

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA**

HUGO LEONARDO CAMPOS

**AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS SERVIDORES PÚBLICOS  
FEDERAIS SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

Juiz de Fora  
2017

**HUGO LEONARDO CAMPOS**

**AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS SERVIDORES PÚBLICOS  
FEDERAIS SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

Artigo jurídico apresentado a Universidade Federal de Juiz de Fora, como parte das exigências para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Luciana Gaspar Melquíades (Orientadora)  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Profa. Dra. Elizabete Rosa de Mello  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Profa. Dra. Cláudia Maria Toledo da Silveira  
Universidade Federal de Juiz de Fora

Juiz de Fora, 23 de Junho de 2017.

# **AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

## ***EVALUATION OF PERFORMANCE OF FEDERAL PUBLIC SERVANTS UNDER THE OPTICS OF THE PRINCIPLE OF EFFICIENCY***

### **RESUMO**

Este artigo tem a pretensão de analisar a avaliação de desempenho dos servidores públicos federais, sob a ótica do princípio da eficiência, para após efetuar um estudo de caso referente ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do sudeste de Minas Gerais – Campus Juiz de Fora. Sob o paradigma do Pós-positivismo, em que norma é um gênero que comporta regras e princípios como espécies e a Teoria da Argumentação Jurídica como parâmetro discursivo, desenvolveu-se a pesquisa qualitativa sob a metodologia dedutiva. Posteriormente, foram analisados dados levantados em pesquisa quantitativa prévia, quando a pesquisa apropriou-se de estratégias indutivas de ação. Concluiu-se pela necessidade da reforma do procedimento das avaliações de desempenho efetivadas na esfera pública, observando os pontos destacados como relevantes quando da realização da pesquisa bibliográfica efetuada na literatura afeita aos recursos humanos.

**PALAVRAS CHAVES:** avaliação de desempenho, princípio da eficiência, Pós-positivismo.

### **ABSTRACT**

*This article intends to analyze the performance evaluation of federal civil servants, from the point of view of the efficiency principle, and to study this evaluation applied to the concrete case in the Federal Institute of Education, Science and Technology of the southeast of Minas Gerais - Campus Juiz de Fora. Under the Post-positivism paradigm that assigns normativity to the principles, in which norm is a genre of rules and principles, having as a searching instrument of ideology of justice, the Legal Argumentation Theory was developed the qualitative research and later were used data in previous qualitative research. Thus, the research envisaged the need to reform the methodology of development of the performance evaluations, observing the detached points with relevance when carrying out the bibliographic research.*

**KEYWORDS:** Performance evaluation, efficiency principle, Post-positivism.

**SUMÁRIO:** 1 INTRODUÇÃO. 2 O PÓS-POSITIVISMO COMO PERSPECTIVA DE DIREITO. 3 A REFORMA ADMINISTRATIVA DA CONSTITUIÇÃO. 4 A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO COMO MEIO DE EFETIVAÇÃO DA EFICIÊNCIA. 5 UM ESTUDO DE CASO. 6 CONCLUSÃO. 7 REFERÊNCIAS.

## 1 INTRODUÇÃO

A avaliação de desempenho tem como objetivo o desenvolvimento de recursos humanos, devendo, para isso, efetuar-se em um clima de confiança, respeito e sinceridade, de modo a traduzir com fidelidade a realidade existente. Neste processo, o servidor é o elemento fundamental, devendo, portanto estar completamente inserido no processo avaliativo, tendo, avaliador e avaliado, o mesmo grau de responsabilidade, e, sobretudo, a consciência de que as pessoas possuem defeitos e qualidades.

Com o advento da Emenda Constitucional nº19 (BRASIL, 1998), que teve como um de seus objetivos, o de aditar a eficiência ao rol dos princípios constitucionais da administração pública e a implantação de um modelo gerencial na esfera estatal, passou-se a exigir dos servidores uma melhor execução das suas atividades.

A avaliação de desempenho tornou-se, então, um instrumento pelo qual se poderá analisar o trabalho exercido pelo servidor, buscando assim, um controle das atividades executadas, sempre primando pelo cumprimento dos princípios que regem a administração pública, principalmente a eficiência.

Esta pesquisa pautou-se teoricamente pelo Pós-positivismo, especialmente nas vertentes trabalhadas pelos autores Hesse (1991), Dworkin (2002) e Alexy (2011), em que o Direito tem como eixo central a garantia de direitos fundamentais que gravitam em torno da dignidade da pessoa humana. Para isso, têm-se as normas como gênero, e regras e princípios como espécies.

Sob esta égide, qualificou-se o princípio da eficiência como um mandamento de otimização. Além disso, buscou-se, na Ciência da Administração, a conceituação de avaliação de desempenho e seus métodos mais eficientes, transportando a proposta elaborada da administração privada para a administração pública com as devidas ressalvas.

Posteriormente, aplicaram-se os preceitos sugeridos a um estudo de caso, qual seja o processo avaliativo dos servidores do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do sudeste de Minas Gerais.

Com este arcabouço teórico e a análise empírica, elaborou-se uma proposta contendo o meio mais adequado e mais eficiente para a aplicação da avaliação de desempenho no setor público.

## 2 O PÓS-POSITIVISMO COMO PERSPECTIVA DE DIREITO

O Positivismo Jurídico consiste numa doutrina preconizadora do Direito existente como apenas baseado no Direito Positivo (leis e outros atos normativos), um Direito lastreado pela na imposição estatal, tendo a lei como uma fonte primária. O Positivismo pretende a superação teórica do *Jus naturalismo*.

Historicamente, pretendia-se, com esta doutrina, uma racionalização das ciências naturais, não permitindo a atuação de outras ciências, o que acabava por não permitir a ingerência da Moral e dos valores da sociedade na aplicação do Direito.

