



GUILHERME DE SOUSA LIMA

**A INÉRCIA LEGISLATIVA NA CRIAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR
DO ART. 41, §1º, INCISO III, DA CF/88 E A IMPOSSIBILIDADE DE
APLICAÇÃO DA AVALIAÇÃO PERIÓDICA DO SERVIDOR PÚBLICO**

TERESINA-PI

2025

GUILHERME DE SOUSA LIMA

**A INÉRCIA LEGISLATIVA NA CRIAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR
DO ART. 41, §1º, INCISO III, DA CF/88 E A IMPOSSIBILIDADE DE
APLICAÇÃO DA AVALIAÇÃO PERIÓDICA DO SERVIDOR PÚBLICO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Afya Centro Universitário –
Uninovafapi, para obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientador(a): Profa. Ma. Sarah Maria
Veloso Freire

TERESINA – PI

2025

FICHA CATALOGRÁFICA

L732i Lima, Guilherme de Sousa

A inércia legislativa na criação da lei complementar do art. 41, §1º, inciso III, da CF/88 e a impossibilidade de aplicação da avaliação periódica do servidor público / Guilherme de Sousa Lima. — Teresina: UNINOVAFAPI, 2025.

Orientador (a): Profº. Ms. Sarah Maria Veloso Freire. — UNINOVAFAPI, 2025.

33.p.; 23cm.

Trabalho de conclusão (Graduação em Direito) – UNINOVAFAPI, Teresina, 2025.

1. Servidor público. 2. Estabilidade. 3. Avaliação periódica de desempenho. I. Título. II. Lima, Guilherme de Sousa.

CDD 342

GUILHERME DE SOUSA LIMA

**A INÉRCIA LEGISLATIVA NA CRIAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR
DO ART. 41, §1º, INCISO III, DA CF/88 E A IMPOSSIBILIDADE DE
APLICAÇÃO DA AVALIAÇÃO PERIÓDICA DO SERVIDOR PÚBLICO**

Artigo de Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Banca Examinadora do
Afya Centro Universitário Uninovafapi,
como requisito parcial para obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

Data de Aprovação: 10/11/2025

BANCA EXAMINADORA

Sarah Maria Veloso Freire

Professora Mestra Sarah Maria Veloso Freire
Afya Centro Universitário Uninovafapi
(Orientadora)

Bárbara Santos Rocha

Professora Mestra Bárbara Santos Rocha
Afya Centro Universitário Uninovafapi
(1º Examinador)

Viviane Maria de Pádua Rios Magalhães

Professora Mestra Viviane Maria de Pádua Rios Magalhães
Afya Centro Universitário Uninovafapi
(2º Examinador)

RESUMO

O presente trabalho analisa a estabilidade do servidor público como instrumento de garantia institucional e de eficiência administrativa, bem como os efeitos decorrentes da ausência de regulamentação da avaliação periódica de desempenho prevista no artigo 41, §1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988. A pesquisa evidencia que a estabilidade foi concebida como um mecanismo de profissionalização e continuidade do serviço público, assegurando ao servidor condições para exercer suas funções com autonomia e sem interferências políticas. Contudo, a falta de uma lei complementar que discipline a avaliação periódica de desempenho gera uma lacuna normativa que enfraquece o princípio da eficiência, perpetuando servidores inaptos e desmotivados na estrutura estatal. A omissão legislativa, nesse contexto, transforma um instituto concebido para garantir qualidade e mérito em um fator de inércia administrativa, comprometendo a efetividade das políticas públicas e a confiança social na Administração. O estudo, portanto, destaca a necessidade de regulamentação urgente do dispositivo constitucional como forma de concretizar os princípios da moralidade, da eficiência e da supremacia do interesse público.

Palavras-chave: Servidor público. Estabilidade. Avaliação periódica de desempenho.

ABSTRACT

This paper analyzes the stability of public servants as an institutional guarantee and a mechanism for administrative efficiency, as well the consequences arising from the lack of regulation of the periodic performance evaluation provided for in Article 41, §1, item III of the 1988 Federal Constitution. The research demonstrates that stability was conceived as a mean of ensuring professionalism and continuity in public service, granting public servants autonomy and protection from political interference. However, the absence of a complementary law regulating the performance evaluation process creates a normative gap that weakens the principle of efficiency, allowing the permanence of unqualified and unmotivated employees within the public administration. In this context, legislative omission turns an instrument intended to promote merit and quality into a source of administrative stagnation, compromising the effectiveness of public policies and public trust in government institutions. Thus, this study emphasizes the urgent need for regulation to ensure the full realization of the principles of morality, efficiency, and the supremacy of the public interest.

Keywords: Public servant. Stability. Performance evaluation.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 ARTIGO	15
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	35
REFERÊNCIAS.....	37
ANEXO A.....	38

1 INTRODUÇÃO

O Estado, enquanto ente organizado politicamente e dotado de soberania, possui como finalidade essencial a prestação de serviços à sociedade. Esses serviços, que abrangem desde a segurança, saúde, educação, infraestrutura até a regulação das atividades econômicas, representam a essência da atividade estatal, que tem seu propósito voltado à efetivação do interesse público.

Para que essa missão se concretize, o Estado depende de uma estrutura administrativa que lhe dê operacionalidade, e é nesse contexto que se insere a figura do servidor público. Em sentido amplo, o servidor público representa o agente responsável por materializar a vontade estatal, atuando em nome do poder público para satisfazer as demandas coletivas e cumprir com as obrigações e prerrogativas do Estado.

Nesse contexto, além da Constituição Federal de 1988 prever a estabilidade, tendo sido instituída pela Emenda Constitucional nº 19/1998, ela também prevê a avaliação periódica de desempenho, sendo ela uma das hipóteses de perda do cargo pelo servidor estável, sendo preconizada a necessidade de futura regulamentação dessa avaliação. Porém o legislador brasileiro ainda permanece inerte quanto à edição da lei complementar perpetuando assim uma lacuna legislativa que compromete o objetivo da estabilidade.

Embora a Constituição tenha estabelecido expressamente a possibilidade de perda do cargo em virtude de avaliação periódica de desempenho, a ausência de lei complementar que discipline esse procedimento impede sua aplicação prática, comprometendo a efetividade da norma constitucional. Essa omissão legislativa gera efeitos diretos sobre a eficiência da máquina pública, uma vez que priva o Estado de instrumentos adequados para aferir o desempenho e a produtividade de seus servidores estáveis.

Nesse contexto, o presente trabalho tem como objeto central de estudo a estabilidade do servidor público efetivo e os impactos da ausência de regulamentação da destituição por avaliação periódica de desempenho, conforme previsto no art. 41, §1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988. A estabilidade é uma das principais garantias do regime jurídico dos servidores estatutários, conferindo-lhes permanência no cargo após três anos de efetivo exercício e aprovação em avaliação especial de desempenho. Tal instituto, no entanto, foi

concebido não como privilégio pessoal, mas como mecanismo de fortalecimento da administração pública, assegurando a continuidade do serviço e a proteção contra ingerências políticas e arbitrárias.

