



**INSTITUTO BRASILENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
Marta Rocha do Espírito Santo**

**CARGO EM COMISSÃO E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE REGEM A
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM EXAME SOBRE A ADMINISTRAÇÃO
REGIONAL DE TAGUATINGA NO ANO DE 2011.**

BRASÍLIA

2013



Marta Rocha do Espírito Santo

**CARGO EM COMISSÃO E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE REGEM A
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM EXAME SOBRE A ADMINISTRAÇÃO
REGIONAL DE TAGUATINGA NO ANO DE 2011.**

Monografia do curso de Pós- Graduação em Direito Administrativo apresentado para obtenção da Especialização em Direito Administrativo do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

BRASÍLIA

2013

MARTA ROCHA DO ESPÍRITO SANTO

CARGO EM COMISSÃO E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM EXAME SOBRE A ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE TAGUATINGA NO ANO DE 2011.

Monografia apresentada ao Instituto
Brasiliense de Direito Público, como um dos
pré-requisitos para obtenção da
Especialização em Direito Administrativo.

Aprovado em ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

1º Membro da Banca
Instituto Brasiliense de Direito Público

2º Membro da Banca
Instituto Brasiliense de Direito Público

3º Membro da Banca
Instituto Brasiliense de Direito Público

CARGO EM COMISSÃO E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM EXAME SOBRE A ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE TAGUATINGA NO ANO DE 2011.

RESUMO

Análise sobre o ingresso no serviço público por meio dos cargos comissionados, levando-se em conta a história superficial do surgimento do Nepotismo no Brasil e observações sobre a distribuição aleatória e clientelista destes cargos que afrontam os princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública, tais como, o Princípio da Continuidade do Serviço Público, o Princípio da Eficiência, da Moralidade, da Acessibilidade ao Cargo Público, dentre outros. Importância do concurso público para o provimento dos cargos no serviço público por pessoas que efetivamente tem conhecimento técnico para a realização de suas atividades administrativas e por poderem prestar um serviço público com qualidade e eficiência. Por fim, um estudo de caso sobre a influência desses fatores na Administração Regional de Taguatinga no ano de 2011.

PALAVRAS – CHAVE

Administração Pública, Nepotismo, Cargos Comissionados, Concurso Público, Princípios Constitucionais.

ABSTRACT

Analysis on entry into the public service through commissioned positions, taking into account the history of the superficial appearance of Nepotism in Brazil and observations on the random distribution of these positions and patronage that violate constitutional principles that guide public administration, such as the Principle of Continuity Public Service, Efficiency Principle of Morality, the accessibility to the Public Office, among others. Importance of public tender for the provision of posts in the public service by people who actually have technical knowledge to carry out their administrative activities and may provide a public service with quality and efficiency. Finally, a case study on the influence of these factors on the Regional Administration of Wansbeck in 2011.

KEY – WORDS

Public Administration, Nepotism, Commissioners Offices, Public Tender, Constitutional Principles.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1 NEPOTISMO E SUAS LIMITAÇÕES E OS CARGOS COMISSIONADOS	8
1.1NEPOTISMO	8
1.1.1LIMITES AO NEPOTISMO	12
1.2CARGOS COMISSIONADOS	15
2 CONCURSO PÚBLICO	20
3 AFRONTA AOS PRINCÍPIOS QUE NORTEIAM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	27
3.1 ESTUDO DE CASO: ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE TAGUATINGA ANO: 2011	29
4 CONCLUSÃO	45
ANEXOS	47
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal, em seu art. 37, incisos I e II, dispõe sobre a investidura em cargo ou emprego público:

"investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação 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 o cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração**". (grifo nosso)

Importante observar que qualquer pessoa pode submeter-se ao concurso público e para a sua investidura é necessário que todos os requisitos exigidos no edital sejam preenchidos. No caso dos cargos em comissão, também podem ser preenchidos por qualquer pessoa, no entanto não são exigidos nenhum requisito para o candidato.

Por isso, a investidura em cargo comissionado é alvo constante de críticas. Este sistema de acesso à Administração Pública, sem concurso, dá margem aos apadrinhamentos, abusos e injustiças aos concursados. Essa constatação é inerente ao nosso sistema administrativo. Estes apadrinhamentos e injustiças ocorrem independentemente das pessoas indicadas serem parentes ou não.

Os administradores públicos, muitas vezes, exorbitam de seus poderes e praticam atos em detrimento de seus interesses particulares, utilizando-se de sua função pública, para benefício próprio ou de terceiros, inclusive de parentes ou amigos, e nessa perspectiva é que encontramos a nomeação de comissionados.

Quando nos deparamos com a contratação de parentes para os cargos em comissão, esbarramos em um problema sério no Brasil que é nepotismo. Além disso, quando percebemos que há também nomeação de pessoas por motivo de favores políticos, para proveito próprio ou de terceiros, o chamado clientelismo, verificamos que são situações que vão de encontro com o princípio da moralidade e contra a ética que hoje em dia é tão buscada nas condutas dos agentes públicos dentro da Administração Pública e pela sociedade.

A metodologia utilizada foi, basicamente, a coleta de dados/informações, através de páginas na Internet. Além disso, foram realizadas pesquisas bibliográficas, que permitem que se tome conhecimento de material relevante, tomando-se por base o que já foi publicado em relação ao tema, de modo que se possa delinear uma nova abordagem sobre o mesmo, e uma análise de dados coletados sobre o assunto, na Administração Regional de Taguatinga, referente ao ano de 2011, chegando a conclusões que possam servir de embasamento para pesquisas futuras.

1. NEPOTISMO E SUAS LIMITAÇÕES E OS CARGOS COMISSIONADOS

1.1 Nepotismo

Herton Castiglioni Lopes (2010), em *O Nepotismo no Brasil em Contexto Histórico: uma explicação para persistência do problema a partir das interpretações de Raymundo Faoro e Sérgio Buarque de Holanda em um enfoque institucionalista*, nos ensina que com a colonização do Brasil pelos portugueses, foram trazidas particularidades desses colonizadores para o nosso país que influenciam nosso modo de gerir a coisa pública até os dias atuais.

Faoro (2001) apud Herton Castiglioni Lopes ensina:

“Com um Estado Patrimonialista, em Portugal existia uma dificuldade de separação do que era público e o particular. Na formação do Reino de Portugal, em especial nos dois primeiros séculos, claramente observamos que as atividades públicas eram exercidas em benefício pessoal ao invés de serem utilizadas de forma racional e visando o bem estar da sociedade.”

“A propriedade rural da Coroa se confundia com o domínio da casa real e o produto dessa propriedade era livremente aplicado para o bem coletivo ou para as necessidades pessoais do rei: “A propriedade do rei, suas terras e seus tesouros se confunde nos seus aspectos público e particular.” Rendas e despesas se aplicam, sem discriminação normativa prévia, nos gastos de família ou em obras e serviços de utilidade geral.”

Segundo Holanda (1995) apud Herton Castiglioni Lopes:

“Nossa origem Portuguesa deixou como herança uma busca incessante por posições de nobreza perante a sociedade. Ser nobre representava repulsa a qualquer tipo de trabalho manual. Desprezo pelo trabalho e verdadeira paixão pelo ganho fácil são traços que definem nossos colonizadores. Na persistência de tais características, que local mais apropriado para pessoas com esse comportamento que se alocarem como funcionários do Estado. Principalmente num período em que o funcionalismo é visto apenas como órgão fiscalizador que, além de não desempenhar nenhum tipo de trabalho manual, representa os interesses do Governante e, aos olhos da sociedade, oferece nobreza e prestígio, o Estado patrimonialista se converte em excelente atrativo às diversas classes sociais que dele desejam beneficiar-se.”

Herton Castiglioni Lopes (p.8 - 9):

“Merece um pouco mais de reflexão os comentários Holanda (1995) sobre a precária mentalidade burguesa dos Portugueses. Além do próprio atraso econômico, essa interpretação contribui para a explicação dos empregos públicos por apadrinhamento ou parentesco. Para nossos colonizadores, a

ascensão econômica, por meio de atividades tipicamente comerciais, não garantia o prestígio e poder normalmente encontrado em sociedades capitalistas avançadas (ou em estágio de desenvolvimento). Para ascensão e prestígio outro fator é fundamental: a fidalguia. Busca-se, assim, distinguir-se os indivíduos de acordo com sua origem familiar, de forma que os nobres seriam os privilegiados para ascender socialmente, e preferidos no exercício do cargo público. Contudo, embora essencial, nem sempre a fidalguia se caracteriza como um pré-requisito, pois após enriquecerem em atividades comerciais eram comuns os casos em que simples trabalhadores conquistavam (ou compravam) títulos de nobreza, passando ao status de “Nobres”.

Uma prática muito antiga é, portanto, a política de favorecimento a amigos e parentes de quem ocupa cargo público. As práticas do Estado português apresentadas anteriormente, sem dúvida se transmitiram ao nosso país. No Rio de Janeiro, as primeiras famílias a se estabelecerem trouxeram consigo uma instituição muito comum em Portugal. Quaisquer postos públicos eram desejados não apenas pelos salários pagos, mas principalmente pelos demais ganhos que se poderiam deles retirar. O cargo era mais utilizado em benefício próprio do que a serviço da coroa. Um excesso de intervencionismo nas atividades de mercado se consolida. Algumas pessoas, eleitas pelo rei, recebiam o monopólio de exploração de alguns serviços e estes serviços embora não fossem exclusivos de algumas poucas famílias, normalmente eram repassadas de pai para filho. Sob o nome de “economia do bem comum” garantia-se que uma série atividades comerciais fossem exercidas com exclusividade por alguns, que acabavam enriquecendo a custa da sociedade (FRAGOSO et. al., 2001).”

Com estes costumes enraizados em nossa sociedade, com os governantes habituados a favorecer parentes e amigos para a ocuparem os cargos em comissão, surgiu o termo nepotismo.

