Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

Larissa Melo de Souza Abreu

ANÁLISE HISTÓRICA DOS CARGOS EM COMISSÃO NO BRASIL

Brasília, 2014.

Larissa Melo de Souza Abreu

ANÁLISE HISTÓRIA DOS CARGOS EM COMISSÃO NO BRASIL

Monografia apresentada como pré-requisito para obtenção do título de bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília.

Orientador: Paulo Afonso Francisco de Carvalho.

Brasília, 2014.

ANÁLISE HISTÓRICA DOS CARGOS EM COMISSÃO NO BRASIL

Monografia apresentada como pré-requisito para obtenção do título de bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília.

PROFESSOR PAULO AFONSO FRANCISCO DE CARVALHO

Universidade de Brasília

PROFESSOR CARLOS BATISTA

Universidade de Brasília

Brasília, 2014.

DEDICATÓRIA

A ela, minha maior saudade.

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é analisar a Administração Pública brasileira no contexto atual no que diz respeito aos cargos públicos e à forma como são acessados. Sabe-se que existe uma quantidade alta de cargos em comissão no governo atualmente e que esses cargos são de livre nomeação e exoneração pela autoridade competente. Fazendo uma análise do histórico da administração pública e dos cargos públicos ao longo da história do Brasil, tentaremos alcançar as causas de esse tipo de cargo ainda existir, levando em consideração que estamos em uma era de luta contra problemas como nepotismo e corrupção e busca da impessoalidade no governo.

Palavras-chave: administração pública, cargo em comissão, patrimonialismo, corrupção.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 6
2. HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA 7
2.1 Definição 7
2.2 Histórico 8
3. OS CARGOS PÚBLICOS 11
4. LEGISLAÇÃO E DOUTRINA ATUAL 15
5. 1 Análise dos dados 19
6. O CARGO EM COMISSÃO E A HERANÇA PATRIMONIALISTA 21
7. CONCLUSÃO 27
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 28

1. INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira é formada por cargos públicos, em sua maioria, ocupados por servidores efetivos, que ingressaram no sistema por meio do mecanismo do concurso público. Outros cargos são ocupados por agentes políticos, eleitos pelo povo ou que auxiliam na governabilidade do eleito, como Ministros de Estado em relação ao Presidente da República. Porém, alguns cargos, os cargos em comissão, podem ser acessados por qualquer pessoa sem processo seletivo e sem eleição.

A Constituição Federal prevê que isso aconteça e especifica quais são os casos: em caso de situação emergencial em que seja inviável a realização de concurso e para cargos de direção, chefia e assessoramento. Parece inconcebível que seja possível nomear pessoas sem critério de aptidão ou experiência para cargos tão importantes para a administração, porém a legislação brasileira permite.

Para elucidar essa situação, será feito um histórico da administração pública brasileira desde o seu início, no fim do século de XIX, abordando também os cargos públicos e sua evolução sociológica e política. Serão apresentados, ainda, dados atuais de órgãos públicos brasileiros sobre sua composição em termos de servidores efetivos e servidores sem vínculo com a Administração, além de bibliografia pertinente com a questão levantada.

A intenção é apresentar o porquê de este tipo de cargo ainda existir, a base jurídica que sustenta sua permanência e os motivos pelos quais eles devem ser extintos. Os casos de corrupção e nepotismo relacionado a cargos em comissão são frequentes no cenário político brasileiro e a extinção desse tipo de cargo pode ser a solução. Serão apresentados argumentos para que essa medida seja tomada em benefício da Administração e da população brasileira.

2. HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

2.1 Definição

Com o fim de obter um contexto amplo e favorável ao entendimento das questões a serem apresentadas, é preciso que se explique a origem da administração pública como a conhecemos hoje, o panorama histórico em que surgiu e o significado de administração em sentido estrito e amplo, tendo em vista que é neste fundo que se inserem os cargos e agentes públicos os quais iremos estudar.

A palavra "administração", segundo a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p. 48) possui duas origens: "Para uns, vem de ad (preposição) mais ministro, as, are (verbo), que significa servir, executar; para outros, vem de ad manus trahere, que envolve a ideia de direção ou gestão. Nas duas hipóteses há o sentido de relação de subordinação, de hierarquia". Assim, administração não significa apenas executar tarefas, mas também planejá-las. As duas ações ocorrem seguindo orientação externa e buscando uma finalidade a ser atingida, independentemente de organização pública ou privada.

O foco da pesquisa, a administração pública, possui dois sentidos, subjetivo e objetivo, como explica Di Pietro (2010, p. 49):

> a) "Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que triparte a atividade estatal: a função administrativa;
> b) Em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, o Poder Executivo."

Aqui Di Pietro faz menção à Teoria da Separação ou Tripartição de Poderes, desenvolvida por Charles de Montesquieu na obra "O Espírito das Leis" de 1748. A teoria versa que o governo deve se dividir em três poderes: executivo, legislativo e judiciário. Cada um deve exercer suas funções típicas e atipicamente exerce funções dos outros, assim os três se equilibram e dão mais estabilidade política ao Estado. O Poder Executivo tipicamente cumpre a função de administração do Estado e estabelecimento da organização

e regras de estrutura, mas os outros Poderes também administram. Tipicamente o Poder Legislativo elabora as leis e o Poder Judiciário julga. Exemplos de função atípica: quando o Congresso Nacional julga crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente da República ou quando o Presidente edita leis ou medidas provisórias, iniciando o processo legislativo.

