AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS COMO CRITÉRIO DE ATRIBUIÇÃO DE GRATIFICAÇÃO

Rafaela Nascimento de Andrade[1]; Prof. Me. Décio Gabriel Gimenez [2]

RESUMO

A Emenda Constitucional 19/98 buscou modernizar a máquina pública por intermédio da introdução de técnicas, objetivos e enfoques gerenciais, desenvolvidos pela Ciência da Administração e tipicamente aplicados no âmbito privado. Nessa perspectiva, ressalte-se a preocupação por resultados concretos, a busca de eficiência, a racionalização no emprego de recursos disponíveis e o emprego de técnicas de gestão, entre elas a avaliação de desempenho dos servidores estatais. Conectado às noções de produtividade e economicidade, esta última ferramenta encontrou desafios práticos e legais. A necessidade de mensurar e estimular a eficiência administrativa impulsionou o desafio da criação de critérios de avaliação, os quais passaram a ser utilizados como parâmetro para a atribuição de gratificação aos servidores. O presente estudo procura desvendar, compreender e descrever, sob uma perspectiva jurídica, o instrumento avaliação de desempenho dos serviços estatais e sua utilização como parâmetro definidor da remuneração dos servidores federais. Pretende-se compreender a forma de regulação, os limites normativos e identificar pontos sensíveis que mereçam reflexão e aprofundamento.

Palavras–chave: Avaliação de desempenho. Gratificações de desempenho, Eficiência, Reforma administrativa.

ABSTRACT

The Constitutional Amendment number 19 (1998) sought to modernize the public machine through the introduction of techniques, goals and managerial approaches developed by the Administration Science and typically used at the private sphere. In this perspective, the concern for concrete results, the search for efficiency, the rationalization in the use of available resources and the use of management techniques, among them, the evaluation of state employee's performance. Directly linked to productivity and economics, this tool faced practical and legal challenges to be implemented. The need to measure and stimulate administrative efficiency led to the creation of evaluation criteria, which began to be used as a parameter to define employee gratification. This article aims to unveil, understand and describe, from a legal perspective, this performance evaluation tool and its use as a parameter that defines the federal employee's remuneration. It is intended to understand

[1] Estudante do 6º Semestre de Direito – Universidade Santa Cecília; Escrevente Técnico Judiciário – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (ingresso em 2009); Bacharel em Comunicação Social pela Universidade Santa Cecília (2002).
[2] Professor de Direito Administrativo da Universidade Santa Cecília. Juiz Federal Titular da 3ª Vara Federal de Santos. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

the regulatory model and limits to identify sensitive points that require reflection and in-depth analysis.

Key-words: Performance evaluation. State employee's gratifications. Efficiency; administrative reform

INTRODUÇÃO

A reforma da Administração Pública brasileira, iniciada em meados da última década do século XX e que teve como um marco normativo a promulgação da EC 19/98, buscou modernizar a máquina estatal por intermédio da introdução no serviço público de técnicas, objetivos e enfoques tipicamente privados. Nessa perspectiva, ressalte-se a preocupação por resultados efetivos, a busca de eficiência e racionalização no emprego de recursos e o emprego de técnicas gerenciais de gestão, do qual é exemplo a avaliação de desempenho dos servidores estatais.

Conectado às noções de produtividade e economicidade, a avaliação de desempenho dos servidores públicos continua encontrando desafios práticos e legais, embora existam normas que regulamentam promoções e "recompensas" desde a década de 70.

A EC 19/1998 impôs ao administrador essa nova ferramenta, prescrevendo a realização de avaliação de desempenho para os dirigentes de órgãos e entidades que tiveram sua autonomia gerencial ampliada mediante contrato de gestão (art. 37, § 8º, inciso II, CF); a perda de cargo público por desempenho ineficiente (art. 41, § 1º, inciso III, CF); a fixação de aprovação em avaliação como condição para aquisição de estabilidade (art. 41, § 4º, CF); e obrigatoriedade de avaliação de desempenho dos administradores das empresas públicas (art. 173, § 1º, inciso V, CF).

No âmbito infralegal, entre outros exemplos, o Estatuto do Servidor Público Federal (Lei nº 8.112/90) regulou, em seu artigo 20, a avaliação para aquisição da estabilidade, logo após o fim do estágio probatório, e a Medida Provisória nº 1.548/95, convertida na Lei nº 9.625/98, instituiu o pagamento de Gratificação de Desempenho e Produtividade, no valor de um percentual do vencimento, calculado com base em avaliação de desempenho.

Diante desse cenário, é útil compreender como a avaliação de desempenho de servidores estatais está regulamentada no ordenamento jurídico, qual a forma, limites e fundamentos da utilização desse instrumento, como a Administração Pública tem compatibilizado essa ferramenta com os princípios constitucionais e, por fim, como a jurisprudência tem se posicionado em relação aos conflitos surgidos.

OBJETIVO E JUSTIFICATIVA

O presente estudo procura desvendar, compreender e descrever, sob uma perspectiva jurídica, a avaliação de desempenho dos servidores estatais como requisito

para a percepção de gratificações individuais, apontando as hipóteses de cabimento, sua forma de regulação e os pontos sensíveis, que merecem reflexão e aprofundamento.

Deste modo, pretende-se mostrar os desafios encontrados na aplicação da ferramenta dentro da Administração Pública, abordando os problemas e as lacunas deixadas pelo ordenamento jurídico.

