

Profissionalização e valorização do servidor precisam sair do papel



Como sempre acontece nas mudanças de governo (em todos os níveis), é

perfeitamente normal a substituição dos ocupantes dos cargos em comissão, nos exatos termos do disposto no artigo 37, II, da Constituição Federal, muito especialmente quando a corrente política que assume o poder é opositora do governo que termina seu mandato. Porém, no Brasil, no âmbito do governo federal, isso não acontece desde 1964, quando se iniciou o período dos governos militares. Ao seu final, em 1985, com a morte de Tancredo Neves, assumiu o vice José Sarney, absolutamente servil aos militares. Collor foi uma farsa, e Itamar era seu vice. Depois veio FHC, que era ministro de Itamar e que nunca foi oposição aos governos petistas. Por último, Temer, que era vice de Dilma. Ou seja: somente agora, passados 55 anos, temos uma ruptura nos quadros políticos.

Entretanto, está havendo muita especulação no tocante à demissão de ocupantes de cargos em comissão, que certamente lá estavam por serem de confiança dos governos anteriores, independentemente de serem, ou não, competentes. Muito provavelmente, como é sabido, um bom número dos demitidos não exercia função alguma: eram funcionários-fantasma, nem compareciam, só recebiam os salários. O número de cargos em comissão é que é absurdo, pois não há critério nem limite para sua criação. Não há risco algum de colapso no governo nem haverá problema algum para remontar a estrutura (na medida do efetivamente necessário) com gente séria, competente e alinhada com a nova ordem. Registre-se que, desde o início de seu mandato, o presidente da República, por meio de uma série de decretos, tem alterado o quadro de cargos em comissão (extinguindo muitos deles) e redefinindo funções de confiança dos ministérios e órgãos da administração superior. Cargos de confiança, de livre provimento, dependem fundamentalmente da confiança. Cargos efetivos, providos mediante concurso, só podem e devem ser respeitados. Esse é o ponto central deste comentário.

Há um mito de que funcionário público não trabalha, é incompetente e ganha demais. As corporações de servidores públicos alimentam esse mito, na medida em que lutam por privilégios, vantagens, gratificações, penduricalhos (por exemplo, auxílio-paletó) e acessórios de toda ordem, em detrimento do



fundamental, que é a essencialidade do desempenho de funções públicas e a efetiva profissionalização dos funcionários públicos. Minha preocupação com o tema é antiga. Em 1976, publiquei meu *Regime Constitucional dos Servidores Públicos*, que foi atualizado com a CF de 1988, é bastante citado na jurisprudência, mas está esgotado. Além desse estudo jurídico, publiquei também, em 1989, um livrinho para leigos, *O que é Funcionário Público*, como item de uma coletânea da Editora Brasiliense, destinada exatamente a esclarecer as pessoas comuns sobre assuntos técnicos. Esse também é o propósito destes comentários, que, no fundo, pretendem mostrar que o servidor público merece respeito, confiança e apoio da coletividade à qual serve.

Na verdade, o corpo de servidores públicos é absolutamente essencial para a concretização dos direitos assegurados pela CF, seja desempenhando atividades instrumentais (burocráticas, no bom sentido), seja no exercício da polícia administrativa, seja, principalmente, na execução de serviços públicos. Não há qualquer curso ou tratado de Direito Administrativo que não cuide desse assunto. Entre tantos, destaco o *Manual de Direito Administrativo*, de José dos Santos Carvalho Filho (Ed. Atlas), que, ao tratar dos servidores públicos, aponta duas características fundamentais: a profissionalidade, significando que os servidores públicos exercem uma efetiva profissão, e a definitividade, que é o propósito de permanência no exercício da função. A profissão é uma, embora exista uma multiplicidade de funções específicas. A permanência é a regra geral, sendo (ou devendo ser) excepcionais os cargos de livre provimento e livre exoneração.

A Constituição Federal trata detalhadamente do regime jurídico dos servidores públicos, especialmente nos artigos 37 e 39, conferindo-lhes uma série de direitos e garantias. Isso tem gerado o mito de que o funcionário público é intocável, mesmo que incompetente, desidioso ou desonesto. Não é possível examinar aqui todas as leis, federais, estaduais e municipais, mas, exemplificativamente, basta examinar a Lei 8.112, de 11/12/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, para constatar que, na verdade, não existe essa intangibilidade absoluta. O servidor, aprovado em concurso público, após dois anos de exercício, adquire estabilidade, só podendo perder o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar no qual lhe seja assegurada ampla defesa. Mas isso não significa inamovibilidade, pois tanto o próprio cargo como o servidor podem ter o lugar de exercício da função alterados, conforme a necessidade de serviço.