Nepotismo, morfologicamente, a palavra híbrida (latim e grego) é formada pelo radical: nepote que vem do latim (népos/nipote/nepôtes) que significa sobrinho/neto/descendente, e pelo sufixo: ismo (do grego ismos) que significa prática.

A etimologia demonstra que a palavra nepotismo surgiu na Itália, no sentido de indicar a excessiva autoridade que os sobrinhos e outros parentes dos Papas exerceram na administração eclesiástica. Os Papas nomeavam parentes para a ocupação de posições clericais e administrativas de importância.

Eduardo Silva Fernandes, em *Nepotismo e Tráfico de Influência*, ensina que o nepotismo surgiu quando existiram as capitânicas hereditárias que foram, na época,

doadas a pessoas próximas da Coroa, como forma de agradar e para pagamento de certos favores e dívidas.

Importante ressaltar, que vários autores citam Pero Vaz de Caminha, como um dos primeiros nepotistas no Brasil, quando pediu ao Rei de Portugal um emprego para o genro, em sua famosa carta.

O que é perceptível é que havia uma preocupação da Coroa Portuguesa em colocar pessoas de sua confiança, que geralmente eram parentes, na administração da nova terra que havia sido conquistada, pois não era viável para o Rei de Portugal vir pessoalmente administrar um patrimônio que só era visto como meio de exploração. Com isso, houve um efeito negativo que perdura até hoje na Administração Pública, que são os escândalos conhecidos como nepotismo.

De acordo com o mesmo texto, outro que é reconhecido como nepotista, em toda a história mundial, é Napoleão Bonaparte, pelo fato de ter nomeado três de seus irmãos para o cargo de reis em países ocupados por seus exércitos, caracterizando-se assim, o favorecimento de parentes nas relações de trabalho.

De acordo com o autor, as práticas do nepotismo acabam por substituir a avaliação de mérito para o exercício das funções do Estado pela valorização dos laços de família, violando as garantias constitucionais da impessoalidade, privilegiando relações de parentesco e desconsiderando a capacidade técnica para o exercício das atividades administrativas.

Ainda, sobre o nepotismo, devemos nos atentar sobre suas modalidades. O nepotismo chamado necessário e o nepotismo cruzado.

Sobre estas modalidades, Eduardo Silva Fernandes (2010), continua a nos ensinar:

“A primeira modalidade, o Nepotismo Necessário, se dá sob o pressuposto de que alguns cargos de confiança, mesmo no serviço público, devem ser preenchidos sem a necessidade de concurso público, chamados de cargos Comissionados que são cargos temporários, subordinados ao mandato do chefe. O contratado vai embora quando o contratante perde o cargo.”

Sobre o nepotismo cruzado, Eduardo Silva Fernandes, continua a nos ensinar que as leis que proíbem a contratação de parentes não inibe de forma alguma o

empreguismo, pois um político, como por exemplo, um vereador, contrata o parente de um outro político, outro vereador, para que este também contrate o parente daquele, ou seja, é o jeitinho brasileiro de burlar as leis.

Atualmente, qualquer prática de favorecimento a alguém preferido pelos que detém o poder, é nepotismo. Ou seja, é o favoritismo de certos governantes e administradores públicos, em relação a seus parentes e familiares ou a outras pessoas ligadas ao beneficente por laços de amizade ou confiança, facilitando-lhes a ascensão social, independentemente de suas aptidões.

Emerson Garcia (2006, p.1-9) diz sobre o nepotismo:

“O nepotismo, em alguns casos, está relacionado à lealdade e à confiança existente entre o “benemérito” e o favorecido, sendo praticado com o fim precípua de resguardar os interesses daquele. Essa vertente pode ser visualizada na conduta de Napoleão, que nomeou seu irmão, Napoleão III, para governar a Áustria, que abrangia a França, a Espanha e a Itália. Com isto, em muito diminuía as chances de uma possível traição, permitindo a subsistência do império napoleônico. Em outras situações, o “benemérito” tão-somente beneficia determinadas pessoas a quem é grato, o que, longe de garantir a primazia de seus interesses, busca recompensá-las por condutas pretéritas ou mesmo agradá-las. Como ilustração, pode ser mencionada a conduta de Luiz XI, que presenteou sua amante Ana Pásseleu com terras e até com um marido (João de Brosse), o que permitiu que fosse elevada à nobreza.”

Para Evânio Moura, sobre o Princípio da Moralidade na Administração Pública do Estado, ensina:

“Com origem que remonta à própria gênese do Estado moderno, o nepotismo constitui-se em verdadeira dinastia administrativa, não sendo diferente a formação do serviço público no Brasil, podendo-se, até de forma jocosa, afirmar que antes mesmo da prática do primeiro ato administrativo no Brasil Colônia já se existiu uma tentativa de prática voltada para o nepotismo, pois ao escrever sua festejada Carta do Descobrimento, uma das primeiras lembranças de Pero Vaz de Caminha para El’Rei foi justamente solicitar um emprego às expensas da Coroa para seu genro que desejava ser agente público.

Lamentavelmente existe na formação cultural do Brasil uma ausência de valoração pelo sistema de mérito, o cargo público ainda é distribuído como prêmio e não como forma de respaldar a meritocracia. Burla-se flagrantemente o querer da Constituição Federal com a distribuição aleatória, arbitrária e clientelista dos cargos públicos (Esta regra é utilizada para todos os cargos, desde os mais elevados como, v.g., o cargo de Secretário de Estado, até os mais modestos, como o cargo da diretora da Escola Primária Rural).”

Jasson Hibner Amaral e Nelson Camatta Moreira (2006), acrescentam:

“O nepotismo ancora-se na ausência de uma pré-compreensão do que seja a finalidade do Estado, que, na modernidade, passa impreterivelmente por uma necessária separação entre o público e o privado. O sociólogo alemão Norbert Elias foi quem bem captou essa (ausência de) distinção, comentando inclusive a nossa precariedade cultural no que se refere à prática da nomeação de parentes para cargos públicos, ao afirmar que: A formação tradicional da consciência moral, a ética tradicional de apego à antiga unidade de sobrevivência, representada pela família ou clã – em suma, o grupo mais estreito ou mais amplo de parentesco –, determina que um membro mais abastado não deverá negar nem mesmo aos parentes distantes uma certa medida de ajuda, caso eles a solicitem. Assim, fica difícil para altas autoridades de uma nação recém-independente recusar apoio a seus parentes quando eles tentam conseguir um dos cobiçados cargos estatais, mesmo subalternos. Considerada em termos da ética e da consciência das nações mais desenvolvidas, essa nomeação de parentes no preenchimento de cargos estatais é uma forma de corrupção. Em termos de consciência moral pré-nacional, ela constitui um dever e, uma vez que todos a praticam na luta tribal tradicional pelo poder e pelo status, uma necessidade.”

Verifica-se, em toda a história do Brasil até os dias atuais, a nomeação de servidores aparentados, ou amigos de autoridades dos Poderes Públicos. Essa ocorrência é encontrada em todos os âmbitos dos Poderes e em todas as esferas: municipal, estadual e federal.

1.1.1 Limites ao Nepotismo

Alguns limites são impostos ao Gestor Público no que diz respeito ao Nepotismo, veremos alguns deles.

Para Conter os abusos dos governantes e administradores públicos, o Superior Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº 13:

“A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica, investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança, ou, ainda, de função gratificada na Administração Pública direta e indireta, em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.”

Entretanto, há exceção a esta regra. Alice Barroso de Antônio (2007, p.12) ensina:

“Não obstante, em relação aos cargos de Secretário e Ministros, cumpre asseverar que, embora sejam, via de regra, de provimento em comissão, seus titulares estão excluídos do âmbito de incidência da Súmula Vinculante nº 13 do STF, pois são agentes políticos. Nesse sentido, pronunciou-se o Presidente do STF, Ministro Gilmar Mendes, em entrevista concedida à Rádio Justiça: “Haveria a exceção de cargos políticos, nas funções de secretários municipais, de Estado ou ministros do Executivo. Em princípio, o tribunal disse que essa é uma função política que não estaria submetida ao critério.”

A fundamentação para a existência desta exceção é de que os titulares destes cargos comissionados e funções de confiança devem ser pessoas de confiança do gestor público, pessoas que comunguem da sua ideologia e o auxiliem na condução da Administração Pública. Alegam que se o servidor comissionado for eficiente, trabalhar e desempenhar bem as suas funções, que isso não traz afronta aos princípios constitucionais.

No entanto, cada vez que há troca de servidores comissionados, e isso acontece com frequência durante o mandato dos governantes, pois Secretários, Ministros, Administradores, dentre outros cargos de confiança, assessoria e chefia, são modificados por conveniência política, negociadas entre partidos, ou até mesmo por interesses particulares do Gestor Público, há que se falar em prejuízo para a sociedade, para os cidadãos que necessitam que o serviço público seja de qualidade, eficiente e transparente.

Na Lei 8.112/90, encontramos outra limitação ao nepotismo, art. 117, VIII: “manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil”.

O Decreto 7.203/2010, também dispõe contra a prática do nepotismo:

“Art. 1º A vedação do nepotismo no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta observará o disposto neste Decreto.

Art. 2º Para os fins deste Decreto considera-se:

I - órgão:

- a) a Presidência da República, compreendendo a Vice-Presidência, a Casa Civil, o Gabinete Pessoal e a Assessoria Especial;
 - b) os órgãos da Presidência da República comandados por Ministro de Estado ou autoridade equiparada; e
 - c) os Ministérios;
- II - entidade: autarquia, fundação, empresa pública e sociedade de economia mista; e
- III - **familiar: o cônjuge, o companheiro ou o parente em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau.** (grifo nosso)

...