1. Administração Pública

1.1. Ciência da Administração e a Administração Pública

Para melhor visualização dos aspectos desse debate é adequado abordar inicialmente algumas definições provenientes da Ciência da Administração. Segundo esta ciência, o vocábulo administrar refere-se a um processo que inclui planejamento, organização, liderança, execução e controle, com a finalidade de decidir a melhor utilização de recursos e aplicá-los na obtenção de resultados. Chiavenato (2000, p.144) menciona que administrar tem como tarefa básica fazer coisas por meio de pessoas.

A atividade administrativa, no âmbito do Estado, que tem por incumbência a gestão de interesses alheios, funda-se, porém, em princípios jurídicos próprios:

> No campo estrutural e funcional do Estado atua o moderno Direito Administrativo organizatório, auxiliado pelas contemporâneas técnicas de Administração, aquele estabelecendo o ordenamento jurídico dos órgãos, das funções e dos agentes que irão desempenha-las, e estas informando sobre o modo mais eficiente e econômico de realiza-las em benefício da coletividade. O Direito Administrativo impõe as regras jurídicas e as técnicas de administração indicam os instrumentos. Assim, embora diferentes, ambas devem coexistir. (MEIRELES, 2014, p. 403).

Dentre os modelos organizacionais, a estruturação do estado brasileiro mais se aproxima da burocrática, a qual, segundo a visão de Max Weber, é eficiente por suas três características: formalidade (autoridade definida em lei), impessoalidade (as pessoas ocupam cargos e posições formais) e profissionalismo (são meio de subsistência a seus funcionários) [3].

1.2. Evolução histórica da Administração Pública no Brasil

A forma como a coisa pública sempre foi administrada no país é o elemento propulsor da reforma administrativa gestada na década de 90, pois no Brasil colonial e na época da República Velha, a Administração Pública era conhecida pelo seu caráter patrimonialista, ou seja, o patrimônio público era confundido com o do particular, em um regime no qual as relações com o funcionalismo público eram marcadas pelo clientelismo.

[3] Segundo CHIAVENATO, no conceito popular, burocracia se associa a ideia de uma organização onde o papelório se multiplica e se avoluma, impedindo soluções rápidas ou eficientes. O termo também é empregado com o sentido de apego dos funcionários aos regulamentos e rotinas, causando ineficiências à organização. Deste modo, o leigo passou a dar o nome de burocracia aos defeitos do sistema (disfunções) e não ao sistema em si. Porém, lembra o autor, que o conceito de burocracia para Max Weber é exatamente o contrário: burocracia é organização eficiente por excelência (2000, p. 227).

Sobre o tema, Buarque de Holanda, no clássico livro Raízes do Brasil, faz a seguinte afirmação:

> Eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário 'patrimonial', a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles aufere relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático […] (1995, p. 175).

Embora o patrimonialismo e o clientelismo continuassem presentes, após a Revolução de 1930 o Estado paulatinamente se organiza utilizando-se de mecanismos próprios da administração racional-legal, tais como a fixação de estatutos e a criação de órgãos normativos e fiscalizadores, que visam à padronização de procedimentos a serem adotados (DA COSTA, 2008, p. 846) [4].

Porém, no governo militar, o Presidente Castello Branco criou a Comissão Especial da Reforma Administrativa (Comestra), que apresentou o anteprojeto de lei que daria origem ao Decreto-lei 200/67. Esse ato normativo consiste numa espécie de lei orgânica da administração federal, uma vez que fixou como princípios da Administração Pública o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle; estabeleceu a distinção entre a Administração Direita e Indireta; constituiu a estrutura do poder executivo federal, desenhando os sistemas de atividades auxiliares; definiu bases de controle externo e interno; indicou diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos e estabeleceu normas de aquisição e contratação de bens e serviços. Contribuiu, assim, para a consolidação de um novo modelo de administração, somando novos conceitos ao modelo burocrático, especialmente por ambicionar expandir a intervenção do Estado sobre a ordem econômica e social.

Apesar do avanço, criou-se um abismo entre a administração direta e indireta, sendo que a primeira ficou marcada por ser burocrática, formal, defasada e com sequelas negativas: funcionários sem concurso (velha prática patrimonialista e fisiológica) e desmotivados, apesar de toda a rigidez burocrática.

A Nova República começou com a tarefa de transformar o aparelho administrativo em algo mais eficiente e que atendesse as demandas sociais. A Constituição de 1988 determinou um regime único para os servidores, o que veio a ser posteriormente implantado no âmbito federal pela Lei nº 8.112/90.

Por outro lado, em uma decisão amplamente discutível, o constituinte, por meio do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, atribuiu estabilidade no serviço público a todos os servidores públicos civis que estivessem em exercício na data da promulgação da Constituição há pelo menos cinco anos continuados, ainda que não tenham sido admitidos por concurso público.

O primeiro governo eleito sob a égide da CF/88 tentou reduzir a intervenção do Estado sobre a esfera econômica e social. Para tanto, entre outros, instituiu um programa de privatizações (Programa Nacional de Desestatização – PND), instituído pela Lei nº 8.031/90, com reflexos sobre o quadro de servidores estatais.

[4] Segundo Da Costa, o governo Vargas, através da Lei nº 51/35, deu início a uma nova fase ao criar a Comissão Especial do Legislativo e do Executivo com o objetivo de reorganizar a administração e revisar os vencimentos, visando inclusive à igualdade remuneratória para aqueles que exerciam as mesmas funções. Essa comissão não chegou a recomendar uma legislação, porém seus estudos subsidiaram ações posteriores (2008, p.849).

