

O presidente, o ministro, a autonomia burocrática e a democracia

Autor(a): Francisco Gaetani

Publicado em: 03 de maio de 2020

Publicação: jota_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/francisco-gaetani/o-presidente-o-ministro-a-autonomia-burocratica-e-a-democracia>

Fonte original:

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-presidente-o-ministro-a-autonomia-burocratica-e-a-democracia>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/francisco-gaetani/o-presidente-o-ministro-a-autonomia-burocratica-e-a-democracia#ep-48a33b80

Resumo

Cenário acaba produzindo turbulências que tendem a colocar a autonomização como uma solução meritória em si mesma

Texto integral

O Brasil é um país mal explicado para si mesmo. Ninguém é contra um serviço público profissionalizado, uma burocracia meritocrática, com salários competitivos, mas todos querem, ao mesmo tempo, que ele custe pouco, que tenha carreiras sem privilégios, que sejam capazes de assegurar a provisão de serviços públicos de qualidade a quem precisa que não façam greve, e que enfrentem a corrupção. Apesar dos grandes avanços pós-88, na prática ainda não se consolidou essa burocracia profissional, que ainda disputa a ocupação de espaços com diferentes formas de contratação de pessoal não concursado. Os custos e benefícios do serviço público não são sequer mensurados e no setor público convivem carreiras precarizadas, criadas como mero disfarce para estabelecer salários diferenciados, rompendo a regra “trabalho igual, salário igual” – o princípio constitucional da isonomia –, e casos de corporativismo inacreditáveis e inaceitáveis – em especial no mundo das carreiras jurídicas, que ainda defendem férias de 60 dias, honorários sucumbenciais, vantagens extravagantes e vitaliciedade que se confunde com impunidade. Na administração pública federal, marcada pela heterogeneidade de uns poucos órgãos bem estruturados num oceano de órgãos e entidades frágeis e expostos ao clientelismo e à captura, a questão dos chamados cargos de confiança vem sendo objeto de crescente atenção. Todo órgão público possui um conjunto de cargos de confiança, em menor ou maior número conforme o caso. Eles já foram, em números absolutos, mais de 21.300, apenas no grupo DAS, criado na década de 1970 para permitir o livre provimento para funções de chefia ou assessoramento. Hoje, são pouco menos de 10.500. Grande parte destes cargos de DAS, que chegaram a quase 23.000, foram transformados em Funções Comissionadas (11.655), que só podem ser ocupados por servidores efetivos em atividade. Há situações em que praticamente todos os cargos em comissão são privativos de quadros da casa. No serviço público civil, o exemplo tradicional é o Ministério das Relações Exteriores, nicho ocupado com exclusividade pela Carreira de Diplomata. Nas Forças Armadas, nunca houve cargos de livre provimento – todas as funções de “comando” são privativas de militares de carreira. Noutras áreas, os chamados indicados politicamente que são originários de fora do serviço público federal são