A inexistência de parâmetros legais objetivos para a execução dessa avaliação cria uma lacuna na gestão administrativa, que se reflete na manutenção de servidores ineficientes e na dificuldade de implementar políticas de mérito e resultados. Assim, a inércia legislativa quanto à regulamentação da avaliação periódica de desempenho representa um entrave à concretização do princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, e fragiliza a estrutura administrativa do Estado, ao permitir que a estabilidade, originalmente concebida como garantia funcional, se transforme em muitos casos, em uma barreira à eficiência e à produtividade do serviço público.

Dessa forma, a problemática que orienta o presente trabalho consiste em demonstrar como a inércia legislativa quanto à regulamentação da avaliação periódica de desempenho fragiliza a administração pública, perpetuando práticas de ineficiência e comprometendo a concretização do princípio constitucional da eficiência, ao manter servidores não mais suficientemente capacitados em cargo da Administração Pública.

Tendo como objetivo geral deste estudo a análise dos impactos da ausência de regulamentação da avaliação periódica de desempenho na eficiência administrativa e na efetividade da gestão pública. Em sequência, como objetivos específicos, propõe-se: (i) examinar o agente público e o regime jurídico estatutário; (ii) discorrer sobre a estabilidade do servidor público como instrumento de concretização do princípio da eficiência; e (iii) analisar o instituto da avaliação periódica, bem como, (iv) a ausência da regulamentação da avaliação periódica e necessária regulamentação e (v) examinar o desuso do §1º, inciso III, da CF/88 e o uso supletivo de outros meios.

A relevância deste estudo se justifica pela necessidade de discutir criticamente os reflexos da ausência de regulamentação da avaliação periódica de desempenho dos servidores públicos sobre a eficiência administrativa. Tal lacuna legislativa não apenas compromete a plena eficácia do art. 41, §1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, mas também enfraquece a capacidade funcional do Estado, permitindo a manutenção de servidores com baixo rendimento e reduzindo a qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade. Assim, o tema revela-se de extrema

importância não apenas no plano jurídico, mas também na dimensão administrativa e social, pois a inexistência de critérios objetivos para aferição do desempenho funcional representa um obstáculo à concretização do princípio constitucional da eficiência, previsto no art. 37, caput, da Carta Magna. Além disso, o trabalho contribui para o debate acadêmico e institucional acerca da necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão de pessoas no serviço público, evidenciando como a ausência de instrumentos de avaliação eficazes gera insegurança jurídica e perpetua um modelo de administração pouco orientado por resultados. Nesse contexto, o estudo busca fomentar uma reflexão crítica sobre a urgência de atualização normativa e sobre a importância de alinhar o regime de estabilidade ao interesse público e à meritocracia administrativa.

A metodologia adotada para o desenvolvimento deste trabalho é de natureza qualitativa, exploratória e teórico-descritiva, fundamentando-se em pesquisa bibliográfica e documental. Foram analisadas obras doutrinárias de referência, além de artigos científicos e jurisprudências. O estudo baseia-se ainda na análise da Constituição Federal de 1988, de projetos de lei complementar e de decisões judiciais correlatas, buscando examinar criticamente as consequências da ausência de regulamentação da avaliação periódica de desempenho e seus reflexos na eficiência administrativa e na efetividade do instituto da estabilidade no serviço público brasileiro.

Este Trabalho de Conclusão de Curso está organizado em seções que seguem uma ordem lógica e coerente com a metodologia qualitativa, exploratória e teórico-descritiva adotada. Após a introdução, já apresentada, o estudo está estruturado da seguinte forma: na Seção 2, apresenta-se a abordagem referente ao agente público e ao regime jurídico estatutário, reunindo os elementos essenciais para compreensão da organização funcional na administração pública. Na Seção 3, desenvolve-se a exposição acerca da estabilidade do servidor público, destacando seu papel no contexto da gestão administrativa e sua relação com o princípio da eficiência. Na Seção 4, é tratado o instituto da avaliação periódica de desempenho, com a apresentação de seus fundamentos, características e finalidade dentro do ordenamento jurídico. Na Seção 5, analisa-se a ausência de regulamentação da avaliação periódica, bem como as implicações dessa lacuna e a necessidade de sua normatização. Na Seção 6, examina-se o desuso do §1º, inciso III, do artigo 41 da Constituição Federal, além do emprego supletivo de outros mecanismos utilizados

pela administração pública diante da falta de regulamentação específica. Por fim, apresentam-se as considerações finais, nas quais são sintetizadas as principais conclusões decorrentes da análise realizada, seguidas das referências utilizadas.

2 ARTIGO

A INÉRCIA LEGISLATIVA NA CRIAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR DO ART. 41, §1º, INCISO III, DA CF/88 E A IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA AVALIAÇÃO PERIÓDICA DO SERVIDOR PÚBLICO**LEGISLATIVE INERTIA IN ENACTING THE COMPLEMENTARY LAW REQUIRED BY ARTICLE 41, §1, III OF BRAZIL'S 1988 CONSTITUTION AND THE IMPOSSIBILITY OF IMPLEMENTING PERIODIC PERFORMANCE EVALUATION FOR PUBLIC SERVANTS****RESUMO**

O presente trabalho analisa a estabilidade do servidor público como instrumento de garantia institucional e de eficiência administrativa, bem como os efeitos decorrentes da ausência de regulamentação da avaliação periódica de desempenho prevista no artigo 41, §1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988. A pesquisa evidencia que a estabilidade foi concebida como um mecanismo de profissionalização e continuidade do serviço público, assegurando ao servidor condições para exercer suas funções com autonomia e sem interferências políticas. Contudo, a falta de uma lei complementar que discipline a avaliação periódica de desempenho gera uma lacuna normativa que enfraquece o princípio da eficiência, perpetuando servidores inaptos e desmotivados na estrutura estatal. A omissão legislativa, nesse contexto, transforma um instituto concebido para garantir qualidade e mérito em um fator de inércia administrativa, comprometendo a efetividade das políticas públicas e a confiança social na Administração. O estudo, portanto, destaca a necessidade de regulamentação urgente do dispositivo constitucional como forma de concretizar os princípios da moralidade, da eficiência e da supremacia do interesse público.

Palavras-chave: Servidor público. Estabilidade. Avaliação periódica de desempenho.

ABSTRACT

This paper analyzes the stability of public servants as an institutional guarantee and a mechanism for administrative efficiency, as well the consequences arising from the lack of regulation of the periodic performance evaluation provided for in Article 41, §1, item III of the 1988 Federal Constitution. The research demonstrates that stability was conceived as a mean of ensuring professionalism and continuity in public service, granting public servants autonomy and protection from political interference. However, the absence of a complementary law regulating the performance evaluation process creates a normative gap that weakens the principle of efficiency, allowing the permanence of unqualified and unmotivated employees within the public administration. In this context, legislative omission turns an instrument intended to promote merit and quality into a source of administrative stagnation, compromising the effectiveness of public policies and public trust in government institutions. Thus, this study emphasizes the urgent need for regulation to ensure the full realization of the principles of morality, efficiency, and the supremacy of the public interest.

Keywords: Public servant. Stability. Performance evaluation.

1 INTRODUÇÃO

O Estado, enquanto ente organizado politicamente e dotado de soberania, possui como finalidade essencial a prestação de serviços à sociedade. Esses serviços, que abrangem desde a segurança, saúde, educação, infraestrutura até a regulação das atividades econômicas, representam a essência da atividade estatal, que tem seu propósito voltado à efetivação do interesse público.

