

CARGOS EM COMISSÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DA TEORIA BUROCRÁTICA APLICADA À CÂMARA DOS DEPUTADOS

Yuri Raion de Jesus Ramos
Marcelo Henrique Pereira dos Santos

Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), Petrolina – PE, Brasil

Os cargos comissionados são estruturas funcionais que podem ser ocupadas por indivíduo preliminarmente sem vínculo com o órgão, mediante livre nomeação, desde que respeitados os princípios da Administração Pública. Este artigo investiga o desequilíbrio perceptível em seu quantitativo na Câmara dos Deputados em relação ao número de servidores efetivos, considerando conjuntamente os princípios da teoria burocrática, na tentativa de verificar se essas nomeações se justificam pela qualificação técnica dos ocupantes. A pesquisa foi desenvolvida entre novembro de 2023 e maio de 2024, mediante metodologia qualitativa, por meio da realização de análises documentais de legislações, comparativo entre normas, coleta de dados do portal de transparência e solicitação de informações ao órgão mediante Lei de Acesso à Informação. Os resultados indicam desproporção entre o quantitativo de cargos em comissão e o número de servidores efetivos em exercício, além de não haver, majoritariamente, requisitos adequados de escolaridade para o exercício das atribuições estabelecidas legalmente para aqueles. Durante o estudo, evidenciou-se que a disparidade quantitativa e qualitativa entre cargos comissionados e efetivos pode refletir práticas administrativas que favoreçam condutas contrárias à eficiência idealizada pela burocracia weberiana e constitucionalmente, indicando ainda a importância da realização de aprimoramentos nos processos de nomeação, visando contribuir para o provimento de indivíduos adequadamente qualificados, aptos a proporcionar serviços públicos com a qualidade esperada pela sociedade.

Palavras-chave: administração pública; cargos em comissão; eficiência; teoria burocrática.

AT-WILL APPOINTED POSITIONS IN BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION: AN ANALYSIS FROM THE PERSPECTIVE OF BUREAUCRATIC THEORY APPLIED TO THE CHAMBER OF DEPUTIES

At-will appointed positions are functional structures that can be occupied by individuals without tenure in the public service through discretionary appointment, considering the principles of public administration. This article investigates the imbalance in the quantity of at-will appointed positions within the Chamber of Deputies compared to the number of tenured civil servants, in light of the principles of bureaucratic theory, in an attempt to verify whether these appointments are justified by the technical qualifications of the appointees. The research was conducted between November 2023 and May 2024, adopting a qualitative methodology. Which involves document analysis of legislation, comparison of norms, data collection from the transparency portal, and requests made through the Brazilian Freedom of Information Act.. The results indicate a disproportion between the number of at-will appointed positions and the number of tenured civil servants, as well as a lack of adequate educational requirements for their appointment. The findings reveal that these practices may reflect administrative behaviors that favor actions contrary to the efficiency idealized by Weberian bureaucracy and constitutional precepts. They also underscore the importance of improving the appointment processes to ensure that individuals appointed are adequately qualified, thereby contributing to the provision of public services with the quality expected by society.

Keywords: public administration; at-will appointed positions; efficiency; bureaucratic theory.

CARGOS DE LIBRE DESIGNACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BRASILEÑA: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA TEORÍA BUROCRÁTICA APLICADA A LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Los cargos de libre designación son estructuras funcionales que pueden ser ocupadas mediante nombramiento discrecional por individuos que no poseen estabilidad en el servicio público, considerando los principios de la administración pública. Este artículo investiga el desequilibrio en la cantidad de cargos de libre designación en la Cámara de Diputados en comparación con el número de funcionarios permanentes, a la luz de los principios de la teoría burocrática, en un intento de verificar si estos nombramientos se justifican por las cualificaciones técnicas de los designados. La investigación se llevó a cabo entre noviembre de 2023 y mayo de 2024, adoptando una metodología cualitativa, la cual incluye el análisis documental de legislaciones, la comparación de normas, la recolección de datos del portal de transparencia y solicitudes realizadas a través de la Ley de Acceso a la Información de Brasil. Los resultados indican una desproporción entre el número de cargos de libre designación y el número de funcionarios permanentes, así como una falta de requisitos educativos adecuados. Los hallazgos revelan que estas prácticas pueden reflejar comportamientos administrativos que favorecen acciones contrarias a la eficiencia idealizada por la burocracia weberiana y los preceptos constitucionales. También subrayan la importancia de mejorar los procesos de nombramiento para asegurar que los individuos designados estén adecuadamente cualificados, contribuyendo así a la provisión de servicios públicos con la calidad esperada por la sociedad.

Palabras clave: administración pública; cargos de libre designación; eficiencia; teoría burocrática.

1. INTRODUÇÃO

A gestão pública brasileira há muito tempo vem passando por um processo de reconfiguração. O debate sobre a crise do Estado e a necessidade de sua reconstrução iniciou-se na década de 80 nos países industrializados desenvolvidos e chegou ao Brasil nos anos 90. Buscam-se resultados realmente efetivos, a superação de questões patrimonialistas, a reparação do mau funcionamento do aparato estatal, o enfrentamento da questão burocrática e o alcance real da eficácia, efetividade e eficiência preconizadas pela administração gerencial (Santana, 2012).

O método de seleção para cargos em comissão na Câmara dos Deputados levanta questões fundamentais sobre meritocracia, entendida como a seleção baseada em habilidades e desempenho individual; eficiência, que diz respeito ao uso otimizado de recursos para alcançar determinados resultados; e a conformidade com os princípios burocráticos, preceitos que buscam proporcionar a organização racional das atividades administrativas. Embora o livre provimento desses cargos seja permitido pela Constituição Federal, as práticas de nomeação muitas vezes carecem de critérios técnicos que garantam a qualificação adequada dos ocupantes. Essa situação gera preocupações sobre a efetividade da administração pública, especialmente em um contexto no qual a qualidade dos serviços prestados depende, em parte, da competência e especialização dos servidores.

O modelo burocrático é uma estrutura organizacional que desfrutou de notável disseminação nas administrações públicas durante o século 20 em todo o mundo. Segundo Max Weber, sociólogo alemão que analisou e sintetizou suas principais características, o sistema inspirou as reformas introduzidas nas administrações públicas dos Estados Unidos entre os séculos 19 e 20, durante a chamada *progressive era*. Desde então, a estrutura burocrática foi experimentada com intensidades heterogêneas e em diversos níveis organizacionais, culminando com sua adoção no século passado em organizações públicas, privadas e do terceiro setor (Secchi, 2009).

A crítica à burocracia é uma das marcas do mundo contemporâneo. O modelo é frequentemente visto como rígido e inflexível, resultando em formalismo excessivo e impessoalidade no tratamento de questões práticas. Essa rigidez, associada à centralização das decisões, dificulta a adaptação às mudanças, tornando as organizações menos responsivas às demandas de seus clientes (Motta; Bresser-Pereira, 2004). Paradoxalmente, entretanto, a existência do modelo burocrático é indispensável para a sociedade atual e condição necessária para a ordem democrática.

A ideia de burocracia reflete, em linhas gerais, a essencial necessidade de racionalização e profissionalização nas organizações públicas modernas, dado que elas precisam aprimorar seu desempenho para alcançar seus objetivos no contexto da secularização, do aumento da

competição entre organizações, do crescimento das demandas por um serviço público de qualidade e da complexidade societal (Abrúcio; Loureiro, 2018).