A justiça, nas palavras de Kelsen (2009, p. 225), “estaria na própria lei, cabendo ao aplicador do Direito aferir tão somente a validade formal da norma e não a justiça ou correção de sua aplicação, uma vez que a norma fundamental que valida todo o sistema é desprovida de conteúdo valorativo”.

Conforme Barroso (2008, p.28) o Pós-Positivismo surge como uma doutrina nova, no que tange a normatividade dos princípios após o colapso político do Positivismo Jurídico depois da Segunda Guerra Mundial. A concepção de um ordenamento jurídico que não tinha bases em valores de Ética e Moral e que reduzia o Direito à normatividade puramente formal acabou por embasar as barbáries nazistas e fascistas na Alemanha e na Itália.

Após estes acontecimentos passou a ser identificada uma necessidade de se utilizar, no Direito, parâmetros de Moral e de Justiça. Destarte, emergiu o movimento *jus* filosófico de aproximação do Direito com a Moral, denominado Pós-positivismo, que veio contrapor visões como a de (Lassale, 2002) em que as questões no âmbito constitucional não são tidas como de Direito, mas como questão política, que se constituem pelas forças dominantes de uma sociedade, sendo os fatores reais de poder que implicam apenas uma constituição real, limitando assim a constituição jurídica de uma sociedade.

Em seu ideário pós-positivista, Hesse (1991, p.9) vem desconstituir este pensamento na medida em que considera que uma Constituição deve embasar-se minimamente nas circunstâncias, para então desenvolver-se. Assim, o Estado não deve constituir-se de forma abstrata e teórica, mas deve ser um reflexo da sociedade para que a constituição tenha uma força normativa, gerando uma consciência de constituição arraigada nos responsáveis pela ordem estatal. A força normativa da Constituição será preservada através da sua manutenção, porque as constantes mudanças na sociedade não podem significar mudanças também na Constituição, com o interesse de preservar sua natureza.

Neste trabalho, consideram-se as vertentes do Pós-positivismo de dois de seus autores mais influentes, sendo eles Dworkin (2002) um dos primeiros teóricos do Direito a apresentar um pensamento oposto ao Positivismo Jurídico, e Alexy (2011) que, na formulação da sua teoria dos direitos fundamentais, também se alinha a uma visão não positivista.

Uma grande inovação do Pós-positivismo está na atribuição de normatividade aos princípios: “A decisão judicial baseada nesta modalidade normativa não possui mais o caráter de discricionariedade do aplicador das normas”, como conferia Hart (2007, p.105) Norma, na acepção pós-positivista, passa a ser o gênero do qual regras e princípios fazem parte.

As regras jurídicas são normas com elevado grau de determinação, e que operam segundo a regra de validade. Portanto, “ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão”. Logo, “as regras são aplicadas a maneira do tudo ou nada” conforme discorre Dworkin (2002, p.24). Portanto, não se pode ter a subsunção de um fato a duas regras.

Alexy (2011), afirma que, para compreender a teoria dos direitos fundamentais, é imprescindível a diferenciação entre regras e princípios. O Pós-Positivismo admite normatividade aos princípios, portanto normas passam a ser o gênero do qual regras e princípios fazem parte. As distinções entre regras e princípios dão-se no grau de generalidade. Princípios possuem um alto grau de generalidade; em contrapartida as regras, possuem este grau relativamente baixo.

Porém, para Alexy (2011), o princípio também distingue-se estruturalmente de regras por operar como um “mandamento de otimização”, podendo ser satisfeito em maior ou menor grau, dependendo das possibilidades fáticas e jurídicas.

Na aplicação de regras e princípios, podem ocorrer colisões. O conflito entre regras pode ser resolvido mediante incidência dos critérios da temporalidade, espécie e hierarquia, ou com a declaração de uma exceção que elimine o conflito. Já a colisão entre princípios é solucionada sem que algum deles seja declarado inválido (DWORKIN, 2002; ALEXY, 2011).

O conflito entre regras existe na dimensão validade, e o conflito entre princípios ocorrem na dimensão do peso conforme entende Dworkin (2002 p.133). Portanto, utilizando-se da proporcionalidade em sua tríade, necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito, poderá alcançar-se a escolha de um princípio em prevalência sobre outro.

O objetivo de Alexy (2011) foi o de aclarar as estruturas dogmáticas, revelando os princípios e valores escondidos atrás da jurisprudência e das codificações. Sua teoria tem o condão de conferir cientificidade ao processo de aplicação do Direito. Para tanto, defende que

os direitos fundamentais têm natureza de princípios ou regras, e enquanto princípios podem estar sujeitos à colisão, sendo necessário o emprego da máxima da proporcionalidade.

A máxima da proporcionalidade deve ser compreendida em três submáximas dimensões, adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. A adequação exige a análise da eficácia da restrição de um princípio para a promoção do outro. A necessidade impede a opção por uma restrição maior que a imprescindível para a realização do princípio oposto. Enfim, a proporcionalidade em sentido estrito, exige que o grau de promoção de um princípio justifique e compense o grau de restrição do outro.

O instrumento que se tem para a busca do ideal de Justiça e realização da constituição no Pós- Positivismo é a Teoria dos Princípios, através da qual se constrói a solução no choque de princípios hierarquicamente semelhantes (ALEXY, 2011).

Para o Pós-Positivismo, o Direito não é um produto acabado, devendo ser um instrumento a ser analisado para almejar a decisão judicial acertada, como parte de um processo decisório fundado em uma visão racional do conjunto de ideias, tendo como propósito, proporcionar respostas aos operadores do Direito.

