

A reestruturação de carreiras em face dos princípios da eficiência e do concurso público

Carlos Gustavo Silva Rodrigues*

SUMÁRIO: 1.Introdução.2.Princípio da eficiência.3.Princípio do concurso público.4.Princípio da unidade: eficiência versus concurso públicos. 5.Conclusões.6.Referências bibliográficas.

1.INTRODUÇÃO

A Constituição Federal, no Título III, Capítulo VII, Artigo 37, trata dos princípios aplicados à Administração Pública:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação previa em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (BRASIL, 2005, p. 41)

Atualmente, são comuns as discussões sobre a reestruturação de carreiras, vislumbrando maior eficiência da Administração. Ocorre que, muitas vezes, o Administrador se depara com questionamentos acerca da constitucionalidade destas reestruturações em face da exigência do concurso público.

Ademais, é certo que, no constitucionalismo moderno, os princípios constitucionais deixaram de ser meras diretrizes axiológicas para serem consagrados como verdadeiras normas jurídicas, vinculando o Administrador e permitindo o controle jurisdicional dos seus atos em face dessas normas constitucionais.

Neste contexto, procuraremos, por meio de investigação doutrinária e jurisprudencial, delinear os contornos e alcance dos princípios da eficiência e do concurso público, estabelecendo uma relação entre eles, considerando o postulado da unidade da constituição, a fim de responder a seguinte questão: a reestruturação de carreiras, como forma de imprimir maior eficiência à Administração, é inconstitucional em face da exigência do concurso público?

Assim, este trabalho está dividido em três partes: inicialmente vamos discorrer sobre o princípio da eficiência na administração pública; em segundo, trataremos do princípio do concurso público; depois, sobre a aplicação de ambos em face do princípio da unidade da Constituição. Ao final, apresentamos nossas conclusões como síntese do que foi exposto.

2.PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

A idéia de eficiência encontra-se cristalizada na sociedade, que já não aceita a manutenção de uma estrutura que não atenda à suas necessidades. Este valor ganhou normatividade por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998 (VETTORATO, 2003, p. 1). Esta emenda não trouxe uma inovação do ponto de vista dos princípios inerentes à Administração Pública, mas somente explicitou no *caput* do art. 37 uma norma até então implícita (SERESUELA, 2002, p. 10).

Tratando do tema, Hely Lopes Meirelles fala sobre a eficiência como um dos deveres da Administração:

O *Dever de eficiência* é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (MEIRELLES, 1997, p. 90).

Este conceito traz uma idéia da eficiência administrativa; contudo, parece restringir ao modo de agir do servidor na execução de suas tarefas, quando, na verdade, assume dimensões maiores, alcançando também a organização, a estruturação e a disciplina da Administração. Neste sentido, diz Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao **modo de atuação do agente público**, do qual se espeta o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao **modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO, 2003, p. 83).

No mesmo sentido, porém, com maior amplitude, observa Ubirajara Costodio (citado por VETTORATO, 2003, p. 4):

Do exposto até aqui, indentifica-se no princípio constitucional da eficiência três idéias: prestabilidade, presteza e economicidade. Prestabilidade, pois o atendimento

prestado pela Administração Pública deve ser útil ao cidadão. Presteza porque os agentes públicos devem atender o cidadão com rapidez. Economicidade porquanto a satisfação do cidadão deve ser alcançada do modo menos oneroso possível ao Erário público. Tais características dizem respeito quer aos procedimentos (presteza, economicidade), quer aos resultados (prestabilidade), centrados na relação Administração Pública/cidadão.

Ocorre que há também outra espécie de situação a ser considerada quanto à Administração e que não engloba diretamente os cidadãos. Trata-se das relações funcionais internas mantidas entre os agentes administrativos, sob o regime hierárquico. Nesses casos, é fundamental que os agentes que exerçam posições de chefia estabeleçam programas de qualidade de gestão, definição de metas e resultados, enfim, critérios objetivos para cobrar de seus subordinados, eficiência nas relações funcionais internas dependerá a eficiência no relacionamento Administração Pública/cidadão.