Apesar da máquina pública não estar inserida num mercado concorrencial, ela, mais do que qualquer organização privada, tem o dever de buscar a satisfação dos seus usuários externos, que são os cidadãos, e, para isso, é essencial que se adote políticas de gestão voltadas a extrair o melhor dos seus prestadores, os servidores públicos (Moreira, 2018).

No caso da Câmara dos Deputados, mediante pesquisa realizada por meio do portal da transparência, foi possível observar uma grande disparidade entre o número de servidores efetivos e de comissionados, sendo este último mais que o quádruplo daquele. Não suficiente, as normas jurídicas que regem os cargos em comissão na Casa Legislativa em questão não estabelecem requisitos de escolaridade compatíveis com as atribuições majoritariamente exercidas por eles, tampouco, em parte, não estão alinhadas com o que preconiza a Constituição Federal (Brasil, 1998).

Logo, o objetivo deste artigo é investigar a conformidade das práticas de nomeação para cargos em comissão na Câmara dos Deputados sob a ótica da teoria da burocracia, com foco na meritocracia e eficiência. Dada a importância da competência técnica e da especialização nas funções administrativas, a qualidade da gestão pública está diretamente relacionada ao perfil dos ocupantes desses cargos. Quando a função desempenhada por tais funcionários é negligenciada ou influenciada por processos políticos, pode-se comprometer o atendimento das demandas da sociedade. Nesse contexto, as políticas públicas podem não ser formuladas ou implementadas de maneira adequada, as demandas sociais podem não ser atendidas, e o cidadão pode ficar à margem do governo (Carvalho *et al.*, 2012).

Dentro do escopo da presente pesquisa, os objetivos específicos buscam delinear um entendimento sobre a configuração e o funcionamento dos cargos em comissão na Câmara dos Deputados. Primeiramente, é essencial caracterizar o perfil desses cargos, identificando as qualificações requeridas, as responsabilidades atribuídas e as competências essenciais que definem essas posições. Este passo inicial permitirá um diagnóstico claro sobre como esses cargos são estruturados e quais as expectativas para com os profissionais que os ocupam.

Um aspecto comparativo também será abordado, buscando identificar se os cargos em comissão na Câmara dos Deputados estão alinhados com o percentual e as aplicações previstas em lei, especialmente em cotejo com outros Poderes e entes federativos, considerando a inexistência destes critérios no âmbito organizacional do Legislativo federal. Esse estudo fornecerá uma compreensão sobre a conformidade dos cargos com a legislação vigente e se existem discrepâncias significativas que necessitem de ajustes ou reformulações.

2. TEORIA DA BUROCRACIA E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

De acordo com Tenório (2017), a partir de Weber (1922), desenvolveu-se uma definição adequada da expressão burocracia como uma estrutura de poder hierarquizada, segundo a qual certos indivíduos – os burocratas – participam ou executam as decisões de uma organização, pública ou privada, graças à sua qualidade de manipuladores de um determinado sistema de gestão, chamado burocrático. Assim, a palavra “burocracia” refere-se em uma primeira aproximação a três fenômenos distintos: estrutura de poder, sistema de gestão e grupo social, cada um dos quais podendo ser analisado por enfoques ou disciplinas diferentes.

Para Weber (1982), a estrutura de poder refere-se à organização hierárquica e à autoridade exercida com base em regulamentos impessoais, onde as decisões são tomadas por superiores, e os cargos são preenchidos por nomeação ou seleção técnica. O sistema de gestão, por sua vez, baseia-se em regras formais que determinam como as atividades são distribuídas e supervisionadas, priorizando a eficiência técnica e previsibilidade. Já o grupo social da burocracia é constituído por funcionários que, inseridos nessa hierarquia, têm suas funções moldadas por normas e objetivos coletivos, com promoção baseada no mérito e conduta disciplinada. Logo, a burocracia contemporânea opera segundo modelos particulares, com áreas de jurisdição fixas e definidas, estruturadas por leis e regulamentos administrativos que organizam as relações de autoridade, limitadas por regras que abrangem meios de coerção e consenso. O tipo puro de funcionário burocrático é nomeado por uma autoridade superior, e não eleito, reforçando a impessoalidade e a legitimidade da dominação. A seleção desse funcionário é baseada em sua competência técnica, garantindo que o poder seja exercido de forma racional e eficiente. No desempenho de suas funções, o burocrata deve seguir estritamente as normas estabelecidas, assegurando o controle sobre suas ações e mitigando o receio de desvio de poder, que permanece centralizado e supervisionado dentro da hierarquia (Weber, 1982).

Outra característica distintiva da burocracia é a sua capacidade de amplificar segredos, conhecimentos e intenções (Weber, 1982). Dentro da administração burocrática, frequentemente se observa uma organização em pequenas sessões reservadas, as quais servem para ocultar informações e atividades. Conseqüentemente, o poder do especialista, ou do funcionário com notáveis habilidades técnicas em sua área de atuação, é intensificado. Por este motivo, a qualificação, entendida como uma forma de especialização progressiva, torna-se altamente valorizada nesse contexto.

Neste sentido, a burocracia caracteriza-se por seu aspecto racional, em que predominam regras, métodos, metas e objetivos. Ele argumenta que a burocracia se sustenta na aceitação da validade de certas leis, que definem os limites dentro dos quais o processo administrativo opera como uma busca racional de interesses, permitindo que os objetivos da organização sejam percebidos pelos executores como deveres oficiais. Conseqüentemente, a burocracia é

vista como um instrumento eficaz de poder, sob a acepção da dominação racional-legal, que se baseia em um sistema de normas racionais que justificam a obediência a quem tem o poder de comandar, sendo essencial para garantir a continuidade deste no tempo, estabelecendo uma clara a relação entre administração e política.

O exercício da dominação baseado no saber é o traço que torna o modelo burocrático especificamente racional. Consiste, de um lado, em conhecimento técnico que, por si só, é suficiente para garantir uma posição de extraordinário poder para a burocracia. Por outro lado, deve-se considerar que as organizações burocráticas, ou os detentores do poder que dela se servem, tendem a tornar-se mais poderosos ainda pelo conhecimento proveniente da prática que adquirem no serviço. Através da atividade no cargo ganham um conhecimento especial dos fatos e dispõem de uma bagagem de material documentário, exclusiva deles (Campos, 1978).

Para Weber (1922), seguindo Campos (1978), a nomeação no contexto burocrático é um processo essencialmente baseado no mérito, regido por critérios técnicos e impessoais, o que distingue a burocracia racional-legal da burocracia patrimonial. A nomeação é contratual, assegurando que os funcionários sejam escolhidos por suas qualificações e competências, independentemente de vínculos pessoais, como parentesco ou amizade. Esse processo garante que a atuação dos nomeados seja pautada pela eficiência e imparcialidade, livres de compromissos externos que possam interferir no exercício de suas funções (Campos, 1978).

Diretamente ligada aos princípios administrativos, Santos (2015) define a estrutura dos cargos públicos no Brasil, dividida em cargos públicos de provimento efetivo e em comissão. Os de provimento efetivo definem-se por sua natureza de aprovação prévia em concurso público e se caracterizam pela estabilidade após estágio probatório, com organização em carreira. Já os de provimento em comissão, definem-se pela contratação temporária, caracterizando-se pela livre nomeação e exoneração, com a finalidade de, pelo menos em tese, enfrentarem situações transitórias e extraordinárias, o que impediria sua organização em carreira.