Alexy (2011) elucida que argumentação jurídica é um caso especial da teoria da argumentação e por isso deve seguir o discurso racional. Conjuntamente, devem-se adotar regras específicas do discurso jurídico, como a preferência aos elementos normativos, à observância de precedentes entre outras.

### **3 A REFORMA ADMINISTRATIVA DA CONSTITUIÇÃO**

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso, então presidente do Brasil, propôs a Emenda à Constituição, que ficou conhecida como a reforma administrativa da Constituição. Esta proposta, que teve seu êxito apenas em 1998, através da Emenda Constitucional nº19 (BRASIL,1998), apresentou-se com o propósito de modernizar a máquina pública, consagrando mudanças que muitos viam como imprescindíveis para a boa saúde do Estado, para permitir uma boa prestação dos serviços públicos aos cidadãos, sendo uma manobra estratégica para encurtar a distância entre a demanda social e sua satisfação.

O princípio da eficiência, após a sua inclusão no texto constitucional, passou a figurar juntamente com os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade, como princípios a serem aplicados na administração pública, tanto direta, quanto indireta, e em todos os entes da federação brasileira.

Aqui, trabalhar-se-á especificamente com o princípio da eficiência, e a avaliação de desempenho como uma forma de se aplicar este princípio do cotidiano dos órgãos públicos.

O princípio da eficiência veio como um meio de nortear a atividade administrativa para aperfeiçoar seus resultados através de emprego de meios eficientes e com o menor despendimento. O doutrinador Silva (2007, p. 671-672) complementa ainda que:

[...] o princípio da eficiência administrativa consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade com razoável rapidez, consoante previsão do inciso LXXVIII do art. 5º (EC-45/2004) e em condições econômicas de igualdade dos consumidores.

Ainda sobre o princípio da eficiência, Moraes (1999, p. 293) aclara a seguinte conceituação:

[...] é aquele que impõe à Administração direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços públicos essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum.

Porém, alguns doutrinadores não consideram o princípio da eficiência como um princípio originário, mas sim uma derivação, conforme leciona Mello (1999, p.92):

Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que burilam no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais numa suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da 'boa administração'.

A afirmativa de Mello (1999) não possui coerência, pois os princípios da legalidade e da eficiência são totalmente autônomos. É certo que a abstração dos princípios, que se faz presente também no princípio da eficiência, dificulta a sua condensação, com todos os detalhes, obstaculizando uma discussão mais aprofundada na doutrina. Porém, a aplicação

no caso concreto pode ocasionar colisão entre os princípios, sendo solucionada através dos métodos propostos por Dworkin (2002) e Alexy (2011).

O neoliberalismo, no Brasil, desenvolveu-se com o ideário de redução da atuação estatal na economia, dando início a uma sequência de privatizações sob o pretexto de melhora na infraestrutura do país, quebrando o monopólio estatal em diversas áreas. Esta redução da presença do Estado nas atividades produtivas e econômicas acabou por fortalecer grupos privados que se propuseram a gerir essas áreas antes ocupadas pelo Estado, sob a justificativa da desoneração do Estado e concentração de esforços em áreas específicas como saúde, educação e segurança.

Porém, uma vez inserido no ordenamento brasileiro, o princípio da eficiência ganhou normatividade própria, passando a ser objeto de uma interpretação sistêmica que impõe sua harmonização com os demais preceitos da Constituição (BRASIL, 1988). Torna-se relevante em todas as relações jurídicas, inclusive da administração pública, e na atuação dos servidores públicos federais, que também foram atingidos por esta reforma. Tem se doutrinariamente a eficiência como princípio próprio da socialidade do Estado (GABARDO,2003). Conforme preceitua Duarte (2012, p.250):

Portanto, a norma em questão, uma vez positivada, há que sofrer interpretação conforme a Constituição; resulta, assim, como seu conteúdo jurídico, o preceito de que o Estado deve ser eficiente na consecução de seus fins, quais sejam, a promoção e a defesa dos direitos fundamentais.  
[...] Registra-se, por fim, que a norma em questão guarda, de fato, a natureza jurídica de princípio que lhe é rotineiramente atribuída, uma vez que admite ponderação com outras normas, podendo vir a ceder para elas em determinado caso concreto.

A efetivação do princípio da eficiência na administração pública brasileira dá-se, entre outros meios, através da avaliação periódica de desempenho, contribuindo por afastar a estabilidade “improdutiva” do servidor público. De fato, mesmo após a estabilidade adquirida através do estágio probatório nos primeiros três anos de atividade, ele terá que passar periodicamente por avaliação para alcançar níveis de progressão na carreira e ratificar sua continuidade no serviço público, tendo como objetivo da avaliação a compilação dos resultados dos servidores, e conseqüentemente sua eficiência no exercício do seu cargo.

A busca de melhorias nos sistemas da administração pública foi baseada nos conceitos básicos da administração geral, dos quais se depreendeu a avaliação de desempenho. Através dos conceitos da Ciência da Administração, portanto, buscar-se-á entender do que se trata conceitualmente esta avaliação. Segundo elucidação de Chiavenato (1994, p.193):

A avaliação de desempenho é uma responsabilidade gerencial que procura monitorar o trabalho da equipe e de cada membro e os resultados alcançados para compará-los com os resultados esperados. Preocupa-se com a eficiência e com a eficácia. Com a Qualidade e com a produtividade.

É importante frisar que a aplicação da avaliação de desempenho é uma obrigatoriedade dos gestores da unidade pública, cabendo a eles buscar o meio mais eficiente de se alcançar o objetivo de eficiência pretendido, sendo uma ferramenta muito importante, conforme preceitua Mariano (1979, p.67):

O método analítico denominado avaliação de desempenho ou de mérito, não é como se considera em alguns casos, um fim. É mais uma ferramenta, um princípio aplicável à área da administração dos meios humanos, com profundas repercussões sobre outras áreas, entre as quais a da produção e dos custos.

