roberto Dantas; ZAGO, Célia Cristina. **Gestão de Pessoas no Setor Público**:

análise do processo de socialização de novos concursados. São Paulo: SEMAD FEA/USP, 2007. Disponível em <http://sistema.semead.com.br/10semead/sistema/resultado/trabalhosPDF/24.pdf>. Acesso em: 22 mar 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARCONI, N. **Evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990**. ENAP Revista do serviço público, 54 (1), 9 – 45.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel; BURLE, Carla Rosado. **Direito Administrativo Brasileiro**: atualizado até a Emenda Constitucional 90 de 15.9.2015. 42.ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**: rev. e atual. até a Emenda Constitucional 84 de 02/12/2014. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MINAS GERAIS. Decreto nº. 43.672 de 04 de dezembro de 2003. Estabelece diretrizes e define os critérios e os sistemas de Avaliação de Desempenho Individual do servidor estável ocupante de cargo de provimento efetivo e do detentor de função pública na Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, MG. Disponível em: [http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=43672&ano=2003&tipo=DEC&aba=js\\_textoOriginal](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=43672&ano=2003&tipo=DEC&aba=js_textoOriginal). Acesso em: 30 mai. 2017.

MINAS GERAIS. Lei Complementar 71, de 30 de julho de 2003. Institui a avaliação periódica de desempenho individual, disciplina a perda de cargo público e de função pública por insuficiência de desempenho do servidor público estável e do detentor de função pública na Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, MG. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=71&comp=&ano=2003>. Acesso em: 12 abr. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Reexame necessário nº. 1.0395.13.002738-0/002. Belo Horizonte, MG, 28 de novembro de 2016. Disponível em: [http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc\\_complemento2.jsp?listaProcessos=10395130027380002](http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_complemento2.jsp?listaProcessos=10395130027380002). Acesso em 12 abr. 2017.

MOSCOVICI, Felá. **Desenvolvimento interpessoal**: treinamento em grupo. 7. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1997.

OLIVEIRA, José Arimatés de; MEDEIROS, Maria da Penha Machado de. **Gestão de Pessoas no Setor Público**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, 2011.

ROBBINS, Stephen P, **Comportamento organizacional**. 11.ed. São Paulo: Pearson Practice Hall, 2005.

SOUZA, Tereza Cristina Padilha de. **Mérito, estabilidade e desempenho**: influencia sobre o comportamento do servidor público. 2002. 127 p. Dissertação Mestrado. Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.

VILHENA, Renata et al, O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.