



*Revista Juris
UniToledo*



**O USO POLÍTICO INDEVIDO DE CARGOS COMISSIONADOS NO ÂMBITO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM DESRESPEITO AOS PRINCÍPIOS DA
IMPESSOALIDADE, MORALIDADE E EFICIÊNCIA**

THE POLITICAL USE OF COMMISSIONED POSITIONS IN THE SCOPE OF PUBLIC
ADMINISTRATION IN DISRESPECT TO THE PRINCIPLES OF IMPERSONALITY,
MORALITY AND EFFICIENCY

José Carlos Ferreira Pereira¹

José Sarto Fulgêncio de Lima Filho²

RESUMO: O presente trabalho aborda a problemática da contratação de pessoal para compor a Administração Pública causada pelo desvirtuamento da regra do concurso público ao se admitir o ingresso de pessoas nos mais altos cargos sem que se tenha uma forma objetiva de escolha. Busca-se demonstrar que apesar da finalidade inicial ser desburocratizar a gestão pública, a *mens legis*, contudo, na prática, é desvirtuada, dando azo para a patronagem, admitindo-se pessoas sem qualificação para determinadas funções, além do uso do instituto como recompensa àqueles que demonstraram apoio político ao gestor durante a campanha eleitoral. Durante a pesquisa, bibliográfica, de método dialético e procedimento histórico, foi

¹ Bacharel em Direito pela Faculdade Paraíso do Ceará (FAP) – Bolsista Prouni. Especialista em Direito Processual Civil pela Faculdade Paraíso do Ceará (FAP) e em Direito Administrativo e Gestão Pública pela Universidade Regional do Cariri pelo programa Universidade Aberta do Brasil (UAB/URCA). Licenciado em História pela Universidade Regional do Cariri (URCA). Servidor Público do Estado do Ceará. E-mail: carlospereirajc16@gmail.com.

² Professor do curso de especialização em Direito Administrativo e Gestão Pública da Universidade Regional do Cariri pelo programa Universidade Aberta do Brasil (UAB/URCA). Mestrando em Direito pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). Especialista em Direito Constitucional e em Direito Previdenciário e Trabalhista e bacharel em Direito pela Universidade Regional do Cariri (URCA). E-mail: sarto_filho@outlook.com.

Artigo submetido em 18/02/22 e aprovado em 17/03/22

possível notar que tais fatores desvirtuam o instituto e causam graves problemas de gestão, além de fomentar práticas de corrupção.

Palavras-chave: Cargos em comissão. Má gestão pública. Ineficiência Administrativa. Violação da impessoalidade, moralidade e eficiência.

ABSTRACT: The present work addresses the problem of hiring personnel to compose the Public Administration caused by the distortion of the public tender rule when admitting people to the highest positions without having an objective form of choice. It seeks to demonstrate that despite the initial purpose being to reduce bureaucracy in public management, the purpose, however, in practice, is distorted, giving rise to patronage, admitting people without qualification for certain functions, in addition to the use of the institute as a reward. to those who showed political support to the manager during the election campaign. During the bibliographic research, with a dialectical method and historical procedure, it was possible to notice that such factors distort the institute and cause serious management problems, in addition to promoting corrupt practices.

Keywords: Commission positions. Poor public management. Administrative Inefficiency. Violation of impersonality, morality and efficiency.

INTRODUÇÃO

A vida em sociedade exige daqueles que a compõem comportamentos que possibilitem que todos caminhem no sentido da busca do interesse comum, em detrimento de muitos interesses particulares. Mais ainda, tal comportamento é exigido no modelo republicano, em que não se admite regalias excessivas a uns e deveres em demasia a outros. A ideia de um Estado Absoluto ou de modelos aristocráticos vão de encontro ao que se busca na República, em que o fim é atender aos interesses de todos, sendo o povo soberano na escolha do que é melhor para aquele grupo social.

Por lógica, na busca de se instrumentalizar o funcionamento da máquina pública, todos os cidadãos não têm como participar diretamente de cada escolha e, por isso, se adota o

modelo representativo, em que se outorga poder a pessoas escolhidas para agirem em nome de todos. Com isso, não se admite o uso dos bens e recursos pertencentes a toda coletividade sem que se tenha responsabilidade com sua destinação, visto a escassez de recursos perante às inúmeras demandas sociais.