A avaliação periódica do servidor é o meio mais eficiente para concluir se o mesmo é ou não adequado para exercer aquela função, conforme ensina Justen Filho (2016, p.900): “O modo mais adequado de avaliar o sujeito é o acompanhamento de seu desempenho efetivo, no exercício das atribuições pertinentes ao caso”.

Nota-se, por conseguinte, que a avaliação de desempenho e o princípio da eficiência estão intimamente ligados, uma vez que, a avaliação é o meio mais eficaz para se buscar a eficiência no aparato público. Ressalvadas diferenças de procedimento, a essência de avaliação de desempenho, tanto na seara privada quanto na pública, é a mesma, buscando através desta ferramenta, avaliar a eficiência daquele que executa as atividades públicas.

Em pesquisa aos sítios eletrônicos do Superior Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal e Tribunal de Justiça de Minas Gerais, com palavras chaves utilizadas como “avaliação de desempenho” e “princípio da eficiência”, no período de janeiro de 2014 a dezembro de 2016, apareceram somando todos, somente 43 acórdãos; porém, nenhum deles, em seu teor, tratava da matéria discutida neste trabalho. Percebe-se, então, que a jurisprudência sobre o tema ainda é muito incipiente no ordenamento brasileiro.

A avaliação de desempenho no serviço público é meio através do qual se supervisiona sistemática e continuamente a atuação do servidor público. Tem como objetivo o desenvolvimento do indivíduo e do órgão, possibilitando um subsídio à política de gestão de pessoas, garantindo assim uma melhora permanente dos serviços prestados a comunidade, buscando desenvolver a capacidade produtiva dos profissionais dos setores envolvidos.

O fato de o princípio da eficiência ter logrado previsão expressa, já que autores

como Mello (1999) já o consideravam implícito, mostra uma importância cada vez maior dada pelos legisladores ao serviço prestado à comunidade, visando resultados pela administração pública através dos meios mais econômicos.

Ainda na Emenda Constitucional nº19 (BRASIL, 1998), com objetivo de que os princípios abarcados na Constituição (BRASIL, 1988) sejam cumpridos pelos agentes públicos, foram implantadas algumas restrições aos servidores, como a ausência de aquisição da estabilidade, *status* almejado por todos que ingressam na carreira pública, ou a perda do cargo público como sanção pela ineficiência.

A Emenda Constitucional nº19 (BRASIL, 1998) alterou o artigo 41 da Constituição (BRASIL, 1998), que versa sobre a estabilidade do servidor. A diferença entre o texto atual e o antigo está no fato em que, antes, o servidor público só perderia o cargo por cometimento de falta grave, regulada por lei, e mediante processo administrativo disciplinar. A partir da emenda constitucional, o servidor, mesmo que estável, ainda possui o risco de perda do cargo por desempenho insuficiente na execução do serviço público.

Isto mostra que o servidor público, para adquirir a estabilidade, tem que se preocupar mais com o seu rendimento no exercício das atividades, prestando um serviço eficiente, produtivo e consequentemente de qualidade, mostrando para a comunidade e para seus superiores a sua aptidão para o trabalho, e que por isso, faz jus a estabilidade. Caso contrário, o servidor, de acordo com a Lei nº 8.112 (BRASIL, 1990) em seu artigo 20, § 2º, será exonerado, observando-se o devido processo legal e a ampla defesa.

A novidade do texto está no fato de que, mesmo depois de ter adquirido a estabilidade, o servidor tem a obrigação de manter eficiente, pois através da avaliação de desempenho, será avaliado periodicamente o seu desenvolvimento, devendo o mesmo atender as expectativas inerentes ao cargo ou função, verificando a preocupação em não deixar a letra da lei morta no ordenamento, aplicando o princípio da eficiência no seu conceito íntimo, conforme bem preceitua Pietro (2002, p.83) ao dizer que "O princípio da eficiência pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, que se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados...".

#### **4 A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO COMO MEIO DE EFETIVAÇÃO DA EFICIÊNCIA.**

Neste sentido, passar-se-á conceituar e analisar o objeto que se utiliza para a concretização, ou pelo menos, a tentativa de concretizar o princípio da eficiência, que é a avaliação de desempenho.

A avaliação de desempenho, nas lições de Chiavenato (1994, p. 194), diz que se trata de uma responsabilidade dos gestores da unidade, um meio de gerenciar a produtividade do funcionário, no caso dos órgãos públicos, os servidores, preocupação que deve partir da esfera superior para as inferiores, avaliando a qualidade e produtividade, buscando primar pelo princípio da eficiência e o desempenho de um serviço prestado da melhor forma possível, com o menor custo para os cofres públicos.

Conforme preceitua Chiavenato (1994, p.213), “avaliação de desempenho deve ser um processo dinâmico, bidirecional, interativo e, sobretudo, criativo através do qual gerente e subordinado interagem no sentido de criar condições para uma constante melhoria do desempenho[...]”.

Salienta-se que a avaliação de desempenho não pode ser pautada em aspectos subjetivos do avaliador, pois o mesmo deverá fazê-la com base na atividade prestada pelo avaliado. Sendo assim, é importante a definição anterior de metas esperadas, pois elas possuem prazos, conforme conceituado na Lei nº 4.345 (BRASIL, 1964), que devem ser pactuadas entre a chefia e o subordinado, buscando um objetivo em comum, que seja palpável e condizente com as atividades exercidas pelo servidor avaliado.