O artigo 37 da Constituição Federal exige que a nomeação para o provimento de cargos no serviço público ocorra exclusivamente após aprovação em concurso público (Brasil, 1988). Entretanto, seus incisos V e IX, respectivamente, abrem exceções que possibilitam a contratação de servidores temporários e para os cargos em comissão sem concurso, sendo livres tanto a nomeação ou exoneração a qualquer tempo (Paiva, 2018).

Embora haja liberdade na escolha de ocupantes para posições em comissão, é fundamental que tais cargos sejam ocupados por indivíduos com as qualificações apropriadas. Idealmente, essas nomeações deveriam recair sobre pessoas devidamente qualificadas e adequadas aos cargos. Além disso, é preciso lembrar que, segundo a legislação atual, as nomeações para cargos em comissão devem se limitar a funções de liderança, coordenação e consultoria, de acordo com os critérios estabelecidos por lei. É também importante considerar que o número de servidores designados para esses cargos de nomeação livre deve ser o mais reduzido possível (Da Silva Martins, 2015).

Como consequências negativas da livre nomeação, tem-se a prática do nepotismo, como também a ausência de qualificação técnica em muitos provimentos (Carvalho *et al.*, 2012). Portanto, predominam interesses políticos menores, já que o legislador cria cargos em comissão frequentemente, sem que haja qualquer harmonia com o número de cargos de provimento efetivo (Dallari *et al.*, 2013).

3. METODOLOGIA

Para desenvolver este artigo foi necessário adotar uma abordagem qualitativa, utilizando-se dos fundamentos da teoria da burocracia de Max Weber (1982), além de estudos contemporâneos sobre a administração pública brasileira e a gestão de cargos comissionados. Os documentos analisados na pesquisa documental envolveram legislações como a Constituição Federal de 1988, o Ato da Mesa nº 72 de 1997 e a Resolução nº 1 de 2007, referentes à Câmara dos Deputados. O período de análise abrangeu os dados disponibilizados entre novembro de 2023 e maio de 2024, coletados por meio de solicitações via Lei de Acesso à Informação (LAI) e consultas ao Portal da Transparência. Os critérios de análise consideraram os princípios da teoria burocrática de Weber, como a racionalidade, impessoalidade e meritocracia, para verificar o alinhamento das práticas de nomeação com a eficiência esperada na Administração Pública.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na Câmara dos Deputados, a nomeação de ocupantes de cargos em comissão, além do disposto no art. 37, inciso II da Constituição Federal, é fundamentada pela Lei 8.112, de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, em seu art. 9º, inciso II.

Para regulamentar o provimento desses cargos, a administração do referido órgão legislativo estabeleceu o Ato da Mesa nº 72, de 1997, que dispõe sobre os cargos em comissão de Secretariado Parlamentar, e a Resolução nº 1, de 2007, que trata sobre os Cargos em Comissão de Natureza Especial do Quadro de Pessoal da Câmara dos Deputados.

Segundo o Ato da Mesa, os cargos em comissão de Secretariado Parlamentar têm por finalidade a prestação de serviços de secretaria, assistência e assessoramento direto e exclusivo nos gabinetes dos deputados para atendimento das atividades parlamentares específicas de cada gabinete, não sendo exigida formação específica para sua ocupação.

Já os Cargos em Comissão de Natureza Especial (CNE), por sua vez, têm por finalidade a prestação de serviços de assessoramento exclusivamente à Mesa e às Suplências, às Lideranças, às Comissões, à Procuradoria Parlamentar, à Ouvidoria Parlamentar, à Corregedoria Parlamentar, ao Centro de Estudos e Debates Estratégicos, ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, à Liderança da Minoria no Congresso, à Secretaria da Mulher, à Secretaria da Juventude, à

Secretaria da Transparência e aos órgãos administrativos da Casa, e, em geral, também não possuem como requisito formação específica. As exceções referem-se ao provimento de cargos de natureza especial nível CNE-07, o qual requer diploma de curso superior. Já os níveis CNE-09, CNE-10, CNE-11, CNE-12, CNE-13, CNE-14 e CNE-15, possuem a exigência de certificado de conclusão do nível médio.

Conforme consta no portal da transparência da Câmara, segundo dados de pesquisa realizada em maio de 2024, do total de 13.978 servidores comissionados e efetivos ativos, apenas 12% correspondem a titulares de cargos efetivos, enquanto a grande maioria, ou seja, 88%, ocupa posições de livre nomeação e exoneração.

A disparidade numérica entre CNEs e servidores efetivos em algumas áreas, como nos gabinetes dos 513 deputados, onde há 9.820 secretários parlamentares e apenas um servidor efetivo, sugere um desequilíbrio entre os princípios de meritocracia e especialização técnica e a prática de livre nomeação baseada em critérios não técnicos.

A especialização técnica, segundo a teoria de Weber (1982), refere-se à capacitação específica e avançada exigida dos funcionários burocráticos para o desempenho de suas funções. Essa qualificação transforma o cargo em uma profissão impessoal, onde os indivíduos são selecionados por sua competência técnica comprovada, seja por meio de diplomas ou exames. A meritocracia, por sua vez, é um princípio que prega que o sucesso e as recompensas sociais devem ser alcançados com base no mérito individual, no esforço e na habilidade de cada pessoa.

À luz da Constituição da República Federativa do Brasil, o Supremo Tribunal Federal (STF) estabeleceu a tese com repercussão geral sobre o Tema nº 1.010, que trata a controvérsia relativa aos requisitos constitucionais para a criação de cargos em comissão, fixando entendimento que o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar.

Seu provimento, em geral, requer uma postura nomeante que combine certa confiança pessoal aos requisitos técnicos necessários ao exercício das suas atribuições. Isto é, o princípio da meritocracia e da eficiência igualmente devem estar presentes.

Conforme a teoria da burocracia de Max Weber (1982), eficiência refere-se à capacidade de uma organização em atingir seus objetivos com o máximo aproveitamento dos recursos disponíveis, reduzindo desperdícios e aumentando a previsibilidade de seus resultados, buscando-se otimizar o desempenho de cada indivíduo na organização e assegurando que as ações sejam realizadas de forma racional e impessoal. O modelo weberiano, ao garantir a eficiência técnica e a estabilidade da organização, é visto como superior em comparação com sistemas menos estruturados (Aragão, 1997).

Para fins de obter um panorama mais aprofundado sobre o tema, considerando a inexistência de informações suficientes fornecidas mediante transparência ativa, em dezembro de 2023, com base na Lei nº 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), foram realizados os seguintes questionamentos à Câmara dos Deputados, seguidos das respectivas respostas dispostas no Quadro 1.