Para que essa missão se concretize, o Estado depende de uma estrutura administrativa que lhe dê operacionalidade, e é nesse contexto que se insere a figura do servidor público. Em sentido amplo, o servidor público representa o agente responsável por materializar a vontade estatal, atuando em nome do poder público para satisfazer as demandas coletivas e cumprir com as obrigações e prerrogativas do Estado.

Nesse contexto, além da Constituição Federal de 1988 prever a estabilidade, tendo sido instituída pela Emenda Constitucional nº 19/1998, ela também prevê a avaliação periódica de desempenho, sendo ela uma das hipóteses de perda do cargo pelo servidor estável, sendo preconizada a necessidade de futura regulamentação dessa avaliação. Porém o legislador brasileiro ainda permanece inerte quanto à edição da lei complementar perpetuando assim uma lacuna legislativa que compromete o objetivo da estabilidade.

Embora a Constituição tenha estabelecido expressamente a possibilidade de perda do cargo em virtude de avaliação periódica de desempenho, a ausência de lei complementar que discipline esse procedimento impede sua aplicação prática, comprometendo a efetividade da norma constitucional. Essa omissão legislativa gera efeitos diretos sobre a eficiência da máquina pública, uma vez que priva o Estado de instrumentos adequados para aferir o desempenho e a produtividade de seus servidores estáveis.

Nesse contexto, o presente trabalho tem como objeto central de estudo a estabilidade do servidor público efetivo e os impactos da ausência de regulamentação da destituição por avaliação periódica de desempenho, conforme previsto no art. 41, §1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988. A estabilidade é uma das principais garantias do regime jurídico dos servidores estatutários, conferindo-lhes permanência no cargo após três anos de efetivo exercício e

aprovação em avaliação especial de desempenho. Tal instituto, no entanto, foi concebido não como privilégio pessoal, mas como mecanismo de fortalecimento da administração pública, assegurando a continuidade do serviço e a proteção contra ingerências políticas e arbitrárias.

A inexistência de parâmetros legais objetivos para a execução dessa avaliação cria uma lacuna na gestão administrativa, que se reflete na manutenção de servidores ineficientes e na dificuldade de implementar políticas de mérito e resultados. Assim, a inércia legislativa quanto à regulamentação da avaliação periódica de desempenho representa um entrave à concretização do princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, e fragiliza a estrutura administrativa do Estado, ao permitir que a estabilidade, originalmente concebida como garantia funcional, se transforme em muitos casos, em uma barreira à eficiência e à produtividade do serviço público.

Dessa forma, a problemática que orienta o presente trabalho consiste em demonstrar como a inércia legislativa quanto à regulamentação da avaliação periódica de desempenho fragiliza a administração pública, perpetuando práticas de ineficiência e comprometendo a concretização do princípio constitucional da eficiência, ao manter servidores não mais suficientemente capacitados em cargo da Administração Pública.

Tendo como objetivo geral deste estudo a análise dos impactos da ausência de regulamentação da avaliação periódica de desempenho na eficiência administrativa e na efetividade da gestão pública. Em sequência, como objetivos específicos, propõe-se: (i) examinar o agente público e o regime jurídico estatutário; (ii) discorrer sobre a estabilidade do servidor público como instrumento de concretização do princípio da eficiência; e (iii) analisar o instituto da avaliação periódica, bem como, (iv) a ausência da regulamentação da avaliação periódica e necessária regulamentação e (v) examinar o desuso do §1º, inciso III, da CF/88 e o uso supletivo de outros meios.

A relevância deste estudo se justifica pela necessidade de discutir criticamente os reflexos da ausência de regulamentação da avaliação periódica de desempenho dos servidores públicos sobre a eficiência administrativa. Tal lacuna legislativa não apenas compromete a plena eficácia do art. 41, §1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, mas também enfraquece a capacidade funcional do Estado, permitindo a manutenção de servidores com baixo rendimento e reduzindo a qualidade dos

serviços públicos prestados à sociedade. Assim, o tema revela-se de extrema importância não apenas no plano jurídico, mas também na dimensão administrativa e social, pois a inexistência de critérios objetivos para aferição do desempenho funcional representa um obstáculo à concretização do princípio constitucional da eficiência, previsto no art. 37, caput, da Carta Magna. Além disso, o trabalho contribui para o debate acadêmico e institucional acerca da necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão de pessoas no serviço público, evidenciando como a ausência de instrumentos de avaliação eficazes gera insegurança jurídica e perpetua um modelo de administração pouco orientado por resultados. Nesse contexto, o estudo busca fomentar uma reflexão crítica sobre a urgência de atualização normativa e sobre a importância de alinhar o regime de estabilidade ao interesse público e à meritocracia administrativa.

A metodologia adotada para o desenvolvimento deste trabalho é de natureza qualitativa, exploratória e teórico-descritiva, fundamentando-se em pesquisa bibliográfica e documental. Foram analisadas obras doutrinárias de referência, além de artigos científicos e jurisprudências. O estudo baseia-se ainda na análise da Constituição Federal de 1988, de projetos de lei complementar e de decisões judiciais correlatas, buscando examinar criticamente as consequências da ausência de regulamentação da avaliação periódica de desempenho e seus reflexos na eficiência administrativa e na efetividade do instituto da estabilidade no serviço público brasileiro.

2 O AGENTE PÚBLICO E O REGIME JURÍDICO ESTATUTÁRIO

2.1 Agente Público

O Estado, enquanto ente organizado politicamente e dotado de soberania, atua como responsável por atender a vontade do povo e age em nome e em prol deste, deve, portanto, exercer sua atividade com qualidade, excelência e de maneira a satisfazer a necessidade pública. Desta forma, o estado externaliza a atividade pública por meio dos “agentes públicos”, expressão de caráter amplo que designa toda pessoa física que, de alguma forma, exerce função pública, seja em caráter definitivo, temporário, com remuneração ou sem ela.

Isto posto, vale elucidar que a categoria de agentes públicos compreende tanto os investidos no cargo público que possuem vínculo definitivo, ou seja, estabelecidos permanentemente como servidores como os servidores efetivos e militares de carreira, quanto os de vínculo temporário, como os ocupantes de cargos

em comissão, os contratados por tempo determinado e os particulares em colaboração com o Estado. Incluem-se, ainda, os agentes remunerados, que recebem contraprestação pecuniária por seus serviços, e os não remunerados, como os jurados, mesários eleitorais e colaboradores eventuais, que exercem suas funções de forma gratuita. (Rossi, 2020)

De acordo com Di Pietro (2023), o termo “agente público” engloba todas as pessoas físicas, que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, independentemente da natureza jurídica da entidade à qual estejam vinculadas. Tendo o termo sido integralizado após a Emenda Constitucional nº 19/1998, que passou a adotar essa terminologia de forma expressa, incluindo nela todas as categorias que, de alguma forma, desempenham atribuições públicas. Assim, a expressão abrange tanto os ocupantes de cargos eletivos e funções públicas quanto os que colaboram com a Administração de maneira transitória.

Em complemento, Rossi (2020) observa que a noção de agente público não se confunde com a de servidor público, pois esta última é mais restrita. O servidor público é uma das espécies de agente público, caracterizado por possuir vínculo funcional estável com o Estado, geralmente de natureza estatutária, decorrente da aprovação em concurso público. Em contraste, os agentes políticos exercem atribuições governamentais e decisórias, atuando nos altos escalões da estrutura estatal, como os chefes do Poder Executivo, ministros, secretários e parlamentares.

