O Dilema Paulista: patrimonialismo versus profissionalização das carreiras de Estado

Associação dos Especialistas em Políticas Públicas do Estado de São Paulo – AEPPSP

II Congresso Brasileiro de Políticas Públicas e Gestão Governamental (II ConPÚBLICA) Belo Horizonte, 04 e 05 de maio de 2017

Resumo do Trabalho

O presente artigo se baseia em levantamento realizado sobre o quantitativo de funcionários comissionados no Governo do Estado de São Paulo a partir de dados públicos disponibilizados em seu Portal da Transparência sobre seus cargos e empregos públicos. A análise possibilita verificar a opacidade, incongruência e inconstância na divulgação dos dados pelo governo paulista, além da larga utilização de cargos de livre nomeação para atribuições que extrapolam a previsão constitucional de direção, chefia e assessoramento, e do artifício da designação como forma de não contabilizar cargos comissionados. Os dados evidenciados levam ao questionamento sobre como a criação de uma ampla estrutura baseada em cargos de confiança, inclusive para o exercício de funções públicas de natureza técnica e administrativa, vem dificultando a institucionalização das carreiras típicas de Estado e a profissionalização da Administração Pública em sentido lato.

Palavras-chave

cargos comissionados; carreiras de Estado; aparelhamento da administração pública; patrimonialismo; transparência e profissionalização da Administração Pública.

Introdução

Cargos comissionados são necessários para que governos eleitos democraticamente possam colocar a administração pública no rumo do plano de governo escolhido pela população nas urnas. O equilíbrio entre tamanho da administração (atribuições, orçamento e pessoal) e o número de cargos comissionados ocupados por pessoas da confiança do Governo que não prestaram concurso público é delicado. A Constituição Federal de 1988 previu apenas três exceções para ingresso no serviço público sem concurso público:

Artigo 37, inciso V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por funcionários ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por funcionários de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos

previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

Cargos em comissão que se desviam das atribuições de direção, chefia e assessoramento são, portanto, inconstitucionais. E há um motivo para isso: atribuições de natureza administrativa, técnica ou científica devem ser exercidas exclusivamente por servidores públicos submetidos a concurso público de ingresso, uma vez que são funções de Estado e devem ser impessoais, além de transcender o tempo de mandato dos governos eleitos.

Neste breve estudo pretendemos avaliar em termos quantitativos de que modo os cargos de livre provimento do Governo do Estado de São Paulo atendem às exigências e restrições constitucionais de direção, chefia e assessoramento, bem como as condições para o desenvolvimento de carreiras típicas de Estado, as quais têm como sua natureza o exercício de funções administrativas, técnicas ou científicas nesta estrutura político-administrativa.

1 - Conceitos importantes: patrimonialismo e aparelhamento da administração pública

O surgimento do Estado Moderno foi acompanhado pelo desenvolvimento de um aparato técnico-administrativo formado por profissionais especializados doravante nomeado 'burocracia' pelo sociólogo alemão Max Weber. Principal referência sociológica sobre o termo, Weber arrolou as principais características da estrutura burocrática. Dentre elas, destacamos: (i) caráter racional e divisão do trabalho; (ii) impessoalidade nas relações; (iii) funcionários contratados em virtude da competência técnica, do mérito e de atribuições específicas; (iv) profissionalização dos participantes; (v) hierarquia da autoridade. [WEBER, 1999]

A caracterização da burocracia se contrapõe ao funcionário tipicamente encontrado no modelo de Estado anterior, o Estado Feudal, baseado no patrimonialismo, que tem como principal característica a falta de distinção entre a esfera pública e a privada. Em sua obra 'Economia e Sociedade', Weber analisa extensamente as características do cargo patrimonial e de seus ocupantes, sobre os quais destacamos os seguintes trechos:

O Estado inicial é o do funcionário "ocasional", de incumbência circunscrita pela finalidade objetiva concreta e da seleção segundo a confiança pessoal, não segundo a qualificação objetiva. [...] Pois o arbítrio puramente pessoal e a graça e desgraça pessoal do senhor não são apenas de fato -- o que ocorre por toda parte --, como

também de princípio o último padrão para todas as coisas. [...] O cargo e o exercício do poder público estão a serviço da pessoa do senhor, por um lado, e do funcionário agraciado com o cargo, por outro, e não de tarefas "objetivas". [WEBER, 1999, p. 254-255]

Como é possível observar, o patrimonialismo e a burocracia operam em lógicas bastante distintas. Weber procedeu a análise sobre a queda do Estado Feudal e o surgimento do Estado Moderno, mas o advento do Estado Democrático vigente tem imposto aos cientistas políticos a necessidade de atualização de sua teoria. O Estado Democrático não comporta em tese nem o funcionário patrimonialista indicado pelo senhor e orientado exclusivamente para atender suas prioridades, nem o funcionário burocrático alheio às necessidades da sociedade. Contudo, tanto a definição de funcionário burocrático quanto a de funcionário patrimonialista servem de referência para o entendimento da indicação de funcionários de confiança orientados para a implementação das diretrizes políticas vitoriosas nas urnas, e para a estruturação de carreiras públicas dotadas de autonomia funcional, orientadas para a profissionalização da administração pública e para o desempenho de atribuições claras.

No Estado Democrático ambos os funcionários devem coexistir em proporções adequadas e respeitadas as competências de seus cargos. Isto posto, a extrapolação das competências dos cargos comissionados para o exercício de funções administrativas, técnicas e científicas tendem a usurpar do Estado Moderno seu aparato técnico-administrativo, reforçando o patrimonialismo ao invés de superá-lo.