Apesar da regra geral ser a contratação de pessoal por meio do concurso público, a possibilidade de admissão para cargos em comissão (previsto também na Constituição) é admitido sob o argumento da necessidade de ser conferida capacidade de comando aos governantes eleitos, dentro de um parâmetro de discricionariedade, pois os gestores precisam cercar-se de pessoas conhecidas e de confiança para exercerem funções de direção, chefia e assessoramento junto à Administração Pública.

Ao observar a realidade prática, especialmente nos municípios, percebe-se que tais vagas são, em grande parte dos casos, ofertadas como retribuição por acordos políticos, buscando atribuir ao contratado uma necessidade de obediência aos desejos do seu contratante, configurando-se, desse modo, a prática de troca de favores. Tem-se assim, uma espécie de clientelismo, cujas raízes remontam ao Brasil Colônia, perdurando até os dias atuais.

O objetivo geral do presente trabalho é, por meio do enfoque dogmático e sem a pretensão de esgotar o tema, compreender como o uso dos cargos de livre nomeação e exoneração caracterizam, na prática, desrespeito aos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e eficiência. De forma específica, busca-se demonstrar a prejudicialidade da contratação *ad nutum* para a sociedade como um todo, bem como revelar a necessidade de implementação de um sistema mais rígido para controle de contratação de cargos em comissão e evidenciar que é necessário que a legislação e a prática na Administração Pública sejam mudadas para acompanhar as necessidades de controle e eficiência dos gastos públicos.

O presente trabalho utiliza-se do método dialético, de procedimento histórico, buscando de forma qualitativa entender como, na realidade brasileira, ainda predomina práticas de gestão bem atrasadas. Para tanto utiliza-se da pesquisa bibliográfica, tendo como base diversas obras da área do direito administrativo, direito constitucional, administração pública e gestão, bem como artigos científicos e demais trabalhos produzidos por uma doutrina que se mostra muito disposta a escrever sobre um assunto que não é novo, mas que

sofreu uma grande remodelagem com a redemocratização e com a busca por uma gestão pública mais eficiente, gerando um rico debate de ideias.

Inicia-se no primeiro momento com uma análise das transformações ocorridas na forma de contratação de pessoal desde a implementação do governo imperial, perpassando por outros modelos, até se chegar as mudanças implementadas pela Constituição Federal de 1988. Em seguida busca-se entender como é possível melhorar a forma de controle de práticas inadequadas, bem como analisar a desprofissionalização gerada pela adoção de um modelo clientelista. Já mais para o final revela-se que continuar a permitir o excesso do uso dos cargos comissionados gera desrespeito aos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e eficiência, caminhando, assim, para o fecho do presente estudo com as considerações finais.

1 AS TRANSFORMAÇÕES OCORRIDAS NO REGIME DE CONTRATAÇÃO DE PESSOAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A forma de provimento dos cargos públicos, ao longo da história brasileira, baseou-se muito no clientelismo, visto a desprofissionalização que perdurou por muitos anos na Administração Pública nacional. A origem de tal prática remonta ao Brasil Colônia, quando se adotou o sistema de Capitâneas Hereditárias buscando dividir o território nacional para uma melhor exploração das riquezas e garantir uma maior segurança diante de constantes tentativas de invasões por outras nações (LEITE JUNIOR, 2012).

Ainda segundo o mesmo autor, no Brasil Império adota-se um modelo mais centralizador, conhecido como Governo-Geral. Buscou-se, nessa época, um maior controle e uma forma homogênea na adoção de políticas públicas nacionais. Contudo, como no sistema anterior, os titulares do poder tinham as prerrogativas de nomear, ao seu livre arbítrio, as pessoas que exerceriam as funções públicas, permanecendo o sistema clientelista, mesmo após a vinda da Coroa Portuguesa ao país e mesmo após a Declaração de Independência.

Sobre o contexto político-administrativo da época, Leite Junior (2012, p. 17):

Este período foi marcado pelo coronelismo. Quem organizava a vida política, diretamente no contato com a população, nos municípios era a figura do carismática do “coronel”. O coronel, apesar do nome, era um líder civil, comumente um fazendeiro que dominava a política local. Ele era o único elo entre a população e o poder estatal. O coronel garantia votos locais e do presidente do Estado, em troca de apoio do governador a sua liderança política no município.

Com o advento da República, surgem sutis mudanças na forma de provimento das funções públicas, visto que a Constituição Republicana de 1891 manteve a possibilidade de acesso a cargos públicos por livre nomeação, com a diferença que agora eles deveriam ser previstos em lei e caberia a cada Poder nomear os seus próprios servidores (LEITE JUNIOR, 2012).