2.2 Histórico

A administração de modo geral possui uma história longa e de evolução lenta. Somente no princípio do século XX, com as mudanças proporcionadas pela Revolução Industrial no mundo inteiro, a administração começou a adquirir as características que possui hoje. Com o advento de novidades tais como o aço, a eletricidade e as fábricas, as mudanças econômicas foram significativas e refletiram também na ordem social e política. Segundo Idalberto Chiavenato (2003, p. 30): "nos dias de hoje a sociedade típica dos países desenvolvidos é uma sociedade pluralista de organizações, na qual a maior parte das obrigações sociais [...] é confiada a organizações [...] que precisam ser administradas para que se tornem eficientes e eficazes". As relações humanas, em todas as esferas, tornaram-se mais rápidas e exigem da administração, seja de organizações públicas ou privadas, uma estrutura voltada para a tomada de decisões rápida e que obtenha o melhor resultado possível. Além da esfera econômica, o pensamento administrativo sofreu influência significativa da organização eclesiástica da Igreja Católica e da organização militar, além de pensadores e filósofos (CHIAVENATO, 2003).

No Brasil, o século XX foi marcado por reformas administrativas e tentativas de se chegar ao "modelo ideal" de máquina pública. Após o golpe de Estado em 1937, foi instaurado no Brasil um regime político autoritário governado por Getúlio Vargas, o chamado Estado Novo. No mesmo ano, foi outorgada uma nova Constituição, conhecida como "Polaca", a qual trouxe em seu artigo 67 a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. O Decreto-Lei 579/38, que regulamentou o referido artigo, descreveu o rol de atribuições do DASP, que envolviam realizar estudo das repartições e estabelecimentos públicos com o fim de torná-los mais eficientes e econômicos, organizar proposta orçamentária do Presidente da República a ser enviada à Câmara dos Deputados,

auxiliar o Presidente no exame dos projetos de lei submetidos a sanção etc[1]. Dessa forma, o DASP funcionava como uma espécie de órgão de assessoria do Presidente, mas não se limitou a isso. A criação desse órgão refletiu uma tentativa de desenvolvimento de um modelo de gestão racional, baseado no rigor e na impessoalidade, esta que hoje é princípio expresso na Constituição Federal de 1988. Esse período marcou o início da burocratização do serviço público brasileiro. Além dessas atribuições, cabia ao DASP "selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura; [...] promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União" (Decreto-Lei 579/38, art. 2º, d). Apesar dessa tentativa de valorização do mérito e do concurso público, não houve sucesso em romper totalmente com o modelo vigente.

A gestão reformista de Vargas trouxe mudanças significativas e obteve sucesso em várias questões de recursos humanos, além de expandir o governo com a criação de novas funções e novas agências administrativas. Contudo, o excesso de formalismo não foi bem aceito e o DASP perdeu prestígio (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, p. 18-19). É preciso esclarecer que o modelo burocrático surgiu como uma forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo. O patrimonialismo é característica de um Estado em que não há fronteiras definidas entre o público e o privado. Foi muito forte nos governos absolutistas europeus em que monarcas não faziam distinção entre renda pessoal e renda do governo, atendendo a interesses próprios em detrimento de seus súditos. As colônias dos países europeus que tinham essa tradição acabaram herdando a característica, em maior ou menor grau, como o Brasil. Portanto, a racionalização da administração pública na Era Vargas buscou impedir que os interesses pessoais prevalecessem no aparelho estatal e prejudicassem a máxima eficiência que tanto era necessária nos novos tempos.

A partir das décadas de 1950 e 1960 ficou latente a necessidade de modernizar o aparato burocrático – o excesso de formalismo tornou os processos mais lentos – e, para isso, foi instituída em 1964 a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa. Esse período de reformas ficou marcado pela forte descentralização administrativa, que significou dividir as atividades estatais delegando-as a entidades de direito público com personalidade jurídica própria. Essas entidades são as autarquias, as fundações públicas, as

[1] Decreto-lei 579, de 30 de julho de 1938

empresas públicas e as sociedades de economia mista. O objetivo da descentralização é obter maior dinamismo operacional, "desafogando" as atribuições do Estado. Após esse período, muitas tentativas de reforma ocorreram, nenhuma obtendo sucesso significativo.

Em 1995, foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado para "estabelecer as condições para que o governo possa aumentar sua governança" (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, p. 11). Foi formulado o Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado visando à transição do modelo burocrático de administração para o modelo gerencial. O modelo gerencial determina que o Estado abandone o papel essencial de prestador de serviços e se torne fundamentalmente regulador e controlador das atividades. O foco é a obtenção de resultados por meio do melhor atendimento possível ao cidadão e atuação do Estado de forma direta somente no que lhe for estratégico e exclusivo, de acordo com a Constituição.

3. OS CARGOS PÚBLICOS

Separar a história da administração pública brasileira da história dos cargos públicos no Brasil é proposital para dar destaque aos dados mais importantes sem que se percam em uma narrativa contextual. Assim, será feito agora um histórico dos cargos públicos no Brasil, porém é preciso lembrar que os períodos de tempo não coincidem. A Administração Pública como a conhecemos hoje teve início no fim do século XIX e início do século XX como efeito da Revolução Industrial. Já os cargos públicos existem há séculos, remontando à Grécia Antiga e, no caso do Brasil, ao período colonial.

O período colonial no Brasil se inicia com o descobrimento e início do povoamento pelo portugueses, em 1500, e se estende até 1815, com a elevação do Brasil a Reino Unido a Portugal. Por mais de trezentos anos a economia baseou-se na exportação de pau-brasil e cana-de-açúcar, além de ser pautada no latifúndio e na utilização de mão de obra escrava. A organização política foi fruto da organização econômica montada pelos portugueses. Segundo Raymundo Faoro, durante esse tempo, os cargos públicos eram abundantes e não havia critério para serem escolhidos os ocupantes a não ser o interesse pessoal. Esse e outros fatores citados em sua obra são sinais do patrimonialismo logo no início da História do Brasil. Faoro completa:

> "O patrimônio do soberano se converte, gradativamente, no Estado, gerido por um estamento, cada vez mais burocrático. No agente público – o agente com investidura e regimento e o agente por delegação – pulsa a centralização, só ela capaz de mobilizar recursos e executar a política comercial. O funcionário é o outro do rei, um outro eu muitas vezes extraviado da fonte de seu poder" (2001, p. 199)