O uso excessivo de cargos comissionados e a extrapolação de suas atribuições de direção, chefia e assessoramento podem levar também ao aparelhamento da administração pública. Tal fenômeno ocorre quando os servidores públicos sofrem constrangimentos ideológicos, partidários ou econômicos que dificultam ou inviabilizam o exercício de suas competências constitucionais, afastando com isso o Estado Moderno de seu ideal democrático e republicano. No Executivo, por exemplo, uma das formas mais corriqueiras de aparelhamento da administração pública consiste no uso de funcionários comissionados em órgãos e departamentos com atribuições de natureza técnica ou administrativa com a finalidade de influenciar rotinas, pareceres, notas técnicas, processos e decisões em detrimento do interesse público.

Conquanto possa ser precipitado afirmar que a indicação de determinado profissional para assumir um cargo comissionado necessariamente esvazie qualquer conteúdo técnico ou administrativo de seu exercício profissional, substituindo-o exclusivamente pela lógica da

confiança, da ideologia ou do partidarismo, a utilização irrestrita deste expediente configura potencial danoso aos princípios do Estado Democrático de Direito. Assim, não se pretendeu no presente estudo proceder uma análise qualitativa de casos individuais, sempre de variadas matizes práticas, mas sim uma análise quantitativa que visa evidenciar a estrutura político-administrativa e o tipo de aparato que tem se conformado no Governo do Estado de São Paulo.

2 - Tipologia dos cargos públicos

As categorias utilizadas neste estudo em relação à existência de vínculo com a administração pública pelos ocupantes de cargos comissionados, bem como a natureza jurídica das organizações às quais os cargos pertencem, mantiveram-se alinhadas ao objetivo do estudo e não pretenderam esgotar toda a potencialidade de outros possíveis cruzamentos de dados.

Desta forma, em primeiro lugar, a existência de vínculo com a administração pública pelos ocupantes de cargos comissionados foi dividida em dois tipos: são entendidos os cargos comissionados ocupados por pessoas sem qualquer vínculo com o Estado como 'comissionados sem vínculo'; e os cargos comissionados ocupados por pessoas concursadas como 'comissionados com vínculo'.

Em segundo lugar, a origem dos cargos foi diferenciada pela natureza jurídica do órgão: Administração Direta, no caso, refere-se às Secretarias de Estado e à Procuradoria Geral do Estado; e Administração Indireta às Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista¹.

Cargos comissionados são cargos de livre provimento e exoneração pelo Governador do Estado ou autoridade por este delegada (Secretários de Estado, por exemplo), ocupados sem necessidade de aprovação em concurso público e, em boa parte, escolhidos por indicação política. No Governo do Estado de São Paulo a maioria dos cargos comissionados estão descritos na Lei Complementar nº 1.080/2008.

¹ O Governo do Estado de São Paulo não diferencia a natureza jurídica de Sociedades de Economia Mista e de Empresas Públicas no que se refere à prestação de contas sobre empregos públicos, sendo ambas as naturezas consideradas como 'Empresas Públicas'.

Cargos permanentes são aqueles que, em regra, devem ser ocupados por funcionários efetivos (aprovados em concurso público). Entretanto, existem previsões legais para que cargos permanentes sejam ocupados por funcionários contratados em regime temporário por tempo determinado, conforme, por exemplo, os casos previstos na Lei Complementar nº 1.093/2009.

O código de cores utilizado em algumas tabelas a seguir está padronizado e refere-se à tipologia de cargos utilizada no presente estudo: em vermelho os comissionados sem vínculo, em laranja os comissionados com vínculo, em lilás os temporários e em verde os concursados não comissionados ou 'efetivos puros'. A composição das quatro dimensões, consideradas as especificidades dos vínculos de cada tipo de cargo, é o que conforma a tipologia dos cargos públicos utilizada neste estudo e garante que os números contabilizados para cada tipo de cargo não se confunda nem se sobreponha aos demais. Com uma tipologia bem definida e utilizando essas quatro categorias de maneira exclusiva buscou-se evitar qualquer sobrecontagem ou duplicidade. Em síntese, foram utilizados neste estudo os seguintes conceitos:

Tipologia dos Cargos Públicos							
Tipo de Cargo	Descrição						
Comissionados sem vínculo	Funcionários sem vínculo com o Estado ocupando cargos comissionados.						
Comissionados com vínculo	Funcionários efetivos ocupando cargos comissionados.						
Temporários	Funcionários temporários ocupando cargos permanentes.						
Efetivos puros	Funcionários efetivos ocupando cargos permanentes.						

Tabela 1 - Tipologia dos Cargos Públicos. **Elaboração própria.**

Para consolidar-se os números aqui apresentados foram utilizados três conjuntos de dados públicos disponibilizados pelo Governo do Estado de São Paulo sobre seus recursos humanos e sobre seus cargos e empregos públicos².

http://www.transparencia.sp.gov.br/busca-agentes.html

Conjunto de dados 'Relação de Funcionários - Administração Direta', disponível em:

https://www.fazenda.sp.gov.br/SigeoLei131/Paginas/DDPEEscolhaConsulta.aspx

Conjunto de dados 'Relação de Funcionários - Administração Indireta', disponível em: http://www.transparencia.sp.gov.br/consultaempregadospublicos.html

² Conjunto de dados 'Remuneração Mensal de Servidores e Empregados Públicos - Administração Direta e Indireta', disponível em:

3 - Antecedentes

Em 2008, uma missão do Fundo Monetário Internacional (FMI) visitou São Paulo a convite da Secretaria da Fazenda (SEFAZ) para realizar uma avaliação sobre o grau de transparência das atuais práticas de gestão fiscal e fazer recomendações no sentido de aproximar-se das boas práticas internacionais. No documento 'Transparência das Ações e das Contas Públicas', de 2008, há uma série exaustiva de análises críticas e recomendações do FMI para o Governo do Estado de São Paulo, dentre as quais destaca-se a seguinte em relação aos seus cargos comissionados:

As práticas de gestão dos servidores públicos devem ser aprimoradas.