Apenas na Constituição de 1934 (BRASIL, 1934) veio a previsão da necessidade de concurso público e de se atribuir garantias ao detentor do cargo, dando um viés mais profissional ao serviço público, pois, desse modo, estabelecia-se uma maior impessoalidade à Administração Pública.

Na Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), de forma pioneira, foi trazida a possibilidade da contratação por livre nomeação para cargos públicos em razão da confiança, com demissão *ad nutum*. Percebe-se que esse modelo é previsto até os dias atuais, como uma forma de exceção à possibilidade de contratação sem a necessidade de concursos públicos, constando nos incisos II e V do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 – CF/88 (BRASIL, 1988).

Assim, pode-se notar que por muitos anos prevaleceu um regime patriarcal na gestão pública nacional, especialmente, na forma de contratação de pessoal. Nesse sentido, em sua obra, Bergue (2012, p. 21) ensina:

[...] No que se refere de forma estrita a gestão no setor público, merecem destaque os traços de paternalismo entranhados na legislação que afetam à matéria de “pessoal”, tais como licenças, vantagens, e concessões especiais que beneficiam os agentes em excessiva disparidade em relação à média, entre outros elementos capazes de evidenciar os contornos culturais de uma organização. Outro elemento que pode ser identificado como traço cultural da Administração Pública, fortemente influenciado pela herança patrimonialista, é a figura do cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, conforme previsto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

Atualmente, encontra-se estabelecido um regime jurídico para a contratação de pessoal pela Administração Pública brasileira, havendo a previsão geral na Constituição Federal (BRASIL, 1988), com consequente pormenorização das regras em leis e em atos normativos secundários. Como regra, a contratação de pessoal deve seguir a impessoalidade, sendo o concurso público a forma adequada para escolha das pessoas que atuarão em nome da

Administração Pública. Em contrapartida, há exceções a essa regra, como são os casos de livre nomeação e exoneração.

A nomeação de pessoas de modo discricionário e precário era a única forma utilizada para escolha de servidores públicos antes da previsão da contratação por meio do concurso público. Tal afirmação é corroborada por Meirelles (2007, p. 436), no trecho a seguir:

O concurso é o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, consoante determina o art. 37, II, da CF. Pelo concurso afastam-se, pois, os ineptos e os apaniguados que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder leiloando cargos e empregos públicos.

Da simples leitura do trecho pode-se deduzir que a necessidade da contratação por meio do concurso público para provimento de vagas no setor público foi instituída buscando criar um sistema de reconhecimento de méritos na Administração Pública. Sistemática esta que possibilita, de forma isonômica e imparcial, acesso aos cargos por aqueles indivíduos mais bem capacitados para o exercício da função destinada.

2 A IMPLEMENTAÇÃO DO REGIME DE CONTRATAÇÃO DE PESSOAL NOS MUNICÍPIOS

Apesar da edição da Constituição ter ocorrido em 1988 e a regra constitucional possuir eficácia desde sua elaboração, a regulamentação por cada ente federado foi se dando com o passar dos anos, sendo que muitos municípios, até hoje, não possuem seu regime jurídico estatuído. Muitos outros só implementaram tais regras há curto prazo, conforme pode-se inferir de rápida pesquisa feita em domínios eletrônicos de alguns entes federados, mesmo que por amostragem.

A exemplo disso colaciona-se trecho da Lei Municipal n.º 955/2017, de 14 de março de 2017, do município de Brejo Santo, no Estado do Ceará, que estatui o regime jurídico daquele ente. Importante observar as definições e regras trazidas por este diploma legal – Brejo Santo (2017, s/p), especialmente as seguintes:

Art. 2º Para efeitos desta Lei considera: I - servidor público: são todos aqueles que tenham ingressado no serviço público através de concurso público para o exercício de cargo de provimento efetivo, os que adquiriram estabilidade por força do dispositivo constitucional artigo 19 da ADCT, os nomeados para cargo de provimento em comissão ou função de confiança, não incluídos os agentes políticos, e os prestadores de serviços contratados com base na Lei 273/97, de 25 de junho de 1997.

Ainda a mesma Lei – Brejo Santo (2017, s/p), continua, em outro dispositivo, as definições para os diversos tipos de cargos por ela descritos:

[...] III - cargo em comissão: é o que só admite provimento em caráter provisório. São declarados em lei, de livre nomeação e exoneração, destinando-se apenas as atribuições de direção, chefia ou assessoramento; [...] VI – função de confiança: é a atribuição de cargo comissionado para o exercício exclusivo por servidores ocupantes de cargos efetivos; [...]