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 (grifo nosso)
- III - **estágio**, salvo se a contratação for precedida de processo seletivo que assegure o princípio da isonomia entre os concorrentes. (grifo nosso)

§ 1º **Aplicam-se as vedações deste Decreto também quando existirem circunstâncias caracterizadoras de ajuste para burlar as restrições ao nepotismo, especialmente mediante nomeações ou designações recíprocas, envolvendo órgão ou entidade da administração pública federal.** (Nepotismo Cruzado – grifo nosso)

...

Parágrafo único. Em qualquer caso, é vedada a manutenção de familiar ocupante de cargo em comissão ou função de confiança sob subordinação direta do agente público...”

Encontramos ainda, a Resolução nº 07/2005 (CNJ: Conselho Nacional de Justiça) que disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário, ou seja, tem também um caráter limitador no tocante às práticas ao nepotismo, onde diz em seu artigo 1º: “ É vedada a prática de nepotismo no âmbito de todos os órgãos do Poder Judiciário, sendo nulos os atos assim caracterizados.”

Foram dados alguns exemplos de legislação que inibem a prática do nepotismo. No entanto, importante a observar é que existe preocupação em combater as práticas do Nepotismo, em todos os Poderes e em todas as esferas de

Governo. Há uma preocupação social em instituir no Poder Público a moralidade e a ética por parte de todos aqueles que façam parte da Administração Pública.

1.2 Cargos Comissionados

A estrutura organizacional, da Administração Pública no Brasil, contempla cargos comissionados, aos quais são permitidas nomeações de funcionários sem concurso público e ainda, na maioria das vezes, sem requisitos sequer de escolaridade ou formação técnica.

Ao longo dos anos tem aumentado no Poder Público, em todos os níveis, seja no Executivo, Legislativo e Judiciário a criação de cargos comissionados visando atender compromissos políticos assumidos em campanhas eleitorais e em função de acordos entre partidos.

Os servidores comissionados que ocupam esses cargos são exonerados dos mesmos toda vez que há mudança de Governo, o que ocorre após as eleições, e esses cargos continuam existindo e novamente serão ocupados por outros comissionados, indicados novamente por partidos políticos ou pela nova Administração.

O que devemos avaliar na Administração Pública é se realmente há necessidade de determinados cargos serem ocupados por pessoas indicadas pelos governantes, pois há quem defenda que determinados cargos, como por exemplo, os cargos de Secretários Municipais e Estaduais, Ministros de Estado dentre outros que eles devem ser ocupados por pessoas de confiança devido a sua importância para a implantação dos planos de governo. Mas fica a pergunta: um servidor de carreira não é alguém capacitado e confiável para o cumprimento destas atividades e funções?

O cargo em comissão é uma exceção à obrigatoriedade constitucional do concurso público, estabelecida no inciso II do artigo 37, onde se lê:

“a investidura em cargo ou em emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas e de títulos, de acordo com a natureza e complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações em cargo em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração.”

Ainda devemos observar que a Emenda Constitucional n.º 19/98 alterou o inciso V do art. 37 da Constituição Federal:

“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”.

A mudança no texto Constitucional limitou a concessão de funções de confiança a servidores investidos em cargo efetivo, isto é, servidores concursados. Os cargos em comissão são para servidores ou para pessoas não concursadas com restrição às funções de direção, chefia e assessoramento.

A mudança no inciso foi importante para coibir a distribuição dos cargos de menor importância, de forma aleatória, mas não foi suficiente para extinguir o nepotismo e o clientelismo na Administração Pública.

Sobre o Nepotismo o assunto já foi tratado. Veremos o conceito do Clientelismo na Administração Pública.

O clientelismo é uma prática política de nomeação de pessoas para cargos em comissão em troca de favores e retribuições alheias ao interesse público.

Devemos observar, no entanto, que o Gestor Público, precisa observar os princípios que regem a Administração Pública, e que seus atos não podem constituir abusos, pois podem ser revistos pela Administração e até mesmo judicialmente.

O Gestor trabalha com uma margem de liberdade, podendo, portanto, decidir pelo que é oportuno e conveniente, ficando claro, que essa conveniência está ligada à finalidade da Administração e não aos interesses particulares dos Gestores.

Com isso, adentramos na discricionariedade que abre para a Administração um espaço decisório substantivo, dentro do qual seus agentes poderão, conforme a amplitude definida pelo legislador, escolher, total ou parcialmente o motivo e o objeto de seus atos, ou ambos.

Mello (1997 p. 585):

“Discricionariedade é a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente, uma solução unívoca para a situação vertente.”

Isso quer dizer que o Gestor Público deve agir de acordo com critérios razoáveis e proporcionais, em todos os atos administrativos, ou seja, inclusive em relação à nomeação de comissionados para a Administração Pública. Não podendo criar cargos para satisfazer interesse próprio ou de terceiros, seja beneficiando parentes, amigos ou pessoas ligadas à política, como forma de pagamento de favores ou promessas eleitoreiras.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2002 p. 95) ensina

“Ao integrar, com sua própria decisão de substância, a vontade da lei, incompletamente expressada pelo legislador, a Administração estará aplicando duplamente a norma legal. Na primeira aplicação, obedecendo ao comando integrativo, no sentido de definir o resíduo de legitimidade, que falta à norma legal para densificar-lhe suficientemente o conteúdo, de modo a alcançar os casos concretos. Na segunda aplicação, obedecendo ao comando executivo, no sentido de introduzir as alterações concretas, pretendidas in abstracto pelo legislador.

A discricionariedade é, portanto, uma técnica jurídica, que se destina a sintonizar a ação administrativa concreta à ideia de legitimidade contida na lei, o que o assemelha, de certo modo, ao instituto da delegação, que seria outorgada pelo legislador ao administrador público, na própria lei, para que

este possa fazer a necessária integração casuística, na ocasião e no modo mais adequado, para satisfazer a finalidade pública legalmente imposta.”

Cármem Lúcia (1994 p.117):

Se em momentos passados era freqüente o uso da expressão “ato administrativo discricionário”, passou-se a referir-se ao “poder discricionário” para identificar que a discricionariedade não estaria no ato, mas no exercício administrativo que lhe dá origem.

Marcelo Caetano (1970 p. 442):

Em regra o órgão administrativo tem poderes vinculados quanto a alguns aspectos e discricionários quanto a outros. Por isso não pode rigorosamente falar-se em atos discricionários: não há ato discricionário, existem apenas atos praticados no exercício de poderes discricionários cumulativamente com poderes vinculados.

O exercício da discricionariedade não pode ultrapassar o cometimento outorgado, só tendo cabimento, o seu exercício, dentro dos limites da lei, razão pela qual não deve ser confundida com a arbitrariedade, que consiste em agir fora da lei ou contra ela, ou seja, o Gestor não pode sair criando cargos comissionados e nomeando pessoas para satisfazer interesses próprios ou de terceiros. Há um limite para seus atos.

Conceição Jorge Pinto (2008) diz:

“O poder discricionário é uma modalidade de poder administrativo que a ordem jurídica confere ao agente público. Caracteriza-se pela liberdade de avaliação acerca da conveniência e oportunidade na prática de determinado ato administrativo em prol do interesse da coletividade. Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho: “é a prerrogativa concedida aos agentes administrativos de elegerem entre várias condutas possíveis, a que traduz maior conveniência e oportunidade para o interesse público.”

“A conveniência e a oportunidade são elementos essenciais para o exercício do poder discricionário. A primeira diz respeito à escolha do ato que melhor atenda ao interesse público, e a segunda se refere ao momento apropriado para a sua efetivação. Quando o administrador escolhe o ato e o momento de sua realização visando a objetivos que não sejam afetos ao interesse da coletividade, valendo-se do poder a ele conferido em lei para obter vantagens para si, ou para outrem, tem-se configurado o desvio de poder...”

Este princípio está ligado a outros dois princípios que devem ser observados pelos Gestores públicos em todos os seus atos administrativos, incluindo quando há nomeação de comissionados para a Administração Pública. São eles, os princípios da razoabilidade e o da proporcionalidade.

Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade não se encontram expressos no texto constitucional. São, na verdade, princípios gerais do Direito, aplicáveis a praticamente todos os ramos da ciência jurídica.

Esses princípios significam que a atuação dos agentes públicos e os motivos que a determinam devem ser razoáveis ao resultado do agir administrativo, o objeto decorrente da atuação do agente público há de ser proporcional aos fatos ou motivos que o ensejaram.

Mello (Op. Cit. P.67 *apud* Pazzaglini 2000 p. 44) sobre o princípio da proporcionalidade:

“de que as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para o cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas. Segue-se que os atos conteúdos ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência, ficam maculados de ilegitimidade, porquanto desbordam do âmbito da competência; ou seja, superam os limites que naquele caso lhes corresponderiam.”

A razoabilidade deve ser determinada de acordo com o senso comum ou o padrão médio dos indivíduos. Razoável ou proporcional é aquilo que o senso comum pode admitir como uma das soluções pertinentes, adequadas para dada situação.

Destes princípios decorrem a proibição dos excessos, de condutas arbitrárias, exorbitantes.

Em resumo, estes princípios têm por escopo aferir a compatibilidade entre os meios empregados e os fins visados na prática de um ato administrativo, de modo a evitar restrições aos administrados inadequadas, desnecessárias, arbitrárias ou abusivas por parte da Administração Pública, tentando evitar assim, o clientelismo.

2. CONCURSO PÚBLICO

Hely Lopes Meirelles (2011, p. 477) ensina:

“O concurso público é o meio técnico posto á disposição da a Administração Pública para obter moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendem os requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, consoante determina o art. 37, II, da Constituição Federal. 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.”

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2001, p.432) ensina:

“Uma dúvida que pode ensejar a norma do artigo 37, II, é sobre a razão de o dispositivo mencionar a exigência do **concurso público** apenas para **cargo** ou **emprego público**, deixando de lado as funções. José Afonso da Silva (1989:571), comentando esse preceito, diz que “deixa a Constituição, porém, uma grave lacuna nessa matéria, ao não exigir nenhuma forma de seleção para admissão às funções (autônomas) referidas no art. 37, I, ao lado dos cargos e empregos. Admissões a funções autônomas sempre foram fontes de apadrinhamentos, de abusos e de injustiças aos concursados.”