bastante numerosos, como geralmente ocorre na Presidência da República. Existem ainda os ministérios em que embora os cargos sejam de recrutamento amplo, há um entendimento tácito de que devam ser ocupados por profissionais de carreira – casos de bunkers como as áreas de controle, jurídicas e econômica. Em outros, há reserva legal: cargos de direção somente podem ser ocupados por servidor “da carreira”, como na Polícia Federal e na Polícia Rodoviária Federal. Já em 1979, o governo militar se preocupava com isso: o Decreto-Lei nº 1.660, determinou que 50% dos DAS-1 e 2, então de nível hierárquico intermediário, seriam privativos de servidores. Em 1992, a Lei 8.460, de 1992 fixou o percentual de 50% até o DAS-3, como privativos de servidores. A Lei 8.911, de 1994, definiu como de livre provimento apenas os 2 níveis mais elevados da hierarquia do órgão e 40% dos cargos de assessoramento, mas sua vigência foi interrompida: era muito ousada para os interesses do presidencialismo de coalização, na ocasião. Nas últimas três décadas, houve várias iniciativas no sentido de assegurar um maior grau de profissionalização no comando do Poder Executivo. A primeira e mais importante foi a criação de uma carreira de executivos públicos (os gestores governamentais), fruto da reforma administrativa do governo Sarney, criada em 1989, juntamente com a Escola Nacional de Administração Pública. Uma parte considerável dos seus membros ocupa ou exerceu funções de alto nível, em diferentes governos, confirmando que há, pelo menos, um espaço a ser ocupado pela meritocracia. Além essa, seguiram-se outras iniciativas, com foco setorial, em especial a partir de 2003, aumentando as opções de recrutamento de servidores de carreira para cargos de confiança. Iniciativas setoriais, no INSS e Funasa, reservaram cargos em comissão e funções gratificadas para servidores do quadro permanente, ativo ou inativo, da Funasa. As agências reguladoras, criadas a partir de 1997, também tiveram estruturas crescentemente fechadas ao recrutamento externo, exceto quanto aos seus cargos de diretoria. Em 2005, para enfrentar críticas de aparelhamento e excesso de cargos, o governo Lula editou o Decreto 5.497, que definiu que 75% dos DAS, níveis 1, 2 e 3; e 50% dos DAS, nível 4, seriam privativos de “servidor de carreira”, mas adotou uma definição elástica de servidor, para esse fim, minando a ideia de provimento privativo. Em 2007, a Lei 11.457, que criou a “Super Receita”, estabeleceu que os cargos em comissão e as funções de confiança de sua estrutura, com exceção daqueles destinados ao assessoramento direto e ao gabinete do secretário especial da Receita Federal do Brasil, são privativos de servidores nela lotados, ativos ou aposentados. Com a Lei 13.346, de 2016, foram extintos 10.462 cargos de livre provimento – parte deles já reservada a “servidor de carreira” – e criadas em seu lugar as funções comissionadas do Poder Executivo, mas mantida a possibilidade de que seja nelas investidos servidores ocupantes de cargos efetivos oriundos de órgão ou entidade de quaisquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Apenas foi vedada a designação de aposentados para essas novas funções. Em 2017, já no Governo Temer, o Decreto 9021 fixou em 50% o total de DAS, níveis 1, 2, 3 e 4 privativos de servidor; e criou, pela primeira vez, a “cota” de 60% dos cargos em comissão DAS, níveis 5 e 6, mas mantendo o conceito ampliado se “servidor efetivo”, assim considerados “os servidores, ativos ou inativos, oriundos de órgão ou entidade de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, suas empresas públicas e sociedades de economia mista, ocupante de cargo ou emprego permanente”. Aplicando-se essa soma de regras, dos cerca de 20.000 DAS providos então (2016), restaram, atualmente, cerca de 4.400 que podem ser objeto de provimento por pessoas estranhas ao serviço público. Para disciplinar a nomeação para cargos e funções por servidores e não-servidores, foi editado em março de 2019 o Decreto 9.727. Trata-se do primeiro instrumento que fixou regras detalhadas com requisitos para a nomeação para cargos ou funções, sejam eles de livre provimento ou não. Segundo esse decreto, além de “idoneidade moral e reputação ilibada”, o