Assim, o funcionário público, como a máquina administrativa, é uma extensão do monarca. O patrimônio público faz parte do patrimônio do rei e ele o utiliza da forma que o convier, assim como os empregados. "O funcionário será apenas a sombra real" (FAORO, 2001, p.199). Ainda de acordo com o trecho destacado acima, existiam na colônia dois tipos de cargos públicos: o do funcionário público oriundo da corte, com investidura e regimento; e aquele por delegação, ou seja, de livre provimento e nomeação pelo rei. O sistema de "favores" ainda seria muito recorrente na administração pública brasileira,

como diz Faoro: “A objetividade, a impessoalidade das relações entre súdito e autoridade, com os vínculos racionais de competências limitadas e controles hierárquicos, será obra do futuro”. Além disso, Faoro comenta que dificilmente o valor do pagamento dos funcionários remunerados era reajustado, o que contribuía para os altos índices de corrupção. Os tributos pagos pelos contribuintes no Brasil iam diretamente para a Coroa portuguesa ou perdiam-se no caminho (FAORO, 2001, p. 203). A corrupção também era alimentada pela falta de comprometimento com a função pública, já que a grande vantagem de se ocupar uma posição como essa era por prestígio e privilégios sociais, nunca uma vontade de realizar mudanças ou melhorar os serviços públicos. Entre as condições para se exercer um cargo público estava a nobreza – “homem fidalgo, de limpo sangue” ou de “boa linhagem” (Ordenações Filipinas, L. I, tít. I e II apud FAORO). Essa era também a exigência para vereadores, mas, segundo Faoro, era muitas vezes ignorada. Mais tarde a venda de cargos públicos passou a ser comum e um negócio rentável, “banalizando” a ocupação dos cargos.

A vinda da família real para o Brasil em 1808 iniciou uma era de gastos, esbanjamento e desperdício. Os cargos eram distribuídos livremente entre os membros da corte com salários altos e pouca função de fato. “Tudo fluía ao aparelho de sucção da corte – o cancro roedor da vitalidade econômica do país [...] ela acudia aos seus dependentes imediatos não só com mesadas e cargos rendosos, mas até com rações diárias de víveres, as quais não eram desdenhadas mesmo por pessoas bastante ricas” (FAORO, 2001, p. 299). Ainda segundo Faoro, o reinado de D. Pedro I após a proclamação da independência trouxe uma corte ainda mais numerosa e custosa do que a portuguesa. Começam a surgir nesse ponto as elites agrárias que serão protagonistas da história do país no futuro.

A Constituição Política do Império do Brasil de 1824 previa a ocupação dos cargos públicos civis, políticos ou militares por qualquer cidadão, sem especificar a forma de seleção desses ocupantes nem se haveria algum tipo de seleção. Isso se dava porque era atribuição do Imperador, em exercício do Poder Moderador instituído por ele mesmo, prover os empregos civis e políticos. A Constituição de 1891, a primeira da era republicana, estabeleceu como competência privativa do Congresso Nacional criar e suprimir cargos, empregos e funções públicas federais, fixar atribuições e estipular vencimentos. A Constituição também vedou a acumulação de cargos remunerados, o que demonstra alguma preocupação do legislador na forma de acesso a esses cargos, que

continuaram sendo providos pelo chefe do executivo, agora Presidente da República. Não havia mecanismo de controle de acesso ou preocupação com impessoalidade na escolha dos ocupantes dos cargos.

A República Velha foi marcada pelo claro favorecimento das elites regionais nas relações políticas por todo o país. Revezavam-se na presidência governantes de Minas Gerais e São Paulo, estados dominantes na economia pela produção de café e criação de gado. Era a chamada "política do café com leite". Além disso, o coronelismo era imperativo. Os coronéis eram líderes locais, não ligados diretamente ao Estado, que usavam de sua influência para eleger os representantes que lhes conviessem, geralmente utilizando de ameaça e intimidação. O momento político foi marcado por fraudes eleitorais, desorganização e mandonismo generalizados (LEAL, 1997, p. 254).

O grande avanço em controle de acesso ao serviço público só ocorreu com a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, durante o Estado Novo de Getúlio Vargas. Como já mencionado, esse período marcou a racionalização da administração pública e a tentativa de torná-la mais eficiente e o mais livre possível de corrupção por meio da impessoalidade. Assim, o referido texto constitucional foi o primeiro a estabelecer mecanismo imparcial para provimento de cargos públicos, o concurso público:

> Art. 156 – O Poder Legislativo organizará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo aos seguintes preceitos desde já em vigor:
>
> [...]
>
> b) A primeira investidura nos cargos de carreira far-se-á mediante concurso de provas e títulos;

De acordo com a Constituição de 1934, o concurso só era exigível para casos e específicos e para cargos organizados em carreira. No caso de cargos em carreira, o concurso era necessário apenas para o primeiro cargo, os outros seriam alcançados por promoção. A Constituição de 1937 estabeleceu o mecanismo da promoção como forma de aprimoramento do serviço e estímulo aos servidores para que façam um bom trabalho e consigam a promoção por meio de cursos de aperfeiçoamento, mas dentro da mesma carreira.

Apesar das turbulências políticas e sociais que marcaram a Era Vargas na história do Brasil, os dois novos textos constitucionais que se seguiram não fizeram alteração nas formas de provimento de cargos públicos: a Constituição de 1937 e a de 1946. Em 1967, uma nova Constituição foi promulgada durante o regime militar modificando as regras. A partir dessa Carta, o concurso público seria obrigatório para todos os cargos públicos, inclusive de provimento derivado, exceto cargos em comissão, que continuariam de livre nomeação e exoneração pela autoridade competente (Art. 95, § 1º e 2º). Contudo, a medida durou apenas dois anos até que a Emenda Constitucional nº 1/69, também conhecida como "Constituição de 1969" retornasse ao disposto anteriormente, isto é, novamente o concurso público só seria exigência para primeira investidura, não mais para provimento derivado. Isso aconteceu porque a organização de algumas carreiras foi inviabilizada pela exigência do concurso público.