Por fim, importante se faz transcrever como o Estatuto dos Servidores Públicos do Município – Brejo Santo (2017, s/p) - trata da forma de admissão de pessoal para seus quadros. É o que se pode observar a seguir:

Art. 5º - O servidor será admitido ao serviço público municipal: I - em caráter permanente, para o cargo de provimento efetivo, com a aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego; II - em caráter de confiança, para o cargo de provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração, a critério discricionário da autoridade competente; [...] Art. 10 - A nomeação far-se-á: I - em caráter efetivo, quando se tratar de cargo isolado de provimento efetivo ou de carreira; II - em comissão, inclusive na condição de interino, para cargos de confiança vagos; III - em função gratificada quando se tratar de cargos em comissão que deverão ser ocupados por servidor efetivo, a serem estabelecido em lei. [...]

Pelos trechos acima é possível perceber que as previsões sobre a temática possuem uma base legal semelhante ao modelo federal, seguindo um padrão de regime jurídico uniforme e em consonância com a Lei Maior, até mesmo por uma questão de constitucionalidade que precisa ser observada na elaboração de diplomas legais.

Contudo, ao se fazer uma busca no site do próprio município, no portal da transparência³, referente ao mês de dezembro do ano de 2021 (dois mil e vinte um), nota-se o registro de 256 (duzentos e cinquenta e seis) servidores em cargos comissionados, apenas referente ao Poder Executivo local, totalizando uma despesa mensal de R\$ 791.634,69

³ Link de acesso: <https://www.brejosanto.ce.gov.br/portal-da-transparencia/> (<http://bssistemasweb.com.br/PortalBS/menuDespesas.bs>)

(setecentos e noventa e um mil, seiscentos e trinta e quatro reais e sessenta e nove centavos) apenas com salário. Esse é o exemplo de um município de menos de 50.000 habitantes. Ao se replicar essa perspectiva Brasil à fora e englobando todos os entes da federação, o prejuízo aos cofres públicos se mostra evidente e desarrazoado.

Com isso, tal ponto é importante ser destacado para se esclarecer que o cerne do problema se encontra muito mais na sua aplicabilidade prática do que no mundo do dever ser. Os entes que tenham ou não estabelecidos regimes jurídicos próprios precisam observar as diretrizes constitucionais, visto a possibilidade de incorrer em responsabilização penal, civil, administrativa e até política. O que ainda carece de maior efetividade, na verdade, é a fiscalização do cumprimento dessas regras, ante a carência de estrutura e pessoal dos órgãos responsáveis.

Pela arraigada cultura patriarcal que deu origem a formação social pátria, em que, desde o início, nas municipalidades o controle político e social se baseava na figura dos coronéis, ainda há resistências e tentativas de burla à implantação de um regime jurídico que norteie a gestão pública (BERGUE, 2012). Como também destaca referido autor, é comum ainda perceber que oligarquias e “famílias tradicionais” dominam o cenário político nacional, principalmente nos municípios.

Isso, em muitos casos, acaba por gerar um aparelhamento da máquina pública em prol de interesses particulares, em que o domínio do poder político é controlado pela cessão de cargos a pessoas que contribuem e se aliam aos que estão no poder, prejudicando uma gestão pública eficiente e, principalmente, ferindo os ditames constitucionais que norteiam a administração do que é de todos.

3 NECESSIDADE DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

O respeito ao ditames constitucionais, principalmente como estabelecido na sua redação original sobre o tema, indica que o concurso público pode ser reconhecido como uma forma de controle prévio da atuação da Administração Pública, pois, em razão da presença da adoção da impessoalidade, impõe-se um filtro que impede a entrada daqueles que apenas visam beneficiar-se, de modo pessoal, do cargo, sendo importante mecanismo, inclusive, para atingimento dos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência.

Por outro lado, entende-se que o uso do controle prévio não pode ser considerado de forma absoluta, visto que, se assim fosse, poderia se atribuir muitos poderes a servidores públicos e que, por tal situação de exclusividade, poderiam arbitrar o uso do poder de modo a desvirtuar a boa gestão pública.