servidor deve ter “perfil profissional ou formação acadêmica compatível com o cargo ou a função para o qual tenha sido indicado”, e não ser enquadrado na Lei da Ficha Limpa. Além disso, no caso de cargos de nível mais baixo (2 e 3), deverão possuir experiência profissional de, no mínimo, dois anos em atividades correlatas às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições e às competências do cargo ou da função, ou ter ocupado cargo em comissão ou função de confiança em qualquer Poder, inclusive na administração pública indireta, de qualquer ente federativo por, no mínimo, um ano, ou possuir título de especialista, mestre ou doutor em área correlata às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições do cargo ou da função, ou ser servidor público ocupante de cargo efetivo de nível superior ou militar do círculo hierárquico de oficial ou oficial-general; ou, finalmente, ter concluído cursos de capacitação em escolas de governo com carga horária mínima acumulada de cento e vinte horas. Os cargos de nível 4, deverão possuir experiência profissional de, no mínimo, três anos em atividades correlatas às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições e às competências do cargo ou da função; ou ter ocupado cargo em comissão ou função de confiança por, no mínimo, dois anos; ou possuir a titulação acadêmica (especialista, mestre ou doutor) em área correlata às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições do cargo ou da função. Para a ocupação de DAS e FCPE de níveis 5 e 6, deverão ter experiência profissional de, no mínimo, cinco anos em atividades correlatas às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições e às competências do cargo ou da função; ou ter ocupado cargo em comissão ou função de confiança equivalente a DAS de nível 3 ou superior em qualquer Poder, inclusive na administração pública indireta, de qualquer ente federativo por, no mínimo, três anos; ou possuir título de mestre ou doutor em área correlata às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições do cargo ou da função. Note-se que, apesar da existência de percentuais reservados a servidores, não é requisito, para a ocupação de cargos de maior nível hierárquico, ser servidor titular de cargo efetivo, ou deter qualificações em escola de governo ou centros de formação universitários nas áreas em questão. Todos governos têm dificuldades em imprimir suas diretrizes políticas a burocracias fortes. Em primeiro lugar porque o número de cargos de recrutamento amplo nestas áreas é pequeno. Em segundo lugar porque eventuais ocupantes que não sejam do quadro têm dificuldades em se apropriar de áreas técnicas sensíveis e complexas como costuma ser o caso nos “bunkers” onde vigoram limitações ao livre provimento de cargos de alta direção. No outro polo da discussão, as corporações tendem a ver como situação ideal o “fechamento” do órgão onde trabalham a nomeações externas, consolidando uma noção de que todo o provimento externo é ilegítimo, ou propicia conflitos de interesse. A premissa desta visão é a de que conhecem melhor o assunto no qual são especialistas, que são capazes de dirigir estas áreas de governo no interesse da sociedade, e que são menos vulneráveis à corrupção. Críticos desta perspectiva chamam atenção para o fato de que não foram eleitos e de que costumam perseguir interesses próprios sob o manto do interesse público. Há, em diferentes setores, a busca permanente do estabelecimento de “reservas” de mercado, estabelecendo em leis limitações ao provimento cargos de direção e assessoramento. Trata-se de reação da burocracia à prática, reiterada, de aparelhamento da máquina e ocupação de cargos com base em indicações partidárias, que, muitas vezes, acaba dando margem a elevados graus de corrupção e desmandos, como ocorreu no Ministério do Trabalho durante em 2016 e 2017, a ponto de a própria nomeação de uma ministra de Estado ter sido “barrada” pelo Supremo Tribunal Federal. Soma-se a este debate a discussão sobre autonomia administrativa-financeira. A fila de órgãos que a disputa, com ou sem embasamento legal, não é

