

## A profissionalização da administração e dos órgãos de controle externo



**Júlio Marcelo de Oliveira**  
procurador junto ao TCU

A administração pública brasileira precisa urgentemente de um choque de

profissionalização. Há muito amadorismo em todos os níveis da gestão pública e em áreas sensíveis e estratégicas para o país.

Isso decorre fundamentalmente do absurdo número de cargos comissionados na administração pública brasileira, o que provoca elevada rotatividade nos escalões decisórios, descontinuidade administrativa, perda de memória institucional e perda de capacidade de resposta da máquina administrativa às demandas que a sociedade justamente lhe apresenta.

Temos, apenas na esfera federal, mais de 20 mil cargos comissionados, enquanto países como a Alemanha, também de estrutura federal, têm menos de mil.

Evidentemente que, em órgãos de forte orientação política, uma pequena margem de cargos comissionados se faz necessária para que o titular do órgão (ministro de Estado, secretário de Estado, prefeito, parlamentar etc.) possa contar com um pequeno grupo de sua confiança técnica para implementar as opções políticas que ele representa. Assim, em um ministério, é razoável que o secretário-executivo, o chefe de Gabinete e alguns assessores próximos sejam cargos de livre nomeação e demissão.

Fora isso, todos os demais cargos de chefia e de assessoria devem ser ocupados por servidores públicos concursados, experientes, capacitados ao longo dos anos, com a memória institucional, com o saber fazer adquirido na vivência da carreira e, ponto fundamental, com a motivação que a expectativa de carreira proporciona e que a falta de expectativa destrói.

Aliás, esse é um argumento usualmente invocado pelos defensores da elevada quantidade de cargos comissionados. Dizem que os servidores públicos são desmotivados e pouco operosos e que os comissionados trazem energia nova e compromisso. Em verdade, a perspectiva de “carregar o piano”



para o júbilo e gáudio do comissionado recém-chegado e que, via de regra, pouco conhece da rotina do trabalho que lhe cabe chefiar, constitui um dos principais fatores de desmotivação dos servidores públicos concursados. Expectativa real de carreira é fundamental tanto em organizações privadas como em públicas. A possibilidade de promoções, de ser reconhecido pelo mérito é fator importantíssimo para motivação de qualquer trabalhador.

É uma antiga bandeira do Ministério Público de Contas a profissionalização da gestão pública, objeto até de uma campanha promovida em 2009, infelizmente sem muito sucesso. Não é fácil avançar institucionalmente, muito menos mudar paradigmas, mas é preciso tentar.

Não é à toa que, no panorama desolador da profissionalização da gestão pública no Brasil, alguns órgãos se destaquem como órgãos de padrão superior de desempenho e até mesmo de excelência, como é o caso do Banco Central, da Receita Federal, do Ministério das Relações Exteriores, das Forças Armadas, da Polícia Federal e do Tribunal de Contas da União.

Esses órgãos se diferenciam justamente por contarem com carreiras profissionalizadas, em que seus integrantes, capacitados e experimentados ao longo dos anos, vão galgando postos de chefia e de assessoria cada vez mais complexos e de maior responsabilidade.

Claro que órgãos de fiscalização não podem atuar legitimamente senão mediante agentes públicos recrutados mediante concurso público, investidos de poderes específicos conferidos por lei para identificar irregularidades, lavrar autos de infração, aplicar sanções etc.

Não se imaginam ocupantes de cargos comissionados fazendo auditorias fiscais ou previdenciárias em empresas ou realizando fiscalizações nas instituições do sistema financeiro. As empresas e os bancos certamente não aceitariam e contestariam esses procedimentos judicialmente. Da mesma forma, não é legítimo que ocupantes de cargos comissionados possam exercer atividades de controle externo da administração.

Como seria possível que auditorias em órgãos e entidades públicos possam ser feitas ou supervisionadas por pessoas não integrantes da carreira de controle externo? Nesse tema, o Tribunal de Contas da União é exemplo justamente por não contar em sua estrutura com nenhum cargo em comissão de chefia ou assessoramento. O TCU conta apenas com dois cargos em comissão por gabinete de ministro e do procurador-geral, para funções de menor complexidade. A rigor, nem mesmo esses cargos são necessários, tanto que muitos ministros e o procurador-geral optam por designar servidores de carreira para ocupá-los.