Observando esses dois aspectos (interno e externo) da eficiência na Administração Pública, então, poder-se-ia enunciar o conteúdo jurídico do princípio da eficiência nos seguintes termos: **a Administração Pública deve atender o cidadão na exata medida da necessidade deste com agilidade, mediante adequada organização interna e ótimo aproveitamento dos recursos disponíveis.** (grifo nosso)

Segundo José Afonso da Silva (citado por VETTORATO, 2003, p. 4), a Administração é atingida "pelo melhor emprego dos recursos e meios (**humanos, materiais e institucionais**), para melhor satisfazer às necessidades coletivas num regime de igualdade de usuário" (grifo nosso).

Vemos, pois, que o princípio da eficiência abarca tanto a eficiência na prestação dos serviços como a eficiência na organização e aproveitamento dos recursos, inclusive os humanos. Em qualquer caso, podemos observar, ainda, que a eficiência é dirigida ao alcance do bem comum, ou seja, ao atendimento das necessidades da sociedade.

3.PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO

O princípio do concurso público está expresso, conforme expomos linhas atrás, no inciso II, do art. 37, da Constituição Federal. Este princípio foi admitido em sede constitucional desde de 1934, contudo, com a Constituição de 1988 é que se consolidou como norma eficaz. Neste sentido, Marcos Luiz da Silva assevera:

A Constituição de 1934 já acolhia tal princípio, que era, no entanto, totalmente olvidado pela nossa classe política e pelos administradores públicos, que atuavam como verdadeiros representantes de uma classe política pouco interessada em defender o interesse público e mais preocupada com em defender interesses privados. Foi com a Constituição de 88, chamada de "cidadã" por Ulisses Guimarães, que o cumprimento de tal princípio passou para a ordem do dia, como forma de oportunizar a todos o acesso a esses cargos, além de garantir à administração a aquisição de profissionais que detenham as condições mínimas de exercício de funções públicas, como forma de alcançar-se uma máquina administrativa eficiente e pronta a responder os reclamos da sociedade. (SILVA, 2005, p. 3)

Para Marcos Luiz da Silva (SILVA, 2005, p. 3) o concurso público, ainda que sujeito à falhas, é o meio mais adequado para aferir a capacidade técnica do candidato ao cargo público, proporcionando igualdade de chances aos interessados.

O Supremo Tribunal Federal não tem admitido o provimento de cargos públicos senão pela via do concurso público. Assim, dispõe sua Súmula nº 685: "é inconstitucional toda modalidade de provimento de que propicie ao servidor investi-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que **não integra a carreira na qual anteriormente investido**"(grifo nosso).

Depreende-se das posições doutrinárias e jurisprudencial que o concurso público, embora não seja perfeito, é o meio adequado ao provimento de cargos públicos, assegurando ampla concorrência e afastando, ou mitigando, a influência política no recrutamento de pessoal.

Por outro lado, a própria doutrina e o STF admitem casos em que a reestruturação de carreiras com o deslocamento de cargos pode ocorrer. Neste sentido, é importante a observação de Celso Antônio Bandeira de Mello (MELLO, 1998, p. 161):

O que a Lei Magna visou com os princípios da acessibilidade e do concurso público foi, de um lado, a ensejar a todos iguais oportunidades de disputar cargos ou empregos na Administração. De outro, propôs-se a impedir tanto o ingresso sem concurso, ressalvadas as exceções previstas na Constituição, quanto obstar a que o servidor habilitado por concurso para cargo ou emprego de determinada natureza viesse depois ser agraciado com cargo ou emprego permanente de **outra natureza**, pois esta seria uma forma de fraudar a razão de ser do concurso público.

Sendo estes os objetivos evidentes dos princípios da acessibilidade e do concurso público, entende-se que **não é exigível concurso público para a elevação na carreira** ou nas linhas de ascensão funcional preestabelecidas se alguém já é funcionário ou empregado, **desde de que tal elevação se processe para cargos ou empregos da mesma natureza** daquele para o qual o servidor haja prestado o seu concurso de ingresso. Esta elevação, pois, poderá ser feita por critérios de merecimento ou antiguidade ou concursos internos entre os servidores. (grifo nosso)