Assim, apenas a partir da EC 19/98, houve o início da implantação de uma nova visão de gestão da administração pública.

1.3. A Reforma do Estado

1.3.1. Plano Diretor da Reforma do Estado: a introdução do gerencialismo

A partir da concepção do então Ministro Luís Carlos Bresser-Pereira, responsável pelo Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), destacou-se a crise, a evolução, a história e o diagnóstico da Administração Pública, e estabeleceu-se como diretriz uma estratégia de mudança e um conjunto de projetos para concretiza-la[5].

A proposta era elaborar um novo desenho da administração pública, por meio do qual o Estado assumisse um papel menos executor ou prestador de serviços diretos, mantendo-se, porém, no papel de gestor de políticas sociais, serviços públicos e regulador da atividade econômica. Para tanto, era necessário programar uma transição da Administração Pública burocrática e rígida para outra, gerencial, flexível e eficiente, com foco nos resultados e voltada ao atendimento da cidadania[6].

Portanto, podemos concluir que a principal mudança introduzida pela EC 19/98 ocorreu no foco: enquanto a anterior administração (burocrática) preocupava-se com os meios de execução das tarefas, a gerencial, que surgia com a reforma, orientava-se pelo resultado. Nesse sentido, MORAES (2014, p.348) cita a Mensagem Presidencial nº 886/1995, a qual foi convertida em Projeto de Emenda Constitucional e posteriormente aprovada como Reforma do Estado, para melhor exemplificar o objetivo principal da mudança, ou seja, "*a assimilação, pelo serviço público, da centralidade do cidadão e da importância da continua superação de metas, conjugada com a retirada de controles e obstruções legais desnecessárias"*.

1.3.2. O princípio da eficiência

[5] Segundo o PDRAE, o governo brasileiro, no âmbito dos três poderes, "não carecia de 'governabilidade', ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que contava na sociedade civil. Enfrentava, entretanto, um problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas estava limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa" (p. 3/4).

[6] No Plano Diretor da Reforma do Estado – PDRAE**,** Bresser-Pereira sustenta que deve ser entendido "por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território. Estes conceitos permitem distinguir a reforma do Estado da reforma do aparelho do Estado. A reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania. Este Plano Diretor focaliza sua atenção na administração pública federal, mas muitas das suas diretrizes e propostas podem também ser aplicadas no nível estadual e municipal" (1995, p.12).

A Emenda Constitucional 19/98 introduziu o princípio da eficiência ao ordenamento brasileiro, considerado pela Ciência da Administração como um indicador, um parâmetro o qual permite apontar, identificar e medir aspectos relacionados a um problema, serviço ou resultado. O objetivo é traduzir, com elementos mensuráveis, os aspectos de uma realidade, permitindo assim uma avaliação.

A eficiência é definida, entre outras coisas, como a relação entre os produtos/serviços gerados ("outputs") com os insumos utilizados ("inputs"), relacionando o que foi entregue e o que foi consumido de recursos, usualmente sob a forma de custos ou produtividade. Não se confunde com outros indicadores como a eficácia, a qual mede a quantidade e qualidade do produto/serviço entregue ao consumidor final.

Todavia, no campo jurídico, sua aplicação trouxe desafios, entre os quais, o de definição. Nessa medida, o eminente constitucionalista AFONSO DA SILVA destaca que *"*eficiência não é um conceito jurídico, mas econômico; não qualifica normas; qualifica atividades. Numa ideia muito geral, eficiência significa fazer acontecer com racionalidade" (2005, p. 671).

Incluir este princípio no ordenamento exigiu do legislador a admissão de outras normas que permitissem concretizá-lo, tais como a que faculta aos administrados avaliar, reclamar e sugerir alterações na dinâmica de funcionamento dos serviços públicos (art. 37, § 3º CF), a que instituiu escolas de formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos civis (39, § 2º CF) e a que determina a avaliação de desempenho dos servidores estatais (art. 41).

1.3.3. Avaliação de Desempenho

A avaliação de desempenho, portanto, deve ser compreendida como um instrumento introduzido de forma sistemática no âmbito da Administração Pública com vistas à superação dos impasses causados pela administração patrimonialista e burocrática.

O termo avaliar refere à ideia de mensuração, ou seja, de determinação do valor de um serviço ou produto, aferindo a produtividade, de modo quantitativo e qualitativo, consoante uma variável previamente estabelecida. Avaliação de desempenho, portanto, é um processo de medição dos resultados obtidos por alguém.

Chiavenato (2004) menciona que o desempenho do funcionário retrata o grau em que ele consegue alcançar os requisitos exigidos no seu trabalho, com o objetivo de melhorar, implementando mudanças de atitude, comportamento e técnica.

No § 4º do art. 41, a CF positivou a exigência que, ao término do período do estágio probatório, o servidor seja submetido a avaliação especial de desempenho por comissão constituída para essa finalidade, para aquisição de estabilidade, como condição indispensável. Concretizando essa determinação, a Lei nº 8.112/90 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União) discrimina, inclusive, os fatores a serem observados na avaliação de desempenho para aquisição da estabilidade no âmbito federal:

> Art. 20. Ao entrar em exercício, o servidor nomeado para cargo de provimento efetivo ficará sujeito a estágio probatório por período de 24 (vinte e quatro) meses, durante o qual a sua aptidão e capacidade serão objeto de avaliação para o desempenho do cargo, observados os seguinte fatores: I - assiduidade; II -

> disciplina; III - capacidade de iniciativa; IV – produtividade e V- responsabilidade.