Um órgão técnico de fiscalização como o TCU deve mesmo ter todos os seus cargos de chefia e assessoramento ocupados por servidores de carreira, não só como meio de profissionalização de sua atividade e de motivação de seus servidores, como também como forma de proteção dos direitos subjetivos dos jurisdicionados eventualmente apenados pela corte de contas.

Basta lembrar das auditorias que culminaram com a rejeição das contas da ex-presidente da República em 2015 e em 2016. Não fosse esse um trabalho conduzido por auditores experientes, concursados, revestidos de poderes e competências para tal, teria esse trabalho resistido a um questionamento judicial



sobre sua validade e integridade? Teria ele conquistado a credibilidade absolutamente necessária para sua legitimação perante a sociedade brasileira? Controle externo pressupõe a possibilidade de enfrentamentos políticos e econômicos de grande envergadura. Não se faz isso com a fragilidade dos cargos comissionados, mas com a robustez e segurança dos servidores de carreira.

Entretanto, essa composição sadia dos quadros do TCU não é o modelo adotado pela maioria esmagadora dos demais tribunais de contas do país. Nesses, há até auditorias sendo feitas por servidores comissionados, sem atribuições legais para tanto.

Inspirados na forma de organização dos quadros do Poder Judiciário, que conta com número excessivo de servidores comissionados, em prejuízo dos servidores de carreira, os tribunais de contas estaduais e dos municípios padecem do mesmo mal, do mesmo vício. Curioso que se inspiram no TCU para quase tudo em matéria de organização e funcionamento, menos no que o TCU tem de melhor, que é a qualidade e a profissionalização de seu quadro de pessoal.

A PEC 40/2016, apresentada sob a liderança do senador Ricardo Ferraço, trata da instituição de um padrão mínimo de organização e funcionamento a ser observado por todos os tribunais de contas e pretende resolver essa questão. Entretanto, encontra-se à deriva no Senado Federal, à espera de que algum senador se disponha a relatá-la para o bem da sociedade brasileira.

Melhor seria que não apenas os tribunais de contas, mas o próprio Poder Judiciário se inspirasse nessa característica positiva do TCU, mesmo não tendo os servidores daquele poder atividades de fiscalização e controle, afinal, a profissionalização da gestão pública é boa e necessária para todos os órgãos e fundamental e essencial nos órgãos de controle.

Não é à toa que um ex-presidente da República se queixava de que os órgãos de controle estavam mais capacitados que vários órgãos de execução. Enquanto na maior parte do Executivo há alta rotatividade de dirigentes, perda da memória institucional, descontinuidade administrativa e desmotivação do corpo técnico permanente, sempre alijado e preterido, nos órgãos de controle federal, especialmente o TCU, os servidores são continuamente capacitados, motivados pela possibilidade de promoções, com baixíssima rotatividade de mão de obra.

É fundamental para o país que ultrapassemos o paradigma dos milhares de cargos comissionados, evidente meio de aparelhamento e partilha patrimonialista do Estado, com todos os efeitos deletérios já expostos, e passemos ao paradigma da profissionalização da administração pública como um todo e não apenas restrita a alguns poucos órgãos de excelência como o TCU.

Aliás, devemos todos zelar para que órgãos como o TCU não se desnaturem e não percam aquilo que têm de melhor, enquanto outras reformas necessárias não ocorrem, como o fim das indicações políticas para ministros e conselheiros, algo por que a sociedade brasileira já clama há algum tempo e que é proposta na PEC 329/2013, apresentada pela Frente Parlamentar de Combate à Corrupção, mas que infelizmente dorme na Câmara dos Deputados desde quando apresentada.

Com efeito, seria o fim da credibilidade do TCU se seus altos dirigentes deixassem de ser recrutados entre seus auditores concursados para o controle externo e passassem a ser livremente escolhidos pelo



gosto e preferência pessoal de quem ocupasse transitoriamente a cadeira de presidente da corte de contas. Seria destruir a profissionalização do controle externo, alicerce em que se baseia toda a credibilidade angariada pelo TCU junto à sociedade brasileira.

Lutemos todos, pois, pela profissionalização da gestão pública em todos os níveis, órgãos e Poderes e pela necessária reforma dos tribunais de contas, órgãos que, por sua própria natureza e plexo de competências, têm enorme poder de indução de melhorias em toda a administração pública, mas que, para tal mister, precisam estar na vanguarda da profissionalização, servindo de modelo e exemplo.