Quadro 1 – Resposta à solicitação de informação – LAI

Questionamento	Resposta
1) Qual é a proporção de servidores exclusivamente comissionados em relação aos efetivos (concursados) na Câmara dos Deputados?	Em 10/01/2024, a Câmara dos Deputados contava com 2529 servidores efetivos, 1715 ocupantes de cargos de natureza especial e 9740 secretários parlamentares ativos.
2) Há alguma exigência de escolaridade para fins do provimento de cargo em comissão? Se sim, em quais casos se aplicam?	<p>Não há exigências de escolaridade para o provimento do cargo em comissão de Secretário Parlamentar.</p> <p>Para provimento de cargos de natureza especial nível CNE-07, é exigido diploma de curso superior. Para os níveis CNE-09, CNE-10, CNE-11, CNE-12, CNE-13, CNE-14, CNE-15, é exigido certificado de conclusão do nível médio.</p>
3) Gostaria de um detalhamento sobre a escolaridade dos ocupantes de cargo em comissão da Casa Legislativa em questão, discriminando a informação por lotação, envolvendo todos os setores da Câmara dos Deputados, incluindo os gabinetes dos parlamentares. Exemplo: Lotação – Diretoria Administrativa/Departamento de Finanças, Orçamento e Contabilidade: 03 (três) ocupantes de cargo em comissão (excluindo-se as funções de confiança ocupadas exclusivamente por servidores efetivos), sendo 01 graduado em contabilidade, 01 graduado em administração e 01 nível médio completo.	Conforme se depreende do art. 23 da Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD, uma vez que a formação específica não é pré-requisito necessário para a ocupação dos cargos de natureza especial, entende-se que tal informação tem natureza pessoal. Nesse sentido, e tendo em vista também que o art. 31, § 1º, inciso I, da Lei de Acesso à Informação estabelece que informações pessoais têm seu acesso restrito, tais dados não podem ser fornecidos sem o consentimento de seus titulares.
4) Qual o quantitativo em números de ocupantes de cargo exclusivamente em comissão por formação? Exemplo: Nível Fundamental: 02; Nível Médio: 100; Superior: 1000; Pós-graduado: 300; Mestre: 50; Doutor: 30; Pós-doutorado: 10.	Por se tratar de informação pessoal, conforme esclarecido no item 3, resta impossibilitado o fornecimento dos dados solicitados neste quesito.

Questionamento	Resposta
5) Qual é o percentual de cargos comissionados que estão sendo ocupados por servidores efetivos cedidos e requisitados na Casa?	Em 10/01/2024, conforme relatório do Sistema de Gestão de Pessoal, a Câmara dos Deputados possuía 259 secretários parlamentares e 53 ocupantes de cargo de natureza especial cedidos de outros órgãos públicos a esta Casa Legislativa. Não há nenhum servidor requisitado na Câmara dos Deputados (entendida a requisição como está definida no art. 9º do Decreto nº 10.835, de 14 de outubro de 2021: “A requisição é o ato irrecusável, em que o agente público requisitado passa a ter exercício no órgão ou na entidade requisitante, sem alteração da lotação no órgão ou na entidade de origem”).
6) Qual é o percentual de cargos comissionados que estão sendo ocupados por servidores do próprio quadro efetivo?	Não há nenhum servidor do quadro efetivo ocupando cargo de natureza especial nesta data. As Funções de Confiança são ocupadas exclusivamente por servidores efetivos.
7) Qual é o percentual de cargos comissionados que estão sendo ocupados por pessoas filiadas a partidos políticos?	Como a filiação partidária não é requisito para investidura em cargo de natureza especial ou de secretário parlamentar, não dispomos da informação solicitada.
8) Quais os mecanismos de transparência quanto às atribuições da função/cargo comissionado, aos requisitos de acesso, aos atuais comissionados e ao processo de seleção?	Os servidores ocupantes dos cargos em comissão de Secretário Parlamentar são designados pelo titular do gabinete (art. 3º do Ato da Mesa nº 72, de 1997) para uma das atribuições constantes do anexo do Ato da Mesa nº 58, de 2010. Conforme disposto no art. 8º da Resolução nº 1, de 2007, a nomeação de CNE somente ocorre por indicação dos titulares dos órgãos da Casa. As atribuições dos cargos de natureza especial estão definidas no Ato da Mesa nº 45, de 1996.
9) Quais os controles intrínsecos ao processo de escolha e nomeação para cargos e funções de livre provimento que propiciam razoável certeza de que os escolhidos estão aptos a desempenhar as atribuições correspondentes?	O indicado para o cargo de secretário parlamentar deverá atender aos requisitos constantes na Lei nº 8.112, de 1990, para a investidura em cargo público e deverá entregar a documentação exigida no art. 5º do Ato da Mesa nº 72, de 1997. Ressaltamos que os requisitos para investidura e os impedimentos para posse com a devida legislação constam na seguinte página: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-de-recursos-humanos/estrutura-1/depes/secretariado-parlamentar/posse-de-sp-sem-vinculo/informacoes-gerais-sobre-o-cargo-em-comissao-de-secretario-parlamentar Os indicados para exercer cargo de natureza especial devem atender aos requisitos exigidos pela Lei nº 8.112, de 1990, para ingresso em cargo público, sendo a documentação recebida e conferida no sistema de posse eletrônica, de modo que somente poderá tomar posse aqueles que entregarem a documentação completa.

Questionamento	Resposta
10) Quais os outros atos normativos que disciplinam o provimento ou exercício dos cargos em comissão na Casa, além da Resolução nº 1, de 2007, e o Ato da Mesa nº 72, de 1997?	Prejudicado. Legislação referenciada acima.

Fonte: Câmara dos Deputados via Lei de Acesso à Informação. Adaptado pelos autores, 2024.

Apesar de terem ocorrido algumas variações nos quantitativos de servidores efetivos e comissionados entre janeiro e maio de 2024, período da análise mais recente, essas alterações não representam um impacto percentual significativo. A variação observada foi de aproximadamente 0,52%, indicando que as mudanças no quadro de pessoal durante esse período foram mínimas.

Conforme demonstrado na resposta do segundo questionamento, nota-se que não há exigências de escolaridade para o provimento do cargo em comissão de Secretário Parlamentar (70,25% do universo analisado), tampouco para a maioria dos ocupantes dos Cargos de Natureza Especial, que exigem, além dos outros requisitos legais (prova de quitação das obrigações eleitorais; prova de estar em dia com as obrigações militares; CPF; fotos 3x4; identidade; declaração de bens e atestado médico de que está apto para o exercício do cargo), certificado de conclusão de nível médio. Destes últimos, os únicos que exigem diploma de curso superior são os CNE-07, que correspondem apenas a 41 (quarenta e um) de 1.702 (mil setecentos e dois) cargos ocupados, ou seja, 0,35% da totalidade de comissionados.

Para fins de esclarecimento, o art. 5º da Lei nº 13.709, de 2018, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), define dado pessoal como informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável, o que não foi objeto de questionamento. Em momento algum questionou-se a identificação do servidor, ou sua resposta tornaria o servidor identificável, conforme alegou-se nos questionamentos 3 e 4, mas apenas o detalhamento sobre a escolaridade dos ocupantes de cargo em comissão da Câmara dos Deputados em relação à lotação ou o quantitativo de ocupantes por nível de escolaridade.

Apesar disso, não foi possível observar esforços para fornecer as informações solicitadas, mesmo com a possibilidade de uma resposta anonimizada, conforme estabelecido pela LGPD, art. 5º, inciso III.

Essa falta de transparência reflete as preocupações expressas por Weber (1978) sobre a impessoalidade e eficiência da burocracia em que a administração deve funcionar independentemente de influências pessoais. No entanto, a predominância de cargos comissionados pode indicar uma tendência para o personalismo e o favorecimento de relações de patronagem, potencialmente em detrimento da eficiência administrativa, conforme criticado por autores como Carvalho *et al.* (2012).

Verifica-se na resposta ao item 7, considerando que não é requisito para o exercício do cargo, que não houve interesse em fornecer informação sobre a filiação partidária dos seus ocupantes, argumentando-se que como afiliação partidária não é requisito para investidura em cargo de natureza especial ou de secretário parlamentar, no órgão não dispõe da informação solicitada.