Já o STF, ao julgar ADIn nº 2.713/DF, apontou na mesma direção. Transcrevemos a ementa:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 11 E PARÁGRAFOS DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 43, DE 25.06.2002, CONVERTIDA NA LEI Nº 10.549, DE 13.11.2002. **TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS DE ASSISTENTE JURÍDICO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EM CARGOS DE ADVOGADO DA UNIÃO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 131, CAPUT; 62, § 1º, III; 37, II E 131, § 2º, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. [...] Rejeição, ademais, da alegação de violação ao princípio do concurso público (CF, arts. 37, II e 131, § 2º). É que a análise do regime normativo das carreiras da AGU em exame apontam para uma racionalização, no âmbito da AGU, do desempenho de seu papel constitucional por meio de uma **completa identidade substancial entre os cargos em exame**, verificada a compatibilidade funcional e remuneratória, além da equivalência dos requisitos exigidos em concurso. Precedente: ADI nº 1.591, Rel. Min. Octavio Gallotti. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (grifo nosso)**

No precedente citado no julgado acima, ADIn nº 1.591/RS, aquela corte decidiu:

EMENTA: Unificação, pela Lei Complementar nº 10.933-97, do Rio Grande do Sul, em nova carreira de Agente Fiscal do Tesouro, das duas, preexistentes, de Auditor de Finanças Públicas e de Fiscal de Tributos Estaduais. **Assertiva de preterição da exigência de concurso público rejeitada em face da afinidade de atribuições das categorias em questão**, consolidada por legislação anterior à Constituição de 1988. Ação direta julgada, por maioria, improcedente.

Em suma, podemos inferir dos posicionamentos da doutrina e da jurisprudência que a regra para provimento de cargos públicos é a do concurso, mas esta regra é mitigada em situações especiais, como é o caso da reestruturação de cargos, com o aproveitamento dos atuais servidores, quando os cargos originais pertençam a carreiras que guardem afinidade de atribuições.

4.PRINCÍPIO DA UNIDADE: EFICIÊNCIA *versus* CONCURSO PÚBLICO

O princípio da unidade, ou postulado da unidade, como preferem alguns autores, é um princípio de interpretação da Constituição segundo o qual não pode haver antinomias no texto constitucional, sendo as existentes consideradas apenas aparentes (SÁ 2004, 4). Celso Ribeiro de Bastos (1998, 67), acerca do princípio em comento, leciona:

Outrossim, o caráter sintético das Constituições eleva o nível de abstração de suas proposições, expressando as idéias matrizes da consciência jurídica nacional.

O efeito imediato desse fenômeno é o sentido de maior unidade de que se reveste a Constituição, este fator, por sua vez, contra-indica uma interpretação isolada dos institutos, figuras e mandamentos dos seus diversos tipos de capítulos.

Destarte, a Carta Magna deve ser interpretada em seu conjunto, devendo o interprete harmonizar as tensões existentes entres as normas constitucionais.

Por outro lado, a unidade constitucional induz a uma concordância prática entre os princípios consagrados pela Carta Magna. A concordância prática é uma tentativa de se conciliar a aplicabilidade, no máximo possível, de dois princípios constitucionais incidentes num mesmo substrato fático (SÁ, 2004, p. 8).

Trazendo a discussão para um campo mais específico, objeto do presente estudo, nos casos de reestruturação de carreiras podemos partir da idéia de que existe, em tese, um conflito entre o princípio da eficiência e o princípio do concurso público.

Conforme salientemos, a eficiência administrativa alcança não só o modo de atuação do agente público, mas também o modo de organização, estruturação interna e disciplina da Administração. Assim, a Administração será eficiente quando atender as necessidades da sociedade, mediante a adequada organização interna e o ótimo aproveitamento dos recursos disponíveis, inclusive humanos.

Vimos, do mesmo modo, que tanto a doutrina quanto a jurisprudência consideram o concurso público como o meio adequado ao provimento de cargos públicos, sobretudo, por garantir igualdade de condições entre os concorrentes. E, ainda, que a reestruturação de carreiras com o deslocamento de cargos pode ocorrer, nos casos em que os cargos originais pertençam a uma mesma carreira e guardem afinidade de atribuições.

A reestruturação de uma carreira está inserida numa melhor adequação da organização interna. Por outro lado, quando há o aproveitamento dos atuais ocupantes dos cargos originários, a Administração, dentro do espírito de eficiência, deve procurar o melhor aproveitamento dos recursos humanos à sua disposição. Portanto, é imperioso admitir que a reestruturação está acobertada pelo princípio da eficiência.