Sobre o tema, Mello ensina que “os cargos em comissão (cujo provimento dispensa concurso público) são aqueles vocacionados para serem ocupados em caráter transitório”, acrescentando ainda que devem ser ocupados por “pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los, o qual também pode exonerar ad nutum, isto é, livremente quem os esteja ocupando” (2007, p. 296).

No mesmo sentido, ensina Ismail Filho (2008, p. 576-577):

Os cargos em comissão, ao contrário dos tipos anteriores, são de ocupação transitória. Seus titulares são nomeados em função da relação de confiança que existe entre eles e a autoridade nomeante. Por isso é que na prática alguns denominam de cargos de confiança. A natureza desses cargos impede que os titulares adquiram estabilidade. Por outro lado, assim como a nomeação para ocupá-los dispensa a aprovação prévia em concurso público, a exoneração do titular é despida de qualquer formalidade especial e fica a exclusivo critério da autoridade nomeante. Por essa razão é que são considerados de livre nomeação e exoneração (art. 37, II, CF).

Com o passar dos anos, ao se verificar a prática cotidiana no serviço público, é possível perceber que o que ocorreu foi justamente o contrário, pois são os detentores de cargos comissionados que ao se vincularem ao nomeante sem critérios objetivos e com alto grau de poder passam a não observarem de forma premente os ditames do bom prestar do serviço, já que vislumbram, muitas vezes, uma retribuição pessoal e não um dever com a causa de toda uma sociedade.

Com o uso político indevido, os cargos em comissão passaram a ser utilizados como moeda de troca, perpetuando, inclusive, práticas bem antigas como angariação de votos para eleição do “padrinho”, financiamento de campanha eleitoral, oferta do cargo em troca do recebimento da remuneração parcial por parte do servidor contratado, sendo outra parte repassada ao político nomeante (rachadinha), funcionários fantasmas, dentre inúmeras outras que desvirtuam tal instituto.

Sobre o tema, Tourinho nos ensina que esse tipo de nomeação, por não apresentar critérios objetivos para a escolha do servidor, gera o desrespeito às regras instituídas de

administração pública, pois “é no campo da discricionariedade, porém, onde se verifica, com maior frequência, a prática de atos imorais” (2009, p.87).

Tanto é verdade que a Constituição Federal, ao estabelecer a possibilidade dos cargos em comissão, bem como sua forma de provimento, possibilitou o uso de uma discricionariedade quase que sem limites, assim como era nos séculos passados. Permitiu, com isso, que os detentores do poder tenham a liberdade de contratar qualquer pessoa. Mais grave ainda é não haver a previsão da exigência de requisitos mínimos de qualificação técnica para o cargo. Tais situações, por vezes, são campos férteis para a busca e aliciamento de pessoas mal-intencionados, que, visando enriquecimento fácil, pagarão o preço necessário para a indicação ao cargo.

O fortalecimento de instituições de controle e fiscalização como os Ministérios Públicos de Justiça e os Tribunais de Contas são, falando de modo amplo, essenciais para que se amenize e, em certa medida, de forma preventiva, combata-se o desrespeito à boa e eficiente gestão pública. É necessário que se busque, cada vez mais, o alcance dos interesses comuns e não apenas de pessoas que são do círculo dos gestores públicos.

4 CARGOS EM COMISSÃO E A DESPROFISSIONALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Abordando de modo mais detido o foco da pesquisa, importante notar que a redação original do inciso V do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), foi alterado por uma revisão no ano de 1998. A redação revisada estabelecia que (1988, s/p):

Art. 37. [...] V – os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos, *preferencialmente*, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstos em lei. (grifo nosso).

O advérbio “preferencialmente”, mesmo não indicando um comando imperativo, buscou nortear as contratações para tais cargos, tentando evitar, exatamente, uso exclusivo de critérios e métodos subjetivos para escolha e nomeação das pessoas a serem providas em tais cargos, direcionando que precisava-se respeitar princípios como moralidade e impessoalidade.

No ano de 1998, houve uma reforma administrativa no serviço público brasileiro, instituída por meio da Emenda Constitucional nº 19 (BRASIL, 1988). Nessa mesma reforma se inseriu o princípio da eficiência no texto constitucional de forma inovadora para servir de pilar à Administração Pública.

Tal mudança legislativa, de modo cirúrgico, retirou toda e qualquer outra exigência para nomeação de cargos comissionados, bastando para tanto, apenas, previsão em lei. Com isso o referido inciso V, passou a vigor com a seguinte redação (Brasil, 1988, s/p):

Art. 37. [...] V – as funções de confiança, 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*; (grifo nosso).