Entretanto, em fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2015, mediante instrumento denominado levantamento, registrada sob nº 222/2015, no âmbito de toda a Administração Pública Federal (APF), oriunda da Tomada de Contas nº 011.954/2015-9, houve apontamentos no relatório de fiscalização indicando que, atendo-se apenas aos cargos em comissão, notou-se que o percentual de ocupantes com filiação partidária equivale a 13,31%, 54% superiores em relação ao mesmo índice dos não comissionados. O relatório concluiu que “esses dados mostram que pode haver uma relação direta entre filiação partidária e a titularidade de cargo em comissão na APF”, tornando claro que a informação existe, ela é relevante, porém não houve interesse em disponibilizá-la.

O relatório de fiscalização apontou ainda que, no âmbito do Poder Legislativo Federal, 24,52% dos investidos em cargo em comissão eram filiados a partidos políticos. Não há indicativo que a situação atualmente seja diferente.

Os dados analisados oferecem uma base empírica para questionar se o provimento de cargos em comissão na Câmara dos Deputados está alinhado aos princípios da teoria burocrática, particularmente no que se refere à especialização, qualificação técnica e meritocracia. A disparidade numérica entre cargos comissionados e servidores efetivos e a concentração de cargos em comissão podem sinalizar um afastamento dos ideais burocráticos de eficiência e racionalidade na gestão de recursos humanos, possivelmente refletindo práticas de administração que favorecem o personalismo e a influência política, contrárias às características centrais da burocracia. Com relação às atribuições desenvolvidas pelos Cargos de Natureza Especial, conforme a resposta obtida via LAI, elas estão dispostas no Ato da Mesa nº 45, de 1996. No Quadro 2 destacam-se, resumidamente, algumas delas.

Quadro 2 – Atribuições dos Cargos de Natureza Especial

Chefe de Gabinete	Coordenar e supervisionar os trabalhos administrativos do gabinete; distribuir e controlar, estatisticamente, as solicitações de trabalhos técnicos aos Assessores.
Assessor Administrativo	Emitir pareceres sobre matéria de interesse geral da Câmara dos Deputados; elaborar minutas de proposições que versem matéria administrativa.
Assessor Técnico	Elaborar pareceres, estudos, pesquisas e relatórios relacionados com as atividades do órgão.

Coordenador Administrativo	Coordenar os trabalhos administrativos do gabinete.
Secretário de Comissão	Secretariar as reuniões e assessorar o Presidente na condução dos trabalhos; assessorar o Presidente da Comissão na elaboração da pauta das reuniões; reduzir a termo as decisões da Comissão e redigir atas, pareceres da Comissão, termos de reunião e outros documentos; organizar súmula da jurisprudência dominante na Comissão; manter contatos prévios com as autoridades e/ou depoentes a serem ouvidos pela Comissão; adotar as providências necessárias à condução coercitiva de depoentes às reuniões.
Chefe de Secretaria	Orientar e supervisionar os expedientes da Secretaria; controlar o ponto dos servidores, bem como elaborar a escala de férias e controlar as licenças solicitadas.
Secretário Particular	Redigir a correspondência pessoal do titular; controlar a agenda pessoal do titular; atender pessoas que queiram avistar-se com o titular; executar outras tarefas que lhe forem atribuídas.
Assistente Técnico	Prestar assistência técnica direta ao titular do órgão; examinar processos e preparar minutas de pareceres; preparar expediente para despacho do titular; cuidar da preparação do material técnico necessário à realização de reuniões; fazer relatórios das reuniões realizadas; executar trabalhos datilográficos e de operação em microcomputador.

Fonte: Ato da Mesa nº 45, de 1996. Adaptado pelos autores.

Conforme evidenciado, existem, de fato, cargos na Câmara dos Deputados, como os de secretários particulares e de comissão, cujas atribuições aparentemente não envolvem tarefas de alta complexidade técnica. No entanto, a maior parte dos cargos requer habilidades e conhecimentos em áreas como direito, administração, recursos humanos, além de exigir conhecimentos sobre procedimentos regimentais e legislação. Essas áreas são geralmente associadas a níveis de formação superior, destacando-se a necessidade de qualificações avançadas para o desempenho eficaz dessas funções.

A influência privada na administração pública é um fenômeno que remete à reprodução de práticas patrimonialistas e clientelistas, nas quais políticos utilizam o aparato estatal para atender a interesses pessoais ou partidários. Nesse contexto, cargos comissionados, são frequentemente preenchidos por indivíduos que possuem relações de lealdade política com seus nomeadores, em vez de serem selecionados por critérios técnicos ou de mérito.

Essa prática, conhecida como clientelismo, reforça a ideia de que a máquina pública é utilizada como uma extensão do patrimônio privado de determinados grupos políticos, comprometendo a eficiência e a impessoalidade que deveriam nortear a administração pública (Dallari *et al.*, 2013; Abrúcio; Loureiro, 2018). O uso de cargos comissionados como moeda de troca política é uma das principais manifestações dessa lógica patrimonialista.

Os políticos frequentemente nomeiam pessoas de sua confiança para ocupar cargos estratégicos com o objetivo de consolidar apoio político, o que pode resultar em decisões administrativas baseadas em interesses pessoais, e não no bem-estar coletivo. Isso tende a enfraquecer a capacidade do Estado de agir de maneira eficiente e a favorecer práticas que comprometem a profissionalização da gestão pública. O TCU apontou a elevada proporção de ocupantes de cargos comissionados filiados a partidos políticos como um indicador da persistência dessas práticas na administração pública brasileira, o que pode influenciar negativamente a formulação e implementação de políticas públicas eficazes. (Carvalho *et al.*, 2012; TCU, 2015).

Outro fenômeno frequentemente relatado nos meios de comunicação e já objeto de decisão pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), conforme o Recurso Especial nº 0600235-82.2020.6.26.0001/SP, consiste na contratação de indivíduos para cargos comissionados, tipicamente em assessorias parlamentares, com a obrigatoriedade de que estes repassem parte de seus salários ao agente público responsável pela nomeação.

O TSE avaliou que tal prática não somente constitui uma ação ilícita, mas também implica dano ao erário. O Ministro Alexandre de Moraes, em seu parecer, enfatizou que quaisquer recursos remanescentes dos orçamentos de gabinete, destinados à remuneração dos membros do gabinete parlamentar, devem ser restituídos aos cofres públicos. Desta forma, a contratação de um assessor com o propósito de dividir o salário, mesmo que este exerça suas funções adequadamente, obstrui a devolução de parte dos recursos.

Frequentemente, os indivíduos contratados para esses cargos são os chamados "funcionários fantasmas", que não apenas deixam de cumprir suas jornadas de trabalho, mas também permitem o uso de seus nomes para que gestores do esquema corrupto possam desviar salários. No entanto, o rastreamento dessas irregularidades é difícil, como destaca a reportagem do jornal O Globo "Rachadinha: de 52 políticos investigados nos últimos cinco anos, só dois foram condenados". Segundo a matéria, esse baixo índice de condenações reflete a complexidade em reunir provas suficientes para a condenação, conforme apontam os especialistas citados na matéria.

Segundo Ferreira (2020), a prática conhecida como rachadinha resta configurada quando o titular do poder discricionário de nomeação escolhe uma pessoa para ocupar um cargo de confiança com a subsequente divisão de seu salário, como se fosse um custo associado à manutenção do ato de nomeação.

Embora o tema seja intrinsecamente complexo, com diversas modalidades de lesão ao erário e uma criatividade quase ilimitada por parte dos que se beneficiam ilicitamente, jamais deve ser ignorada a necessidade de aprimorar as práticas de gestão pública que contribuam para a mitigação da possibilidade de ocorrência deste e de outros tipos de conduta em qualquer órgão ou entidade da Administração Pública.