pequena. Dentre estes, no âmbito do Executivo, destacam-se o Banco Central, as agências reguladoras, as universidades públicas, os órgãos de controle, as áreas jurídicas, a Receita Federal e a Polícia Federal. O conceito de autonomia administrativa-financeira não é nem simples, nem de fácil compreensão. A autonomia administrativa e financeira é vista como pressuposto da autonomia decisória: um órgão que não detenha a primeira, dependerá da “caridade” do poder político ou de uma autoridade superior, geralmente o ministro de Estado, para poder atuar. Para viabilizá-la, recorre-se a artifícios, sejam a previsão formal dessa autonomia, em textos legais, como no caso das agências reguladoras, seja a destinação de recursos vinculados, seja a garantia de um “status” diferenciado na estrutura administrativa, seja o uso de instrumentos como o contrato de gestão, vinculando a “autonomia” a metas de desempenho. A autonomia “operacional”, por outro lado, pressupondo algum grau de autonomia administrativa, embora limitado pelo que dispõe a Constituição, implica em que o órgão possa adotar decisões sem precisar submeter-se a uma autoridade superior, ou que seus membros tenham capacidade de exercer suas atribuições e competências sem interferências. No Brasil, o Banco Central é um exemplo de entidade que detém autonomia operacional e autonomia administrativa e financeira, mas cujos dirigentes não detém mandato que os proteja da livre nomeação e exoneração. As agências reguladoras, ao contrário, detém mandatos, mas sua autonomia operacional e financeira é relativa; com frequência, os critérios de escolha de seus dirigentes acabam por torná-las objeto de captura ou porta-vozes de interesses subalternos. Após 16 anos de discussão, em 2019 o Congresso aprovou a Lei nº 13.848, a nova “Lei Geral das Agências”, que amplia a transparência, o controle social e a profissionalização das agências, mas que, como se tem visto, não foi suficiente para coibir práticas problemáticas arraigadas. Instituições com poder de polícia, como a Receita, a Inspeção do Trabalho, e a Polícia Federal, reclamam maior autonomia formal. Exemplo recente é a proposta do Senador Eduardo Girão que pretende alterar a denominação do cargo de diretor-geral Polícia Federal para delegado-geral da Polícia Federal, submeter ao Senado Federal a aprovação do indicado a esse cargo, e instituir mandato de 3 anos para o cargo, permitida uma recondução. No entanto, o presidente teria que escolher o indicado em lista tríplice enviada pelos delegados da polícia federal, composta por delegados de classe especial, maiores de 35 anos. Acolher proposta dessa natureza acaba, com efeito, por reduzir a capacidade do chefe de governo, efetivamente, “governar”, pois converte o Executivo num “consórcio” de micro-Poderes Executivos, onde cada segmento tem sua própria visão de prioridades, interesses e objetivos, e se apropria, com exclusividade, de recursos orçamentários, cujas fontes podem ou não depender de sua atuação específica, mas que não estão subordinados ao resultado dos processos políticos, como as eleições. A classe política e a mídia não costumam qualificar e se aprofundar neste debate de forma adequada. Pelo contrário. Quando interessa valorizar a importância do controle político sobre a burocracia a ênfase é no fato de que os dirigentes eleitos pelo voto popular têm direito de impor suas vontades e diretrizes aos órgãos públicos através da escolha de seus dirigentes. Nas situações em que interessa contestar a orientação política implementada pelos novos dirigentes, a abordagem positiva dá valor à autonomia burocrática em oposição à chamada “interferência política”. Segundo o art. 84, XXV da Constituição, a nomeação para todos os cargos de confiança pertence ao presidente da República, ainda que em alguns casos suas indicações sejam sujeitas a aprovação do Senado, como no caso dos chefes de representação diplomática e diretores e conselheiros das agências reguladoras. Usualmente, elas não costumam ser feitas diretamente pelo presidente mas por meio da cadeia de autoridade que caracteriza a hierarquia – ministros, presidentes de autarquias e fundações etc. A própria Constituição autoriza a delegação dessa competência aos ministros de Estado, que podem