Como o agente público, em conceitos gerais, abrange toda pessoa física que se encontra empossada em cargo público, este pode ser categorizado a depender de suas funções, áreas de atuação e meios de contratação, mas todas voltadas à consecução do interesse público.

2.1 Servidores Públicos

Ao falarmos dos servidores públicos, estes representam a maior parcela dos agentes públicos que atuam em função do Estado e exercem suas funções de forma contínua dentro da estrutura administrativa, sendo responsável pela execução das atividades típicas da administração e pela efetivação das políticas públicas. São eles que exercem, de forma permanente, as atividades essenciais ao funcionamento da máquina pública, vinculando-se à Administração por meio de um regime jurídico de direito público, distinto das relações de emprego do setor privado, sendo regidos por um regime jurídico único.

De acordo com Rossi (2020):

o servidor público é a pessoa física que ocupa cargo efetivo ou em comissão, integrante da Administração Direta ou Indireta, submetida a um regime jurídico de direito público, sendo investida em cargo mediante aprovação em concurso público, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão. (Rossi, 2020)

Desta forma, evidencia-se que os servidores públicos, se tratam de qualquer pessoa física, que seja ocupante de cargo efetivo, ou seja, aquele que goza de estabilidade pública, sendo portanto regido por legislação própria e investidura por meio de concurso público, ou por ocupantes de cargo de comissão, que diferente dos investidos em cargo efetivo ocupam posição de livre nomeação e exoneração, sendo assim, por mais que estes sejam regidos pelo mesmo regime jurídico que os servidores estáveis, o servidor de cargo em comissão tem sua investidura por meio de nomeação por autoridade competente, a exemplo do chefe do Poder Executivo, Ministro, Secretário ou Dirigente de Órgão.

Os cargos destinados ao servidor público, podem ser classificados em cargos efetivos e cargos em comissão, ambos possuem regime jurídico diferenciado, sendo disciplinados pelo Estatuto dos Servidores Públicos, bem como pelas demais normas regulamentadoras do regime Estatutário, diferenciando-se assim à forma de provimento, à estabilidade e à finalidade do exercício da função do servidor público.

O cargo efetivo é aquele acessado mediante aprovação em concurso público, conforme o art. 37, II, da Constituição Federal, conferindo ao servidor o direito à estabilidade após 3 (três) anos de efetivo exercício. Esse vínculo possui caráter permanente e assegura ao servidor proteção contra demissões arbitrárias, salvo nas hipóteses taxativamente previstas na própria Constituição, como sentença judicial transitada em julgado, processo administrativo disciplinar e avaliação periódica de desempenho (Di Pietro, 2023).

Já os cargos em comissão são de livre nomeação e exoneração, destinados a funções de direção, chefia e assessoramento, além disso por serem de livre nomeação e exoneração, são cargos temporários e necessários de indicação de autoridade competente para ingresso. De acordo com Santos (2021), os cargos comissionados correspondem àqueles em que o provimento ocorre por meio de livre nomeação e exoneração, sendo atribuições destinadas, em regra, a funções de direção, chefia, assessoramento ou gestão. Tais cargos podem ser ocupados tanto por servidores efetivos quanto por pessoas sem vínculo permanente com a Administração, refletindo a necessidade de confiança pessoal e responsabilidade

hierárquica direta no desempenho das atividades administrativas.

Sendo assim, os cargos comissionados estão vinculados à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme o estatuto funcional de cada ente federativo. Cada estatuto define as regras para ingresso, direitos e deveres, reforçando o caráter institucional do vínculo, que decorre da nomeação e posse em cargo público, e não de contrato de trabalho.

Desta forma são cargos que diferem dos cargos efetivos, uma vez que não gozam de estabilidade, porém mesmo que temporários estes cargos são regidos pelos mesmos institutos dos cargos efetivos, a relação entre o servidor ocupante de cargo comissionado e a Administração é de natureza estatutária, não contratual, sendo regida por normas de direito público, assegurando assim que o exercício das funções ocorra de acordo com os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, garantindo a continuidade do serviço público e a observância do interesse coletivo, sendo portanto, ambos os cargos, tanto o efetivo quanto o de comissão detentores de regime jurídico único.

Destarte, a principal diferença entre o cargo efetivo e o de comissão está na natureza do vínculo: o primeiro decorre de mérito aferido em concurso e confere estabilidade; o segundo, de confiança pessoal e possui caráter transitório, cessando conforme a conveniência administrativa.

3 A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

A estabilidade no cargo, conferida ao servidor público, constitui uma das mais relevantes garantias constitucionais estabelecidas em prol do agente da administração a serviço da máquina pública. Trata-se de uma prerrogativa que assegura a permanência do servidor no cargo após o cumprimento de determinados requisitos legais, especialmente no que tange ao estágio probatório de 3 (três) anos que o servidor deve permanecer no cargo, funcionando assim, como instrumento de proteção tanto para o servidor público, já que lhe confere garantia de permanência ao cargo, quanto para a própria Administração Pública, uma vez que, consolida por meio disso pessoa investida em cargo já experiente na área e que passou por avaliação probatória, auferindo em tese resultados mais eficientes e satisfatórios.

Ao se tratar de estabilidade Melo e Amâncio (2020) declaram que:

a estabilidade é uma garantia constitucional ao servidor público efetivo em

decorrência de uma nomeação em concurso público. Após três anos de estágio probatório e com avaliação de desempenho positiva concedida pela comissão, tal estabilidade lhe é assegurada, de forma que, só pode ser demitido de sua função com base nas hipóteses elencadas no rol taxativo do art. 41, 1º da CF/88 (Melo; Amâncio, 2020).

A estabilidade, portanto, estabelece essa seguridade ao servidor público, o investido no cargo de maneira quase permanente, salvo as exceções em lei. Conferindo-lhe a tranquilidade necessária para o exercício de suas funções, sem o temor de desligamentos por força unilateral, permitindo-lhe atuar com independência e zelo pelo interesse público.

Contudo, tal instituto não se limita a uma garantia individual do servidor, mas representa um mecanismo essencial de eficiência administrativa, uma vez que busca assegurar a continuidade e o aprimoramento do serviço público. Um servidor que permanece por mais tempo em suas funções tende a desenvolver maior domínio técnico e conhecimento institucional, o que contribui para a consolidação de práticas mais eficazes e alinhadas ao interesse público. Sendo assim, a estabilidade é um instrumento que visa não apenas proteger o servidor de interferências políticas, mas também fomentar a profissionalização e a qualidade da atuação administrativa, servindo como um pilar para a eficiência e para a continuidade das políticas públicas.

Ao mesmo tempo, a permanência do servidor nos quadros estatais, quando associada à avaliação contínua de desempenho, deve promover a formação de um corpo funcional qualificado, estável e comprometido com os resultados da gestão pública.

Segundo Bentes (2020), a estabilidade não constitui uma regalia, mas o resultado de um processo de mérito e comprometimento. Para conquistá-la, o servidor deve submeter-se a um período de avaliações e demonstrar desempenho compatível com as exigências da Administração Pública e com as necessidades da sociedade. Além disso, mesmo após adquiri-la, o servidor público não está imune à perda do cargo, podendo ser exonerado nas hipóteses legais. O autor destaca que a estabilidade deve ser compreendida como uma garantia funcional voltada à eficiência e à continuidade do serviço público, e não como privilégio pessoal do servidor.