Finalmente, após os 21 anos de ditadura militar, foi promulgada a Constituição de 1988 (Constituição Cidadã), que determinou:

> "Art. 36 A administração pública federal direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:
>
> I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei;
>
> II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;"

A Constituição de 1988 teve como principal objetivo consertar os exageros cometidos durante o regime militar. Um deles foi a brecha no texto constitucional que dava margem para se criar cargo público por lei para cuja investidura não fosse necessário o concurso público. Assim, de acordo com a legislação atual, o concurso público é obrigatório para investidura em todos os cargos e empregos públicos. A única exceção é para cargos em comissão.

4. LEGISLAÇÃO E DOUTRINA ATUAL

Os agentes públicos são divididos atualmente em quatro categorias: agentes políticos, servidores públicos, militares e particulares em colaboração com o Poder Público. De acordo com Celso Antonio Bandeira de Mello (2008, p. 245 apud DI PIETRO, 2010, p. 512), os agentes políticos são aqueles estruturais à organização política do país, sendo eles o Presidente da República, Ministros de Estado, Governadores, Secretários de Estado, Prefeitos, Vereadores, Senadores e Deputados.

Os servidores públicos compreendem servidores estatutários, regidos pela lei 8.112/90 e ocupantes de cargo público; os empregados públicos – contratados sob regime celetista e ocupantes de emprego público; e os servidores temporários que, contratados por tempo determinado, não possuem vínculo e exercem função pública. Os militares obedecem regime jurídico próprio e até 1998 estavam incluídos na categoria de servidores públicos, ocupando cargo público. Os particulares em colaboração com o Poder Público podem fazê-lo por delegação, requisição ou como gestores de negócio (DI PIETRO, 2010, p. 513-518).

A diferença básica entre cargo e emprego público é que este é regido pela legislação trabalhista e aquele pelo regime estatutário. Já a função pública, de acordo com a Constituição vigente, abarca dois tipos de situação, a saber:

> 1. "A função exercida por servidores contratados temporariamente com base no artigo 37, IX, para a qual não se exige, necessariamente, concurso público, porque, às vezes, a própria urgência da contratação é incompatível com a demora do procedimento; [...];
> 2. As funções de natureza permanente, correspondentes a chefia, direção, assessoramento ou outro tipo de atividade para a qual o legislador não crie o cargo respectivo; em geral, são funções de confiança, de livre provimento e exoneração; a elas se refere o art. 37, V, ao determinar, com a redação da Emenda Constitucional nº 19, que 'as funções de confiança serão exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento" (DI PIETRO, p. 520).

De acordo com a autora, a explicação para se exigir concurso público apenas para cargos ou empregos é exatamente a do trecho acima. A função pública existe para atender

necessidade urgente, em que seria inviável aplicar concurso público em virtude da demora do processo, ou para funções de confiança.

5. DADOS ATUAIS

Na pesquisa por dados atuais sobre o número de ocupantes de cargos em comissão, a primeira fonte de pesquisa foi o Portal da Transparência[2]. A intenção é levantar dados sobre a quantidade de ocupantes de cargos comissionados que não são servidores de carreira, ou seja, não chegaram a essa posição passando pela etapa do concurso público. Porém, essa informação não estava disponível. No Portal só é possível acessar o número de ocupantes de cargos ou funções de confiança e estes, como vimos, são ocupados exclusivamente por servidores efetivos.

Os dados a seguir foram retirados dos relatórios anuais de prestação de contas, os quais todas as entidades da administração direta e indireta estão obrigados a emitir aos órgãos de controle interno e externo, de acordo com o artigo 70 da Constituição Federal. Foram escolhidos três órgãos principais: Câmara dos Deputados, Ministério da Fazenda e Supremo Tribunal Federal. Os relatórios anuais possuem modelo padrão determinado pelo Tribunal de Contas da União, isso facilitou a comparação dos dados, já que todos os relatórios trazem a mesma informação. Inicialmente, foram escolhidos órgãos de diferentes Poderes já que os três atipicamente assumem a função de administração, típica do Poder Executivo. Mais tarde será dada mais ênfase ao Poder Executivo. A tabela abaixo apresenta o número de servidores ocupantes de cargo efetivo e número de servidores sem vínculo com a Administração Pública e com lotação efetiva no respectivo órgão no ano de 2013:

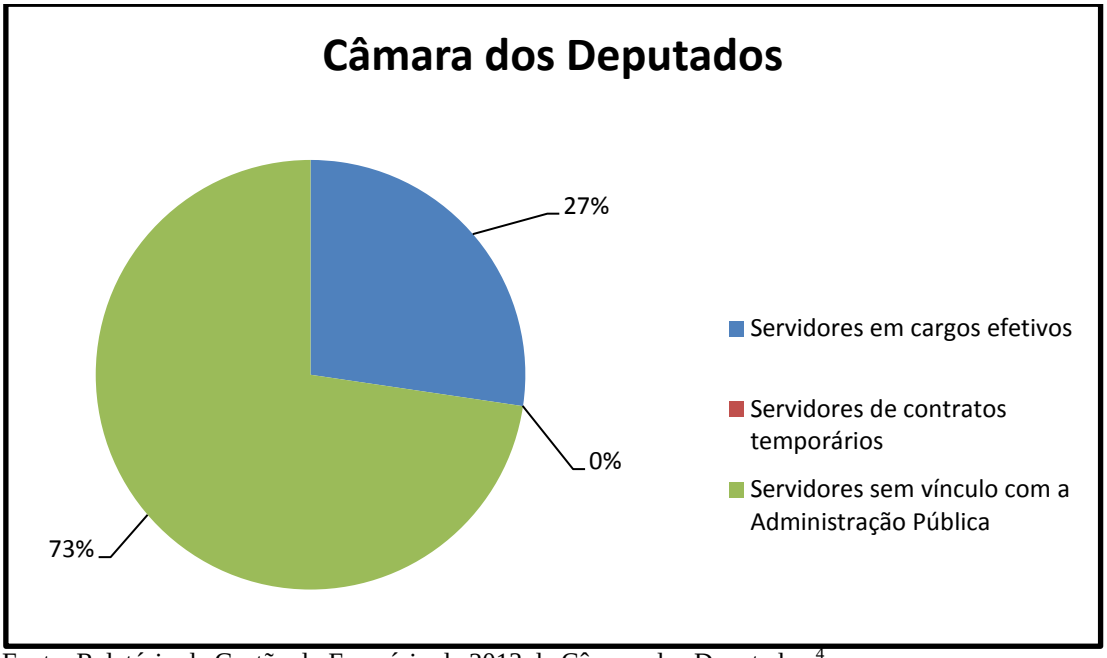
Tipo de cargo[3]	Câmara dos Deputados	Ministério da Fazenda	Supremo Tribunal Federal
Servidores em cargo efetivo	4.481	165	1.155
Servidores com contratos temporários	-	-	-
Servidores sem vínculo com a Administração Pública	11.912	59	29