Indicação para cargos em comissão. Apesar de muitos empregos públicos serem competitivos, o número de cargos comissionados de livre indicação representa um quantitativo expressivo (cerca de 24 mil cargos), apesar de que muitos só podem ser ocupados pelos próprios servidores de carreira*.

Recomendação: As autoridades devem examinar a conveniência de reduzir o número de cargos comissionados de livre indicação.

* (Nota de rodapé nº 12 do documento): Do total de 539.251 cargos do Estado (excluindo a polícia militar), 4,4 por cento podem ser nomeados livremente pelo governador. Todas as demais funções de confiança são exercidas exclusivamente por funcionários concursados e da respectiva carreira. São normalmente as funções de chefia e assistência, por exemplo, das carreiras típicas, como fiscal de impostos. Dados do quadro de pessoal estão disponíveis no site www.recursoshumanos.sp.gov.br. [FMI, 2008, p. 17-18]

Não se diferencia neste documento elaborado pelo FMI quantos daqueles 24 mil cargos comissionados eram, em 2008, ocupados por funcionários de carreira (comissionados com vínculo) e quantos eram ocupados por comissionados sem vínculo.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realiza anualmente, desde 2012, o 'Estudo do Perfil dos Municípios e Estados Brasileiros', dentro do qual está a 'Pesquisa de Informações Básicas Estaduais', o Estadic. Em 2014 tornou-se de conhecimento público a contradição entre os números de cargos comissionados informados pelo Governo do Estado de São Paulo, conforme pode-se verificar em reportagem dos jornais da época, como esta, d'O Globo: 'Número de servidores comissionados cresce 3,5%, diz IBGE'. O jornal publicou o seguinte:

Pela manhã, no entanto, o IBGE havia informado que o número de comissionados, em 2012, era de 105.203 e não de 111.621. A correção foi

motivada pelo governo de São Paulo, que contestou os números do estado. A administração de Geraldo Alckmin (PSDB) tinha registrado, conforme o IBGE, inicialmente, um aumento de 90,1% cargos comissionados. Com o novo cálculo do IBGE, divulgado à noite, o estado paulista registra agora um crescimento de 3,5%, indo de 8.075 (e não 1.657), em 2012, para os 14.731, em 2013.

'O IBGE esclarece que os dados sobre pessoal em cargo comissionado do Estado de São Paulo publicados no volume Estadic 2013 estão corretos. O governo de São Paulo informou ao IBGE, no contexto do processo de crítica e verificação dos dados de 2013, que o dado de 2012 estava subenumerado, declarando que, em 2012, eram 8.075 os servidores em cargos somente comissionados e não 1.657', diz a nota do IBGE.

Também em nota, o governo de São Paulo informa que o total de servidores do Executivo caiu de 699,6 mil para 681,4 mil, entre 2012 e 2013 - 18,1 mil cargos a menos. Em relação aos comissionados, segundo o governo paulista, o aumento foi de 13.805, em 2012, para 14.421 no ano passado [2013]. [GLOBO, 2014]

Enquanto o documento do FMI de 2008 apresentou o número de "cerca de 24 mil cargos comissionados", os números consolidados pelo IBGE no Estadic/2014 corresponderam ao número de 15.516 cargos comissionados. Destacam-se algumas notas de rodapé do Estadic/2014:

- (**) Em São Paulo no item "somente comissionados", no âmbito da administração direta e indireta, os dados são dos comissionados com e sem vínculo permanente.
- (4) Somente comissionados são os que têm como vínculo somente o cargo que ocupam.
- (5) Sem vínculo permanente são os cedidos por outros órgãos, os prestadores de serviços autônomos, os voluntários, os contratados por tempo determinado entre outros. [IBGE, 2014]

Padronizando os conceitos, a partir dos dados declarados pelo Governo do Estado de São Paulo para o FMI e para o IBGE no Estadic/2014, e do levantamento realizado a partir dos dados brutos oficiais, temos os seguintes números consolidados:

Tipo de Cargo	FMI/2008	IBGE/2014	AEPPSP/2017
Efetivos puros	~515.251	455.756	323.486
Comissionados	~24.000	15.516	27.204
Temporários	-	40.679	174.470
TOTAL	539.251	511.951	525.597

Tabela 2 - Comparação do número de funcionários declarados pelo Governo do Estado de São Paulo para o FMI em 2008, para o IBGE em 2014, e publicados no Portal da Transparência estadual em 31.dez.2016 (Administração Direta) e em 13.mar.2017 (Administração Indireta).

Elaboração própria.

Como pode-se verificar o total contabilizado varia pouco, mas os números internamente não conferem. Por se tratar de assunto de interesse público, a implementação de uma política de gestão de pessoal mais transparente e eficaz seria fundamental, tal como realizado em outras esferas federativas já desde a década de 1990.

Resumidamente: o número de cargos comissionados informado pelo Governo do Estado de São Paulo para o FMI em 2008 foi de aproximadamente **24 mil**; em 2013, para o IBGE, de **15.516**³. Portanto, a diferença de aproximadamente 8.500 cargos comissionados a menos em cinco anos não se sustenta quando confrontada com os números contabilizados no presente estudo: um total de **27.204** cargos comissionados apurados entre dezembro de 2016 e março de 2017. Dessa forma, torna-se necessário entender como o número de 15.516 cargos comissionados foi contabilizado pelo Governo do Estado de São Paulo em sua prestação de contas para o IBGE.