Ainda no que concerne a estabilidade, vale ressaltar que tal instituto foi instaurado pela Emenda Constitucional nº 19/1998, que inovou ao estabelecer que os servidores públicos que cumpriam três anos de efetivo exercício e concluíam o estágio probatório adquiriam estabilidade sem a necessidade de qualquer

mecanismo formal de avaliação de desempenho. Contudo, além disso ela introduziu a possibilidade de perda do cargo por insuficiência de desempenho, com o propósito de manter o servidor constantemente comprometido com suas atribuições e de fortalecer a eficiência do serviço público ao estimular a motivação, a responsabilidade e a melhoria contínua dos resultados funcionais (NEIVA, 2020).

Portanto, a estabilidade não deve ser compreendida como privilégio, mas como instrumento de concretização do interesse público e meio norteador do princípio da eficiência, pois a estabilidade está intrinsecamente ligada ao princípio da eficiência, previsto no artigo 37 da Constituição Federal, e à necessidade de que o Estado atue de forma eficaz e orientada ao interesse coletivo.

Quando a estabilidade é tratada de forma desvirtuada de sua finalidade constitucional, ou seja, utilizada como um escudo para a permanência de servidores descomprometidos ou ineficientes, o instituto deixa de cumprir sua função pública e passa a representar um entrave à boa administração. A ausência de mecanismos eficazes de avaliação periódica de desempenho, acaba permitindo que servidores com baixo rendimento funcional permaneçam nos quadros da Administração sem a devida responsabilização. Tal distorção contraria diretamente o princípio da eficiência, estabelecido no art. 37 da Carta Magna, e gera prejuízos significativos à coletividade, uma vez que a ineficiência funcional compromete a qualidade dos serviços públicos, onera os cofres estatais e reduz a credibilidade das instituições administrativas. Nesse contexto, a estabilidade, quando dissociada de critérios de mérito e produtividade, enfraquece o propósito de profissionalização do serviço público e afasta a concretização do interesse público que lhe dá sentido.

Dito isto, vale ressaltar que a na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 41, e reformada pela EC nº 19/199, está disposto o seguinte:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público (Brasil, 1988).

Além disso, em seu §4º, a constituição de 1998 estabelece que:

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade (Brasil, 1988)

Assegurando, desta forma, ao servidor a permanência no cargo, de maneira efetiva após três anos de efetivo exercício, desde que aprovado em avaliação especial de desempenho realizada por comissão instituída para essa finalidade.

A estabilidade é, portanto, um instituto singular dentro do regime jurídico dos

servidores públicos, que busca garantir a eficiência administrativa e a impessoalidade na gestão estatal. Em razão disso, sua aplicação está condicionada a avaliação funcional do servidor, a chamada “avaliação periódica de desempenho”, cuja ausência de regulamentação fragiliza o propósito do instituto.

Outrossim, vale destacar que, embora os termos efetividade e estabilidade sejam por vezes usados como sinônimos, eles possuem significados distintos no regime jurídico dos servidores públicos. A efetividade refere-se ao ingresso do servidor em cargo público mediante aprovação em concurso e nomeação regular, configurando o início de seu vínculo com a Administração. Já a estabilidade representa a consolidação desse vínculo, adquirida após três anos de efetivo exercício e aprovação em avaliação especial de desempenho, conforme o art. 41 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

Além disso, para que o servidor público adquira a estabilidade prevista no artigo 41 da Constituição Federal, é necessário o cumprimento de alguns requisitos específicos que asseguram a legitimidade do vínculo permanente com a Administração Pública. Desta forma, são quatro as condições essenciais para que o servidor se torne estável: a aprovação prévia em concurso público, a nomeação para cargo efetivo, o cumprimento do estágio probatório pelo período de três anos e, por fim, a aprovação em avaliação especial de desempenho realizada por comissão instituída para esse fim. Essa estrutura de exigências, fixada após a Emenda Constitucional nº 19/1998, reflete a preocupação do legislador em vincular a estabilidade não apenas à passagem do tempo, mas ao mérito e à efetividade do desempenho funcional, tornando a avaliação um instrumento de verificação do comprometimento do servidor com os princípios da eficiência e da continuidade do serviço público.

4 O INSTITUTO DA AVALIAÇÃO PERÍODICA

Ao compreender a estabilidade como uma prerrogativa do servidor público, bem como, um meio da Administração Pública alcançar resultados decorrentes do interesse público, é inevitável abordar o objeto central deste estudo, “A avaliação de desempenho e a ausência de sua regulamentação”.

Primeiramente, vale ressaltar, que a avaliação periódica de desempenho foi instituída pela Emenda Constitucional nº 19/1998, como um dos instrumentos de controle da eficiência administrativa e, tal avaliação busca harmonizar a proteção do

servidor com a necessidade de garantir resultados efetivos à sociedade, estando inserida no art. 41, §1º, inciso III, CF/88 (Brasil, 1988). Sendo assim, ela tem a intenção de auferir como está o desempenho da função pelo servidor agora investido em cargo público que goza de estabilidade funcional e se este cumpre com a expectativa de resultados efetivos dos interesses públicos, avaliando assim seus resultados práticos. Sua ausência prática, contudo, revela uma contradição entre o texto constitucional e a realidade administrativa. (Sousa; Macêdo, 2023).

A Constituição Federal (Brasil, 1988) estabelece, no caput do art. 37, os princípios fundamentais que regem a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Entre esses, o princípio da eficiência surge como marco da reforma administrativa introduzida pela Emenda Constitucional nº 19/1998, que buscou modernizar o serviço público e adequá-lo às exigências de uma gestão voltada para resultados.

Isto posto, vale esclarecer que, a eficiência, não se limita à mera redução de custos ou à execução mecânica das tarefas, mas exige qualidade, produtividade e comprometimento com o interesse público. A avaliação de desempenho é, portanto, a expressão prática desse princípio. Trata-se de um instrumento voltado a mensurar o rendimento funcional, a dedicação, a pontualidade e o cumprimento das metas institucionais.

Deste modo, a avaliação de desempenho é uma medida que visa à verificação da efetividade do trabalho exercido pelo servidor público e à sua contribuição para a realização das metas administrativas (Rossi, 2020). Ou seja, ela não é apenas um requisito formal, mas um instrumento de justiça administrativa e de valorização da meritocracia, pois reconhece o esforço de quem atua de forma eficiente e evidencia a insuficiência daqueles que não cumprem adequadamente suas funções.

Em razão disso, a constituição estabelece a avaliação de desempenho juntamente com outras duas situações, como os únicos meios de perda de cargo do servidor público que goza de estabilidade, sendo elas, (i) perda do cargo em razão de sentença judicial transitada em julgado, (ii) mediante processo administrativo disciplinar e por (iii) avaliação periódica de desempenho. Aqui o legislador evidencia a robustez que se institui na estabilidade funcional do servidor público, uma vez que, condiciona a sua destituição do cargo apenas em hipóteses que demonstram essa necessidade, fortalecendo assim a ideia de que o servidor que goza de estabilidade não pode ser destituído de seu cargo com base no

livre convencimento do órgão contratante.