O funcionário público não tem só direitos e garantias: tem também deveres e proibições. O artigo 116 enumera tais deveres, entre os quais: exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo, ser leal às instituições a que servir, observar as normas legais e regulamentares, guardar sigilo sobre assunto da repartição, manter conduta compatível com a moralidade administrativa e tratar com urbanidade as pessoas. O artigo 117 cuida das proibições, que são muitas e cuja transgressão pode gerar uma série de penalidades (especificadas no artigo 127), inclusive a perda do cargo, sem prejuízo das sanções penais correspondentes (artigo 123), e da responsabilidade civil-administrativa por danos dolosamente causados ao patrimônio público (artigo 124). Mas merece destaque uma dessas proibições do artigo 117: "inciso XV – proceder de forma desidiosa". A própria Constituição Federal, em seu artigo 247, parágrafo único, prevê a possibilidade de perda do cargo por "insuficiência de desempenho". É falsa a afirmação de que o funcionário incompetente e desidioso está protegido e não pode ser punido.

Porém, como qualquer ser humano, o servidor público poder errar, cometer equívocos e tomar decisões



incorretas. Não se espera que seja perfeito, mas que atue com diligência, cuidado e atenção. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (com a redação dada pela Lei 13.655/18) prudentemente estipula que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

A penalidade mais grave, a demissão, pode decorrer das condutas tipificadas no artigo 132, entre as quais: crime contra a administração pública; inassiduidade habitual; improbidade administrativa; incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição; aplicação irregular de dinheiros públicos; revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo, lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional e, finalmente, corrupção. Ficando claro que não existe impunidade, cabe agora olhar por outro ângulo: o da evolução funcional.

Mais importante do que a eventual aplicação de sanções é o estímulo ao bom desempenho das funções e, principalmente, à evolução funcional, baseada no mérito, na avaliação de desempenho. A CF, em seu artigo 41, parágrafo 1º, III, já contempla o dever da administração pública de realizar “procedimento de avaliação periódica de desempenho”, e, no artigo 198, parágrafo 6º, ao dispor sobre agentes de saúde, estabelece a obrigação de criar planos de carreira. O vetusto Decreto-lei 200, de 25/2/1967, no tocante à profissionalização do servidor público, já estabelecia:

“Art. 94. O Poder Executivo promoverá a revisão da legislação e das normas regulamentares relativas ao pessoal do Serviço Público Civil, com o objetivo de ajustá-las aos seguintes princípios: I – Valorização e dignificação da função pública e ao servidor público. II – Aumento da produtividade. III – Profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público; fortalecimento do Sistema do Mérito para ingresso na função pública, acesso a função superior e escolha do ocupante de funções de direção e assessoramento”.

O dever de eficiência do servidor público sempre foi ressaltado pela doutrina. Mas esse dever se tornou ainda mais acentuado com o advento da EC 19/98, a chamada emenda da reforma administrativa, que acrescentou aos princípios da administração pública, elencados no artigo 37, o princípio da eficiência. Romeu Felipe Bacellar Filho, em brilhante estudo sobre *Profissionalização da função pública: a experiência brasileira* (RDA 232, p. 1 a 9 abr/jun 2003), salientando que a profissionalização do servidor público é um ponto forte na reforma administrativa, resumia:

“O preparo técnico para o desempenho de cargo, função ou emprego público é condição *sine qua non* para a avaliação da eficiência do servidor público. A implementação de um sistema de mérito no funcionalismo público é emergencial. A profissionalização de função pública exige não só o fortalecimento do concurso público, como também um adequado plano de carreira, em todos os níveis da Federação”.

Nessa linha, coerentemente com o acrescentamento do princípio da eficiência, a CF, no artigo 39, parágrafo 2º, passou a dispor:

“A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos



entre os entes federados”.

Na legislação em vigor, e muito especialmente em face da radical mudança que certamente haverá de acontecer na administração pública federal, merece especial destaque o Decreto 5.704, de 23/2/2006, que, criteriosamente, estabelece as diretrizes para a implantação de uma política de desenvolvimento do pessoal no âmbito federal. Em seus 12 artigos, com muita objetividade, ele traça os caminhos a serem obrigatoriamente seguidos na gestão de pessoal da União, mas que podem e devem ser observados em todos os níveis e ramos de governo.

O importante é que a profissionalização e a valorização do servidor público saiam do papel e passem a ser efetivamente implantadas. O Brasil atravessou um período extremamente difícil, nos quais os valores consagrados pela CF e pela população brasileira foram ignorados. Não mais se aceita, como dizia uma antiga peça publicitária, que “o importante é levar vantagem”. Num momento de efetiva restauração institucional, proscritos os maus costumes e recuperada a decência na coisa pública, é absolutamente fundamental o estímulo ao pessoal da administração, cuja dedicação, interesse e eficiência são fatores fundamentais para o bom êxito na implantação dos projetos e programas do novo governo.

Date Created

17/01/2019