Quando a Constituição Federal, ao determinar que para o provimento de cargos comissionados, necessitavam somente que estes cargos fossem de livre nomeação e exoneração, permitiu leis permissivas, frágeis, não exigindo dos ocupantes destes cargos, nenhuma qualificação técnica para o exercício de suas funções. Isso dá margem para que atos de improbidade administrativa e uma má administração aconteçam na Administração Pública.

O concurso público é o meio hábil à garantia da isonomia, à medida que permite a ampla acessibilidade aos cargos, os quais podem ser pleiteados em iguais condições pelos candidatos.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 277-279) ensina:

“O que a Lei Magna visou com os princípios da acessibilidade e do concurso público foi, de um lado, ensejar a todos iguais oportunidades de disputar cargos ou empregos na Administração direta e indireta.

Os concursos públicos devem dispensar tratamento impessoal e igualitário aos interessados. Sem isto ficariam fraudadas suas finalidades. Logo, são inválidas disposições capazes de desvirtuar a objetividade ou o controle destes certames.”

Antoni Pansardi (2007) acrescenta:

No artigo 3º., inciso I, da Constituição Federal (CF) consta que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Tal orientação tem por finalidade minimizar as desigualdades entre concidadãos brasileiros, oferecendo a estes as mesmas oportunidades e condições para exercerem seus direitos e cumprirem seus deveres. O Estado Democrático de Direito não pode ser amoldado a certas condutas estatais que se voltam para a particularidade de uns ou interesse escuso de outros. Um dos dispositivos em nosso ordenamento, que é corolário do princípio democrático e implica no ideal de uma sociedade justa, é o artigo 37, inciso II: “A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia 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”. A norma é clara em afirmar que o acesso ao cargo público dar-se-á mediante a concurso. A finalidade é, por óbvio, dar igualdade de oportunidade àqueles que almejam atuar na Administração Pública. Isso impede a possibilidade de privilégios ilegais. Qualquer pessoa, desde que maior e ciente de seus direitos e deveres, pode concorrer a uma vaga na Administração Pública. O princípio democrático implícito no dispositivo

acima elimina qualquer possibilidade de exclusão social. A própria Constituição nos orienta no artigo 5º., caput: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade [...]”.

Fabrizio Motta *apud* Antoni Pansardi (2007) ensina:

“O acesso aos cargos e empregos públicos deve ser amplo e democrático, precedido de um procedimento impessoal onde se assegurem igualdade de oportunidades a todos interessados em concorrer para exercer os encargos oferecidas pelo Estado, a quem incumbirá identificar e selecionar os mais adequados mediante critérios objetivos”. Segundo Motta (2006), um dos “princípios-maiores” do concurso público, o democrático, é “[...] fulcrado na premissa de que todos têm direito de concorrer para ocupar as posições estatais.”

Com o instituto do concurso público, o Poder Público tem a possibilidade de selecionar o profissional que de fato é capaz de atender as necessidades estatais e da sociedade. São reduzidos os riscos de apadrinhamentos clientelistas que ocorrem de indicações políticas e ligações relativas a parentes. É uma forma de combater o empreguismo e o exercício de um cargo como um favor que mereça retribuição política.

São evitados critérios desproporcionais como favores e privilégios de alguns beneficiados em desfavor de alguns candidatos, muitas vezes mais capacitados para o exercício das atividades Administrativas do Estado.

A competitividade assegurada em um critério idôneo de seleção para a execução de funções públicas permite que o candidato seja escolhido por mérito, existindo uma competição isonômica, onde o candidato será escolhido por sua capacidade, conhecimento, sendo avaliados pelo critério determinado pela Administração Pública.

Adilson Abreu Dallari (2007, p.88) *apud* Raquel Melo Urbano de Carvalho diz sobre concursos públicos :

“O concurso público somente interessa aos fracos, aos desprotegidos, àqueles que não contam com o amparo dos poderosos capazes de conseguir cargos ou empregos sem maiores esforços. A realização de concursos públicos sempre terá uma forte oposição daqueles que dispõem de meios para prover cargos e funções por outros meios.”

Na medida em que se verifica uma competição em condições de igualdade, são afastadas pessoas despreparadas e sem as mínimas condições de exercerem as atividades estatais. O concurso dá a possibilidade de serem selecionados candidatos que comprovem o mínimo de conhecimento necessário para se ocupar um cargo público.

Além disso, há uma concretização dos princípios norteadores da Administração Pública, como o Princípio da moralidade, igualdade, impessoalidade e eficiência.

O objetivo da realização do concurso público é a integração de profissionais que demonstram maior capacidade, habilidade e conhecimentos para a atividade administrativa. O Estado avalia as aptidões dos candidatos, com o intuito de selecionar aqueles que podem melhor exercer a função pública.

Romeu Felipe Bacellar Filho (2009, p.113-114) *apud* Raquel Melo Urbano de Carvalho, diz:

“Se o concurso público não é, segundo pensam alguns, a melhor forma de recrutamento de pessoal para a Administração Pública, representa, seguramente, a melhor opção até agora concebida, possibilitando, seu democrático procedimento, a todos que reúnam as condições exigidas ampla participação na competição.”

Raquel Melo Urbano de Carvalho ainda acrescenta:

“Com efeito, se é verdade que a escolha dos melhores candidatos nem sempre coincide com o provimento acertado de bons servidores públicos, não há dúvida que tem-se o concurso público como ferramenta indispensável para o início da profissionalização, donde resulta clara a importância de ser aprimorado e a necessidade de o conjugá-lo com outros mecanismos que irão assegurar o desenvolvimento do mérito potencial, como a avaliação de desempenho, a promoção na carreira.”

Considere-se que a Constituição Federal no parágrafo 2º, do art. 39, estatui que a União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um requisito para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre entes federados.

Conceição Jorge Pinto (2008) diz:

“O dispositivo constitucional supracitado traz uma regra clara, não admitindo interpretação dúbia, caracteriza-se como requisito necessário para promoção na carreira a participação do servidor efetivo em cursos de formação e aperfeiçoamento. Tal disposição se estenderia, também, àquela parcela mínima de cargos em comissão que estaria reservada para funcionários públicos, caso fosse editada e promulgada a lei citada no art. 37, V, da Constituição Federal de 1988. No entanto, isto não impede que da leitura do dispositivo se tenha o seguinte entendimento: para investidura, seja em cargo em comissão seja em função de confiança, tem por condição essencial a prévia capacitação técnica e o pleno conhecimento das atividades desenvolvidas pelo órgão contratante, ainda mais, que as mesmas são destinadas às funções de liderança, direção e chefia, e assessoramento.”

Essa questão é importante, pois está relacionada à qualidade dos serviços públicos prestados à população e às suas instituições, assim como ao destino dado aos valores dos recursos públicos. Devemos, portanto, ter um tratamento isonômico

das pessoas e garantir a igualdade de direitos e deveres e as mesmas oportunidades, inclusive a do acesso ao serviço público.

Conceição Jorge Pinto (2009) observa:

“Baseia-se o concurso público em três postulados fundamentais: o princípio da igualdade, o princípio da moralidade administrativa e o princípio da competição. O princípio da igualdade, ou da isonomia, confere permissão para que todos os interessados participem do certame, atendidas as exigências legais constantes do edital, em igualdade de condições. Com base no princípio da moralidade administrativa, pode-se verificar se o concurso foi realizado dentro da estrita legalidade, sem a incidência de favorecimento e ou de perseguições pessoais. E por fim, o princípio da competição, que constitui a própria essência do concurso público, um certame onde candidatos procuram alcançar a melhor classificação, demonstrando através de provas, a sua superioridade em conhecimento diante dos outros concorrentes, o seu mérito para o desempenho do cargo para o qual se candidatou.

Pondere-se que é dever das instituições públicas e daqueles que elaboram a teia normativa pátria buscar sempre o melhor interesse da sociedade, interpretando e realizando, por atos e normas, o que seria a sua vontade. Assim, a substituição da contratação de servidores submetidos a concurso público pela nomeação de pessoas que chegam ao serviço público por simples indicação, sem aferição de mérito, é um procedimento que vai de encontro aos interesses da sociedade. Não restam dúvidas de que, se fosse realizada consulta popular, tal procedimento das autoridades administrativas seria amplamente rechaçado. A essa conclusão se pode chegar por mero exercício de raciocínio lógico, afinal qualquer indivíduo de médio entendimento preferiria ter a seu serviço alguém com comprovada capacidade profissional, do que outro, que lhe foi indicado por um estranho, mesmo que esse estranho seja uma autoridade pública.”

Importante observar também, a Lei 8.429/92 que diz respeito aos atos de Improbidade Administrativa. Todas as suas modalidades ferem diretamente os princípios da Administração Pública, mas observemos o art. 11 desta Lei:

“Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres **de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: ...**” (grifo nosso)

José Daniel de Jesus Santana (2012) reafirma:

“O concurso público é expressão direta das noções de moralidade, impessoalidade e eficiência administrativa, pois representa a possibilidade de todo e qualquer indivíduo – seja ele brasileiro ou estrangeiro, nos casos legalmente permitidos – ocupar cargos públicos existentes, obedecendo, por óbvio, às exigências legais.

É também através da realização de concurso público que se selecionam isonomicamente os sujeitos mais bem instruídos para exercer seus misteres junto ao Estado, o que proporciona, objetivamente, maior qualidade e preparo da mão de obra empregada nos afazeres da administração pública.”

Portanto, podemos observar que o concurso público é o meio mais justo e isonômico de selecionar candidatos aptos para as atividades na Administração Pública.

3. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS QUE NORTEIAM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os princípios constitucionais consubstanciam a essência e a própria identidade da Constituição e, como normas jurídicas primárias, orientam e vinculam a formação, a aplicação e a interpretação de todas as demais normas componentes da ordem jurídica.