Em seguida, no art. 20 § 1º, o diploma determina que a avaliação seja realizada nos 4 (quatro) meses antes de findo o período do estágio probatório, por comissão constituída para essa finalidade e submetida à homologação da autoridade competente.

Já a avaliação periódica de desempenho, positivada no artigo 41 da CF, em regra, é de competência do superior hierárquico direto do avaliado, realizada anualmente, oportunidade em que afere o quanto o servidor produz e a qualidade desse rendimento, normalmente, partindo de critérios pré-definidos pelos gestores de pessoal. O objetivo desta avaliação é constatar aptidões e deficiências, garantindo um serviço público de qualidade. Constatada a ineficiência do servidor, ele deve ser orientado para que corrija os aspectos mais relevantes. Ao final, caso não haja melhoria, o servidor poderia perder o cargo (assegurado o devido processo administrativo e a ampla defesa), o que pressupõe indicadores precisos e objetivos, com a finalidade de evitar perseguições subjetivas ou políticas.

Vale ressaltar que o Projeto de Lei Complementar 248/98, que visa regulamentar a demissão do servidor público por ineficiência, indicando os critérios de avaliação, a competência e as consequências, até o momento não foi apreciado pelo Congresso Nacional.

Deste modo, não obstante a alteração do artigo 41 da CF vise ao combate da desmotivação e da acomodação do servidor público estável, as lacunas normativas ainda não foram supridas pelo legislador, inviabilizando sua aplicação prática.

Por outro lado, paulatinamente foram introduzidos no ordenamento outros instrumentos de incentivo ao bom desempenho das atividades, do qual são exemplos as gratificações de desempenho.

Vale ressaltar que algumas gratificações de desempenho já existiam anteriormente. Por exemplo, no âmbito federal, a Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa (GDATA), a Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa e de Suporte (GDPST) e Gratificação de Desempenho de Atividade da Seguridade Social e do Trabalho (GDASST), entre outras.

Sobre esse aspecto, concentraremos nossa atenção.

Antes, porém, é necessário abordar alguns aspectos normativos referentes à remuneração do servidor público.

2. A remuneração do servidor

O exercício de função administrativa pode ser desenvolvido diretamente pelos entes estatais (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquia, fundações etc.) ou por particulares colaboradores. Cada ente estatal divide-se em órgãos públicos – unidades internas de uma pessoa jurídica estatal – os quais exercem, através dos agentes públicos, um conjunto de competências previamente definidas em lei.

Num sentido amplo, portanto, agente público é toda pessoa que exerce função pública. Porém, adotando um sentido um pouco mais restrito, Meirelles (2014, p. 72)

aponta que os servidores que se vinculam a Administração Pública, direta ou indireta, sob qualquer regime, são classificados, de acordo com a carta constitucional, em: a) agentes políticos; b) servidores públicos estatutários; c) empregados públicos (celetistas – submetidos a regime contratual) e d) contratados por tempo determinado.

Os servidores públicos civis são aqueles que ocupam cargo público e exercem um conjunto de atribuições especiais acometidas a essa posição. São estatutários, com direitos e deveres definidos em lei, e investidos com observância da exigência constitucional de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, salvo os casos de livre nomeação (art. 37, inciso II).

Segundo Meirelles, a forma de remuneração dos servidores públicos pode ser assim fixada:

> Vencimento, em sentido estrito, é a retribuição pecuniária devida ao servidor pelo efetivo exercício do cargo, correspondente ao padrão fixado em lei; vencimento, em sentido amplo, é o padrão com as vantagens pecuniárias auferidas pelo servidor a título adicional ou gratificação (2014, p. 482).

A EC 19/1998 inovou também sobre a forma de remuneração dos servidores públicos, incluindo o subsídio (art. 39, § 4º, da CF) [7], obrigatório para as carreiras da magistratura e do Ministério Público, consistindo de uma parcela única, sendo vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

Excluído o regime de subsídio, a remuneração dos servidores públicos estatutários é composta do padrão de vencimentos acrescido de gratificações e adicionais, os quais são pagos em estrita consonância com as prescrições legais (art. 37, inciso X, CF).

As gratificações são vantagens pecuniárias percebidas como forma de retribuição por algum fator e integram a remuneração do servidor, juntamente com os vencimentos, podendo ser de caráter pessoal ou em razão do serviço realizado.

Meirelles (1996, p. 403) classifica as diferentes hipóteses de gratificação segundo o fundamento da sua atribuição. O autor separa as adquiridas pelo desempenho efetivo da função *(pro labore facto)* e pelo tempo de serviço *(ex facto temporis),* como vantagens irretratáveis, das demais, que dependem de algum outro fator, como de um trabalho específico *(pro labore faciendo),* uma condição especial (*ex facto officii)*; uma anormalidade do serviço *(propter laborem)* ou em razão de condições individuais do servidor *(propter personam).*

Seguindo essa classificação, a gratificação pessoal resultante de uma avaliação de desempenho, ou seja, em razão do resultado de um trabalho realizado, é uma condição individual, devendo ser qualificada como um gratificação *pro labore faciendo*, pois, apesar do ponto de partida ser o mesmo, é diversa a forma de desempenhar a função e o resultado obtido.