Com o argumento de que ao prever a possibilidade de nomeação de modo discricionário para os cargos comissionados tal mudança atenderia o princípio da eficiência, pois haveria a desburocratização da máquina estatal em não necessitar da realização de um concurso público, o que, por vezes, travava um atendimento mais ágil das demandas. Tal entendimento passou a direcionar a contratação para os cargos comissionados.

A Constituição Federal ao não exigir nenhum tipo de qualificação técnica ou profissional para os cargos comissionados comete dois erros: (i) incentiva a prática do clientelismo, da troca de favores, visto que os cargos passam a ser utilizados como moeda entre gestor e detentor do cargo e (ii) infla a máquina administrativa com pessoas sem preparação profissional para a atuação no cargo.

Contrariamente ao que se buscou com a reforma administrativa de 1998, a própria discricionariedade das más escolhas para preenchimento de inúmeros cargos em comissão criados por lei em forma de enxurrada pelos gestores públicos desde então, fere o princípio da eficiência. Isso porque os atos discricionários, apesar de permitir um grau maior de escolha ao administrador público, continua exigindo que seja alcançada a finalidade pública de forma eficiente.

Na contemporaneidade é irracional admitir que ainda vigore a desprofissionalização da gestão daquilo que é público, pois o que é de todos deveria ter como premissa básica a administração responsável e aplicando severas penalidades aos gestores e beneficiários que, de modo diverso, viessem a agir. Tal contrariedade pode ser percebida de forma clara,

atualmente, em vários entes federativos, em todos os âmbitos e esferas de poder. Nesse sentido Bergue (2012, p. 98):

Uma situação marcante na Administração Pública, em que o viés tradicional aparece de forma bastante acentuada, é a figura do cargo em comissão, cujo requisito de fidelidade pessoal é visto como essencial. Nesses casos, não raras são as vezes em que as posições comissionadas e, em geral, as de destaque, são ocupadas prioritariamente por tradicionais seguidores do dirigente. Merece destaque, todavia, o fato de o exemplo trazer uma situação em que o traço tradicional é acentuado, mas não é o único, pois em se tratando de cargos comissionados, outra importante característica a ser mencionada é o arcabouço legal já consolidado a conferir sustentação a essa forma de admissão de pessoas na Administração Pública (artigo 37, inciso II, da Constituição Federal).

A regra deveria ser que a pessoa a ser escolhida para atuar como servidor seja sempre a escolha “ótima”, aquela que busque melhor atender aos ditames do interesse público. Deve sempre se buscar a ideia de “boa administração” trazida por Mello (2000, p. 45). Assim, a contratação de um servidor de forma atécnica, para o exercício do cargo comissionado, fere este ideal de boa administração, dentro do qual está incluído o princípio da eficiência.

A exigência de profissionalização dos servidores públicos é algo que deveria constar como critério mínimo para que se tenha uma boa prestação de serviços. Não há como se pensar em administração responsável, sem critérios, sem diretrizes, sem normas, sem cobranças por resultados. Se com o setor privado, onde há disponibilidade pelos sócios dos seus bens, essa é característica essencial para uma boa gestão de negócio, diferente não poderia ser na Administração Pública, visto a indisponibilidade dos bens que são administrados e o número de pessoas que são diretamente afetadas pelas decisões tomadas. Nesse sentido, Chiavenato ensina que “[...] qualidade não se faz apenas com tecnologia, mas também com pessoas. Sobretudo com pessoas capacitadas, treinadas, lideradas, motivadas e plenamente conscientes de suas responsabilidades.” (2004, p. 546)

Desse modo, percebe-se que a contratação sem critérios para os cargos em comissão é um atraso à profissionalização do serviço público. Talvez nem tanto pela sua ideia em si, mas pela sua prática cotidiana. Se se busca eficiência e profissionalização, certamente estas não serão alcançadas quando não há critérios rígidos para a escolha de pessoas de cargos tão importantes para a Administração Pública como um todo, que são os cargos de direção.

Assim, se o problema vem de cima, tende a se ramificar pela hierarquia institucional, tornando o serviço público prestado ineficiente e sem capacidade de alcançar a sua finalidade precípua que é atender a todos da melhor forma possível.