Fonte: Relatório de Gestão da Câmara dos Deputados, Ministério da Fazenda e Supremo Tribunal Federal, exercício de 2013.

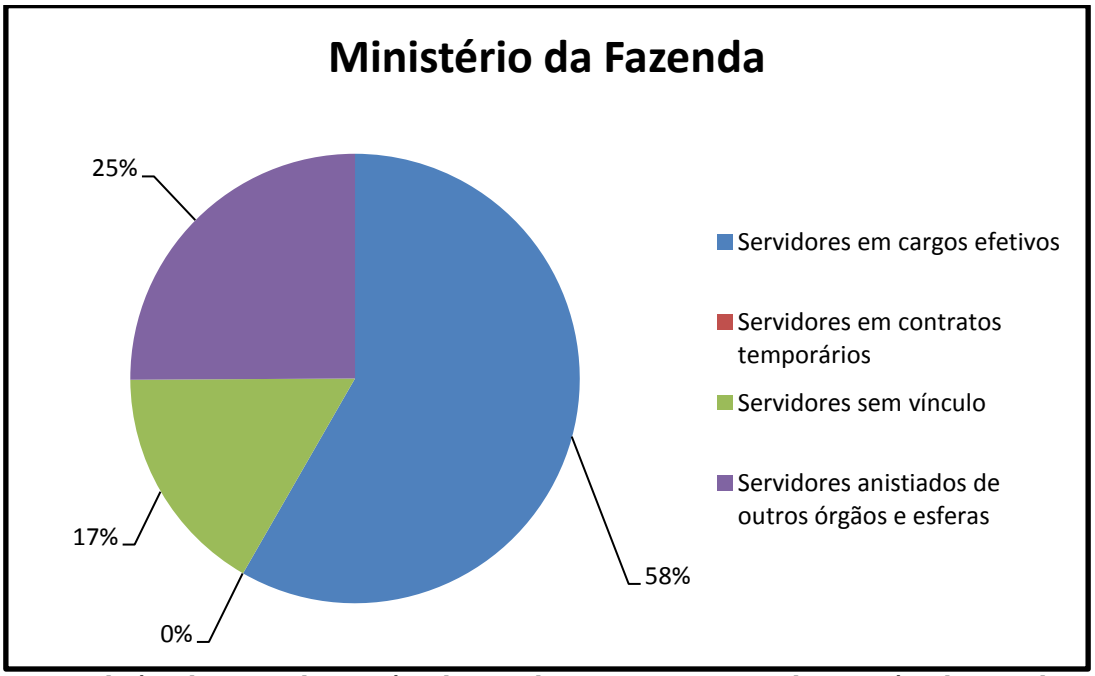
[2] http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/

[3] A divisão nas três categorias apresentadas foi retirada dos Relatórios de cada órgão, omitindo apenas: subcategorias em "servidores em cargo efetivo" e no caso do Ministério da Fazenda, as categorias "empregados públicos" e "servidores anistiados de outros órgãos públicos".

Para melhor visualização da relação entre o número de cargos ocupados por servidores sem vínculo com a Administração Pública e o número de servidores ocupantes de cargos efetivos, os seguintes gráficos ajudam a elucidar:

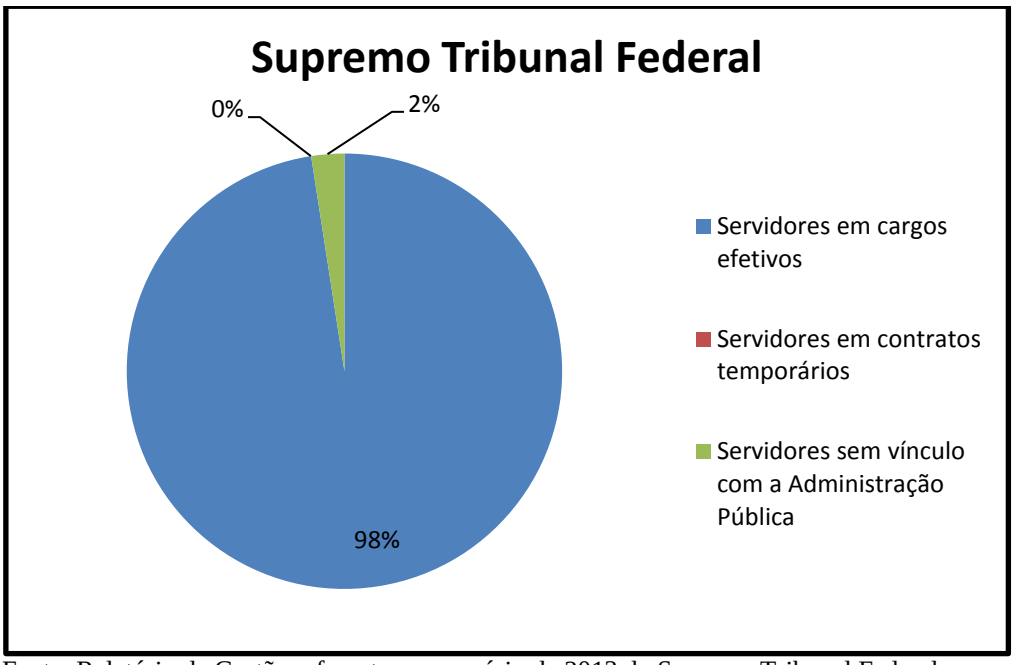


Fonte: Relatório de Gestão do Exercício de 2013 da Câmara dos Deputados.[4]



Fonte: Relatório de Gestão do Exercício de 2013 da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda.