Dahlström e Lapuente (2017) argumentam que a predominância de servidores comissionados pode minar a qualidade da burocracia ao reduzir a previsibilidade e a racionalidade das decisões administrativas, características essenciais do modelo weberiano. A falta de uma base sólida de servidores efetivos pode levar a decisões menos informadas e mais suscetíveis a influências externas, comprometendo a integridade e a capacidade de execução das políticas públicas.

O sinal mais claro da separação entre as carreiras de políticos e burocratas é evidenciado pelos critérios utilizados nos recrutamentos. Quando os recrutamentos são baseados unicamente em lealdade política, isso indica que as carreiras burocráticas, apesar dos regulamentos que as instituem, estão atreladas aos políticos (caráter pessoal). Nestas circunstâncias, os caminhos profissionais dos burocratas estão vinculados aos de seus líderes políticos (Dahlström; Lapuente, 2017).

Em contraste, recrutamentos fundamentados nos méritos dos candidatos mostram que são os colegas profissionais, e não os líderes políticos, que influenciam as trajetórias burocráticas. Assim, instituições que promovem um sistema de recrutamento baseado em mérito, ao invés de critérios exclusivamente políticos, são essenciais para a sustentação de um governo de alta qualidade.

Além disso, uma alta proporção de comissionados pode facilitar a implementação rápida de novas políticas e a adaptação às mudanças políticas, porém, também aumenta os riscos de corrupção e ineficiência devido à falta de continuidade e experiência acumulada. Esta configuração poderia ser vista como um compromisso entre eficiência e flexibilidade, mas sem uma base firme de servidores efetivos, a eficiência a longo prazo pode ser prejudicada (Hood; Lodge, 2006).

O'Donnell (1994) enfatiza que, em sistemas onde a proporção de comissionados é alta, há uma tendência de menor aderência às regras formais e um aumento na personalização do serviço público, o que pode contrariar os princípios de impessoalidade, essencial para a administração pública eficiente conforme idealizado por Weber (1978).

Essa análise sugere que a estrutura atual da Câmara dos Deputados, ao enfatizar o emprego de comissionados em detrimento dos efetivos, sem respaldo em suas qualificações técnicas, pode comprometer tanto a qualidade quanto a eficiência da gestão pública.

A falta de exigências educacionais para o cargo de Secretário Parlamentar, posto mais volumoso da Casa Legislativa, destoia do ideal burocrático e sugere uma flexibilidade que pode ser tanto pragmática quanto problemática. Segundo Lopes e Vieira (2020), a ausência de critérios rígidos de escolaridade para determinados cargos comissionados pode comprometer a qualidade da administração pública, pois facilita nomeações baseadas mais em lealdade política do que em competência técnica.

Gorski (2013) estudou exemplos de implementação bem-sucedida da meritocracia no serviço público e destacou o caso do Poder Executivo do Estado de Goiás. A administração adotou o projeto “Processo de Seleção por Capacitação e Mérito”, instituído pelo Decreto Estadual nº 7.291, de 2011, que visa profissionalizar o serviço público e melhorar o atendimento e os serviços oferecidos pelos órgãos públicos à comunidade.

Conforme demonstrado no painel 32/120, Avanços da Meritocracia no Brasil, do congresso de gestão pública Consad, realizado em 2013, dois anos após a implementação do processo meritocrático, foi possível observar um impacto positivo constatado pela diferença no trabalho de articulação dos órgãos com outros poderes e com a sociedade, aumentando a credibilidade do governo sob a visão da população. Desde o início do Processo de Seleção por Capacitação e Mérito, 790 das cerca de 800 gerências dos Órgãos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo foram ocupadas por meritocratas selecionados em quatro processos, somando 7.937 servidores inscritos.

Outro exemplo ocorreu no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, onde a adoção de práticas meritocráticas na escolha de cargos de liderança e assessoramento começou em dezembro de 2010. Isso ocorreu após a primeira etapa do Planejamento Estratégico, resultando em uma reestruturação da organização, que incluiu a criação de unidades administrativas de apoio.

Essa reestruturação foi respaldada pela Lei Complementar Estadual nº 446/2010, que estabeleceu a criação de cargos de comissão e funções gratificadas. Com o objetivo de aprimorar a efetividade organizacional, o departamento de Gestão de Pessoas iniciou a modernização de seus subsistemas, adotando critérios meritocráticos para o preenchimento desses cargos.

Assim, surgiu o projeto de Seleção para Cargos de Provimento em Comissão de Gestor Público, fundamentado nos princípios de impessoalidade e publicidade. Desde então, os processos seletivos são gerenciados pela Diretoria de Gestão de Pessoas, com o propósito de atrair e reter talentos com base em critérios meritocráticos e melhorar a *performance* institucional em alinhamento com os objetivos estratégicos.

No âmbito do Poder Judiciário, ocorre a limitação do percentual de ocupantes de cargo em comissão por não servidores efetivos, conforme disciplinado pela Resolução nº 88, de 8 de setembro de 2009, que pelo menos vinte por cento dos cargos em comissão da área de apoio direto à atividade judicante e cinquenta por cento da área de apoio indireto à atividade judicante deverão ser destinados a servidores das carreiras judiciárias.

Já no Poder Executivo, o Decreto nº 10.829, de 2021, estabelece que a Administração Pública destinará aos servidores de carreira, no mínimo, 60% do total de cargos em comissão. Em outros entes federativos, como no Distrito Federal (DF), por exemplo, a lei local reserva no mínimo 50% dos cargos aos efetivos, disciplinando o tema de acordo com suas peculiaridades.

Feitas essas considerações, é possível identificar que o provimento dos cargos em comissão na Câmara dos Deputados não está alinhado ao percentual e às aplicações previstas

em lei em comparação com outros Poderes, na esfera federal, ou com outros entes federativos, como nos casos paradigmáticos do DF e do Rio Grande do Norte.

O STF, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade Por Omissão (ADO nº44/DF), decidiu que a ausência de lei nacional para disciplinar as condições e os percentuais mínimos dos cargos em comissão que devem ser ocupados por servidores de carreira na administração pública não representa omissão dos Poderes.

Em vista disso, o intuito deste artigo não é intervir na autonomia ou discricionariedade do Legislativo, mas sugerir que sejam efetivadas práticas que possam alinhar a máquina administrativa aos princípios de eficiência, impessoalidade e meritocracia. Esses princípios, quando efetivamente aplicados, fortalecem o caráter público e a qualidade da gestão, contribuindo para uma maior confiança da sociedade nas instituições públicas.

A manutenção de um alto número de cargos comissionados, especialmente quando não baseados em qualificação técnica ou mérito, pode comprometer esse ideal, introduzindo elementos de incerteza e potencial ineficiência no processo administrativo. Portanto, é recomendável que a Câmara dos Deputados considere a implementação de políticas que estabeleçam critérios para que o provimento ocorra de forma que sejam atraídos candidatos com uma adequada qualificação técnica para o desempenho das atribuições do cargo, alinhando-se ao seu próprio Planejamento Estratégico, que possui como algumas das diretrizes aprimorar a governança, o processo decisório, as práticas de gestão e a cooperação entre as áreas; promover a gestão de pessoas baseada em efetividade, ética, cooperação, desenvolvimento contínuo, equidade, mérito, responsabilidade socioambiental e saúde integral; melhorar a eficiência administrativa, a qualidade do gasto e a utilização dos recursos além de fomentar a inovação no Poder Legislativo.