Essas metas no serviço público devem ser baseadas na Lei nº 8.112 (BRASIL, 1990), que traz alguns requisitos que devem ser observados pelo servidor público. Porém, não se trata de um rol taxativo, apenas um balizador, cabendo aos executores da avaliação moldá-la, de acordo com a rotina de trabalho do servidor e suas atividades exercidas na administração pública.

Os pontos previstos na Lei nº 8.112 (BRASIL, 1990), que rege as atividades dos servidores públicos federais, são a assiduidade, em que, de acordo com cada função, será avaliada, visto que existem funções em que a produtividade é mais importante do que a presença do servidor, como no caso dos professores de autarquias públicas, que além das aulas que ministram, desenvolvem trabalhos de pesquisa e extensão, não sendo possível a execução destas atividades apenas no seu local de trabalho. De fato, muitos desenvolvem trabalhos de campo, impossibilitando a presença no local onde acontecem as aulas, e nem por isso podem ser considerados servidores faltosos. Ao revés, existem atividades de servidores caracterizadas basicamente pelo atendimento ao público, e por isso, a sua presença no local de trabalho torna-se indispensável para o bom funcionamento do órgão.

Outro ponto estabelecido na lei mencionada é a disciplina, caracterizada pela conduta do servidor no âmbito de seu ambiente de trabalho e sua relação com os colegas e com os superiores hierárquicos, não devendo ser de absoluta subordinação, mas de mútuo respeito entre o servidor e aquele que orienta suas atividades. Além disso, a observância às normas e o cumprimento dos deveres de servidor público são imprescindíveis. Este requisito não difere muito entre os cargos da Administração Pública, visto que todos devem observar este requisito.

Passa-se então, para a capacidade de iniciativa, que se confronta com uma estrutura arcaica e engessada dos órgãos públicos, da qual emerge a importância de tê-la como requisito de avaliação. Procura valorizar aquele servidor que não se acomoda no *modus operandi* dos órgãos, trazendo, com seu trabalho, inovações benéficas e eficientes, otimizando as atividades dos setores públicos de caráter prestacional à comunidade.

A produtividade, em seu conceito, é o meio em que se mensura quantidade e qualidade, em que se avalia se a produção a ser aferida foi feita de forma eficiente, devendo tomar como base a atividade exercida por cada servidor.

A responsabilidade é atributo delegado àqueles que, ao exercerem suas funções, devem observar todos os cuidados para não gerar danos tanto para os que recebem os serviços, quanto para o próprio servidor, devendo, para tanto, agir com cautela, realizando aquilo que se espera do servidor de forma segura.

Tendo conhecimento de cada ponto balizador das atividades dos servidores públicos da Lei nº 8.112 (BRASIL, 1990), pode-se identificar onde ficará o foco da avaliação. Porém, é de suma importância estabelecer etapas para uma boa análise do trabalho do agente, impedindo que haja uma subjetividade demasiada, que possam ensejar até questionamentos de assédio moral<sup>1</sup> por parte da chefia ao seu comandado. Estas etapas darão segurança aos envolvidos no processo.

Na diferenciação entre metas e objetivos temos que, os objetivos dão descrições concretas de onde está se querendo chegar, ou o que está se tentando alcançar, ou seja, o propósito. O objetivo é estratégico e abrangente. E a meta é a definição em termos quantitativos, e com um prazo determinado. (CHIAVENATO, 1994)

Na primeira etapa, é importante que se estabeleçam, previamente, metas consensuais entre os participantes da avaliação, para que elas constituam padrões de

---

<sup>1</sup> “O assédio moral se apresenta como uma maneira de abuso, responsável por causar ao indivíduo assediada intimidação, humilhações, descrédito e isolamento, com sofrimento psicossocial que em alguns casos proíbe o desempenho do profissional com o mesmo nível de motivação e de produtividade.” (Heloani, 2004, p.43).

referência na avaliação de desempenho, permitindo assim, que o avaliado saiba, antes do início do interstício averiguado, o que se espera dele. É saudável que se tenha uma administração participativa, em que ambos os lados opinem acerca das atividades que devem ser desenvolvidas naquele setor, e então, com o conhecimento dos objetivos a serem alcançados, o servidor possa economizar esforços e canalizar suas atividades com o fim de atingir as metas propostas.

Outra etapa passa pela responsabilidade do servidor em se comprometer com os objetivos a serem alcançados, pois as metas não serão eficazes se não houver, por parte dos envolvidos, uma mínima motivação pessoal para tirar todas as ideias propostas do papel e colocá-las em prática.

Após as etapas descritas acima, deve-se então pactuar quais os recursos necessários para que se realizem as atividades propostas da melhor forma possível, buscando abstrair a análise da esfera individual e verificar a aplicação de cada atividade dentro do grupo de trabalho do servidor, sendo este um trabalho de cunho gerencial.

É importante que se ofereça ao servidor um *feedback* sobre seu o desempenho, com o objetivo de orientação, pela chefia imediata, dos pontos que foram acertados e também dos pontos a se corrigir. Isso acarreta a necessidade de se ter uma avaliação contínua, e não uma avaliação após um período longo. Ademais, um interstício avaliativo muito longo propiciará que o avaliador certamente não se lembre de todo o período avaliado e se pautará em memórias de curto prazo, processando a avaliação em um vazio, sem substratos para uma decisão precisa. Abre-se então, ensejo para o emprego de percepções subjetivas sobre o servidor avaliado, por muitas vezes gerando nele descontentamento. Por não receber um retorno constante sobre seu desempenho, o servidor acaba surpreendido por notas que não são esperadas, visto que, diante da ausência de manifestação anterior da chefia, considerava estar cumprindo suas atividades de forma satisfatória.