[4] **Disponível por consulta pública de relatórios de gestão no portal do Tribunal de Contas da União: https://contas.tcu.gov.br/econtrole/Web/EControle/ConsultaPublica/ConsultaPublicaRelatorioGestao.faces**



Fonte: Relatório de Gestão referente ao exercício de 2013 do Supremo Tribunal Federal.

5. 1 Análise dos dados

O número de ocupantes não concursados de funções na administração pública brasileira é significativo, como mostram os dados. Como a diferença entre os órgãos apresentados foi grande, foi feito o mesmo levantamento em outros ministérios, integrantes do Poder Executivo, assim como no Superior Tribunal de Justiça e também no Senado Federal. Cinco ministérios foram analisados: Ministério dos Esportes, Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação, Ministério das Comunicações, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério da Educação. A média encontrada foi de 346,6 servidores em cargo efetivo e 69,2 servidores sem vínculo com a Administração. Supondo que esse seja o total de servidores desses órgãos, temos uma média de 83,35% de servidores em cargo efetivo e 16% de servidores sem vínculo. Na comparação entre STF e STJ, a relação é a mesma, 2% de cargos sem vínculo para ambos. No Senado Federal, o percentual de cargos sem vínculo era de 45,21%, bem menor que o da Câmara, mas ainda assim alto em relação aos outros órgãos analisados.[5]

[5] Para a análise do Senado Federal foi utilizado o Relatório de Gestão referente ao exercício de 2012 devido ao fato de o Relatório de 2013 não ter sido computado pelo Tribunal de Contas da União até a elaboração deste trabalho.

O objetivo das novas análises foi verificar se a incoerência entre os resultados foi fruto da escolha específica dos órgãos inicialmente previstos. Com a análise de outros órgãos equivalentes a estes, a intenção foi descobrir se havia divergência. A conclusão é que ela não foi muito acentuada, a não ser pela diferença entre Câmara dos Deputados e Senado Federal. É preciso considerar que cada deputado pode contratar até 25 secretários parlamentares utilizando sua verba de gabinete, atualmente de R$ 78.000,00, tendo em vista que o salário de cada um não pode ser maior que R$ 12.940,00 e menor que R$ 845,00[6]. Assim, imagina-se que a grande maioria dos cargos apresentados na tabela e no gráfico referentes à Câmara dos Deputados seja para secretários parlamentares.

Também foi possível observar que a diferença de percentual é acentuada quando se fala de Poderes. O Poder Legislativo possui números muito altos, enquanto o Poder Executivo possui números médios, ao passo que o Judiciário apresentou números baixos. É possível que a quantidade baixa do Poder Judiciário se deva ao fato de que há uma resolução do CNJ que determina que ao menos 50% dos cargos comissionados serão ocupados por servidores efetivos. O Poder Executivo também possui essa restrição, porém ela não abrange todos os órgãos e todos os cargos. Trataremos de ambas as medidas normativas e percentuais mais adiante. Não foi encontrada restrição para o Poder Legislativo, o que pode explicar os números altos.

[6] Ato da Mesa 44/2012. Câmara dos Deputados.

6. O CARGO EM COMISSÃO E A HERANÇA PATRIMONIALISTA

Primeiramente, a crítica é feita não somente aos cargos em comissão, e sim aos cargos em comissão ocupados por pessoas alheias à Administração Pública, ou seja, que não ingressaram na carreira por mecanismo imparcial de seleção, que poderia ser o concurso público, eleição ou até sorteio, como ocorria na Grécia Antiga. A Constituição prevê limite mínimo de servidores efetivos a ocuparem os cargos comissionados em cada órgão, a ser estipulado por lei. Essa lei, no entanto, ainda não foi editada. O Decreto Presidencial nº 5497 de 21 de julho de 2005 estipula esse limite, porém apenas para alguns cargos e para administração federal direta, autárquica e fundacional.

A Constituição determina que os cargos comissionados poderão ser apenas para funções de Direção, Chefia e Assessoramento ou Direção e Assessoria Superior – DAS, além de funções de confiança. Considerando que as funções de confiança somente podem ser ocupadas por servidores efetivos, restam os outros cargos a serem ocupados por pessoas que não se encaixam nesse perfil. O Decreto diz que para os cargos DAS de níveis 1, 2 e 3, o percentual mínimo de servidores efetivos é de 75%. Para os cargos de nível 4, o percentual é de 50%. Para os níveis acima de 4, não há determinação legal. No Poder Judiciário, a Resolução nº 88/2009 do Conselho Nacional de Justiça determinou garantia de 50% para todos os órgãos sob sua competência. Apesar dessas restrições, elas não alcançam toda a administração pública e, como os dados mostraram, a existência de cargos nessa condição é abundante em órgãos como a Câmara dos Deputados, onde o número de servidores alheios à administração chega a altíssimos 73%.