Entre alguns dos procedimentos adotados que poderiam ser aplicados à Câmara dos Deputados, destacam-se a edição de novo Ato da Mesa e a proposição de nova Resolução para fins de atualizar as normas que regem os cargos em comissão na Casa, prevendo o estabelecimento de requisitos de capacitação mais elevados para fins de provimento dos cargos, adequado às suas atribuições atuais, a possibilidade de realização de um processo seletivo misto ou interno, para pelo menos parte desses cargos, a ser definido de acordo com o perfil do cargo e o potencial humano disponível na organização, utilizando como fonte um banco de talentos interno e os currículos recrutados do meio externo, a abertura oficial de um processo seletivo e a implementação de técnicas adicionais de análise de perfil.

A presente pesquisa apresenta algumas limitações pela ausência da totalidade de informações necessárias por meio de mecanismos de transparência ativa e pela ausência de interesse em fornecer as informações requeridas mediante transparência passiva - provocação mediante o uso da Lei de Acesso à Informação.

Seria importante analisar o grau de especialização dos atuais ocupantes dos cargos em comissão, o percentual de cargos comissionados que estão sendo ocupados por pessoas filiadas a partidos políticos, os mecanismos de transparência quanto ao atual processo de seleção e os controles intrínsecos ao processo de escolha e nomeação para cargos e funções de livre provimento, a fim de verificar, respectivamente, se é justificável a desproporção entre o número de comissionados e servidores efetivos na Casa, se há correlação entre nomeação e filiação partidária, se existe um processo seletivo mínimo, ao menos para os cargos mais estratégicos, ou, por fim, se os designados estão tecnicamente aptos a desempenhar as atribuições correspondentes.

O fortalecimento da meritocracia aumenta a credibilidade da Administração Pública, que estará representada por pessoas devidamente capacitadas para a função, mediante seu empenho, dedicação e merecimento pessoal, proporcionando, desse modo, maior a eficiência institucional, além de possibilitar maior valorização do seu quadro de recursos humanos.

É possível observar que a estrutura administrativa da Câmara dos Deputados se afasta dos pressupostos centrais da burocracia weberiana, particularmente no que tange à impessoalidade e à seleção técnica para cargos comissionados. Weber (1982) propôs que a burocracia, enquanto sistema de gestão racional-legal, deveria ser sustentada por um quadro de funcionários nomeados com base em critérios técnicos e qualificação profissional, garantindo que o desempenho administrativo fosse eficiente e previsível.

Entretanto, a realidade observada revela um cenário em que as nomeações muitas vezes seguem interesses políticos e patrimonialistas, minando a legitimidade do processo. Tal prática não apenas compromete a eficiência, mas também corrói a confiança pública na administração.

A prevalência de indicações políticas, sem a devida comprovação de competência técnica, representa um desvio significativo das diretrizes meritocráticas essenciais ao bom funcionamento da burocracia, sugerindo a necessidade de um redesenho do modelo atualmente adotado. Esse afastamento da racionalidade técnica contribui para a ineficiência e a perda de controle administrativo, que Weber (1978) tanto alertava como um risco à estrutura organizacional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi promulgada adotando um formato de gestão pública altamente burocratizado, como uma resposta às práticas patrimonialistas vigentes durante o período ditatorial. Apesar disso, não logrou êxito em erradicar completamente tais práticas na administração pública, onde o patrimonialismo ainda persiste.

O objetivo deste estudo foi examinar a conformidade das nomeações comissionadas na Câmara dos Deputados sob a ótica da teoria burocrática, com foco em meritocracia e eficiência. Conforme demonstrado, Weber (1978) considerava que a nomeação de servidores com base em

méritos técnicos era um elemento central para a racionalidade administrativa e a eficiência do serviço público. No entanto, as práticas de nomeação na Câmara, muitas vezes orientadas por interesses políticos, sugerem uma burocracia que não só se desvia desse ideal, mas também se torna ineficaz em cumprir suas funções de forma objetiva e imparcial.

Essa prática é incontestavelmente antagônica aos princípios do Estado Democrático de Direito. O ordenamento jurídico brasileiro é fundamentado em princípios republicanos como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A moralidade e a impessoalidade são particularmente alicerces no combate às práticas clientelistas, características do patrimonialismo.

O respeito ao princípio da eficiência implica na contratação de indivíduos qualificados para as funções que irão desempenhar, sob pena de violação dos preceitos constitucionais. Essa exigência decorre fundamentalmente do princípio da isonomia, assegurando que todos os cidadãos tenham o mesmo direito de acesso aos cargos públicos, com o concurso público servindo como norma geral e os cargos em comissão, uma exceção que deveria ser utilizada com moderação, ou, ao menos, devida e tecnicamente fundamentada.

Apesar da presença de estruturas burocráticas que se alinham a uma ordem racional-legal, o exercício de um controle tradicional ainda é usual na administração pública brasileira. Essa coexistência é um traço distintivo da gestão pública no Brasil, onde a administração burocrática racional coexiste com relações políticas que podem refletir uma dominação patrimonialista, ou seja, a coisa pública encarada como propriedade familiar pode continuar a manifestar-se no clientelismo, elemento típico do patrimonialismo.

O processo de nomeação para os cargos de Secretário Parlamentar, requer que os indicados cumpram os requisitos estabelecidos pela Lei nº 8.112, de 1990 e pelos atos estabelecidos pela Câmara dos Deputados. Entretanto, constatou-se que esses requisitos não se mostram suficientes para fins de alinhamento aos princípios burocráticos de racionalidade e competência discutidos por Weber (1978). A legislação atual, embora forneça uma estrutura para a nomeação, não eliminam os desafios associados ao personalismo e ao patrimonialismo, fenômenos que podem afetar negativamente a gestão pública ao favorecer indicações baseadas em lealdade em detrimento de competência.

Isso posto, os resultados da pesquisa demonstram as tensões entre os ideais burocráticos, o princípio da eficiência e a realidade prática da Casa Legislativa. O Ato da Mesa nº 76, de 1997, e a Resolução nº 1, de 2007, não sofreram atualizações desde a sua publicação com relação aos requisitos para ingresso no cargo, mesmo considerando-se os atuais avanços tecnológicos e educacionais. Ressalta-se, ainda, a importância de o órgão continuar a desenvolver e a implementar reformas que fortaleçam os processos de nomeação, permitindo que os cargos comissionados sejam ocupados por indivíduos devidamente qualificados e adequados às funções

que irão desempenhar, em conformidade com as melhores práticas de governança pública e os princípios de transparência e responsabilidade.

Weber (1982) argumentava que a eficiência burocrática dependia da padronização de procedimentos e da especialização técnica dos servidores, e essa pesquisa demonstra que, sem uma nomeação baseada no mérito, os valores fundamentais da burocracia são perdidos. Ao abandonar a meritocracia em favor de práticas clientelistas, a administração pública incorre em riscos de fragmentação interna, onde a falta de coesão e de profissionalização mina a própria estrutura de poder e organização.

Portanto, não se trata apenas de uma questão de eficiência funcional, mas de assegurar que a burocracia se mantenha como um modelo de dominação racional-legal que sirva ao interesse público, livre de influências externas que distorçam seu propósito. Reverter esse cenário exige um retorno aos princípios burocráticos, onde a qualificação técnica e a impessoalidade na nomeação sejam os pilares de um Legislativo moderno e eficaz.