Então, cabe destacar que é de relevante a continuidade da avaliação, e que o retorno ao servidor seja amíúde, permitindo que as metas traçadas inicialmente sejam ajustadas de acordo com as necessidades, também, entendendo que muitas variáveis podem não ter sido levadas em consideração na meta inicial. Com isso, as consequências positivas serão uma avaliação mais fiel ao que realmente acontece, não permitindo que sejam surpreendidos, os avaliados, com *feedbacks* negativos, porque o retorno constante pode permitir ajuste das ações e o alcance, com sucesso, dos objetivos almejados.

A avaliação de desempenho é importante para o bom funcionamento da administração pública, uma vez que, se trata de importante ferramenta de cunho gerencial,

melhorando não apenas o trabalho dos servidores, mas também, por consequência, sua satisfação no trabalho que, em cascata, acaba por acarretar em uma melhora na qualidade de vida do servidor e no serviço por ele prestado.

## 5 UM ESTUDO DE CASO

Avaliar-se-á, nos diversos aspectos apresentados no capítulo anterior, a forma como é aplicada a avaliação de desempenho no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais– IF Sudeste MG, no *campus* Juiz de Fora, buscando apresentar possíveis soluções para os problemas apontados.

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais - *campus* Juiz de Fora é composto por servidores de duas carreiras específicas, professores do ensino básico técnico e tecnológico (EBTT) e técnicos administrativos em educação. Ambos passam pelo estágio probatório no período de três anos, conforme preceitua a Lei nº 8.112 (BRASIL, 1990) e o artigo 41 da Constituição (BRASIL, 1988). Porém, conforme a Lei nº 12.772 (BRASIL, 2012), a avaliação de desempenho para progressão na carreira é feita de vinte quatro em vinte quatro meses para professores EBTT, e de dezoito em dezoito meses para os técnicos administrativos em educação.

A avaliação de desempenho nestes dois cargos é condição tanto para aprovação em estágio probatório, quanto para progressão na carreira, diferindo apenas no interstício de cada uma delas. Esta avaliação é feita nos moldes da legislação vigente, seguindo os parâmetros elencados na Lei nº 8.112 (BRASIL, 1990) em seu artigo 20, de assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade.

A avaliação é composta de três formulários, um para auto avaliação do servidor, um para avaliação da chefia imediata, e um para avaliação do ambiente de trabalho. Essas avaliações são feitas de modo individual, não havendo qualquer conversa entre os participantes, e mediante emprego do método de escalas gráficas, sendo este o método mais antigo, mais simples e o mais usado nas avaliações de desempenho. Os fatores desta avaliação são escolhidos através do desempenho considerado ideal, permitindo a partir deste, que se atribua notas de 1 a 4, em cada quesito. Este método permite poucas alternativas ao avaliador, facilitando estereótipos e generalizações simplistas, tendendo a rotinizar os resultados da avaliação (CHIAVENATO, 1994, p.198 - 199).

Os formulários de avaliação de escalas gráficas utilizado no IF Sudeste MG atribuem notas para cada expressão, engessando a nota final, não permitindo a personalização

de acordo com cada atividade desempenhada pelo servidor. Conforme explicitado ao longo do texto, é fundamental que se estabeleçam metas de acordo com cada servidor e a atribuição desenvolvida, buscando uma maior eficiência na avaliação, para que não se reduza a um mero procedimento burocrático.

As avaliações de desempenho são feitas apenas ao término de cada interstício, servindo para embasar a progressão por mérito. Assim, não é contínua, sendo enviada pelo setor de gestão de pessoas a cada período final, cabendo aos interessados apenas o preenchimento dos formulários, sem nenhuma pactuação prévia. Isto ocasiona, muitas vezes, surpresa com o resultado, visto que, o servidor não tinha a concepção de que seu trabalho estava bem executado e que a chefia imediata não estava satisfeita com o trabalho, fato que ocorre pela falta de diálogo entre os envolvidos e a ausência de definição prévia de metas a serem cumpridas e ajustadas ao longo do exercício das atividades.

A avaliação de desempenho, além de ser substrato para a concessão da estabilidade ao servidor, é meio de progressão na carreira, sendo que, através dela, alcançam-se patamares maiores de remuneração, causando, assim, um impacto financeiro na vida do servidor avaliado.

A falta de valorização do processo de avaliação de desempenho, muitas das vezes, dá-se pela forma mecânica em que se estabelecem, sendo o motivo principal a falta de envolvimento entre os servidores que serão avaliados e avaliadores, não sendo permitida a eles uma customização de acordo com suas realidades. Desta forma, tem sido interpretado apenas como mero trabalho burocrático, desagradável e ineficiente em todos os sentidos.

A ineficiência do método adotado é aclarada quando posta à prova, uma vez que, o servidor tendo uma nota suficiente para sua aprovação, tanto no estágio probatório quanto na avaliação por mérito, obtém o direito a estabilidade ou o alcance ao próximo nível na carreira, não gerando assim nenhum questionamento ou críticas ao método, visto que grande parte dos servidores encara isso como uma mera formalidade legal.

Já quando a avaliação é negativa e acaba por ceifar direitos almejados pelo servidor, gera-se um grande imbróglio no plano relacional, pois com a nota ruim, o servidor certamente questionará o porquê de ter sido mal avaliado, e irá apontar as falhas do processo. De fato, no *modus operandi* atual, não se tem o tão importante *feedback* e tampouco estabelecimento de metas a serem atingidas, não existindo, para o avaliador, bases sólidas onde apoiar sua decisão, o que acaba por deixar o gestor em uma situação frágil. Com isso, muitas vezes, recua em sua avaliação para não gerar maiores problemas na sua gestão,

podendo deixar um servidor que é realmente ineficiente continuar exercendo suas funções de tal maneira que prejudique o serviço prestado.