[7] Recebem pela forma de subsídio nos termos da Constituição Federal: os membros do Ministério Público (art. 128, § 5º, inc. I, alínea "c" 38), membros da Advocacia-Geral da União, procuradores dos estados e do Distrito Federal e defensores públicos (art. 135 39), ministros do Tribunal de Contas da União, servidores públicos policiais (art. 144, § 9º 40) além dos citados no artigo 39 da Constituição Federal.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para o alcance dos objetivos propostos, foi utilizado o método analítico-compreensivo, através do qual o objeto em exame foi estudado sob uma perspectiva jurídica, com vistas à descrição e evolução das normas que regulam a utilização dos mecanismos de avaliação na Administração Pública, compreendidas a partir de uma visão sistêmica e crítica do ordenamento jurídico.

Nesta perspectiva, foram analisadas as normas positivadas (Constituição, leis, regulamentos e jurisprudência) e fontes de conhecimento, especialmente livros, revistas especializadas, dissertações, teses e relatórios de pesquisa.

Avaliação de desempenho e gratificações individuais

A avaliação de desempenho dos servidores não é propriamente uma inovação. Consoante consta do Manual de Orientação para a Gestão de Desempenho "desde os anos 1970, diversos tipos de avaliação vêm sendo normatizados, calcados, principalmente, em mérito (desempenho) e em tempo de serviço (antiguidade), com diferentes finalidades como: aprovação em estágio probatório, progressão funcional, promoção e pagamento de gratificações de desempenho".

Nesta medida, a Lei nº 3.780/60, além de classificar os cargos dos servidores civis do Executivo Federal, definia promoção como a elevação do funcionário pelos critérios de *merecimento* e antiguidade de classe, considerava essa evolução sempre dentro da mesma série e ainda apresentava a definição de merecimento como uma demonstração positiva pelo funcionário, considerando pontualidade, assiduidade, capacidade, eficiência, espírito de colaboração ética profissional e compreensão dos deveres.

A Lei 5.645/70 normatizou a progressão funcional por mérito e antiguidade, que foi regulamentada pelo Decreto nº 80.602/77.

O referido diploma não definiu avaliação de desempenho, limitando-se a impor sua obrigatoriedade e regras procedimentais, entre os quais, a de que julgamento fosse realizado apenas pela chefia e, apesar desta subjetividade, em decisão considerada irrecorrível (art.17). Durante a avaliação eram atribuídos pontos, os quais se traduziam em "Muito Bom", "Bom" e "Regular" e, assim, dentro do corpo do plano de Classificação de Cargos, o servidor poderia progredir.

O Decreto nº 84.669/80 revogou o Decreto nº 80.602/77 e trouxe a definição de progressão funcional horizontal e vertical, ou seja, trata-se da mudança do servidor de referência em que se encontra para a imediatamente superior, sendo que se ocorrer dentro da mesma classe, será horizontal, e se houver mudança de classe será vertical (art. 2º).

Como já exposto, atualmente, a avaliação de desempenho está prevista na Constituição, na Lei nº 8.112/90 e nas legislações específicas dos cargos, carreiras e planos de cargos.

A gratificação de desempenho e produtividade foi aprovada pela MP nº 1.548/95, posteriormente convertida na Lei nº 9.625/98. Referido diploma versava sobre a atribuição

de pontos como critério de avaliação, o qual se traduziria em gratificação para uma quantidade de cargos pré-determinados.

Do mesmo modo, outras leis surgiram, também criando gratificações baseadas no desempenho, entre elas, a Lei nº 10.404/02 - Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa - GDATA – e a Lei nº 10.483/02 - Gratificação de Desempenho de Atividade da Seguridade Social e do Trabalho – GDASST. Porém, a GDATA e a GDASST deram origem a muitas demandas no Judiciário, pleiteando a extensão aos inativos de vantagens concedidas aos servidores em atividade.

Referido conflito decorre do regime previdenciário próprio dos servidores públicos, que até 1998 assegurava o direito à paridade, ou seja, o de igualdade de direitos remuneratórios entre os servidores ativos e inativos.

Diante das lacunas normativas, milhares de inativos buscaram socorro no Poder Judiciário, a fim de pleitear a extensão integral dessa gratificação aos seus proventos. Tomando com exemplo o conflito sobre a aplicação da GDATA, aqueles que não mais laboram recebiam o correspondente à pontuação mínima, enquanto os ativos a percebiam no valor máximo, ainda que não submetidos a nenhum tipo de avaliação, o que nitidamente constituía uma burla à regra da paridade remuneratória.

O Supremo Tribunal Federal, ao final, considerou que se não houve avaliação de desempenho, a gratificação deveria ser qualificada como genérica e, portanto, paga igualmente para todos. Porém, a partir do momento em que realmente houve avaliação de desempenho, o aposentado não terá direito à percepção dessa gratificação em valor integral.

Tome-se como exemplo o seguinte julgado:

> AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DE ATIVIDADE TÉCNICO-ADMINISTRATIVA E DE SUPORTE (GDPGTAS). EXTENSÃO A SERVIDORES APOSENTADOS NO PERCENTUAL PAGO A SERVIDORES EM ATIVIDADE.
>
> 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que, não obstante o caráter *pro labore faciendo* de uma determinada gratificação (a ser calculada com base em avaliações de desempenho), a ausência de regulamentação do processo de avaliação, tal como previsto em lei, confere à parcela caráter de generalidade. Pelo que é de ser estendida aos servidores aposentados em paridade de condições com os ativos (RE 476.279, da relatoria do ministro Sepúlveda Pertence; e 572.052, da relatoria do ministro Ricardo Lewandowski). Entendimento, esse, reafirmado sob a sistemática da Repercussão Geral (RE 633.933, da relatoria do ministro Cezar Peluso). 2. Agravo regimental desprovido. (STF, RE nº 591790 SE, Rel. Min. Ayres Britto, DJ de 26.09.2011).