Ainda reforçando tal robustez, o legislador estabelece que a avaliação deve ser regulamentada por lei complementar, sendo assim, sua aplicação não será feita por livre convencimento ou presunção, mas por instrumento legal devidamente estabelecido e instituído no regime jurídico brasileiro. Como é possível verificar no inciso III do art. 41 da CF/88, “III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa” (Brasil, 2024).

5 A AUSÊNCIA DA REGULAMENTAÇÃO DA AVALIAÇÃO PERIÓDICA E NECESSÁRIA REGULAMENTAÇÃO

Explicada a importância da avaliação periódica como instrumento essencial de mensuração da eficiência na atividade pública, torna-se necessário compreender as consequências da sua ausência no ordenamento jurídico brasileiro.

A avaliação periódica tem como finalidade assegurar que o servidor público estável mantenha padrões adequados de desempenho, garantindo que a estabilidade não se transforme em privilégio ou descuido funcional, mas sim, em meio de fortalecimento da máquina pública e aprimoramento da prestação dos serviços públicos (Sousa; Macêdo, 2023).

Assim, ao permitir a aferição contínua do comprometimento e da produtividade dos servidores, esse mecanismo reafirma o princípio da eficiência e a necessidade de resultados efetivos na atuação estatal. Porém, apesar da sua relevância e da previsão constitucional no art. 41, §1º, inciso III, tal regulamentação ainda permanece ausente no ordenamento jurídico brasileiro, não gozando de aplicabilidade fática, uma vez que diante da previsão constitucional, bem como, em razão do objeto sensível que se constitui, a lei complementar específica é medida irrenunciável.

Desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998, que inseriu essa hipótese como causa de perda do cargo público estável, o Poder Legislativo não avançou na regulamentação necessária, perpetuando um cenário de inércia normativa que fragiliza a gestão pública e compromete a eficiência administrativa (Sousa; Macêdo, 2023).

Deste modo, fica evidente que a ausência da regulamentação deste instituto acaba por culminar na debilidade da máquina pública, uma vez que, quando o Estado mantém servidores que carecem de avaliação de desempenho em seu quadro funcional, sem a adequada regulamentação de manutenção das suas funções, ele instaura uma ineficiência no cumprimento das atividades da Administração Pública

(Bentes, 2020).

Além disso, embora a Constituição traga a necessidade dessa norma disciplinando a avaliação em seu texto, ela é também o único dispositivo jurídico que trata dela, tratando-se, portanto, de uma norma de eficácia limitada, cuja aplicação depende de complementação infraconstitucional. Em outras palavras, o instituto existe formalmente, mas carece de instrumentos legais que viabilizem sua concretização prática.

Essa ausência de regulamentação gera consequências diretas na efetividade da administração pública. A inexistência de parâmetros objetivos para avaliar o desempenho funcional dos servidores impede que a estabilidade cumpra seu verdadeiro propósito de garantir a continuidade e a qualidade do serviço público, ao mesmo tempo em que protege a administração de práticas ineficientes. Desta forma, na prática, as avaliações realizadas são feitas de maneira superficial e sem uniformização entre os órgãos, gerando além de entendimentos diferentes sobre como se deve ocorrer a avaliação, uma falta de uso fático deste instituto ao não avaliar criteriosamente a eficiência da prestação do serviço pelo servidor estatutário.

O resultado dessa ausência legislativa é a fragilidade da máquina pública, que se vê impossibilitada de aplicar medidas corretivas ou de promover uma política meritocrática de maneira equitativa e regulamentada.

Assim sendo, a permanência de servidores públicos não atinge padrões mínimos de eficiência acarretando não apenas prejuízos financeiros, mas também danos institucionais e desvirtuação de princípios expressos na constituição, afetando a confiança da sociedade na administração pública. Nesse contexto, a ausência da lei complementar que regulamente o procedimento de avaliação representa uma nítida lacuna legal, que impede a concretização de um dos mais importantes mecanismos de controle interno e de aprimoramento do desempenho funcional no serviço público.

Acarretando assim, não apenas em prejuízos financeiros decorrentes da baixa entrega de resultados, por agentes públicos envoltos de incompetência funcional, mas também danos à imagem e à credibilidade das instituições, desvirtuando os princípios da eficiência, bem como, os da moralidade e impessoalidade. Essa falta de mecanismos concretos de aferição de desempenho impossibilita a identificação e a correção de falhas funcionais, perpetuando práticas de inércia e descompromisso com o interesse público.

Destarte, a regulamentação da avaliação periódica de desempenho configura-se como medida imprescindível para a adequada capacitação dos servidores públicos e o fortalecimento da Administração Pública. A ausência dessa norma inviabiliza a aplicação efetiva do princípio da eficiência e perpetua a cultura de manutenção de servidores desmotivados, alheios ao interesse público e sem parâmetros objetivos de desempenho.

A implementação desse mecanismo deve ser compreendida como uma política de Estado, e não de governo, de modo que sua execução ultrapassa os limites de gestões específicas e se corrobora como um instrumento permanente de controle e aprimoramento do quadro funcional de servidores, acarretando por consequência na otimização da atividade pública. Assim, a avaliação periódica se revela como mecanismo essencial para assegurar a profissionalização e o comprometimento dos servidores com os resultados institucionais e sociais esperados da máquina administrativa (SILVA 2023).

Conforme destaca Dalacorte (2014)

A avaliação de desempenho é um processo indispensável às organizações na busca pela eficiência, pois é o instrumento gerencial que permite que se descubram potencialidades, pontos fortes e pontos fracos, que subsidiem seleções, recrutamentos e programas de treinamentos, bem como premiar aqueles que se destacam no cumprimento de suas atividades.

Deste modo, a inserção desse mecanismo regulador, está mais do que demorada no nosso regime jurídico, sendo ela essencial para o efetivo auferimento de resultados por parte dos servidores e manutenção dos agentes que já não são mais aptos a prestação dos serviços.

Portanto, a ausência de regulamentação da avaliação periódica de desempenho, consolida um ambiente em que servidores ineficientes permanecem no exercício de funções essenciais à máquina pública, sem qualquer responsabilização ou incentivo à melhoria. Esse quadro de estagnação funcional gera sérios reflexos na execução das políticas públicas, reduzindo a qualidade dos serviços prestados e prejudicando toda a coletividade que depende da boa atuação administrativa. Assim, a omissão legislativa torna-se um obstáculo à concretização do princípio da eficiência e os institutos que deveriam ser utilizados para remediar essa prática se tornam tão úteis para a Administração Pública quanto os servidores

que mesmo carecendo de resultados efetivos, se perpetuam na atividade pública pela efetividade do cargo.

6 O DESUSO DO §1º, INCISO III, DA CF/88 E O USO SUPLETIVO DE OUTROS MEIOS

Demonstrado os conceitos de avaliação periódica de desempenho, bem como, a necessidade não só jurídica, mas política, da implementação de um mecanismo de manutenção e avaliação dos servidores que gozam de estabilidade, vale trazer à baila, que a implementação desse instrumento traz consigo certas dificuldades, tendo que a Administração Pública se adequar a realidade fática.