O ingresso de pessoas na administração pública por indicação de uma única pessoa, sem nenhum tipo de processo seletivo, remete ao período colonial da história do Brasil, em que cargos eram distribuídos a membros da corte ou a familiares indiscriminadamente, fortalecendo o patrimonialismo que corrompe o governo e prejudica a democracia. Durante o período da República Velha, essa situação se fortaleceu com a característica mais marcante do governo brasileiro à época em todas as esferas: o coronelismo. O coronelismo se definia pela troca de favores entre as esferas do governo. Os líderes políticos locais praticavam fraude eleitoral para eleger, essencialmente, candidatos governistas ao estado e presidência da República e, em troca, tinham liberdade para atuar livremente nos

municípios. Esse sistema era fortalecido pelo isolamento das regiões rurais e pela falta de legislação eleitoral mais rígida (LEAL, 1997, p. 254).

Durante os anos em que o coronelismo esteve presente na política, o governo foi marcado por corrupção, nepotismo e domínio das oligarquias no poder. Os "cargos públicos estaduais estavam entregues a parentes, fechado o poder a estranhos" (FAORO, p. 766). Essa prática era comum, como descreve Duarte Coelho na obra de Faoro: "Ora, os cargos federais é de uso distribuírem-se aos amigos do governo e do Estado, e a ação da força federal nunca se deu a sentir, ali, senão em apoio das situações opressoras e seus atos de opressão" (COELHO, p. 349 apud FAORO, 2001, p. 767). Esse trecho expõe uma situação muito mais grave derivada do uso indevido de cargos públicos, que é o uso destes cargos para oprimir e auxiliar na perpetuação dos governantes no poder. A base da existência desse tipo de prática é justamente a falta de legislação que impeça o acesso indiscriminado a cargos públicos. Dessa forma, a administração funcionava de forma ineficiente, os desvios de verba e "confusão" entre o público e o privado eram frequentes, além de ferir o sistema democrático recentemente implantado.

O historiador Sérgio Buarque de Holanda, em sua obra "Raízes do Brasil", descreve a sociedade brasileira de forma minuciosa e em certo trecho aborda a passagem do privado para o público que marca as relações sociais no Brasil:

> "O quadro familiar torna-se, assim, tão poderoso e exigente, que sua sombra persegue os indivíduos mesmo fora do recinto doméstico. A entidade privada precede sempre, neles, a entidade pública. A nostalgia dessa organização compacta, única e intransferível, onde prevalecem necessariamente as preferências fundadas em laços afetivos, não podia deixar de marcar nossa sociedade, nossa vida pública, todas as nossas atividades. Representando, como já se notou acima, o único setor onde o princípio de autoridade é indisputado, a família colonial fornecia a ideia mais normal do poder, da respeitabilidade, da obediência e da coesão entre os homens. O resultado era predominarem, em toda a vida social, sentimentos próprios a comunidade doméstica, naturalmente particularista e antipolítica, uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família" (2001, p. 82).

A "invasão" dos sentimentos domésticos na vida privada estimula o uso de cargos para favorecer entes queridos ou apenas para privilegiar interesses próprios. Hoje, após todas as reformas administrativas e o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, essa situação foi intensamente abrandada, porém ainda existe. Atualmente o nepotismo é expressamente vedado no âmbito da administração pública federal direta e indireta, de acordo com o disposto no Decreto nº 7203, de 4 de junho de 2010. De acordo com esse dispositivo,

> "Art. 3º No âmbito de cada órgão e de cada entidade, são vedadas as nomeações, contratações ou designações de familiar de Ministro de Estado, familiar da máxima autoridade administrativa correspondente ou, ainda, familiar de ocupante de cargo em comissão ou função de confiança de direção, chefia ou assessoramento, para:
>
> I – cargo em comissão ou função de confiança;
>
> II – atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público, salvo quando a contratação tiver sido precedida de regular processo seletivo; e
>
> III – estágio, salvo se a contratação for precedida de processo seletivo que assegure o princípio da isonomia entre os concorrentes"

Apesar da proibição, escândalos de nepotismo abarrotam o cenário político brasileiro de tempos em tempos e a impunidade permanece. Como no caso do atual Presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, que em 2006 nomeou sua nora para ocupar cargo em comissão com salário altíssimo para a média de cargos no Brasil e cinco anos depois fez o mesmo com a mãe de sua nora para o próprio gabinete, além de outros conhecidos posteriormente[7]. Hoje ele ainda é Presidente do Senado Federal, o terceiro na linha de substituição do Presidente da República. Os escândalos de desvio de verba também são frequentes, a exemplo do esquema do *Mensalão*, descoberto em 2005 e que envolvia vários agentes políticos e pessoas conexas. Esse tipo de situação nos mostra que o nepotismo, a troca de favores e o patrimonialismo, traços de governo autoritário e corrupto, continuam fortes no Brasil.

[7] **http://jornaldehoje.com.br/privilegio-nora-de-renan-calheiros-e-nomeada-ao-senado-federal-com-salario-de-r-17-mil/**

O dispositivo citado acima que proíbe o nepotismo possui seu mérito, contudo a administração se contradiz ao garantir um processo seletivo que assegure o princípio da isonomia entre os concorrentes no caso de estágio e necessidade temporária, mas não para funções de confiança e cargos em comissão. As funções de confiança não serão consideradas por serem ocupadas por servidores que já passaram por processo seletivo no início da carreira. Mas ocupantes de cargo em comissão não passam por esse crivo. Essa situação, além de possibilitar a contratação de pessoa não necessariamente apta ao cargo, fere o princípio da acessibilidade aos cargos públicos previsto na Constituição. A livre escolha de ocupantes desses cargos pode ferir, também, o esforço empreendido pela legislação brasileira em oferecer igualdade de condições ou a chamada "discriminação razoável e proporcional". Essa discriminação consiste em impor regras de acesso a determinados cargos, mas em vez de segregar, elas têm o intuito de igualar os candidatos. Por exemplo, um teste físico para cargo de agente de polícia em que o tempo de corrida ou número de flexões seja distinto entre homens e mulheres, ou critério de desempate que favoreça a pessoa mais idosa. Esses dois exemplos mostram regras que visam igualar os candidatos ao invés de diferenciar.