Princípios são normas jurídicas estruturais de um dado ordenamento jurídico, situam-se no vértice da pirâmide normativa e expressam os valores éticos, sociais, políticos e jurídicos consolidados na sociedade.

Canotilho (1995 p. 169):

“em virtude da sua referência a valores ou da sua relevância ou proximidade axiológica (da justiça, da idéia do direito, dos fins de uma comunidade), os princípios têm uma ‘função normogenética’ e uma ‘função sistêmica’, são os fundamentos de regras jurídicas e têm uma idoneidade irradiante que lhes permite ligar ou cimentar objetivamente todo sistema constitucional.”

Os princípios constitucionais consubstanciam a essência e a própria identidade da Constituição e, como normas jurídicas primárias, orientam e vinculam a formação, a aplicação e a interpretação de todas as demais normas componentes da ordem jurídica.

Roque Antônio Carrazza (1986 p.13 *apud* Pazzaglini 2000 p.10):

“um princípio jurídico-constitucional, em rigor, não passa de uma norma jurídica qualificada. Qualificada porque, tendo âmbito de validade maior, orienta a atuação de outras normas, inclusive as de nível constitucional. Exerce, tal princípio, uma função axiologicamente mais expressiva, dentro do sistema jurídico (Souto Maior Borges). Tanto que sua desconsideração traz à sirga conseqüências muito mais danosas que a violação de uma simples regra. Mal comparando, acutilar um princípio constitucional é como destruir os mourões de uma ponte, fato que, por certo, provocará seu desabamento. Já, lanhar uma regra, corresponde a comprometer uma grade desta mesma ponte, que apesar de danificada, continuará de pé.”

Os princípios fazem com que diversas normas sejam fundamentadas, estruturadas e compreendidas, tendo como responsabilidade, na ciência jurídica, organizar o sistema e atuar como ponto de partida para todo ordenamento jurídico.

Celso Antônio Bandeira de Mello (1980 p.230):

“Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica não apenas a um específico

mandamento obrigatório, mas a todo sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou de inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo sistema e subversão de seus valores fundamentais.”

No mesmo sentido, José Souto Maior Borges (1975 p.97 *apud* Pazzaglini p. 18) enfatiza:

“A violação de um princípio constitucional importa em ruptura da própria constituição, representando, por isso mesmo, uma inconstitucionalidade muito mais grave do que a violação de uma simples norma, mesmo constitucional.”

Na lição de Roque Antônio Carrazza (1986 p. 8 *apud* Pazzaglini p. 20):

“Não importa se o princípio é implícito ou explícito, mas, sim, se existe ou não existe. Se existe, o jurista, com o instrumental jurídico teórico que a Ciência do Direito coloca à sua disposição, tem condições de discerni-lo. De se ressaltar, com Souto Maior Borges, que o princípio explícito não é necessariamente mais importante que o princípio implícito. Tudo vai depender do âmbito de abrangência de um e de outro e, não, do fato de um estar melhor ou pior desvendado no texto jurídico. Aliás, as normas jurídicas não trazem sequer expressa sua condição de princípios ou de regras. É o jurista que, ao debruçar-se sobre elas, identifica-as e hierarquiza-as.”

Sobre os cargos comissionados e os Princípios Constitucionais, Carlos Henrique Bicalho (2012, p.30) ensina:

“... vivemos atualmente num Estado Constitucional Democrático de Direito, em franca evolução para um Estado Internacional Cooperativo de Direito (Haberle), onde temos em nítido crescimento a força normativa dos princípios, decorrente do trabalho de Royal Alexy. Da mera subsunção passamos para a ponderação, da interpretação meramente literal da constituição passamos para uma nova leitura recheada de princípios. Dessa nova maneira de interpretar, extraímos o substrato para a tese de que, para se nomear para cargos comissionados, torna-se necessária não uma “confiança” subjetiva, aquela ligada por laços de amizade, parentesco; **temos aqui o dever de avaliar se a confiança é “objetiva”, ou seja, aquela respaldada nos princípios da moralidade, da impessoalidade e também da eficiência.** A nomeação deve levar em conta o interesse público, a eficiência que a pessoa pode trazer para a administração pública, que poderá ser medida por sua experiência no trato da matéria, por exemplo. **Não há espaço constitucional para nomeações com caráter**

subjetivo, para privilegiar determinado parente (até mesmo porque existe a mácula do nepotismo, flagrantemente inconstitucional) ou amigo.”

“Ainda, há de se ressaltar que a criação de cargos comissionados (leia-se cargos em comissão e funções de confiança) deve estar respaldada pelos critérios da **proporcionalidade e razoabilidade**, ou seja, **não se podem criar cargos e funções públicas em número exagerado, em desatendimento ao interesse público ou para favorecer determinadas pessoas**. Criando-se cargos ou funções com esse desiderato, torna-se imperioso fulminá-los de inconstitucionalidade, por ofensa direta aos princípios da moralidade, da eficiência e da supremacia do interesse público.” (grifo nosso)

3.1 Estudo de caso: Administração Regional de Taguatinga – Ano: 2011

No ano de 2011, com a mudança de Governo e conseqüentemente do Administrador, houve também um período de exonerações e novas nomeações para os cargos comissionados na Administração Regional de Taguatinga. Ainda sim, podemos observar que houve também durante o ano, modificação de Administradores por mais duas vezes e conseqüentemente novas exonerações e nomeações de comissionados.

Analisando as informações acima, e o Anexo II, já verificamos que dois princípios são maculados: o Princípio da Eficiência e o Princípio da Continuidade do Serviço Público.

Em relação ao Princípio da Eficiência, Alexandre Moraes *apud* Gustavo Vettorato (2001) ensina:

"Assim, princípio da eficiência é o que 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, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor

utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social."

Ubirajara Custódio apud Gustavo Vettorato (2001) acrescenta:

"Do exposto até aqui, identifica-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."

Se compararmos a situação que ocorreu na Administração de Taguatinga, no ano de 2011, com o que ensina o texto de Ubirajara Custódio, observamos que é impossível que as relações internas de trabalho sejam adequadas, pois com essa rotatividade de servidores comissionados, não tem como dar prosseguimento a programas de qualidade na Gestão Pública. Se um administrador propôs projetos e metas para serem alcançadas e sai de seu cargo e outro vem ocupá-lo, é bem provável que o novo Administrador chegue com outros projetos e novas metas, e assim, não há uma continuidade do que já havia sido começado e não se chega nunca a um resultado de qualidade, prejudicando toda a Administração e conseqüentemente desgastando o servidor efetivo.

Com as mudanças constantes de servidores comissionados, podemos deduzir que quando o servidor está começando a aprender o serviço, a troca por novos servidores atrapalha o bom andamento do serviço público, pois os servidores

efetivos ficam com acúmulo de serviço e ainda na obrigação de ensinar novamente o serviço para casa servidor comissionado que chega à Administração.

A atividade administrativa, em especial os serviços públicos, não pode sofrer paralizações. Administrar corresponde a gerir os interesses da coletividade, a coisa pública em sentido amplo, visando sempre o atendimento das necessidades públicas. Por isso, diz-se ser a atividade administrativa ininterrupta.

Sobre o Princípio da Continuidade do Serviço Público, diz Celso Ribeiro Bastos (2002, p 117) *apud* Ludmilla Ferreira Mendes de Souza:

“O serviço público deve ser prestado de maneira contínua, o que significa dizer que não é passível de interrupção. Isto ocorre pela própria importância de que o serviço público se reveste, o que implica ser colocado à disposição do usuário com qualidade e regularidade, assim como com eficiência e oportunidade “... ” Essa continuidade afigura-se em alguns casos de maneira absoluta, quer dizer, sem qualquer abrandamento, como ocorre com serviços que atendem necessidades permanentes, como é o caso de fornecimento de água, gás, eletricidade. Diante, pois, da recusa de um serviço público, ou do seu fornecimento, ou mesmo da cessação indevida deste, pode o usuário utilizar-se das ações judiciais cabíveis, até as de rito mais célere, como o mandado de segurança e a própria ação cominatória.”

Com os dados sobre as nomeações e exonerações dos comissionados (Anexo II), percebemos que há também ofensa ao princípio da continuidade do serviço público, pois da data da nomeação até a data da posse e o efetivo exercício, às vezes ocorre interrupção das atividades administrativas, acarretando assim, a ineficiência do serviço público prestado por seus servidores.

Isso decorre de medidas dos administradores que ao invés de aperfeiçoar, qualificar e retribuir condignamente os servidores de carreira, oriundos de concurso público, empenham esforços em aumentar e criar cargos comissionados, aos quais não detêm responsabilidade da continuidade do serviço público e muito menos de sua eficiência.

Essa instabilidade causada nos órgãos públicos, com a troca de servidores comissionados e a constante ineficiência na prestação dos serviços públicos, prejudica a realização de projetos, ações, planos de estratégia administrativa, que porventura estejam em curso. Geralmente estas ações são abandonadas, para que haja a nova “roupagem administrativa” de acordo com os novos representantes da Administração Pública.

Desta forma, o princípio da eficiência e o princípio da continuidade dos serviços públicos são abalados de períodos em períodos, muito mais por fatores como o cenário político, as negociações partidárias, logo que há a realização das eleições e sempre que há uma mudança de Gestor.

E isso acontece porque os Gestores Públicos, que também são comissionados, se utilizam de direcionamentos equivocados dentro da Administração Pública, que influenciam negativamente sobre o funcionamento dos serviços prestados à sociedade. A falta de vínculo efetivo, contínuo e estável com a Administração provoca danos à sociedade e também aos servidores efetivos, pois, se sentem desmotivados e desvalorizados.

Essas contínuas transformações por conta das mudanças de Governo representam uma tensão dentro da Administração Pública, a mudança de governo pode provocar um desalinhamento difícil de superar. O desafio é, por um lado, manter a estabilidade da organização em relação aos servidores efetivos e por outro, conviver com as mudanças constantes de servidores comissionados.