A implementação efetiva da avaliação periódica de desempenho enfrenta alguns desafios que vão além da simples criação de uma norma jurídica. Conforme observa **SILVA (2023)**, a avaliação de desempenho, ao buscar mensurar a produtividade e identificar os pontos fortes e fracos dos servidores, esbarra em obstáculos de natureza técnica, cultural e estrutural dentro da administração pública. A resistência à mudança é um dos principais entraves, uma vez que o processo avaliativo, embora essencial para o aprimoramento da eficiência administrativa, gera insegurança entre os servidores e receio quanto à imparcialidade dos avaliadores.

Além disso, se demonstra também como potencial óbice a essa implementação, a dificuldade que seria auferir com precisão se o servidor é devidamente capacitado para a execução de sua função, uma vez que conferir todos os resultados que um agente público presta não se resumiria apenas a dados quantitativos, mas também a relações interpessoais, o cenário e o contexto em que este está inserido.

Em decorrência da ausência dessa regulamentação por meio de Lei Complementar, como trazido pela EC/19 de 1998, que faz necessário este instrumento para a utilização da avaliação periódica de desempenho, como meio de destituição de servidor público efetivo, diversos entes federativos passam a adotar alternativas diversas para suprir essa lacuna normativa.

Diante da dificuldade de mensurar o desempenho dos servidores de forma objetiva e padronizada, muitos órgãos públicos têm recorrido a mecanismos diversos, mas possíveis para a destituição de servidor efetivo. Um exemplo disso seria o **processo administrativo disciplinar (PAD)**, usado para promover a destituição de servidores considerados ineficientes.

Essa prática decorre da previsão contida no art. 41, §1º, inciso II, da Constituição Federal de 1988, que autoriza a perda do cargo efetivo mediante processo administrativo, assegurada a ampla defesa e o contraditório, conforme se demonstra abaixo:

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

[...]

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

Assim, na ausência de uma norma geral sobre a avaliação periódica, os entes acabam por adaptar o procedimento, utilizando o PAD como meio de aferição indireta da eficiência funcional do servidor, o que, embora legalmente possível, distorce o real propósito da avaliação periódica prevista na Constituição.

Um exemplo emblemático dessa prática pode ser observado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5437, em que o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a constitucionalidade da Lei Complementar estadual nº 1.270/2015 do Estado de São Paulo, que prevê a avaliação periódica dos procuradores estaduais.

No entendimento do Tribunal, o procedimento instituído pela norma Estadual não se confunde com a avaliação periódica prevista no art. 41, §1º, inciso III, da Constituição Federal, mas constitui um instrumento administrativo interno, destinado à aferição de mérito, promoção e até mesmo demissão por ineficiência, esta última enquadrada como hipótese de processo administrativo disciplinar. Conforme destacou a ministra Cármen Lúcia, relatora da ação de

Não tratou a lei estadual em análise de regular o procedimento de avaliação periódica de desempenho. A avaliação periódica de desempenho de que trata a Lei Complementar n. 1.270/2015 (Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo), não se confunde com a avaliação prevista no inc. III do § 1º do art. 41 da Constituição da República. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 5437, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 20 nov. 2020).

Desta forma, o referido mecanismo está amparado no inciso II do artigo 41 da Constituição e encontra respaldo no artigo 256, inciso III, da Lei estadual nº 10.261/1968 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo), que prevê a demissão por descumprimento de dever funcional.

Embora essa decisão reforce a autonomia dos entes federativos para criar

mecanismos próprios de gestão de pessoal, revela-se problemática sob o ponto de vista da uniformidade administrativa e da segurança jurídica. A utilização de legislações estaduais ou locais para suprir a ausência de norma federal gera um cenário de desigualdade entre os servidores de diferentes regiões do país, além de comprometer a coerência do sistema jurídico-administrativo.

Ademais, ao utilizar o PAD como substituto da avaliação periódica, a administração pública desvirtua o caráter pedagógico e evolutivo que a avaliação deveria ter, transformando-a em um instrumento punitivo e reativo, que só atua após a constatação da ineficiência, e não como uma ferramenta preventiva de melhoria contínua do desempenho.

Dessa forma, embora juridicamente viável, a adoção de avaliações locais e procedimentos disciplinares como forma de destituição do servidor público efetivo, sua utilização demonstra-se apenas como uma solução paliativa diante da omissão legislativa federal. O correto seria a criação de uma Lei Complementar nacional, conforme determina o art. 41, §1º, inciso III, da Constituição Federal, que uniformizasse os critérios, métodos e consequências da avaliação de desempenho para todos os entes da federação. Somente com uma norma de alcance nacional, baseada em princípios objetivos e transparentes, seria possível garantir que o processo de avaliação cumpra sua finalidade constitucional de promoção da eficiência administrativa, assegurando, ao mesmo tempo, o respeito aos direitos fundamentais dos servidores e a efetividade das políticas públicas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, é possível concluir que a estabilidade do servidor público, originalmente concebida como uma garantia institucional voltada à proteção do interesse público e à eficiência administrativa, acabou sendo fragilizada pela ausência de regulamentação da avaliação periódica de desempenho prevista no artigo 41, §1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988. Essa lacuna normativa revela uma inércia histórica do legislador, que, ao não editar a lei complementar necessária, comprometeu a efetividade de um dos instrumentos mais relevantes de controle e aperfeiçoamento da máquina pública.

A estabilidade, conforme amplamente discutido, não deve ser vista como privilégio pessoal, mas como mecanismo que assegura continuidade, profissionalização e aprimoramento do serviço público. Entretanto, a ausência de uma

avaliação periódica devidamente regulamentada transforma essa garantia em um instituto que, muitas vezes, perde seu propósito de promover a eficiência e o mérito, servindo apenas como escudo contra a responsabilização e a renovação funcional.

Na prática, a avaliação periódica de desempenho tornou-se um dispositivo constitucional em desuso. Sua aplicação ocorre de forma isolada e despadronizada, sem critérios objetivos e sem uniformidade entre os entes federativos. Esse descompasso entre o texto constitucional e a realidade administrativa gera prejuízos expressivos à gestão pública, pois impede que se identifiquem e corrijam deficiências no desempenho funcional dos servidores, perpetuando quadros de ineficiência e comprometendo a entrega de serviços públicos de qualidade à sociedade.

Além disso, a inexistência de um modelo nacional de avaliação conduz à adoção de alternativas precárias, como a utilização do processo administrativo disciplinar (PAD) para destituir servidores por insuficiência de desempenho, um expediente que, embora juridicamente aceitável, não substitui o caráter técnico e preventivo da avaliação periódica. Tal distorção demonstra o quanto a falta de regulamentação acaba desviando a finalidade do instituto e mantendo uma estrutura de gestão baseada mais na punição do que na melhoria contínua do desempenho funcional.

Portanto, é urgente que o legislador brasileiro promova a regulamentação da avaliação periódica de desempenho por meio de lei complementar, conferindo-lhe aplicabilidade prática, segurança jurídica e eficácia administrativa. Essa regulamentação deve se basear em critérios objetivos, mensuráveis e transparentes, garantindo o contraditório e a ampla defesa, de modo que o instituto se consolide como ferramenta legítima de valorização dos bons servidores e de correção dos desvios que comprometem a eficiência.

A efetivação desse mecanismo não deve ser vista apenas como cumprimento formal de um mandamento constitucional, mas como medida indispensável para resgatar a credibilidade da administração pública e promover uma cultura de resultados, comprometimento e responsabilidade. Ao transformar a avaliação de desempenho em instrumento ativo de gestão, o Estado estará não apenas fortalecendo sua estrutura funcional, mas reafirmando o compromisso com o princípio da eficiência e com o interesse público.