subdelegá-la. Não há necessidade de lei que defina que cabe ao Presidente da República nomear e exonerar esses titulares de cargos em comissão; mas, mesmo quando ela exista, também nada impede que a competência seja objeto de delegação. Situações como as verificadas no episódio da demissão do ex-ministro Sergio Moro são frequentes na administração pública federal. Com efeito, o chefe do Executivo detém prerrogativa que lhe é exclusiva, de nomear e – por decorrência – exonerar os titulares de cargos em comissão. Evidentemente, não é comum que o faça de forma autônoma, sem que haja uma demanda do ministro da pasta ou um entendimento político sobre a necessidade da exoneração, seja por razões políticas, seja por razões administrativas, ou se mera conveniência, quando não mais existir o necessário vínculo da “confiança” na autoridade que cai em desgraça. O ato de demitir e nomear, ademais, também se submete aos princípios da Administração Pública, em particular os da moralidade, legalidade e impessoalidade, vedando tanto a ofensa ao princípio da eficiência quanto o nepotismo e o desvio de finalidade. Infelizmente a narrativa é dominada por jargões que pouco informam os reais problemas como “carta branca”, “sair atirando”, “trair a confiança”, “disse que disse” etc. Somem-se a esta balbúrdia práticas cada vez mais comuns como gravar conversas, divulgar comunicações pessoais, misturar assuntos familiares com públicos e eliminar as separações entre as esferas públicas e privadas – cujo apelo midiático é muito maior do que os conteúdos mais substantivos deste tipo de ocorrência. São práticas mais comumente associadas ao conceito de “guerrilha burocrática” do que a práticas honestas e regulares do exercício do poder político e burocrático. A administração pública no Brasil encontra-se ainda em construção – uma realidade ainda muito pouco compreendida pela sociedade brasileira. Existem vários assuntos inacabados que demandam a atenção da cúpula do Executivo e do Poder Legislativo. Dentre estes, cabe mencionar as regulamentações da legislação que trata da autonomia das agências reguladoras, formalmente ampliada pela Lei nº 13.848, mas ainda carente de efetividade, a regulamentação por lei complementar do artigo 41, § 1º, III da Carta Magna, que trata da temática de demissões de servidores estáveis por insuficiência de desempenho e a regulamentação definitiva do art. 37, XI, para submeter de forma adequada e transparente a remunerações nos Três Poderes ao teto constitucional, que é o subsídio dos ministros do STF. Crises como a ocorrida entre o presidente Bolsonaro e o ex-Ministro Sergio Moro possuem como principal motivação a disputa política pelo poder do Estado, da qual é pivô a exoneração de um dirigente de órgão público, colocada sob suspeita de desvio de finalidade, mas aparecem ao público como lutas entre o bem e o mal, além de dramas pessoais e subjetivos que captam a atenção da opinião pública. Ao fim, acabam produzindo turbulências que tendem a colocar a autonomização como uma solução meritória em si mesma, ainda que seu aguçamento possa acarretar outra ordem de problemas, como o descontrole sobre o poder burocrático, a criminalização da política e a redução da responsividade do serviço público, já tão comprometida. É preciso ir além. O país tem demasiados problemas para resolver e assuntos pendentes que precisam ser objetivados e processados. É necessário persistir na busca de uma burocracia profissional, mas também é preciso reconhecer a legitimidade do governante eleito para implementar seu programa de governo, nos estritos limites do processo democrático, sujeito ao sistema de freios e contrapesos. Política não é novela. Trata-se da atividade através da qual uma sociedade administra a si própria. Rotulá-la e demonizá-la é uma prática típica de culturas marcadas por experiências autoritárias que subliminarmente – ou nem tanto – sugerem que há outros modos de governar fora do regime democrático. Há razões para militares, juízes, acadêmicos, milionários e celebridades, não serem alçados automaticamente a posições majoritárias. A principal delas em uma democracia é o voto, a expressão da vontade popular. E o remédio para o erro eleitoral costuma ser, na maioria das vezes,

a eleição subsequente. Simples assim.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

GAETANI, Francisco. O presidente, o ministro, a autonomia burocrática e a democracia. jota_import, 3 maio 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-presidente-o-ministro-a-autonomia-burocratica-e-a-democracia>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colonistas/francisco-gaetani/o-presidente-o-ministro-a-autonomia-burocratica-e-a-democracia>. Acesso em: 26 ago. 2026.

APA 7ª edição

Gaetani, F. (2020, May 3). O presidente, o ministro, a autonomia burocrática e a democracia. *jota_import*. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-presidente-o-ministro-a-autonomia-burocratica-e-a-democracia>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

GAETANI, Francisco. 2020. "O presidente, o ministro, a autonomia burocrática e a democracia." *jota_import*, May 03. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-presidente-o-ministro-a-autonomia-burocratica-e-a-democracia>

BibTeX

```
@article{francisco-gaetani-o-presidente-o-ministro-a-autonomia-buro-2020,  
author = {Gaetani, Francisco},  
title = {O presidente, o ministro, a autonomia burocrática e a democracia},  
journal = {jota_import},  
year = {2020},  
url = {https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-presidente-o-ministro-a-autonomia-burocratica-e-a-democracia},  
urldate = {2020-05-03}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>