Observamos também que a quantidade de servidores efetivos na Administração Regional de Taguatinga, em relação aos servidores comissionados fica bem abaixo (Anexo I).

O Gestor Público deveria analisar as vantagens, a longo prazo, se houvesse a realização de concursos. Pois com a intenção de economizar com a contratação de comissionados, acaba que para a Administração Pública e para o usuário do serviço público há mais prejuízos que ganhos. O atendimento é precário e sem qualidade.

Com a realização de concurso público, os candidatos selecionados são aptos e capazes de exercerem suas funções com eficiência.

Além disso, podemos perceber que há afronta a vários Princípios Constitucionais, mais um deles é o Princípio da Acessibilidade ao Cargo Público.

Sobre o Princípio supracitado, ensina Carmen Lúcia Antunes Rocha (1999 p.144):

“Os cargos compõem a estrutura do Poder do Estado. As pessoas estatais organizam-se em quadros que dão a configuração de cada qual das entidades, garantindo-lhes a dinâmica própria à realização dos fins sociais. Sendo o poder democrático titularizado legitimamente pelo povo, cabe-lhe participar ativamente de seu desempenho. Pela titularização dos cargos públicos, o administrado atua diretamente no exercício do poder. Tal condição torna-o parte da estrutura administrativa e gestor direto da coisa pública em nome de todos os que formam a sociedade estatal.”

Este princípio é a busca da igualdade de oportunidades, permitindo às pessoas o acesso aos cargos, funções e empregos públicos de forma isonômica, dando concretude ao princípio da igualdade jurídica.

Quando são criados cargos para satisfazer interesses particulares ou de terceiros, o Gestor Público está se desviando da finalidade precípua do Estado que é o bem da coletividade, e vai de encontro também, com um dos princípios mais consagrados na Administração pública que é o Princípio da Moralidade.

Sobre o princípio da moralidade, Di Pietro (1991 p.111) ressalta:

“Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre, quando o conteúdo de determinado ato contraria o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, à boa fé, ao trabalho, à ética das instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e fins a atingir; entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos; entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos.”

Diz Hauriou, o sistematizador do Princípio da Moralidade, que este Princípio extrai-se do conjunto de regras de conduta que regulam o agir da Administração Pública. O ato e a atividade da Administração Pública devem obedecer não só à lei mas à própria moral, porque nem tudo que é legal é honesto.

Para melhor analisarmos sobre as atitudes dos Gestores Administrativos sobre a moralidade, devemos ter uma noção dos conceitos sobre moral e ética e conseqüentemente o dever de usá-las na Administração Pública.

A moral diz respeito a um código de conduta, a um conjunto de valores e de regras de comportamento que uma nação, governo, uma categoria social, uma comunidade religiosa ou uma organização adotam.

A ética refere-se ao estudo da natureza geral da moral e das escolhas das pessoas, quais comportamentos são bem vindos e quais não são, o que é permitido e o que é proibido, a virtude e o vício, enfim.

A ética se depara com uma série de práticas já em vigor e, partindo delas, procura determinar a essência da moral, sua origem, as condições objetivas e subjetivas do ato moral, as fontes da avaliação moral, a natureza e a função dos prejuízos morais, os critérios de justificação desses juízos, e o princípio que rege a mudança e a sucessão de diferentes sistemas morais.

A ética reflete criticamente o que a moral estabelece por meio de um conjunto de regras concretas. Enquanto as regras ditadas pela moral estão definidas, a ética é interna, pois vem de dentro do indivíduo ser ético ou não.

Hely Lopes Meirelles (1990, p.79) ensina sobre o Gestor Público:

“... E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. Por considerações de direito e de

moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos – non omne quod licet honestum est. A moral comum, remata a finalidade de sua ação: o bem comum.”

As questões sobre moralidade e ética no serviço público estão sendo cobradas pela sociedade, cada vez mais, pois a multiplicação de casos de corrupção faz com que as pessoas se sintam desrespeitadas e afrontadas. Os escândalos e denúncias de corrupção expostas através de jornais e por todos os meios de comunicação fazem com que os cidadãos reflitam sobre os conceitos éticos que envolvem melhores atitudes tanto na vida pessoal, quanto na vida pública.

Como a ética é pautada na conduta responsável das pessoas, é importante que a escolha de um político seja com responsabilidade, pois um político ético tem o objetivo de diminuir o mau uso da máquina pública e conseqüentemente teremos bons gestores, pois estes não possuem o intuito de obter vantagens pessoais e ganhos sobre a Administração Pública.

Gustavo Boudoux (2007) ensina:

“As normas morais apenas fornecem orientações cabendo, apenas ao político determinar quais são as exigências e limitações e decidir-se entre a melhor alternativa de ação.

Essa preocupação relaciona-se com a responsabilidade que eles têm em atender as demandas, com integridade e eficiência, no papel de representante democrático.

E esse ato de “pensar moralmente” é que introduz o senso ético das nossas ações, ela deve ser entendida como esta reflexão crítica sobre a dimensão humana - o compromisso diante da vida - que contribui para o estabelecimento das relações do ser humano com o outro, numa convivência pacífica a fim de evitar as vantagens desleais e as práticas que prejudiquem a sociedade em geral.”

A ética no serviço público é algo determinante para melhorar sua qualidade, fazendo com que sejam observados os princípios e regras necessárias para atos administrativos adequados à eficiência e respeito à sociedade.

Por isso foi criado o Código de ética no Serviço Público (Decreto 1171/94), para regulamentar o tratamento aos usuários deste serviço e também para trazer punições para todos os servidores públicos que descumprirem as suas normas. Além disso, tem o objetivo de proteger a imagem e a honra dos bons servidores que seguem as regras contidas neste código e dos órgãos públicos perante à sociedade.

O Decreto 1171/94 diz:

“...

I - A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Seus atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos.

II - O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, caput, e § 4º, da Constituição Federal.

III - A moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da idéia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo...”

Se na convivência informal devemos ser éticos, mais ainda devemos ser em nossa convivência profissional-funcional. A ética passou a integrar todo ato estatal, através da Constituição, como elemento indispensável de sua validade e eficácia. (AMARAL, 2010)

Luiz Amaral (2010) ensina:

“É a própria Lei Maior que dispõe, conforme o parágrafo 4º de seu artigo 37, que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos

direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Como reforço dessa preocupação ética, a atual Constituição de 1988 também inovou no artigo 5º, inciso LXXIII, ao incluir a moralidade administrativa entre os valores básicos da República a serem protegidos por meio de ação popular. Segundo essa norma constitucional, mesmo que não haja efetivo prejuízo de ordem material ao patrimônio público, se o ato da Administração for lesivo à moralidade administrativa deverá ser invalidado judicialmente, via ação popular ou mesmo, antes, revisto administrativamente, conforme o artigo 114, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o que vem de consagrar o posicionamento já tradicional de nossa jurisprudência (Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal).”

Portanto, todo Gestor Público e todos os servidores e agentes estatais devem distinguir entre o bem e o mal, o honesto e o desonesto, nunca podendo desprezar o elemento ético de suas condutas. Devendo sempre decidir entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o oportuno e o inoportuno e o honesto do desonesto.

O servidor público tem que ser ético por convicção, pois a consciência ética corrige as disfunções públicas que são decorrentes não só da falta de recursos, mas principalmente das condutas que atentam aos direitos dos cidadãos e também da própria Administração Pública, pois um servidor sem ética afronta também os seus colegas de trabalho.

A ética está intimamente ligada à moralidade.

A moralidade significa a ética da conduta administrativa, a pauta de valores morais a que a Administração Pública, segundo o corpo social, deve submeter-se para a consecução do interesse coletivo.

Para Hely Lopes Meirelles (2011, p.80), apoiado em Manoel Oliveira Franco Sobrinho, a moralidade administrativa está intimamente ligada ao conceito do bom administrador. Este é aquele que, usando de sua competência, determina-se não só pelos preceitos legais vigentes, mas também, pela moral comum, propugnando pelo que for melhor e mais útil para o interesse público.

A gestão administrativa na Administração Pública, em decorrência, além de reger pela ética, impessoalidade, transparência e sujeição ao ordenamento jurídico, tem de ater-se à eficiência, ou seja, deve ser direcionada sempre ao atendimento, mais adequado, razoável ou eficaz possível, do interesse público. Conseqüentemente, a eficiência é requisito de validade dos comportamentos administrativos.

A respeito do tema, salienta Alexandre de Moraes (1999 p. 294):

“Assim, princípio da eficiência é aquele que 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 a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum.”

Conhecido entre os italianos como “dever de boa administração” impõe ao agente público a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição, e rendimento, além de observar outras regras, a exemplo de outros princípios.

As atividades administrativas devem ser executadas pelo agente responsável, valendo-se das técnicas e conhecimentos necessários a tornar essa execução a melhor possível, perfeita, evitando-se assim, repetição e reclamos por parte do administrado. A realização cuidadosa das atribuições evita desperdício de tempo e de dinheiro públicos, tão necessários na época atual.

Além do dever de agir com eficiência, o servidor público tem o dever de desempenhar suas atividades sob pautas que indicam atitudes retas, leais, justas e

honestas, notas marcantes da integridade do caráter do homem. É nesse sentido do reto, do leal, do justo e do honesto que deve orientar o desempenho do cargo, função. O administrador, em obediência a essa orientação, deve buscar o melhor para a Administração Pública.

Caso ocorra o contrário, há outro princípio atingido que é o Princípio da Finalidade.

Neste princípio a Administração Pública tem que ter em vista, sempre, como finalidade dos seus atos o alcance do interesse coletivo, o bem comum, não podendo existir o desvio de finalidade, pois estes se tornariam nulos.