Com o panorama traçado a respeito do procedimento de aplicação da avaliação de desempenho adotado no IF Sudeste MG, para elucidar o presente trabalho, incluir-se-á na análise uma pesquisa feita aos servidores técnicos administrativos em educação lotados no IF Sudeste MG - campus Juiz de Fora, na qual se questionou o grau de confiabilidade e satisfação dos servidores no modo de aplicação da avaliação de desempenho atualmente.

Para essa pesquisa, foi utilizada a plataforma digital da empresa *Google*, denominada *Google Forms*. A pesquisa contou com cinco questionamentos acerca da avaliação de desempenho, quatro delas com opções de respostas “sim ou não”, e uma com opções variando de “muito alto” a “muito baixo”. O questionário foi realizado e enviado através do e-mail institucional da Gestão de Pessoas para o e-mail institucional de todos os servidores técnicos administrativos, destacando que a avaliação dar-se-ia de modo anônimo, com o objetivo inicial de buscar subsídios para o aprimoramento dos métodos adotados até então nesta instituição.

Em um universo de setenta e quatro servidores técnicos administrativos, obteve-se a participação de cinquenta e seis pessoas, perfazendo assim um percentual de adesão de aproximadamente setenta e seis por cento. Pode se aferir que se trata de uma adesão significativa dos técnicos administrativos ao exame do processo avaliativo, permitindo a conclusão de que os resultados alcançados estão próximos à análise dos servidores em questão.

Estudando os resultados obtidos, pode-se averiguar que sessenta e cinco por cento dos servidores consideram ineficiente a avaliação de desempenho aplicada a eles. Ainda neste sentido, no segundo questionamento, ver-se-á que, por acharem ineficiente o método, consideram que deve haver modificações no meio utilizado para as avaliações conforme responderam setenta e seis por cento. A terceira pergunta evidencia, como sessenta e sete por cento, que a maioria considera que a avaliação de desempenho não demonstra a realidade fática do cotidiano do servidor. Assim, conforme mostram os resultados do quarto questionamento, setenta e oito por cento dos entrevistados disseram possuir um baixo nível de confiabilidade na avaliação de desempenho.

A partir da descrição do modo como é executado a avaliação de desempenho e considerando os resultados obtidos da pesquisa aplicada aos servidores técnicos administrativos, passar-se-á a elencar medidas que caso efetivadas, trarão inúmeros benefícios ao processo.

Primeiramente, a pactuação de metas não é feita atualmente no IF Sudeste MG, e é de suma importância que todos os envolvidos estejam a par do que está sendo avaliado. Além dos critérios aplicados a cada avaliação, deve ser do conhecimento de todos, os aspectos a serem desenvolvidos para que se tenha uma execução eficiente das atividades. Para isso, é preciso que as metas na execução do serviço sejam previamente pactuadas, buscando meios de se ter uma harmonia entre o esperado pela chefia e sociedade e o que está sendo executado no interstício avaliado pelo servidor. Ressalte-se que essas metas devem ser fixas, podendo, porém, ser alteradas de acordo com diversidades não planejadas que podem ocorrer.

Em relação aos critérios de avaliação, pode-se dizer que os formulários utilizados pela instituição avaliada seguem as formas estabelecidas pela Lei nº 8.112 (BRASIL, 1990) e abarcam aspectos importantes a serem avaliadas relativos à assiduidade, disciplina, iniciativa, produtividade e responsabilidade. Porém, o modo como é feito acaba por generalizar a avaliação, não tendo um caráter personalizado, não havendo nenhum espaço para isso. Esta individualização é importante devido às peculiaridades de cada cargo, que devem ter critérios eleitos de acordo com a importância no cotidiano. Por isso, seria importante que o peso da nota de cada critério fosse maleável, de maneira a permitir a atribuição de notas maiores a fatores de importância elevada nas atividades da pessoa avaliada.

Para isso, é importante que o servidor sinta-se parte do processo e que ocorra uma valorização do seu trabalho, para que o mesmo se comprometa com as metas estabelecidas e queira alcançá-las, não apenas com receio das sanções impostas no caso de se constatar uma falta de habilidade no exercício das atividades, mas sim, pelo desejo de contribuir para que a instituição de que faz parte cresça e execute seu dever perante a sociedade de forma satisfatória.

O que também ocorre na avaliação no IF Sudeste MG é uma avaliação do ambiente de trabalho, em que o servidor coloca suas impressões acerca do ambiente físico de trabalho, procedimentos e números de servidores, demonstrando que está sendo convidado a opinar sobre estes aspectos. Porém, este formulário não é encaminhado às diretorias que podem tomar providências acerca do que eventualmente estiver incorreto, acabando por transformar uma boa ideia em algo inútil devido ao direcionamento errôneo do formulário, devendo assim, ser encaminhado aos diretores para que eles busquem esforços para melhora do local de trabalho.

Apesar de a pesquisa feita revelar ampla crítica à avaliação de desempenho, um questionamento evidenciou que quase metade dos que responderam à pesquisa disseram ter recebido um *feedback* chefia imediata, o que demonstra que há uma tentativa de diálogo entre

os participantes da avaliação, fato importante para a melhora contínua do servidor e para nortear as atividades do avaliado.

Por fim, o item mais importante na avaliação de desempenho trata da periodicidade da avaliação, que, no caso do IF Sudeste MG, é extremamente longa (um intervalo de dezoito meses para os técnicos administrativos em educação e de vinte e quatro meses para os docentes), visto que, não se consegue lembrar todos os fatos ocorridos neste período com fidelidade. Esta avaliação deve estar integrada ao cotidiano do servidor e ser feita num interstício reduzido, e sempre atento para o cumprimento de metas e efetuando ajustes, se necessário, para que o processo seja considerado como uma ferramenta de melhoramento, e não apenas como uma formalidade burocrática, sem uma intimidade com os personagens.