5 PREJUDICIALIDADE AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, MORALIDADE E EFICIÊNCIA NO REGIME DE CONTRATAÇÃO DOS CARGOS EM COMISSÃO

A Administração Pública brasileira vem passando por uma série de transformações desde o advento da Constituição de 1988 e, conseqüentemente, com suas inúmeras reformas. A adoção de um regime jurídico, no qual se busca atribuir eficácia aos princípios constitucionais, estabeleceu uma releitura da relação Estado e sociedade, dentro de um contexto de Estado Democrático de Direito. Passa, desse modo, aos cidadãos o papel de verdadeiros detentores de poder político, seja pela participação na escolha dos governantes, seja no controle da prestação dos serviços públicos necessários para uma vida em sociedade.

Dentre as inúmeras reformas sofridas pela Constituição Federal de 1988, a Emenda Constitucional nº 19/1998 (BRASIL, 1988) tem maior relevância na abordagem da presente discussão por ter sido esta que inseriu o princípio da eficiência dentre as balizas de um conceito moderno de administração pública gerencial. Com essa alteração, o Estado permitiu que a iniciativa privada pudesse participar de forma mais ativa da gestão pública, permanecendo com o ente público a regulação e a fiscalização das atividades que puderam a partir de então serem delegadas.

Nessa esteira, passa-se a tentar desburocratizar a gerência estatal, abrindo-se, com isso, caminho para a ampliação da forma de contratação por cargos em comissão, com o argumento de que deveria se superar o engessamento da administração estatal burocrática. Ainda como consequência, traria maior efetividade aos processos gerenciais, em busca de se conseguir atingir a finalidade pública de forma mais célere.

Para melhor entendimento do que significa o princípio da eficiência, na visão de quem defendia essa desburocratização do serviço público, o trecho da obra de Moraes (1999, p. 30) é esclarecedora:

[...] impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Nota-se que não se trata de consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se

para a razão e fim maior do Estado, a prestação de serviços essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum.

Então, a reforma administrativa foi a concretização de um anseio de muitos estudiosos e defensores de que o Estado brasileiro, até então, era excessivamente burocrático. Dizia-se que os processos a serem seguidos para se atingir a finalidade do ato, muitas vezes, causava morosidade e engessamento desnecessários e, com isso, não alcançava a finalidade pública como deveria (PEREIRA, 1996).

Não se questiona que o exercício da atividade administrativa deve ser simples e que possa trazer ao cidadão, com a maior eficiência e celeridade possível, aquilo que ele busca e que Estado tem o dever de fornecer. Contudo, necessário se faz ter cuidado com o uso do remédio a ser aplicado, pois a dose precisa ser certa para que não se tenha efeitos colaterais que não sejam considerados vantajosos para quem dele precisa.

E isso, em certa medida, parece ter ocorrido, especificamente, na ampliação da permissão de se contratar de forma mais simples pessoas que passarão a exercer cargos de poder perante a Administração Pública.

O critério utilizado para identificar a correta criação dos cargos comissionados encontra-se estabelecidos no art. 37, caput, e incisos II e V, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Como já abordado anteriormente, a realização de concurso público deve ser regra. Já a criação do cargo em comissão deve atender aos todos os princípios constitucionais, especialmente moralidade, impessoalidade e eficiência, sob pena de ferir o ordenamento jurídico.

A partir do instante em que se dá ampla permissividade ao uso de contratações fora da regra geral, cria-se muitas problemáticas, dentre as quais, a de que, em grande escala, os detentores de cargos comissionados ocupam funções no alto escalão e, por consequência, pela existência de um sistema de hierarquia, suas atitudes e formas de atuação acabam por se disseminar em todo o organograma de pessoal e, conseqüentemente, diretamente atingindo os usuários do serviço.

Assim, uma pessoa desqualificada para o cargo em comissão pode gerar um prejuízo incalculável para a boa prestação do serviço público e para o erário, desvirtuando, por completo, a finalidade do princípio da eficiência, que foi utilizado como justificativa para a

implementação desse modelo. O instituto ora pensado para atingir uma finalidade pública está sendo usado justamente de forma contrária, sendo ainda imoral e irrazoável (AVILA, 2003).

Como estabelece os conceitos dos três princípios neste trabalho abordado, eficiência é buscar atingir a finalidade pública da forma mais simples e célere possível. Impessoal é o agir isonômico, sem beneficiar alguém em detrimento de outro. Moral é agir dentro da probidade, sem adoção de comportamentos antiéticos e capazes de prejudicar a coletividade. E ao se permitir que a contratação de pessoas não siga uma padronização de capacidade e mérito, por consequência, não se está respeitando referidas normas.