Em síntese, enquanto a estabilidade continua a ser um pilar essencial de proteção contra a ingerência política e o arbítrio administrativo, sua plena efetividade

depende da existência de um sistema avaliativo contínuo e funcional. A ausência dessa regulamentação mantém o serviço público refém de uma lógica ultrapassada, onde a avaliação existe apenas no papel, mas não na prática. Assim, perpetua-se um cenário em que a eficiência é um ideal proclamado, mas raramente experimentado uma promessa constitucional que, sem ação legislativa concreta, segue relegada ao desuso e à inércia administrativa.

REFERÊNCIAS

BENTES, Diego Bruno da Silva *et al.* Estabilidade do servidor público: análise da legislação constitucional e a ratificação do direito para o funcionamento da administração pública. **JusBrasil**, 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/estabilidade-do-servidor-publico/803003030>. Acesso em: 3 nov. 2025.

BRASIL. Constituição Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Julgamento da Ação Direta De Inconstitucionalidade 5.437**. Requerente: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO ESTADO – ANAPE. Relatora: Min. Carmem Lúcia – Plenário, 23 de novembro de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754566810>. Acesso em: 05 nov. 2025.

DALACORTE, Dagmar Bonato. **Avaliação de desempenho no setor público: desafios e dificuldades de sua implementação**. 2014. 25 fl. Trabalho de conclusão de curso (Pós-graduação *Latu Senso*) – Universidade Federal de Santa Maria, Camargo, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-de-pessoas/desempenho-e-desenvolvimento-de-pessoas/docs-desempenho/Gestodedesempenhonoexecutivofederallniciativasdeenfrentamentoaosfatoresintervenientesnaimplementao.pdf>. Acesso em: 29 set. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MELO, Mayara Alves; AMÂNCIO, Marina Pinheiro Napoleão Braz. A estabilidade do servidor público diante da possível reforma administrativa. **Jusbrasil**, 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-estabilidade-do-servidor-publico-diante-da-possivel-reforma-administrativa/833740814>. Acesso em: 25 out. 2025.

NEIVA, Elaine Rabelo. **Gestão e Avaliação de Desempenho no Setor Público Brasileiro: aspectos críticos e discussão sobre as práticas correntes**. Caderno 6. Cadernos da Reforma Administrativa. Brasília: Fórum Nacional Permanente de

Carreiras Típicas de Estado (Fonacate), 2020.

NUNES, Pedro. Estabilidade do servidor público. **Jusbrasil**, 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/estabilidade-do-servidor-publico/803003030>. Acesso em: 17 out. 2025.

ROSSI, Licínia. **Manual de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SANTOS, Nilton Marques dos. O que são os Cargos Comissionados no Serviço Público e Cargo em Comissão? **Jusbrasil**, 04 nov. 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-que-sao-os-cargos-comissionados-no-servico-publico-e-cargo-em-comissao/1309603512>. Acesso em: 25 set. 2025.

SILVA, Aloísio Meneses da. Aplicabilidade da análise de desempenho do servidor público como forma de alcance da eficiência administrativa. **Jusbrasil**, 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/aplicabilidade-da-analise-de-desempenho-do-servidor-publico-como-forma-de-alcance-da-eficiencia-administrativa/2087794077>. Acesso em: 25 out. 2025.

SOUSA, Ernandes Antônio de; MACÊDO, Andrey Lorena Santos. A avaliação periódica de desempenho dos servidores públicos estáveis e a realização do interesse público administrativo. **Recima21 – Revista Científica Multidisciplinar**, v. 4, n. 7, p. e473605, 2023. Disponível em: <https://recima21.com.br/recima21/article/view/3605>. Acesso em: 3 out. 2025.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, é possível concluir que a estabilidade do servidor público, originalmente concebida como uma garantia institucional voltada à proteção do interesse público e à eficiência administrativa, acabou sendo fragilizada pela ausência de regulamentação da avaliação periódica de desempenho prevista no artigo 41, §1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988. Essa lacuna normativa revela uma inércia histórica do legislador, que, ao não editar a lei complementar necessária, comprometeu a efetividade de um dos instrumentos mais relevantes de controle e aperfeiçoamento da máquina pública.

A estabilidade, conforme amplamente discutido, não deve ser vista como privilégio pessoal, mas como mecanismo que assegura continuidade, profissionalização e aprimoramento do serviço público. Entretanto, a ausência de uma avaliação periódica devidamente regulamentada transforma essa garantia em um instituto que, muitas vezes, perde seu propósito de promover a eficiência e o mérito, servindo apenas como escudo contra a responsabilização e a renovação funcional.

Na prática, a avaliação periódica de desempenho tornou-se um dispositivo constitucional em desuso. Sua aplicação ocorre de forma isolada e despadronizada, sem critérios objetivos e sem uniformidade entre os entes federativos. Esse descompasso entre o texto constitucional e a realidade administrativa gera prejuízos expressivos à gestão pública, pois impede que se identifiquem e corrijam deficiências no desempenho funcional dos servidores, perpetuando quadros de ineficiência e comprometendo a entrega de serviços públicos de qualidade à sociedade.

Além disso, a inexistência de um modelo nacional de avaliação conduz à adoção de alternativas precárias, como a utilização do processo administrativo disciplinar (PAD) para destituir servidores por insuficiência de desempenho, um expediente que, embora juridicamente aceitável, não substitui o caráter técnico e preventivo da avaliação periódica. Tal distorção demonstra o quanto a falta de regulamentação acaba desviando a finalidade do instituto e mantendo uma estrutura de gestão baseada mais na punição do que na melhoria contínua do desempenho funcional.

Portanto, é urgente que o legislador brasileiro promova a regulamentação da avaliação periódica de desempenho por meio de lei complementar, conferindo-lhe aplicabilidade prática, segurança jurídica e eficácia administrativa. Essa

regulamentação deve se basear em critérios objetivos, mensuráveis e transparentes, garantindo o contraditório e a ampla defesa, de modo que o instituto se consolide como ferramenta legítima de valorização dos bons servidores e de correção dos desvios que comprometem a eficiência.

A efetivação desse mecanismo não deve ser vista apenas como cumprimento formal de um mandamento constitucional, mas como medida indispensável para resgatar a credibilidade da administração pública e promover uma cultura de resultados, comprometimento e responsabilidade. Ao transformar a avaliação de desempenho em instrumento ativo de gestão, o Estado estará não apenas fortalecendo sua estrutura funcional, mas reafirmando o compromisso com o princípio da eficiência e com o interesse público.

Em síntese, enquanto a estabilidade continua a ser um pilar essencial de proteção contra a ingerência política e o arbítrio administrativo, sua plena efetividade depende da existência de um sistema avaliativo contínuo e funcional. A ausência dessa regulamentação mantém o serviço público refém de uma lógica ultrapassada, onde a avaliação existe apenas no papel, mas não na prática. Assim, perpetua-se um cenário em que a eficiência é um ideal proclamado, mas raramente experimentado uma promessa constitucional que, sem ação legislativa concreta, segue relegada ao desuso e à inércia administrativa.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 out. 2025.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.
- ROSSI, Licínia. **Manual de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.