4 - Consolidação dos dados

Desde a missão realizada pelo FMI em 2008 até os dias atuais, o Governo do Estado de São Paulo pouco avançou na transparência ativa sobre seus recursos humanos. Em contrapartida, a adoção de uma rotina técnica de consolidação e publicação dos dados

_

³ Ainda que em nota oficial o Governo do Estado de São Paulo tenha declarado possuir, em 2013, 14.421 servidores comissionados, a verificação dos dados no próprio Estadic/2014 do IBGE demonstra o número de 15.516 servidores comissionados que teriam sido declarados, pelos canais responsáveis do governo paulista, para o IBGE.

referentes aos cargos e empregos públicos enquanto política de Estado de transparência ativa existe no Governo Federal desde os tempos do então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), dirigido à época pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. O Boletim Estatístico de Pessoal⁴ é publicado mensalmente de forma contínua e ininterrupta desde maio de 1996 pelo Governo Federal. No Governo do Estado de São Paulo, por seu turno, a despeito de ser a segunda maior Unidade Federativa do Brasil em população, funcionários e orçamento públicos, não existe tal transparência.

Assim sendo, ao analisar-se os conjuntos de dados oficiais do Governo do Estado de São Paulo chega-se aos seguintes números consolidados⁵: ao todo são **27.204 funcionários comissionados**, dos quais 10.777 sem vínculo com o Estado (comissionados puros) e 16.427 com vínculo (concursados). Possui, também, 174.470 funcionários contratados em regime temporário (85% dos quais na Secretaria da Educação) e 323.486 funcionários efetivos ocupando cargos permanentes (56% dos quais pertencentes ao quadro permanente da Secretaria da Educação).

Não estão disponíveis nos conjuntos de dados oficiais utilizados nesta pesquisa e, portanto, não foram aqui contabilizados, os números referentes ao efetivo da Polícia Militar. Todos os números dizem respeito a funcionários ativos, ou seja, não estão contabilizados aposentados nem pensionistas.

Distribuição dos Cargos Públicos por Natureza Jurídica dos Órgãos

Tipo de Cargo		TOTAL				
Tipo de Cargo	Secretarias	Autarquias	Fundações	Empresas	10	IAL
Comissionados sem vínculo	5.083	3.099	641	1.954	10.777	27,204
Comissionados com vínculo	6.346	4.732	2.179	3.170	16.427	27.204
Temporários	174.470	-	-	-	174	.470
Efetivos puros	227.111	43.890	16.219	36.266	323.486	
TOTAL	413.010	51.721	19.039	41.390	525	.160

Tabela 3 - Distribuição dos Cargos Públicos por Natureza Jurídica dos Órgãos. **Fonte**: Governo do Estado de São Paulo (elaboração própria).

http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/BEP

⁴ O 'Boletim Estatístico de Pessoal' do Governo Federal está disponível em:

 $^{^{5}}$ Os dados da Administração Direta têm data-base dezembro de 2016; os da Administração Indireta têm data-base março de 2017.

Na tabela a seguir são apresentadas as remunerações médias de cada tipo de cargo com a respectiva natureza jurídica dos órgãos, excluídos os funcionários temporários.

Mád	ia Salarial		Com v	Sem vínculo			
ivieu	la Salariai	Não co	omissionado		ionado		
Direta	Secretarias	R\$	3.230,51	R\$	4.687,90	R\$	4.777,69
	Autarquias	R\$	4.261,68	R\$	4.833,26	R\$	3.721,34
Indireta	Fundações	R\$	3.731,02	R\$	5.657,37	R\$	8.512,64
	Empresas	R\$	6.567,03	R\$	11.220,38	R\$	15.969,83

Tabela 4 - Média Salarial dos Cargos Públicos por Natureza Jurídica dos Órgãos. **Fonte**: Governo do Estado de São Paulo (elaboração própria).

5 - Comissionados da Administração Indireta

A tabela abaixo apresenta o número total de servidores e a proporção de cargos comissionados por número de servidores total em diversas entidades da Administração Indireta paulista:

	СОМ	ISSIONAL	oos	PERMANENTES		
Administração Indireta	sem vínculo	com vínculo	total	puros	TOTAL	% comiss.
AGEM - AGÊNCIA METROPOLITANA DA BAIXADA	20	-	20	-	20	100,0
SANTISTA COMPANHIA PAULISTA DE EVENTOS E TURISMO	21	-	21	-	21	100,0
CPP - COMPANHIA PAULISTA DE PARCERIAS	14	-	14	-	14	100,0
ARTESP - AGÊNCIA REGULADORA DE TRANSPORTES	50	-	50	1	50	100,0
SP-PREVCOM - FUNDAÇÃO DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO ESTADO DE SÃO PAULO	70	-	70	-	70	100,0
JUCESP - JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO	179	-	179	-	179	100,0
IPESP - INSTITUTO DE PAGAMENTOS ESPECIAIS DE SÃO PAULO	30	1	30	-	30	100,0
COMPANHIA PAULISTA DE SECURITIZAÇÃO	10	-	10	-	10	100,0
AGEMCAMP - AGÊNCIA METROPOLITANA DE CAMPINAS	13	-	13	-	13	100,0
FUNDAÇÃO PARQUE ZOOLÓGICO DE SÃO PAULO	5	282	287	67	354	81,1