A questão foi ulteriormente objeto da Súmula Vinculante nº 20, editada pelo Supremo Tribunal Federal, que, então, pacificou o conflito:

> A Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa - GDATA, instituída pela Lei nº 10.404/2002, deve ser deferida aos inativos nos valores correspondentes a 37,5 (trinta e sete vírgula cinco) pontos no período de fevereiro a maio de 2002 e, nos termos do artigo 5º, parágrafo único, da Lei nº 10.404/2002, no período de junho de 2002 até a conclusão dos efeitos do último ciclo de avaliação a que se refere o artigo 1º da Medida Provisória nº 198/2004, a partir da qual passa a ser de 60 (sessenta) pontos.

Deste modo, se é necessária avaliação e essa não é feita, a gratificação perde seu caráter *pro labore faciendo*, passando a ser um componente remuneratório do cargo, de caráter genérico e, portanto, extensível aos aposentados e pensionistas.

No Recurso Extraordinário 597.154-6, o Tribunal reconheceu a repercussão geral da questão constitucional, referente às gratificações de desempenho analisadas e reafirmou, nos mesmos termos da jurisprudência consolidada no julgamento do RE 476.279, de modo que a fixação da GDATA/GDASST quanto aos servidores públicos inativos obedecerá a critério variável de acordo com a sucessão de leis de regência, para que a GDATA seja concedida aos servidores inativos nos valores correspondentes. O STF ainda vira a editar a Súmula Vinculante nº 34, também relativa a uma gratificação de desempenho, em que a corte entendeu tratar-se do mesmo questionamento anterior, porém referente a uma categoria especifica de servidores:

> Súmula Vinculante nº34: A Gratificação de Desempenho de Atividade de Seguridade Social e do Trabalho - GDASST, instituída pela Lei 10.483/2002, deve ser estendida aos inativos no valor correspondente a 60 (sessenta) pontos, desde o advento da Medida Provisória 198/2004, convertida na Lei 10.971/2004, quando tais inativos façam jus à paridade constitucional (EC 20/1998, 41/2003 e 47/2005).

Em razão desse contencioso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, quando da edição do Manual de Orientação para Gestão do Desempenho (2003), apontou que, apesar do esforço para obtenção de resultados satisfatórios, a avaliação era questionada e vista como uma obrigação burocrática. A modificação desejada não ocasionou as transformações necessárias à prática de uma cultura de meritocracia, com base na gestão do desempenho e na obtenção de resultados efetivos e ainda deu origem a diversos procedimentos administrativos e judiciais devido à ausência de regulamentação.

Nesta esteira, foi promulgada a Lei Federal nº 11.784/08, que instituiu o Plano Geral de Cargos do Poder Executivo da União, instituiu uma nova sistemática de avaliação de desempenho para essas funções, inclusive, equiparando cargos técnicos para fins de avaliação.

Referido diploma foi ulteriormente regulamentado pelo Decreto 7.133/2010[8], vindo ao encontro da necessidade de eliminar o caráter geral das gratificações de desempenho, como a GDATA e a GDASST, definindo avaliação de desempenho como monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual do servidor e institucional dos órgãos e das entidades de lotação dos servidores integrantes dos planos de cargos e de carreiras, tendo como referência as metas globais e intermediárias destas unidades.

[8] Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho de que tratam as Leis nos 9.657, de 3 de junho de 1998, 10.484, de 3 de julho de 2002, 10.550, de 13 de novembro de 2002, 10.551, de 13 de novembro de 2002, 10.682, de 28 de maio de 2003, 10.768, de 19 de novembro de 2003, 10.871, de 20 de maio de 2004, 10.883, de 16 de junho de 2004, 11.046, de 27 de dezembro de 2004, 11.090, de 7 de janeiro de 2005, 11.095, de 13 de janeiro de 2005, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.171, de 2 de setembro de 2005, 11.233, de 22 de dezembro de 2005, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 11.355, de 19 de outubro de 2006, 11.356, de 19 de outubro de 2006, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009.

O Decreto normatiza 48 (quarenta e oito) gratificações diferentes, todas baseados na avaliação de desempenho individual, utilizando-se de critérios e fatores que reflitam as competências de cada um e o alcance das metas da instituição.

Este diploma, em seu artigo 4º, fixa os indicadores a serem medidos: produtividade no trabalho, com parâmetros previamente estabelecidos; conhecimento de métodos e técnicas para desenvolvimento das atividades; trabalho em equipe, comprometimento, cumprimento das normas e conduta no desempenho de suas atribuições, podendo ainda ser mensurados a qualidade técnica, capacidades e autodesenvolvimento e iniciativa, relacionamento interpessoal e flexibilidade as mudanças.

Os processos de avaliação devem ser realizados por unidade de avaliação. Os tipos de gratificação são definidos dependendo das equipes de trabalho formadas pelo conjunto de servidores os quais fazem jus à mesma gratificação, sendo que os ciclos de avaliação se darão em períodos anuais (12 meses) e serão registrados em um plano de trabalho.

Os servidores de carreira serão avaliados em três partes: a) primeiramente, uma autoavaliação integrará 15% do total data; b) a nota da chefia imediata corresponderá a 60% e, por fim, c) a da equipe de trabalho, 25%, porcentagens que podem mudar para servidores ocupantes de cargos em comissão ou função gratificada, sendo que é atribuição das unidades de recursos humanos consolidar conceitos a serem avaliados e dar ciência ao avaliado do resultado final.