Aqueles que se opõem à reestruturação poderão argumentar que este aproveitamento traz prejuízos à sociedade, por que não permitir, em princípio, a ampla concorrência. Ora, ambos os princípios, eficiência e concurso público, estão orientados ao atendimento das necessidades da sociedade. E esta sociedade não está restrita àqueles que pretendem disputar um cargo público. Seu alcance é mais amplo, engloba os destinatários diretos e indiretos dos serviços públicos, os próprios servidores, a racionalização dos

recursos, entre outros. Portanto, a reestruturação de uma carreira não afronta a Constituição quando traz benefícios para a sociedade, dentro de uma visão global.

Admitimos, todavia, que devemos buscar uma concordância prática entre os princípios da eficiência e do concurso público. Nesta linha, não pode o Administrador, com o argumento de estar perseguindo a eficiência, descumprir a lei, inclusive a Lei Maior. Interessa-nos aqui o primado do concurso público, de forma que a reestruturação deve está em convergência com este princípio.

A reestruturação de carreiras, dessa forma, como medida de racionalização da Administração, é válida quando estiver em consonância com o princípio do concurso público, sendo constitucional ainda o aproveitamento dos atuais ocupantes dos cargos originários, providos por concurso, quando se tratar de cargos de uma mesma carreira e com identidade atribuições, conforme entendimento consagrado pela doutrina e jurisprudência da Corte Constitucional.

5.CONCLUSÕES

Como síntese do que foi exposto no presente estudo, podemos extrair as seguintes conclusões:

1. A Administração será eficiente quando atender as necessidades da sociedade, mediante a adequada organização interna e o ótimo aproveitamento dos recursos disponíveis, inclusive os recursos humanos;
2. Embora não seja imune a falhas, o concurso público é o meio adequado para o provimento de cargos públicos;
3. Ao tratar de reestruturação de carreiras, a doutrina e a jurisprudência admitem a mitigação do princípio do concurso público em casos especiais;

4. O intérprete deve buscar um sentido que assegure maior unidade à Constituição, bem como procurar uma concordância prática ao aplicar os princípios constitucionais, aparentemente em conflito;

5. A sociedade deve ser considerada dentro de uma visão global, como um todo, e não restrita aos potenciais candidatos a um cargo público, para se pesar as vantagens e desvantagens da reestruturação de carreiras;

6. A reestruturação de carreiras é válida perante a Constituição, como medida de racionalização da Administração;

7. É constitucional o aproveitamento dos atuais ocupantes dos cargos originários, providos por concurso, quando pertencerem à mesma carreira e guardem afinidade de atribuições.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 19^a ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 37^a ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL. STF. ADI nº 1591/RS. Relator: Min. Octávio Gallotti. Data do julgamento: 19 ago. 1998. DJ de 30 jun. 2000, p. 38.

BRASIL. STF. ADI nº 2713/DF. Relator: Min. Ellen Gracie. Data do julgamento: 18 dez. 2002. DJ de 03 mar. 2003, p. 33.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 16^a ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SÁ, Christian de. *Limitando o limite*. Jus Navegandi, Teresina, ano 8, n. 414, 25 ago. 2004. Disponível em: . Acesso em 26 jul. 2006.

SERESUELA, Nívea Carolina de Holanda. *Princípios constitucionais da Administração Pública*. Jus Navegandi, Teresina, ano 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: . Acesso em 26 jul. 2006.

SILVA, Marco Luiz da. *Transposição de cargos na Administração Pública*. Jus Navegandi, Teresina, ano 9, n. 651, 20 abr. 2005. Disponível em: . Acesso em 26 jul. 2006.

VETTORATO, Gustavo. *O conceito jurídico do princípio da eficiência da Administração Pública: diferenças com os princípios do com administrador, razoabilidade e moralidade*. Jus Navegandi, Teresina, ano 8, n. 176, 29 dez. 2003. Disponível em: . Acesso em 26 jul. 2006.

* Carlos Gustavo Silva Rodrigues - Agente Fiscal.Tributário do DF.Graduado em Direito pelo UniCEUB.Pós-graduado em Direito Tributário Aplicado à Gestão Pública.

Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11371>

Acesso em: 11 de junho de 2008.