TOTAL	5.730	9.964	15.694	96.456	112.150	14,0
[]	[]	[]	[]	[]	[]	[]
PAULO	23	8	31	60	91	34,1
FUNDAÇÃO ONCOCENTRO DE SÃO						
DERSA - DESENVOLVIMENTO RODOVIÁRIO S.A.	177	-	177	339	516	34,3
ESTADO DE SÃO PAULO						
UNIVERSIDADE VIRTUAL DO	13	-	13	24	37	35,1
UNIVESP - FUNDAÇÃO						
ARSESP - AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO E ENERGIA	59	-	59	83	142	41,5
SA						
EMPLASA - EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO	40	34	74	99	173	42,8
PAULO						
À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO	49	85	134	158	292	45,9
FAPESP - FUNDAÇÃO DE AMPARO						
DAEE - DEPARTAMENTO DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA	6	621	627	713	1.340	46,8
AMÉRICA LATINA						-, -
FUNDAÇÃO MEMORIAL DA	31	_	31	33	64	48,4
SUTACO-SUP. TRAB. ARTESANAL COMUNIDADES	11	2	13	11	24	54,2
PAULO	30	31	32	, 0	100	3 1,0
DAESP - DEPARTAMENTO AEROVIÁRIO DO ESTADO DE SÃO	58	34	92	76	168	54,8
ESTRADAS DE RODAGEM	233	1.320	11703	1.2,3	3.001	30,3
DER - DEPARTAMENTO DE	259	1.526	1.785	1.279	3.064	58,3

Tabela 5 - Quantidade e proporção de empregados comissionados (com e sem vínculo) e permanentes nos órgãos da Administração Indireta. Apresentados apenas os órgãos com proporção de comissionados igual ou superior a 30% do total de empregados do órgão. **Fonte**: Governo do Estado de São Paulo (elaboração própria).

5.1 - Risco de improbidade administrativa pela existência de "empregos em comissão sem vínculo" na Administração Indireta

Para facilitar o entendimento dessa questão no Estado de São Paulo foram adicionadas abaixo informações sobre a recente ação do Ministério Público Estadual de São Paulo (MPE-SP) [CONJUR, 2016] contra órgão da Prefeitura Municipal de São Paulo, mais precisamente, contra a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (PRODAM), na qual o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) decidiu (cf. Acórdão do TJ-SP, voto nº 11.340) que a contratação para a ocupação de cargos públicos deve ser realizada por meio de concurso público e declarou nulas as contratações sem concurso, com a dispensa do pessoal admitido em tais condições. *Ipsis literis*, o MPE-SP pediu ao TJ-SP:

[...] declaração de nulidade dos contratos de trabalho firmados pela ré [PRODAM] para a ocupação dos "cargos de livre provimento", "cargos em comissão", "empregos em comissão", "funções de confiança", "funções gratificadas", ou qualquer outra denominação utilizada, sem o prévio e regular concurso público, salvo para os membros dos Conselhos de Administração e Fiscal, bem como da Diretoria Executiva. Postulou, ainda, que a ré seja condenada na obrigação de fazer, consistente na dispensa de todas as pessoas contratadas sem o prévio concurso público para ocupar os "cargos" retro referidos, abstendo-se de admitir novos empregados sem o prévio certame. [TJ-SP, 2016, p. 2-3, grifos nossos]

Por sua vez, o entendimento do TJ-SP na referida ação foi o seguinte:

Os atos administrativos devem ser praticados com finalidades idôneas, acobertados pelo manto da legalidade. Porém, se o agente destes atos busca especificamente de forma livre e consciente fim contrário à norma, teremos configurada a improbidade. Pelo acervo fático nos autos, é de se concluir que ficou evidenciada a má fé do agente público suficiente para configurar ato de IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, pois contratou terceiros para exercerem funções típicas de cargos cujo provimento exigem prévia aprovação em concurso público, inconfundíveis com os típicos casos de exceção. [TJ-SP, 2016, p. 6, grifos nossos]

Caso o mesmo entendimento fosse replicado aos órgãos do Governo do Estado de São Paulo, aproximadamente 2.595 "empregos em comissão sem vínculo" correriam o risco de ser instantaneamente considerados ilegais: 641 em fundações e 1.954 em empresas públicas e sociedades de economia mista.

6 - Comissionados da Administração Direta

Dentro dos órgãos da Administração Direta (Secretarias e Procuradoria Geral do Estado, excluída a Polícia Militar e as Universidades Públicas), é possível aprofundar o mapeamento da ocupação dos cargos públicos em quatro dimensões. Para apresentar uma visualização intuitiva destas dimensões, estão organizados a seguir os números em uma tabela multidimensional. A primeira dimensão (esquerda) diz respeito a se o funcionário ocupa, ou não, cargo permanente. A segunda (superior) mostra se o funcionário ocupa, ou não, cargo comissionado. A terceira (direita) revela se o funcionário foi, ou não, designado para exercer

cargo comissionado. A quarta (inferior), se o funcionário foi contratado em regime temporário por tempo determinado, ou não.

Distribuição dos Cargos Públicos nas <u>Secretarias</u>									
	406.	449	6.	561	 				
	Não comi	ssionado	Comissionado						
Darmananta	227.111	174.470	573	2.510	Não designado	407.834			
Permanente	3.776	1.092	3	60	Dardda	5.176			
Não normananto	0	0	3	242	Designado	3.176			
Nao permanente	0	0	247	2.923	Não designado	407.834			
	Não temporário	Temporário		Não temporário					
	236.622	176	.388	236.622					
	Dis Permanente Não permanente	406. Não comi	A06.449 Não comissionado	A06.449 6. Não comissionado Comissionado	A06.449 6.561 Não comissionado Comissionado	A06.449 6.561 Não comissionado Comissiona			

Tabela 6 - Distribuição dos Cargos Públicos nas Secretarias. **Fonte**: Governo do Estado de São Paulo (elaboração própria).

A soma dos números das células que compõem os referidos eixos é apresentada na parte externa da tabela. Cada célula desta tabela quadridimensional corresponde a uma posição em cada uma das quatro dimensões. Assim, por exemplo, sabe-se que nas Secretarias do Estado de São Paulo existem 242 funcionários contabilizados como 'comissionados sem vínculo' que são, simultaneamente:

Não permanente: não ocupam qualquer cargo permanente;

Comissionado: foram nomeados para ocupar cargo em comissão;

<u>Designado</u>: foram designados para exercer as atribuições de cargo em comissão;

Não temporário: não foram contratados em regime temporário.