Finalmente, sugere-se, como temática para pesquisas futuras, explorar a relação entre o preenchimento dos cargos em comissão e os indicadores de governança e transparência em diferentes esferas do governo. Este estudo poderia avaliar como as práticas de nomeação impactam a eficácia das políticas públicas e a confiança do público na administração pública, considerando-se ainda a possibilidade de uma análise comparativa com outros países que adotaram reformas significativas em suas estruturas de cargos comissionados, visando identificar melhores práticas que possam ser adaptadas ao contexto brasileiro, contribuindo para a compreensão sobre como as reformas em outros sistemas administrativos levaram a melhorias na eficiência, transparência e redução da corrupção, proporcionando um possível *benchmarking* para futuras reformas no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. **Burocracia e ordem democrática**: desafios contemporâneos e experiência Brasileira. Brasil: IPEA: Enap, p.23. 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8560>>. Acesso em: 18 maio 2024.

ARAGÃO, C. V. de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 48, n. 3, p. p. 104-132, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v48i3.391.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 45, de 1996**. Dispõe sobre a regulamentação dos serviços administrativos. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 6 set. 1996.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 72, de 16 de setembro de 1997**. Dispõe sobre os cargos em comissão de Secretariado Parlamentar do Quadro de Pessoal da Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 17 set. 1997.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Planejamento Estratégico da Câmara dos Deputados para o ciclo de gestão estratégica 2012-2023**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/gestao-estrategica-na-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 18 mai. 2024

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/transparencia>>. Acesso em: 18 maio 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 1, de 8 de fevereiro de 2007**. Trata sobre os Cargos em Comissão de Natureza Especial do Quadro de Pessoal da Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 9 fev. 2007.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 88, de 8 de setembro de 2009**. Dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores do Poder Judiciário e dá outras providências.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 maio 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.829, de 5 de outubro de 2021**. Institui o Comitê Interministerial de Cooperação em Segurança Alimentar e Nutricional e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 6 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 dez. 1990.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 44**, Distrito Federal. Relator: Ministro Roberto Barroso. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 20 nov. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1041210**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, julgado em 23 mar. 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br>>. Acesso em: 18 maio 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Tomada de Contas nº 011.954/2015-9**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 dez. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 0600235-82.2020.6.26.0001/SP**, julgado em 23 fev. 2021.

CARVALHO, M. C.; DUTRA, A.; MARTINS, C.; DALMAU, M. B. L. Provimento de cargos em comissão nas secretarias de desenvolvimento regional do estado de Santa Catarina. **Revista de ciências da Administração**. v. 14, n. 34, p.75-90, ago 2012.. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273524780006>>. Acesso em: 18 maio 2024.

DAHLSTRÖM, C.; LAPUENTE, V. **Organizing leviathan**: politicians, bureaucrats, and the making of good government. Cambridge. Cambridge University Press. p.2, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781316822869>.

DALLARI, A. A.; NASCIMENTO, C. V.; MARTINS, I. G. S. (Coords.). **Tratado de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2013. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/95690>>.

DA SILVA MARTINS, M. A. Cargos em comissão na administração pública: limites a sua criação e utilização indevida. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 13, n. 1, p. 346-370, 2015. DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v13i1.35>.

HOOD, C.; LODGE, M. **The politics of public service bargains: reward, competency, loyalty-and blame**. Oxford: Oxford University Press, p.109. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1093/019926967X.001.0001>.

LOPES, A. V.; VIEIRA, D. M. Nomeações para cargos comissionados e grupos de interesse: usos, motivações e desafios retratados em pesquisas recentes. **Revista Eletrônica de Administração**. v.26. n.2. Porto Alegre. May-Aug, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-2311.290.97872>.

FERREIRA, V. **A prática da vulgarmente denominada “rachadinha” configura crime?** Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/333553/a-pratica-da-vulgarmente-denominada--rachadinha--configura>. Publicado em: 18.09.2020. Acesso em: 18 maio 2024.

GORSKI, A. **Meritocracia no serviço público: o uso da meritocracia para alcançar eficiência na gestão**. Artigos – Carreira – Administradores.com. 2013. Disponível em: <https://administradores.com.br/artigos/meritocracia-no-servico-publico-o-uso-da-meritocracia-para-alcancar-eficiencia-na-gestao>. Acesso em: 18 maio 2024.

MARZULLO, L. **Rachadinha: de 52 políticos investigados nos últimos cinco anos, só dois foram condenados; saiba quem são**. Público, 10 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/12/10/rachadinha-de-52-politicos-investigados-nos-ultimos-cinco-anos-so-dois-foram-condenados-saiba-quem-sao.ghtml>. Acesso em: 18 maio 2024.

MINASI, G.; VECCI, G.; SÁ, L. M. B. S. O processo de meritocracia em Goiás: seleção de gerentes por capacitação e mérito. In: Consad de Gestão Pública, VI., 2013, Brasília-DF. [Anais] Painel 32/120: Avanços da meritocracia no Brasil – I. CONSAD, 2013. p. 12-13. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/05/120-O-PROCESSO-DE-MERITOCRACIA-EM-GOI%C3%81S-SELE%C3%87%C3%83O-DE-GERENTES-POR-CAPACITA%C3%87%C3%83O-E-M%C3%89RITO.pdf>. Acesso em: 18 maio 2024.

MOREIRA, B. B. D. M. **Gestão de pessoas na administração pública: um estudo da legislação, do comprometimento organizacional e do engajamento de servidores públicos**. Salvador, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/26845>. Acesso em: 18 maio 2024.

MOTTA, F. C P.; BRESSER-PEREIRA, L. C. **Introdução à organização burocrática**. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004, p. 201-218.

O'DONNELL, G. Delegative democracy. **Journal of Democracy**, v. 5, n. 1, p. 55-69, 1994. DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.1994.0010>.

PAIVA, E. S. D. **A administração pública: princípios e critérios constitucionais que regem a distribuição de cargos em comissão**. 2018. p.8-9. Disponível em: <http://dspace.nead.ufsj.edu.br/trabalhospublicos/bitstream/handle/123456789/535/ARTIGO%20-REVISADO%20%28EDUARDO%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 maio 2024.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar Estadual nº 446, de 17 de setembro de 2010**. Altera a Lei Complementar nº 122, de 30 de junho de 1994, que dispõe sobre a organização da Procuradoria Geral do Estado e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte, Natal, 18 set. 2010.

SANTOS, C. G. D. **Cargos comissionados**: reflexões sobre este modelo de admissão no serviço público. 2015. Disponível em: <<https://bdm.unb.br/handle/10483/11835>>. Acesso em: 18 maio 2024.

SANTANA, J. D. D. J. Improbidade administrativa: nomeação de servidor “comissionado” como forma de burlar o princípio do concurso público. **Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3210, 15 abr. 2012.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, p. 347-369, 2009. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6691>>. Acesso em: 18 maio 2024.

TENÓRIO, F. G. Weber e a burocracia. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 38, n. 4, p. 79-90, 2017. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v38i4.2328>.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, p.229-239; 269-271, 1982.

WEBER, M. **Os fundamentos da organização burocrática**: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (organização e tradução). *Sociologia da Burocracia*. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978, p. 15-21.

Yuri Raion de Jesus Ramos

<https://orcid.org/0000-0002-4088-407X>

Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf). Especialista em Direito Constitucional pela Faculdade Integrada Instituto Souza (Fasouza). Especialista em Auditoria e Contabilidade Pública pelo Centro de Ensino Superior Dom Alberto (Cesda). Graduado em Gestão Pública pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul).
yuriraion@hotmail.com

Marcelo Henrique Pereira dos Santos

<https://orcid.org/0000-0002-7086-7115>

Doutor (Política), Mestre e Bacharel em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professor e pesquisador do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap) na Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf).
marcelo.henrique@univasf.edu.br