Na escolha arbitrária de servidores, esse princípio não necessariamente precisa ser seguido e muitos tipos de discriminação podem ocorrer sem que haja regulamentação expressa em lei que os impeça. Além da acessibilidade aos cargos públicos, essa situação também fere os princípios da legalidade e da impessoalidade, expressos constitucionalmente, além do princípio da supremacia do interesse público. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello:

> "Com efeito, enquanto o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é da essência de qualquer Estado, de qualquer sociedade juridicamente organizada com fins políticos, o princípio da legalidade é o específico do Estado de Direito, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá identidade própria. Por isso mesmo é o princípio basilar do regime jurídico-administrativo, já que o direito administrativo (pelo menos aquilo que como tal se concebe) nasce com o Estado de Direito: é uma conseqüência dele. É o fruto da submissão do Estado à lei. É em suma: a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei [...].

> Para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo cumpre atentar para o fato de que ele é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto – o administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos. Pretende-se através da norma geral, abstrata e por isso mesmo impessoal, a lei, editada pois pelo Poder Legislativo [...] garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização desta vontade geral. O princípio da legalidade contrapõe-se, portanto, e visceralmente, a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes. Opõe-se a todas as formas de poder autoritário, desde o absolutista, contra o qual irrompeu, até as manifestações caudilhescas ou messiânicas típicas dos países subdesenvolvidos.
>
> O princípio da legalidade é o antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a ideia de soberania popular, de exaltação da cidadania" (1996, p. 56-57)

Bandeira de Mello descreve de forma elucidativa a origem e o objetivo do princípio da legalidade e o quão essencial ele é para que se tenha verdadeiramente um Estado de Direito. O princípio da legalidade é diametralmente oposto a atuações autocráticas e arbitrárias que façam uso de favoritismos, perseguições e desmandos. Essas atuações existiam no Brasil em tempos passados e eram consequência da distribuição indiscriminada de cargos.

O histórico dos cargos públicos, já colocado neste trabalho, nos mostra que a legislação brasileira tem evoluído no sentido de extinguir os cargos comissionados. Se por um lado temos órgãos em que apenas 25% dos cargos em comissão podem ser ocupados por servidores alheios à administração pública, por outro temos a análise de órgãos fundamentais para a democracia brasileira com índices altíssimos desse tipo de ocorrência, como a Câmara dos Deputados. O fato de existir a possibilidade de se contratar vinte e cinco pessoas estranhas à administração com verba adicional destinada especialmente a esse fim significa um retrocesso na evolução da legislação.

O concurso público surgiu como uma reação contra a hereditariedade dos cargos como herança da monarquia e permitiu garantir o acesso de todos aos cargos públicos. É contraditório um Estado democrático em que as pessoas não têm oportunidades iguais de acessar o poder ou os cargos que fazem parte do aparato estatal. O concurso "É o procedimento administrativo que tem por fim aferir as aptidões pessoais e selecionar os

melhores candidatos ao provimento de cargos e funções públicas" (CARVALHO FILHO, 2001, p. 472). Assim, a realização de concurso público não se trata apenas de garantir a acessibilidade de todos, mas também de assegurar a contratação das pessoas mais competentes e preparadas para realizar determinada atividade estatal. O concurso torna-se essencial para que se obtenha a maior eficiência e excelência na oferta de serviços públicos tão buscada pelas reformas administrativas. O fato de os cargos em comissão serem apenas para cargos de direção, chefia e assessoramento sugere que os contratados para essa posição sejam, no mínimo, competentes e experientes na área em que irão atuar. A lei deixa margem para que qualquer pessoa seja contratada, o que prejudica a qualidade da administração.

7. CONCLUSÃO

As referências bibliográficas apresentadas nos mostraram que a figura do cargo comissionado remete a um passado antidemocrático, corrupto e desigual. A livre nomeação e exoneração de servidores pela vontade de uma pessoa é uma característica de sistemas políticos e formas de governo ultrapassadas, em que não se respeitava os eleitores, os tributos que eles pagavam e nem seus votos.

É razoável pensar que se o servidor faz parte da máquina estatal, ele age em nome do Estado e realiza os atos que são atribuição do Estado. Para se obter o melhor resultado possível, oferecer os melhores serviços e utilizar corretamente os recursos, devem ser escolhidos os melhores candidatos, mais capazes e preparados. Da forma como é feita a escolha arbitrária de ocupantes desses cargos, facilmente poderia haver uma situação de servidor que favorece seus próprios interesses em detrimento do Estado. Como Faoro abordou em sua obra "Os donos do poder", a corrupção era favorecida no período colonial porque os ocupantes dos cargos não tinham real vínculo com a função que exerciam e, portanto, não se esforçavam pelo melhor resultado e praticavam atos estranhos ao interesse público.

Por fim, apesar de, analisando a história dos cargos, percebermos que a tendência é que esses cargos em comissão ocupados por pessoas sem vínculo com a administração se extingam, os dados nos mostraram que a situação ainda é bastante recorrente e traz consequências graves para o regime democrático. Os escândalos de corrupção e nepotismo corroboram a tese de que a existência desse tipo de cargo colabora para essas ocorrências. É preciso salientar que cargos em comissão, mas que possuem função "política" não são criticados aqui. Esses sim possuem papel fundamental no jogo político e auxiliam o Poder Executivo a formar a base do governo e equilibrar forças com a oposição no Congresso Nacional.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. Discricionariedade e Controle Jurisdicional. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 1996.

BRASIL. Constituição Politica do Imperio, de 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm

BRASIL. Emenda Constituicional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Presidência da República. Brasília, 1995.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 7ª edição revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2001.

CHIAVENATO, Idalberto. Teoria Geral da Administração. 7ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

DECRETO-LEI Nº 579, de 30 de julho de 1938. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html

DECRETO Nº 7203, de 4 de junho de 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 23ª edição. São Paulo: Atlas, 2010.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder. 3ª edição. Editora Globo, 2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1997.