A tabela abaixo apresenta o número total de servidores e a proporção de cargos comissionados pelo número total de servidores nos órgãos da Administração Direta.

	сом	ISSIONA	DOS	PERMANENTES		
Administração Direta	sem vínculo	com vínculo	total	puros	TOTAL	% comiss.
ENERGIA E MINERACAO	30	4	34	1	35	97,1
TURISMO	33	19	52	19	71	73,2
DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIENCIA	36	7	43	17	60	71,7
SANEAMENTO E RECURSOS HIDRICOS	52	20	72	38	110	65,5
CULTURA	93	44	137	83	220	62,3
DESENVOLVIMENTO SOCIAL	197	89	286	226	512	55,9
HABITACAO	34	19	53	44	97	54,6
EMPREGO E RELACOES DO	96	44	140	122	262	53,4

TOTAL	5.083	6.346			238.540	
EDUCACAO	594	1.613	2.207	180.633	182.840	1,2
PLANEJAMENTO E GESTAO	92	37	129	2.536	2.665	4,8
MEIO AMBIENTE	66	96	162	1.301	1.463	11,1
AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	194	295	489	3.762	4.251	11,5
SEGURANCA PUBLICA	58	187	245	1.832	2.077	11,8
DESENVOLVIMENTO ECONOMICO, C&T	33	25	58	421	479	12,1
SAUDE	1.809	1.613	3.422	24.701	28.123	12,2
FAZENDA	532	636	1.168	5.536	6.704	17,4
TRANSPORTES METROPOLITANOS	35	19	54	226	280	19,3
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	53	396	449	1.212	1.661	27,0
ESPORTE, LAZER E JUVENTUDE	62	75	137	352	489	28,0
ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	489	887	1.376	3.003	4.379	31,4
GESTAO PUBLICA*	26	39	65	122	187	34,8
LOGISTICA E TRANSPORTES	27	5	32	51	83	38,6
SECRETARIA DE GOVERNO	341	152	493	739	1.232	40,0
CASA CIVIL	21	5	26	34	60	43,3
JUSTICA E DEFESA DA CIDADANIA	80	20	100	100	200	50,0
TRABALHO						

Tabela 7 - Quantidade e proporção de servidores comissionados (com e sem vínculo) e permanentes nos órgãos da Administração Direta. (*) A Secretaria de Gestão Pública foi extinta e toda sua estrutura e cargos foram distribuídos para as atuais Secretarias de Planejamento e Gestão e Secretaria de Governo; apesar disso, permanece enquanto órgão vigente no Portal da Transparência do governo paulista.

Fonte: Governo do Estado de São Paulo (elaboração própria).

6.1 - Ocultação de comissionados por meio de designações para responder pelo expediente de cargos vagos

Existem duas situações previstas na legislação estadual paulista nas quais, ao invés de nomear alguém para ocupar um cargo comissionado de livre nomeação e exoneração, o responsável por um órgão ou departamento pode simplesmente designar alguém para responder temporariamente pelo expediente de uma unidade administrativa. O primeiro caso ocorre em decorrência de reforma administrativa para exercer função de comando de unidade que ainda não tenha o cargo correspondente. O segundo caso ocorre quando há necessidade de substituição no impedimento legal ou temporário do titular do cargo de comando de unidade administrativa.

Nos dois casos descritos acima ou o cargo não existe (reforma administrativa), ou o cargo existe e está ocupado, mas seu titular está temporariamente impedido de exercer suas atribuições e precisa ser substituído durante o interstício de seu impedimento. Alguns órgãos do Governo do Estado de São Paulo aparentemente utilizam a forma jurídica da designação como manobra para não contabilizar cargos comissionados, uma vez que para o mundo jurídico a nomeação é uma forma de provimento (ocupação) de cargo público, enquanto a designação é mera forma de desempenho temporário de servidor para cargos ou funções de comando.

Deste modo, no presente estudo constatou-se que no Governo do Estado de São Paulo existem mais designações do que nomeações para cargos de comando (direção e chefia): ao todo, a Administração Direta possui 4.868 designados e 6.561 nomeados em cargos comissionados (comando e assessoramento). Por não existir transparência sobre os quantitativos de designações para cada tipo (reforma administrativa em que o cargo ainda não existe, substituição temporária do titular, ou para "responder pelo expediente de cargo vago"), o comando constitucional que exige transparência ativa do quantitativo de cargos comissionados preenchidos de todos os órgãos estaduais é driblado por alguns:

As entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, o Ministério Público, bem como os Poderes Legislativo e Judiciário, publicarão, até o dia trinta de abril de cada ano, seu quadro de cargos e funções, preenchidos e vagos, referentes ao exercício anterior. (Constituição do Estado de São Paulo, artigo 115, § 5°.)

Na edição do Diário Oficial do Estado publicada anualmente no final de abril, as designações "para responder pelo expediente de cargo vago" não são contabilizadas como cargos preenchidos. Essa contabilização não ocorre ainda que (i) não exista um titular sendo temporariamente substituído e ainda que, (ii) para todos os efeitos práticos, não exista qualquer diferença concreta entre nomeação e designação referentes a cargos que até a véspera estavam vagos. Tanto a nomeação quanto a designação são discricionárias e podem ser feitas e desfeitas a qualquer momento. As responsabilidades, os benefícios, os deveres e a remuneração do servidor que de fato "está" num cargo comissionado de comando não são menores por conta de ter sido designado ao invés de nomeado para o mesmo.