As lições de Chiavenato (1994) nos diz que as avaliações tem que ser contínuas e constantes, uma vez que a tendência é de se esquecer os fatos na medida em que eles ficam distantes. Por isso, é tido como um período razoável o de três meses, podendo variar até seis meses de interstício.

Posto isso, a melhor forma de se aplicar uma avaliação de desempenho é observar todos os quesitos apresentados anteriormente, como a pactuação de metas em conjunto, a observância dos preceitos da Lei nº 8.112 (BRASIL, 1990), e estar atento à responsabilidade do servidor, do *feedback* da chefia e o interstício curto.

## **6 CONCLUSÃO**

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou uma análise acerca da avaliação de desempenho sob o prisma do princípio da eficiência, no qual se buscou averiguar a essência que se pretendeu com a implantação dele pela Emenda Constitucional nº19 (BRASIL, 1998) e aplicá-la à avaliação de desempenho, buscando-se a melhor forma de instruir a avaliação proposta aos servidores públicos federais.

Inicialmente, buscou-se estabelecer, como parâmetro científico para a orientação do raciocínio, o Pós-positivismo, no qual se restabelece uma ligação entre Direito e Ética, e se busca materializar a interdependência entre valores, princípios e normas, valorizando sua inserção nos textos constitucionais reconhecendo sua normatividade e a importância da argumentação jurídica como ferramenta do neoconstitucionalismo,

Posteriormente, conceituou-se o princípio da eficiência na administração pública, assimilando que a sua positivação foi a confirmação do que já se exigia do serviço público,

que é a busca da execução de um serviço com excelência. Em conjunto com esta posição, buscou-se instituir a necessidade de uma constante avaliação como meio para justificar a permanência do agente no serviço público, utilizando como instrumento a avaliação de desempenho.

Posteriormente, buscaram-se subsídios teóricos na Ciência da Administração, que possibilitou perceber os parâmetros para uma boa avaliação de desempenho no âmbito da administração privada. Tal substrato foi aplicado à gestão pública para viabilizar a proposição de uma avaliação de desempenho que permita a averiguação da eficiência da atuação do servidor público federal, nos moldes descritos na Lei nº 8.112 (BRASIL, 1990), ou seja, no que tange à assiduidade, disciplina, iniciativa, produtividade e responsabilidade. A partir deste estudo, estabeleceram-se os parâmetros de uma boa avaliação, que embasaram a análise feita de um caso concreto.

Destacou-se o estudo do sistema de avaliação utilizado no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais - *campus* Juiz de Fora. Percebeu-se que o modo como é aplicado na Instituição não segue os métodos considerados como ideais, após o estudo bibliográfico, por não se atentar a requisitos fundamentais para a fidedignidade do processo avaliativo. Com isso, propuseram-se parâmetros para o alcance de resultados satisfatórios na realidade objeto da pesquisa empírica.

Verifica-se que os objetivos da pesquisa foram alcançados, uma vez que se viabilizou a formulação de proposta de aprimoramento da avaliação de desempenho realizada no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais - *campus* Juiz de Fora. As premissas utilizadas como parâmetro para esta empreitada podem ser universalizadas e, assim, aplicadas a outras experiências, desde que se mantenha a atenção às respectivas peculiaridades.

## 7 REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Teoria da Argumentação Jurídica**. Tradução Zilda Hutchinson Schild Silva, 2ª ed., São Paulo: Landy, 2008.
- BARROSO, Luís Roberto. **A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19**, de 04 de junho de 1998. Publicado no Diário Oficial da União de 05 de junho de 1998. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm)>. Acesso em: 26/mai/2017.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Publicado no Diário Oficial da União de 19 de abril de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)>. Acesso em 26/mai/2017.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 12.772**, de 28 de dezembro de 2012. Publicado no Diário Oficial da União de 31 de dezembro de 2012. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112772.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112772.htm)>. Acesso em 26/mai/2017.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 4.345**, de 26 de junho de 1964. Publicado no Diário Oficial da União de 26 de junho de 1964. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4345.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4345.htm)>. Acesso em 26/mai/2017.
- CHIAVENATO, I. **Gerenciando Pessoas**. 3ª ed. São Paulo: Makron Books, 1994.
- DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.
- DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades. Revisitando o regime jurídico de direito público. **Revista da Procuradoria-Geral do município de Juiz de Fora – RPGMJF**, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 231-255, jan./dez. 2012.
- GABARDO, Emerson. **Eficiência e legitimidade do Estado**. Barueri: Manole, 2003.
- HART, Herbert L.A. **O Conceito de Direito**. Trad. A. Ribeiro Mendes, 5ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.
- HELOANI, Roberto. Assédio moral: um ensaio sobre a expropriação da dignidade no trabalho. In: **Era-Eletrônica**. v.3, n.1, Art. 10, jan./jun. 2004.
- HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.
- HIRIGOYEN, Marie-France. **Assédio moral: a violência perversa no cotidiano**. Tradução de Maria Helena Kühner. 13ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso De Direito Administrativo**.- 12ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução João Baptista Machado, 8ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 2009.

LASSALE, Ferdinand. **O que é uma Constituição**; tradução Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2002.

MARIANO, Ruy Rodrigues. **Teoria Geral da Administração. O recrutamento, a seleção, a avaliação de desempenho e o treinamento**. Rio de Janeiro: Interciência, 1979.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12ª ed., São Paulo : Malheiros, 1999.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_. **Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98**. 3ª ed., São Paulo : Atlas, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.