As metas institucionais serão divididas em globais, elaboradas no que couber em consonância com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento e, em intermediárias, referentes às equipes de trabalho.

Ainda segundo este ato normativo, os critérios e procedimentos específicos de avaliação de desempenho e de atribuição das gratificações nele regulamentadas serão estabelecidos em ato do dirigente máximo do órgão ou entidade ou, ainda, do Ministro de Estado ao qual estejam vinculados, observada a legislação específica de cada gratificação de desempenho, ou seja, esse ato definirá critérios, normas, procedimentos, mecanismos e controles necessários à implementação da gratificação e ainda:

- ✓ Identificação do responsável por cada unidade de avaliação;
- ✓ Ciclo de avaliação, período de processamento de resultados e data a partir da qual gerará retorno financeiro;
- ✓ Fatores a serem aferidos;
- ✓ Peso para o cumprimento de metas;
- ✓ Indicadores de desempenho institucional;
- ✓ Metodologia de avaliação, incluindo a sequência de desenvolvimento.
- ✓ Unidades da estrutura organizacional do órgão ou entidade qualificadas como unidades de avaliação; e
- ✓ Sistemática de estabelecimento das metas, da sua quantificação e revisão a cada ano.

O pagamento da gratificação se dará em pontos, entre 30 e 100, correspondendo cada ponto, em seus respectivos níveis, classes e padrões, aos valores estabelecidos em lei, sendo que serão calculados multiplicando-se o somatório dos pontos auferidos pelo valor estabelecido em lei. As avaliações acontecerão a cada doze meses e o pagamento será mensal pelo mesmo período.

Ao servidor avaliado é assegurado pedido de reconsideração devidamente justificado contra resultado da avaliação individual no prazo de 10 dias, dirigido à unidade de recursos humanos, a qual encaminhará à chefia do servidor para apreciação, o que é também garantido ao servidor que obtiver pontuação inferior a cinquenta pontos em duas avaliações individuais no processo de capacitação.

A legislação ainda traz a possibilidade da instituição de Comissão de Acompanhamento da Avaliação de Desempenho - CAD, que participará de todas as etapas do ciclo da avaliação de desempenho, formada por servidores estáveis e que entre outras coisas ficará responsável por julgar os recursos em última instância.

Como se vê, a administração pública federal, após inúmeros embates judiciais, buscou detalhar e objetivar os critérios de avaliação a serem realizados para o acesso às gratificações de desempenho.

COMENTÁRIOS PERTINENTES FRENTE AOS RESULTADOS ENCONTRADOS OU ESPERADOS

As alterações introduzidas pela EC 19/98 impuseram à Administração Pública novos paradigmas normativos, que objetivam conduzir a melhores resultados. Deste modo, é um dever do administrador público, sem deixar de lado outros princípios, como o da legalidade, atingir a máxima eficiência em termos dos resultados concretos de suas ações.

Tanto como requisito de aquisição do direito à estabilidade quanto como critério de progressão funcional ou de acesso a gratificações, a avaliação de desempenho do servidor constitui importante ferramenta para o atingimento dessa finalidade.

Um retorno financeiro aos servidores pode estimular o aumento da produtividade, incentivar a cultura da meritocracia e, desde que a avaliação não se paute apenas em aspectos quantitativos (o que também poderia ser um risco de ineficiência com reflexos negativos aos serviços públicos), facilitar uma estratégia motivacional com foco em resultados.

Porém, sua aplicação deve ser pautada na legalidade e na impessoalidade, como se exige da atuação da Administração Pública.

No âmbito da administração pública federal, o Estatuto dos Servidores Públicos Civis regulamentou a forma e os procedimentos a serem adotados na avaliação durante o período do estágio probatório.

Todavia, havia elevada discricionariedade quando o assunto era avaliação periódica. Essa ampla liberdade dada aos administradores gerava insegurança jurídica e se contrapunha à legalidade e à impessoalidade administrativa. Além disso, a previsão constitucional de perda do cargo público efetivo como consequência de um resultado insatisfatório, embora a matéria ainda dependa de regulamentação, impulsiona a necessidade de redução da discricionariedade quando se trata de avaliação de desempenho.

Outro obstáculo enfrentado refere-se aos aposentados e pensionistas com direito à paridade, pois a falta da efetiva ou adequada avaliação fez com que os inativos acionassem o Poder Judiciário, buscando obter idêntica remuneração. O Supremo Tribunal Federal reconheceu esse direito aos inativos em algumas situações, editando, inclusive, súmulas

vinculantes. A corte fixou o entendimento de que para ser reconhecida a natureza de gratificação *pro labore faciendo* seria necessária efetiva avaliação do trabalho do servidor, caso contrário a natureza da vantagem seria gratificação genérica, devida a todos os integrantes do cargo, bem como aos que tenham direito à paridade remuneratória.

A fim de superar esses impasses, o Decreto 7.133/2010 normatizou a legislação vigente e uniformizou as avaliações de alguns cargos técnicos, de diferentes áreas, no âmbito da União, os quais têm direito a gratificação como mérito proveniente de sua atuação.

A norma estabeleceu parâmetros a serem observados e, essencialmente, dividiu a responsabilidade do resultado com o próprio avaliado e com sua equipe de trabalho, além de determinar que o desempenho seja comparado com as metas globais previamente definidas, tornando assim a avaliação menos subjetiva. Aos órgãos de Recursos Humanos foi dada a responsabilidade de treinar as lideranças e orientar as pessoas sobre a forma adequada de realização da avaliação.