Di Pietro (1991 p. 1670):

“Quando se fala em finalidade do ato administrativo como um dos elementos essenciais à sua própria existência e validade, consideram-se dois sentidos: (1) em sentido amplo, corresponde a um resultado de interesse público; nesse sentido se diz que o ato administrativo tem que ter sempre finalidade pública, ou seja, tem que atender ao interesse público; (2) em sentido estrito, finalidade é o resultado específico que cada ato deve produzir, conforme definido na lei; nesse sentido se diz que a finalidade do ato administrativo é sempre a que decore explícita ou implicitamente da lei. Partindo-se dessa ideia do duplo sentido da finalidade do ato administrativo, pode-se dizer que ocorre o desvio de poder quando o agente pratica o ato com inobservância do interesse público ou com objetivo diverso daquele previsto explícita ou implicitamente na lei. O agente desvia-se ou afasta-se da finalidade que deveria atingir para alcançar resultado diverso, não amparado pela lei.”

Outro princípio que é afrontado é o Princípio da Supremacia do Interesse Público.

O Princípio da Supremacia do Interesse Público é um princípio implícito e sob a óptica jurídica, expressa o bem comum, o bem estar geral de uma coletividade.

A supremacia do interesse público sobre o particular constitui princípio constitucional fundamental inerente a qualquer sociedade politicamente organizada, é uma condição de sua própria sobrevivência.

Este princípio tem incidência, sobretudo nos atos em que a Administração Pública manifesta poder de império.

Di Pietro (Op. Cit. P 160 apud Pazzaglini 2000 p. 38) destaca:

“O princípio do interesse público está presente tanto no momento da elaboração de uma lei, como no da execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação.

Além de inspirar o legislador, inclusive na criação de novos institutos, o princípio vincula a Administração Pública ao aplicar a lei, no exercício da função administrativa. Assim é que, se a lei dá à Administração os poderes de desapropriar, de requisitar, de intervir, de policiar, de punir, é porque tem em vista atender ao interesse público. **Em consequência, se, ao usar desses poderes, a autoridade administrativa objetiva prejudicar um inimigo político, beneficiar um amigo, conseguir vantagens pessoais para si ou para terceiros, estará fazendo prevalecer o interesse individual sobre o interesse público e, em consequência, estará praticando ato ilegal, por desvio de poder. (grifo nosso)”**

Um princípio que deve ser observado pelo Gestor em sua administração e também pela sociedade através de sua fiscalização e que muitas vezes é ferido por maus Gestores, é o Princípio da Lealdade e Boa-fé Administrativa.

O Princípio da Boa-fé administrativa deve imperar na convivência entre o Poder Público e a população. O agente público tem o dever de proceder em suas relações com os particulares, destinatários da atuação administrativa, garantindo-lhes o exercício, sem constrangimento, de suas atividades e de seus direitos, bem como segurança jurídica quanto aos propósitos das ações administrativas por ele confiadas.

Celso Antônio Bandeira de Mello (1997 p.73):

“segundo os cânones da lealdade e da boa-fé, a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhaneza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, evitado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos.”

É indispensável que este princípio seja observado dentro das atividades da Administração Pública, para que haja confiança dos cidadãos em relação às medidas adotadas pelos servidores públicos e, conseqüentemente a adesão e colaboração em seu cumprimento e implementação.

Analisando ainda as informações prestadas pelo Nupes (Núcleo de Pessoal) da Administração de Taguatinga, anexos I, II e III, encontramos somente 7 servidores efetivos que ocuparam cargos de confiança e outros 131 servidores comissionados ocupando os cargos em comissão.

Há uma nítida desvalorização quanto à capacidade técnica dos servidores efetivos e de sua confiabilidade. Importante salientar que os servidores efetivos passaram em um concurso público, sendo selecionados de acordo com os requisitos necessários para as atividades e atribuições que iriam desempenhar na Administração Pública.

Ao contrário acontece em relação aos servidores comissionados, pois não há nenhum tipo de avaliação ou meios determinados para que se faça uma seleção destes servidores. Há uma escolha do Administrador por meios que ficam obscuros à sociedade e à própria Administração.

Ocorre na prática que, servidores efetivos capacitados, ensinam o serviço para os servidores comissionados, para que estes sejam chefes daqueles. O servidor efetivo se sente desmotivado e desrespeitado, pois geralmente é tecnicamente apto para suas atividades e possui habilidade e conhecimentos a mais que o seu superior, que é um comissionado e que muitas vezes não tem aptidão nenhuma para o exercício das atividades administrativas.

Observando o Anexo III, e suas informações abaixo, devemos observar que a ética em relação à nomeação de comissionados na Administração Pública deve ser atentamente observada, pois o setor público é alvo por parte do senso comum, como imagem de algo ineficiente, e nem todos os servidores que atendem o público fazem um mau atendimento, entretanto uma minoria e que não tem comprometimento com suas atividades e muito menos com o Estado, fazem com que o serviço público seja visto com maus olhos.

Por mais que servidores públicos efetivos se esforcem para minimizar a opinião negativa da população em relação ao serviço público, uma minoria acaba por deixar que o negativo se imponha à sociedade. Essa falta de comprometimento com o que é público, por mais que o servidor seja “temporário” nas atividades do Estado, comprometem e muito a opinião pública, e também o relacionamento no ambiente de trabalho com os servidores efetivos que sabem de suas responsabilidades dentro da atividade administrativa.

Devemos observar e analisar, se não seria mais viável que servidores concursados, efetivos, pudessem ocupar estes cargos de confiança, assessoramento e chefia. Estes servidores têm comprometimento maior com o serviço público, pois são frequentemente avaliados e punidos caso ocorra violação aos deveres e obrigações no desempenho de seus atos administrativos.

O servidor público investido no cargo através de concurso, além de ter conhecimento e capacidade para exercer suas atividades, também é conhecedor do funcionamento da máquina pública, inclusive busca atualizar-se constantemente, adquirindo mais habilidades e competência, exercendo suas atividades com maior eficiência, qualidade, rapidez e transparência. Portanto não há o que se questionar sobre a confiança que o Gestor teria nomeando estes servidores para cargos de sua confiança.

Além disso, com a nomeação de concursados para os cargos de chefia, assessoramento e confiança, o Gestor Público não correria o risco de ferir vários

princípios constitucionais, e motivariam os servidores concursados a estarem sempre em busca de melhor atender às necessidades dos cidadãos, com um serviço público de qualidade. O Gestor estaria alcançando a finalidade precípua da Administração Pública que é o bem da coletividade.

Ainda sim, se esses cargos fossem ocupados por concursados, seriam evitados vários prejuízos causados ao Estado pelo despreparo dos comissionados, a falta de compromisso com a finalidade pública, a desídia, a utilização do cargo para a realização de manobras políticas e o cometimento ou participação de atos de improbidade administrativa, no exercício da função pública.

O que poderia ser feito é que as Instituições Públicas deveriam dar mais atenção e investimento aos servidores efetivos, pois quando se tem qualidade no serviço, ao invés de quantidade de servidores por meio de cargos em comissão, que em sua maioria não tem capacidade, habilidade e nem atitude de alguém que deve servir ao cidadão com eficiência, os ganhos para o Estado e para a sociedade seriam incomparáveis.

Deve haver uma adequação do perfil dos servidores públicos às atividades que realizam. Investir no desenvolvimento profissional e pessoal destes servidores. Cada pessoa da Organização deve compreender o seu papel, sua posição e sua importância para o alcance dos objetivos dentro da Administração Pública, pois a finalidade precípua do Estado é o bem comum, e não os interesses particulares de seus Gestores.

Muito mais importante seria utilizar instrumentos como treinamento e capacitação para os servidores efetivos e formar perfis de competências apropriados para responder às necessidades da Administração, pois o foco do setor público é a prestação do serviço ao cidadão, e como este tem se tornado mais exigente, o desenvolvimento do quadro permanente de pessoal é fator fundamental para o aperfeiçoamento do serviço prestado e da melhoria da eficiência, eficácia e efetividade.

Salientamos que investir na capacitação do servidor comissionado não nos parece conveniente, pois como ocupam cargos por tempo determinado, haveria “perda de tempo” e de recursos, pois não haveria retorno para a Administração.

Exemplo disso é a Administração Regional de Taguatinga, onde houve casos que comissionados permaneceram somente por três meses em seus cargos (Anexo II). Se a Administração tivesse investido em cursos para capacitar essas pessoas, quando da exoneração, haveria perda de recurso, enquanto que se há investimento em servidor efetivo, poderá haver um aproveitamento de seus conhecimentos para serem utilizados efetivamente em suas atividades administrativas e a longo prazo.

CONCLUSÃO

Apesar da previsão legal em nossa Constituição Federal, sobre a autorização da contratação de qualquer pessoa para a investidura em cargos em comissão, sendo de livre nomeação e exoneração, isso não significa que não haja afronta aos princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública, bem como, a ética e a finalidade precípua do Estado que é o bem comum.

Ao analisarmos todo o exposto, percebemos o quanto não há motivos verdadeiramente significativos para a contratação de pessoas estranhas à Administração para os cargos em comissão, pois os cargos públicos poderiam ser ocupados somente por servidores efetivos capacitados tecnicamente, pois para a ocupação desses cargos eles tiveram que preencher os requisitos editalícios dos concursos realizados.

A ausência de concursos públicos, além de afrontar o Princípio da Acessibilidade ao Cargo Público, também é um desrespeito à sociedade, pois há um grande número de pessoas que se preparam por anos para o ingresso na Administração Pública e isso fica prejudicado, pois por causa dos fenômenos do nepotismo e do clientelismo, os cargos públicos estão preenchidos, em sua grande maioria, por pessoas indicadas por políticos parentes ou não destas, por motivos de interesses particulares, seja por negociatas partidárias ou promessas eleitoreiras, visando benefício próprio ou de terceiros, afrontando também o Princípio da Supremacia do Interesse Público.