CONCLUSÃO

O uso indiscriminado da contratação de pessoal para cargos comissionados, sem adoção de critérios objetivos, gera, como consequência direta, a prestação de serviço público de duvidosa qualidade. Ainda mais no âmbito municipal, visto que muitos dos municípios integrantes da Federação são pequenos aglomerados, em que o regime patrimonialista ainda predomina e, em sua maioria, são controlados por grupos que se perpetuam no poder por várias gerações.

Considerando que na nomeação de servidores sem seguir a regra do concurso público, na maioria das vezes, não são aferidos méritos ou habilitações, adotando-se o critério da proximidade das relações pessoais ou daqueles que contribuíram para a eleição ou outro benefício da autoridade nomeante, não há como conceber esse modelo como adequado para a gestão pública. Pelo contrário, é extremamente prejudicial para a Administração Pública, pois a criação excessiva de cargos comissionados, somado ao despreparo de seus ocupantes, acarreta a prestação de um serviço público ineficiente.

Não se nega a importância de servidores que auxiliem o gestor público de forma mais próxima. Mas isso deve se dar de forma excepcional, em situações específicas. Se existe o servidor de carreira, escolhido por um processo meritório, esse é quem deve ter preferência para ocupação de todos os postos de destaque. Não porque precisa da confiança do hierarca, mas porque está qualificado para tanto (DALLARI *et al.*, 2013).

Assim, ao se busca uma administração cada vez mais profissional e se tanto se fala numa reforma administrativa para trazer cada vez mais eficiência ao serviço público,

certamente o primeiro passo a ser pensado é na redução dos cargos comissionados, devendo estes ficarem restritos a situações bem peculiares.

A regra do concurso público é, sem dúvida, a mais impessoal e moral possível. E quanto mais direcionada e específica for a seleção, maior a chance de escolha de alguém mais capacitado para o exercício da função pública. A busca pela eficiência não pode desprezar as conquistas já alcançadas. Deve-se, na verdade, conciliar. Uma coisa não pode eliminar a outra. Somar, nesse caso, é o ideal.

Deixar a escolha de grande número de servidores públicos unicamente à discricionariedade dos gestores públicos, principalmente em âmbito municipal, é um fator que contribui, negativamente, para uma desprofissionalização da gestão pública, possibilitando a perpetuação de práticas ineficientes e imorais, acarretando, com isso, prejuízo a toda sociedade, além de servir como fator forte de fomento à corrupção.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. *Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa*. Belo Horizonte: **Revista Brasileira de Direito Público**. v. 1, n. 1, p. 105–133, abr./jun., 2003.

BAHIA, Luiz Henrique Nunes. **O poder do clientelismo – Raízes e fundamentos da troca política**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BERGUE, Sandro Trecaastro. **Comportamento organizacional**. 2. ed., reimpressa. Florianópolis. Departamento de Ciência da Administração/UFSC. (Brasília). CAPES. UAB 2012.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 05 jan. 2022.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 05 jan. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 dez. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Brasília, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em 20 dez. 2021.

BREJO SANTO. PREFEITURA DE BREJO SANTO. **PUBLICAÇÕES: leis. LEIS**. 2017. Disponível em: <https://www.brejosanto.ce.gov.br/leis/>. Acesso em: 06 jan. 2022.

BREJO SANTO. Lei Municipla nº 955/2017, de 14 de março de 2017. **Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Brejo Santo**. Brejo Santo, CE, 14 mar. 2017.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos Novos Tempos**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2004.

ISMAIL FILHO, Salomão. Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro. v. 277, n. 3, p. 105-137, set./dez. 2018.

LEITE JUNIOR, Alcides Domingues. **Desenvolvimento e mudanças no Estado Brasileiro**. 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MODESTO, Paulo. Notas para um Debate Sobre o Princípio Constitucional da Eficiência. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. V 1, nº 10 mai/jun/jul, Salvador: 2007.

MORAES, Alexandre De. **Reforma Administrativa – Emenda Constitucional nº 19/1998**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília, nº 47, p. 07-40, jan-abr. 1996.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo, Editora Atlas, 2008.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. **Revista do serviço público**. Brasília. v. 60, n. 1, p. 5–26, jan./mar., 2009.

TOURINHO, Rita Andréa Rehem Almeida. **Discricionariedade administrativa: ação de improbidade & controle principiológico**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009.