Apesar de ser enorme o desafio de superar a subjetividade na avaliação, conclui-se que houve importante evolução normativa no âmbito da União, com a definição de critérios e procedimentos que permitem observar o trabalho individual do servidor, sua inserção nas atividades do órgão e sua interação com determinada equipe.

Caberá ao Poder Judiciário, por sua vez, resolver os conflitos daí decorrentes e fixar parâmetros para compatibilizar a aplicação concreta do instituto com os princípios que norteiam a atuação da Administração Pública, especialmente os delineados no art. 37 da Constituição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. **Em direção às melhores práticas de avaliação**. Revista do Serviço Público, Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, v.51, n.04, out-dez, 2000. Disponível em <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/334> Acesso em 31 mar. 2016.

ALBERNAZ, Maria de Fátima Gonçalves. **A Avaliação de Desempenho sob a Ótica dos Servidores da Previdência Social: O Caso de Contagem / MG**. Belo Horizonte, 2010. Monografia (Especialização em Negociação Coletiva) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: < http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/40336> Acesso em: 20 mar. 2016.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **O princípio da Eficiência no Direito Administrativo.** Revista Diálogo Jurídico, Salvador, , CAJ - Centro de Atualização Jurídica, n.13, jun-ago. 2002. Disponível em: < http://www.direitopublico.com.br> Acesso em: 04 abr. 2016.

ARAÚJO, Edmir Netto de, **Curso de direito administrativo** / Edmir Netto de Araújo. — 7. ed. — São Paulo : Saraiva, 2015.

ASSIS, Luciana de. **Princípios da Administração - O conceito da Administração e suas funções**. In: Administradores. Agosto, 2011. Disponível em: http://www.administradores.com.br/artigos/negocios/principios-da-administracao-o-conceito-da-administracao-e-suas-funcoes/57654/ Acesso em 28 de agosto 2016.

Brasil. Congresso Nacional. **Projeto de Lei Complementar PLC 248/1998**. Disciplina o art. 41, § 1o, III, da Constituição Federal - sobre a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21616 . Acesso em 27 dez, 2016. Texto Original.

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

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Manual de Orientação para a Gestão do Desempenho**. Brasília, DF: 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Avaliação de Desempenho Institucional.** Disponível em: http://www.justica.gov.br/Acesso/servidores/descricao-de-cargos Acesso em 10 jan, 2017.

BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. ***Raízes do Brasil***. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

CALDAS, Igor Lúcio Dantas Araújo. **A avaliação periódica de desempenho do servidor público estável. Efeitos do princípio da eficiência sobre o desempenho do servidor público.** In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 87, abr 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9259&revista_caderno=4>. Acesso em dez 2016.

CHIAVENATO, Idalberto. **Iniciação à administração geral**, 3.ed. rev. e atual. Barueri, SP: Manole, 2009.

_____. **Introdução à teoria geral da Administração**, 2.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro, RJ: Campus, 2000.

DA COSTA, Frederico Lustosa. **Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de Administração Pública, 200 anos de Reformas.** Revista da Administração pública – Rio de Janeiro, V. 32, n. 05, Set – out, 2008. Disponível em http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6656 Acesso em 30 set 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 27ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

FLESCH, Carla Machado. **A valorização do servidor público: Um caminho para a eficiência.** Curitiba, 2012. Dissertação (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Paraná. Disponível em: http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/31390/CARLA%20MACHADO%20FLESCH.pdf?sequence=1 Acesso em 22 dez, 2016.

LENZA, Pedro. ***Direito Constitucional Esquematizado***, 10. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

LIMA, Olavo Brasil de Junior. **As reformas administrativas no Brasil: Modelos, sucessos e fracassos.** Revista do Serviço Público, Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, Ano 49, n.02, abr-jun, 1998. Disponível em < http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/364> Acesso em 31 mar. 2016.

MARQUES, Camilla Lacerda da Natividade. Gratificações de desempenho: uma abordagem jurisprudencial sobre o tema. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3551, 22 mar. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24021>. Acesso em: 25 jul. 2017.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria Geral da Administração – Da revolução urbana à Revolução Digita**l, 7. Ed. – São Paulo: Atlas, 2012.

MEIRELES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro** - 40ª Edição. São Paulo – Malheiros – 2014.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro** - 21ª Edição. São Paulo – Malheiros – 1996.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. ***Curso de Direito Administrativo***, 32ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2015

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Comentários ao Regime Único dos Servidores Públicos Civis**, 7ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2012.

SANTOS, Luiz Felipe Rosa dos. **Avaliação de Desempenho do Servidor Público: Entre o princípio da eficiência e as garantias do servidor-cidadão.** Belo Horizonte, 2004. Dissertação (Mestrado em Direito Administrativo) – Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: < http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUOS-92VGC6> Acesso em 20 mar, 2016.

SARTURI, Claudia Adriele. ***Os modelos de Administração Pública: patrimonialista, burocrática e gerencial.*** Conteudo Juridico, Brasilia DF: 21 maio 2013. Disponivel em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.43523&seo=1>. Acesso em: 11 set. 2016

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**, 5ª Edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SUZUKI, Juliana Akiko Noguchi; GABBI, Ligia Villas Boas. **Desafios da Avaliação de Desempenho no Setor Público: O caso da Prefeitura Municipal de São Paulo**. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2, 2009, Brasília. Disponível em: < http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/265?mode=full> Acesso em: 04 abr. 2016.