Com a contratação de servidores em comissão, toda a Administração Pública fica prejudicada, pois na prática, há uma maior probabilidade na realização de atos de improbidade administrativa e conseqüentemente corrupção por estes servidores que muitas vezes são coagidos pelos Gestores a realizarem atos administrativos ilícitos e irregulares para que permaneçam em seus cargos.

Além disso, os servidores efetivos se sentem desrespeitados, desmotivados e desvalorizados por esta situação. Raramente há oportunidade de que estes ocupem cargos de confiança, mesmo tendo capacitação técnica, aptidão e competência para a realização de suas funções para os cargos de chefia, assessoramento e direção.

A viabilização da ocupação dos cargos em comissão sem nenhum método de avaliação da capacidade técnica das pessoas que ingressam nesses cargos permite que pessoas totalmente destituídas de comprometimento ético e moral afrontem com frequência os Princípios da Moralidade e da Eficiência no serviço público.

A realização de concurso público para o preenchimento dos cargos públicos é o meio mais eficaz e isonômico, pois permite que pessoas realmente preparadas ingressem na Administração Pública e realizem as atividades e atos administrativos com maior responsabilidade, eficiência e transparência, assim como, para que se tenha um serviço público de qualidade deve haver maior investimento na capacitação dos servidores efetivos, atendendo às necessidades dos cidadãos e promovendo valorização destes servidores e impedindo assim, que haja a ocorrência do nepotismo e do clientelismo.

ADMINISTR AÇÃO REGIONAL DE	ORGÃO										TOTAL	TOTAL DE OCUPANTES EM CARGO EM COMISSÃO	% DE CARGOS EM COMISSÃO OCUPADOS POR SERVIDORES SEM VINCULO COM O GDF	% NUMERO DE SERVIDORES SEM VINCULO COM O GDF EM REALIZAÇÃO AO TOTAL	
	A- SEM CARGO EM COMISSÃO	B- COM CARGO EM COMISSÃO	C- COM FUNÇÃO GRATIFICADA	D- SEM CARGO EM COMISSÃO	E- COM CARGO EM COMISSÃO	F- COM FUNÇÃO GRATIFICADA	G- REQUISITADO FORA DO GDF EM CARGO EM COMISSÃO	SERVIDOR COM VINCULO COM O GDF COM CARGO EM COMISSÃO	SERVIDOR SEM VINCULO COM O GDF COM CARGO EM COMISSÃO	PARA ORGAO OU ENTIDADE DO GDF					PARA ORGAO OU ENTIDADE FORA DO GDF
107				32	6	0	0	0	131	10	1	286	147	89,11%	45,80%

ANEXO II- Exonerações na Administração de Taguatinga - ANO/2011

MÊS	QUANTIDADE DE SERVIDOR
MARÇO	02
ABRIL	01
JUNHO	01
JULHO	03
AGOSTO	50
SETEMBRO	03
OUTUBRO	08
NOVEMBRO	01
DEZEMBRO	127

- Durante o ano de 2011, foram exonerados 69 servidores comissionados e outros foram nomeados no lugar de alguns destes. No final do ano, no mês de dezembro, foram exonerados mais 127. Alguns foram reaproveitados para o ano de 2012.
- Passaram pela Administração Regional de Taguatinga, no ano de 2011, 180 servidores comissionados. Com as exonerações e novas nomeações, em dezembro de 2011 havia 131 comissionados.
- Importante salientar que a porcentagem de comissionados, sem vínculo com a Administração, que ocupavam cargos em comissão foi de 89,11%.
- Importante registrar também que houve a troca dos Administradores de Taguatinga por 3 vezes. O primeiro permaneceu de 01/01/2011 a 11/04/2011. O segundo Administrador ocupou seu cargo no período de 15/04/2011 a 30/06/2011. O terceiro Administrador tomou posse no dia 01/07/2011 e permanece ainda em exercício no ano de 2013.

**ANEXO III - QUADRO DA FORMAÇÃO ACADÊMICA DOS SERVIDORES
COMISSIONADOS/SEM VÍNCULO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ANO
2011**

FORMAÇÃO ACADÊMICA DOS SERVIDORES COMISSIONADOS	NOMEAÇÃO/2011 QUANTIDADE	EXONERAÇÃO/2011 QUANTIDADE
ESPECIALIZAÇÃO	2	2
SUPERIOR COMPLETO	31	11
SUPERIOR INCOMPLETO	24	09
ENSINO MÉDIO COMPLETO	99	29
ENSINO MÉDIO INCOMPLETO	8	4
ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO (5ª a 8ª)	9	3
ENSINO FUNDAMENTAL INCOMPLETO (5ª a 8ª)	12	2
ENSINO FUNDAMENTAL INCOMPLETO (1ª a 8ª)	1	-
ALFABETIZADO SEM CURSOS REGULARES	6	2

- Interessante observar que, dos dados fornecidos pelo Núcleo de Pessoal da Administração Regional de Taguatinga, que dos sete cargos de confiança ocupados por servidores efetivos, 2 eram ocupados por servidores com Curso Superior Completo, 3 com formação acadêmica até o Ensino Fundamental (5ª a 8ª), 1 com Especialização e 1 com Ensino Médio Completo.
- Foram solicitadas informações sobre a formação acadêmica dos servidores efetivos, no entanto, o NUPES (Núcleo de Pessoal) da Administração de Taguatinga, não forneceu.
- Foi feita uma estimativa dos servidores efetivos que possuem formação acadêmica de nível superior: 3 possuem Especialização, inclusive 1 possui duas especializações completas e estava cursando a terceira. 6 possuem nível Superior Completo.
- Desses 9 servidores efetivos, com especialização e nível superior completo, 4 são Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.
 - OBS: Os dados dos servidores efetivos não estão completos, por falta de fornecimento dos mesmos, pelo Nupes.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Jasson Hibner; MOREIRA, Nelson Camatta. **Estado Democrático de Direito em alerta. Nepotismo e concurso público**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1017, 14 abr. 2006 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/8247>>. Acesso em: 10 de dezembro de 2012.

AMARAL, Luiz. **Ética e Moralidade no Serviço Público**. Ensinando Direito Luiz Amaral.

http://www.ensinandodireitoluizamamaral.com/index.php?option=com_content&view=article&id=111&Itemid=16. Acesso em 29 de janeiro de 2013.

BICALHO, Carlos Henrique. **Cargos Comissionados, Confiança Objetiva e Princípios Constitucionais** . MPMG JURÍDICO Nº21. 2010.

BOUDOUX, Gustavo. **Ética no Serviço Público**. Espaço Heber Vieira, cursos para concursos. www.espacohebervieira.com.br. Acesso em 29 de janeiro de 2013.

CAETANO, Marcello. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Forense. 1970.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. São Paulo: Almedina. 1995.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Aspectos relevantes do concurso público**.

Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Edição especial – ano XXVIII. <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/928.pdf>. Acesso em 13 de novembro de 2012.

CNJ. **Resolução nº7/2005**. <http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/323-resolucoes/12121-resolu-no-7-de-18-de-outubro-de-2005-original>.

Acesso em 24 de janeiro de 2013.

JORGE PINTO, Conceição. **Cargos Comissionados**. Jus Navegandi. 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. **Direito Administrativo**. São Paulo. Atlas. 1991.

_____. **Direito Administrativo**. 13^o ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FERNANDES, Eduardo Silva. **Nepotismo e Tráfico de Influência**.

http://artigos.netsaber.com.br/resumo_artigo_54569/artigo_sobre_nepotismo_e_tr%C3%81fico_de_influ%C3%81ncia. Acesso em 20 de janeiro de 2013.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1989.

GAZETA DO POVO. INTERNET. **Texto sobre cargos comissionados**.

ISSN 2177-028X. **O Nepotismo Legal e Moral nos Cargos em Comissão da Administração Pública**.

http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/786/o_nepotismo_legal_e_moral_nos_cargos_e_m_comissao_da_administracao_publica. Acesso em 14 de janeiro de 2013

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37^o ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2011.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 15^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1990.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativa**. 9^a ed. São Paulo: Editora Malheiros.

_____. **Elementos do Direito Administrativo**. São Paulo. Revista dos Tribunais. 1980.

_____. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. São Paulo. Malheiros. 1997.

MOURA, Evânio. **O Princípio da Moralidade na Administração Pública do Estado**. www.viajuridica.com.br Acesso em 14 de janeiro de 2013.

PANSARDI, ANTONI. **Concurso Público e Democracia**. Revista jus vigilantibus. <http://jusvi.com/artigos/29460>. Acesso em 21 de janeiro de 2013.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios constitucionais reguladores da Administração Pública**. Atlas, 2000.

PINTO, Conceição Jorge. **Cargos em comissão. Da contratação motivada pela capacitação técnica ao nepotismo e ao clientelismo**. Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2122, 23 abr. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/12682>>. Acesso em: 21 de janeiro de 2013.

REPÚBLICA, Presidência. **Decreto 7.203/2010**. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Decreto/D7203.htm.

Acesso em 24 de janeiro de 2013.

REPÚBLICA, Presidência. **Decreto 1171/94**. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm. Acesso em 29 de janeiro de 2013.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos**. Editora Saraiva. 1999.

_____. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 1994.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

SANTANA, José Daniel de Jesus. **Improbidade administrativa: nomeação de servidor “comissionado” como forma de burlar o princípio do concurso público**. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3210, 15 abr. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/21516>>. Acesso em 31 de janeiro de 2013.

SOUZA, Ludmilla Ferreira Mendes de. **A greve do servidor público civil e o princípio da continuidade dos serviços públicos**. Análise da aplicação da Lei nº 7.783/89. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2848, 19 abr. 2011. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/18935>. Acesso em 26 de janeiro 2013.

VETTORATO, Gustavo. **O conceito jurídico do princípio da eficiência da Administração Pública. Diferenças com os princípios do bom administrador, razoabilidade e moralidade**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 176, 29 dez. 2003.

Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4369>>. Acesso em 26 de janeiro de 2013.