A tabela a seguir mostra a quantidade de servidores comissionados por órgão da Administração Direta. Os números da coluna 'designados' desconsideram os casos em que

um mesmo servidor já esteja nomeado para um cargo comissionado e tenha sido designado para outro; nesses casos, o servidor é classificado apenas como 'nomeado'. Este critério garante que não exista dupla contagem e restringe a categoria dos 'designados' exclusivamente àqueles servidores que **não estejam devidamente contabilizados como comissionados** na publicação anual realizada no Diário Oficial do Estado.

	COMISSIONADOS							
Administração Direta	total	designados	comando	assessoramento	%			
	totai	uesignauos	(nomeados)	(nomeados)	designados			
ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	1.376	942	148	286	68,5%			
SEGURANCA PUBLICA	245	138	42	65	56,3%			
SAUDE	3.422	1.832	1.113	477	53,5%			
MEIO AMBIENTE	162	84	33	45	51,9%			
ESPORTE, LAZER E JUVENTUDE	137	70	23	44	51,1%			
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	449	220	107	122	49,0%			
EDUCACAO	2.207	1.045	557	605	47,3%			
AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	489	222	83	184	45,4%			
DESENVOLVIMENTO ECONOMICO, C&T	58	21	19	18	36,2%			
EMPREGO E RELACOES DO TRABALHO	140	36	50	54	25,7%			
TRANSPORTES METROPOLITANOS	54	11	13	30	20,4%			
TURISMO	52	8	19	25	15,4%			
CASA CIVIL	26	4	9	13	15,4%			
CULTURA	137	16	34	87	11,7%			
SECRETARIA DE GOVERNO	493	57	96	340	11,6%			
FAZENDA	1.168	123	157	888	10,5%			
JUSTICA E DEFESA DA CIDADANIA	100	9	35	56	9,0%			
SANEAMENTO E RECURSOS HIDRICOS	72	6	21	45	8,3%			
PLANEJAMENTO E GESTAO	129	9	34	86	7,0%			
HABITACAO	53	3	17	33	5,7%			
DESENVOLVIMENTO SOCIAL	286	10	169	107	3,5%			
LOGISTICA E TRANSPORTES	32	1	15	16	3,1%			
GESTAO PUBLICA*	65	1	11	53	1,5%			
ENERGIA E MINERACAO	34	-	11	23	0,0%			
DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIENCIA	43	-	15	28	0,0%			
TOTAL	11.429	4.868	2.831	3.730	42,6%			

Tabela 8 - Quantidade e proporção de servidores comissionados (designados, nomeados em cargos de comando e nomeados em cargos de assessoramento) nos órgãos da Administração Direta. (*) A Secretaria de Gestão Pública foi extinta e toda sua estrutura e cargos foram distribuídos para as atuais Secretarias de Planejamento e Gestão e Secretaria de Governo;

apesar disso, permanece enquanto órgão vigente no Portal da Transparência do governo paulista.

Fonte: Governo do Estado de São Paulo (elaboração própria).

7 - Patrimonialismo hegemônico, burocracia incompleta e gerencialismo utópico

A despeito de um discurso atualizado com os mais modernos conceitos da *New Public Management* e da não alternância de poder nos últimos seis mandatos (24 anos), o Governo do Estado de São Paulo tem tido dificuldades para implantar o modelo burocrático idealizado por Max Weber, quem dirá superá-lo. Dezenas de órgãos e centenas de departamentos tipicamente burocráticos sequer conseguiram instalar em seus quadros uma burocracia de Estado, prescindindo de carreiras públicas corriqueiras em outros entes.

Inexiste ainda hoje na estrutura do Estado de São Paulo uma carreira pública orientada para o controle interno, como se pode observar na União, com a carreira de Analista de Finanças e Controle da Controladoria Geral da União, ou mesmo na capital do estado de São Paulo, com a carreira de Auditor Municipal de Controle Interno, pertencente ao quadro da Controladoria Geral do Município. Na Agência Reguladora de Transportes (ARTESP), por exemplo, o primeiro concurso público está previsto para ser realizado apenas em 2017, 15 anos após sua criação.

A título de exemplo, a tabela a seguir mostra a relação entre servidores comissionados da confiança do Governo e servidores do quadro permanente (concursados) em quatro unidades cujas atribuições são tipicamente burocráticas:

Administração Direta	Unidade	COMISSIONADOS	PERMANENTES puros	TOTAL	% comiss.
Secretaria de	Unidade Central de Recursos Humanos (UCRH)	34	9	43	79,1%
Planejamento e Gestão	Coordenadoria de Orçamento (CO)	40	55	95	42,1%
Secretaria de Governo	Corregedoria Geral da Administração (CGA)	22	37	59	37,3%
Secretaria da Fazenda	Departamento de Controle e Avaliação (DCA)	46	147	193	23,8%
	TOTAL	142	248	390	36,4%

Tabela 9 - Quantidade e proporção de servidores comissionados e permanentes puros em quatro unidades tipicamente burocráticas da Administração Direta.

Fonte: Governo do Estado de São Paulo (elaboração própria).

Cientes das dificuldades para modernizar seu aparato estatal, setores do Governo do Estado de São Paulo construíram no intervalo entre 2004 e 2008 alguns estudos, entendimentos e decisões que levaram à criação de duas carreiras típicas de Estado projetadas para fortalecer seu núcleo estratégico e dinamizar seu Ciclo de Planejamento e Gestão: as carreiras de Especialista em Políticas Públicas (EPP) e de Analista em Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas (APOFP). Na mensagem do Governador à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) que acompanhou, em 2007, o projeto de lei de criação dessas carreiras, estavam postos os nobres valores que orientaram o Governo naquela ocasião:

A propositura estabelece a criação de quadro de pessoal para atuar nas funções típicas e especializadas de estado, desenvolvidas nas áreas de planejamento, implementação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas e de gestão do Estado [EPP] e de planejamento, orçamento, finanças e controle interno⁶ do Estado de São Paulo [APOFP]. Na sua elaboração, o foco se concentrou na necessidade que essas áreas têm de recursos humanos especializados, vinculados ao serviço público, em número suficiente e de forma contínua, atendendo às exigências de um Estado renovado. Para tanto, das pessoas envolvidas na área de gestão pública é exigida uma visão ampla da Administração Pública, enquanto nas áreas de Planejamento, Orçamento, Finanças e Controle Interno devem deter um conhecimento integral dos organismos públicos e das ações governamentais, na medida que são encarregadas de analisar e subsidiar o processo decisório das propostas setoriais e promover o acompanhamento da execução do plano de governo e dos orçamentos, além de atuar na coordenação, acompanhamento e controle de todas as ações do Estado. [GESP, 2007, p. 2, grifos nossos]

Na mesma mensagem do Governador constam alguns destaques que sintetizam um diagnóstico elaborado em 2003, especificamente para as áreas de Planejamento e Gestão, no

.

⁶ Apesar das recomendações do FMI e da Mensagem do Governador reconhecerem a necessidade da criação de carreira de Estado para atuar na área de **controle interno**, ao longo do processo de criação das carreiras de EPP e APOFP a atribuição que versava especificamente sobre controle interno como atribuição da carreira de APOFP passou de um papel de "administração do sistema" para um papel de mera "assistência aos responsáveis". A redação desta atribuição variou de "executarão atividades relacionadas à administração do sistema de controle interno" (na versão de 05.ago.2005, cf. Ofício SEP/SF nº 001/05) para "prestarão assistência aos responsáveis pelo sistema de controle interno" (na versão final da Lei Complementar nº 1.034, de 04.jan.2008). Os referidos "responsáveis pelo sistema de controle interno" são servidores comissionados da Secretaria da Fazenda, conforme já apontava o referido relatório do FMI.

âmbito do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), abrangendo todas as administrações estaduais e que ressalta, no caso do Estado de São Paulo, o seguinte:

- 1. O Sistema de Planejamento transformou-se numa área estratégica no governo paulista, de modo que a dinâmica do PPA ganhou uma posição central na lógica administrativa. Disto resulta uma série de avanços, e uma nova coalizão reformista vem sendo formada. Já ao início deste processo, constituiu-se uma aliança bem sucedida entre o pessoal do orçamento com o do planejamento.
- 2. Entretanto este mesmo grau de integração com o Planejamento não foi obtido do ponto de vista de outras variáveis de gestão. No principal caso falta uma interligação maior entre planejamento e recursos humanos. Isso fica mais nítido quando se constata que há um descolamento entre o pessoal utilizado para funções planejadoras e sua (ausência de) capacitação.
- 3. Ter pessoal qualificado para o Planejamento vai exigir o fortalecimento de carreiras vinculadas à gestão e, sobretudo, programas adequados de capacitação.
- 4. É exatamente a área de Planejamento/Administração a mais carente de pessoal e o mais importante resultado desse processo pode ser visto no esvaziamento da área ligada ao Planejamento/Gestão: a área Planejamento e Orçamento é a que tem maior número de cargos em comissão entre todas as listadas e, mais, um contingente muito maior do que a média do setor público paulista 27,18% contra 3,35% no total de servidores.
- 5. Além disso, a média de idade dos servidores nesta área é a mais alta em toda a Administração paulista, 47 anos em 2003. [GESP, 2007, p. 2-3, grifos nossos]

Alinhado ao diagnóstico do PNAGE realizado em 2003, o diagnóstico do FMI realizado em 2008 reforça a necessidade de profissionalização de setores estratégicos do Governo do Estado de São Paulo como, por exemplo, a área de auditoria interna:

O GESP tem uma quantidade de auditores internos bem menor que o governo federal, apesar de o número de servidores públicos ativos em ambos os níveis serem praticamente o mesmo. Além disso, todos ocupam cargos comissionados, o que pode comprometer sua independência devido à insegurança na função. [FMI, 2008, p. 18, grifos nossos]

A auditoria interna do GESP é de responsabilidade do Departamento de Controle e Avaliação (DCA) que está subordinado ao gabinete da SEFAZ. O DCA está organizado em 7 unidades na capital e 10 no interior, com corpo técnico de cerca de 180 profissionais. Tendo em vista a dimensão do GESP este número de servidores é insuficiente para auditar adequadamente o estado*. O perfil desses profissionais é generalista. Não há ainda uma carreira profissional específica sendo todos os servidores do DCA contratados como ocupantes de cargos de confiança, o que pode comprometer a continuidade das atividades e sua independência técnica.

(* Nota de rodapé n° 56 do documento:) A título de comparação, o governo federal tem cerca de 2.000 auditores na auditoria interna para um número de servidores públicos ativos semelhante ao do GESP, cerca de 500 mil, o que resulta em uma proporção entre auditores e servidores ativos quase dez vezes maior na área federal que no GESP.) [FMI, 2008, p. 56, grifos nossos]

O diagnóstico do FMI aponta também a fragilidade da estrutura de cargos e carreiras que, ainda hoje, carecem de organicidade e harmonia. Na prática, isso tem servido como bloqueio para a estruturação de políticas estratégicas de recursos humanos. A revisão geral anual das remunerações, por exemplo, a despeito de ser uma obrigação constitucional e estar prevista no regramento jurídico estadual⁷, é sistematicamente descumprida pelo Governo do Estado de São Paulo. As negociações salariais, quando são realizadas, adotam uma dinâmica de varejo e fragmentação, além de raramente assegurarem a reposição da inflação acumulada no período.

A quantidade de regimes retribu[i] tórios é de 24, subdivididos em mais de 630 diferentes classes e atividades, o que dificulta o gerenciamento dos recursos

-

⁷ A Lei Estadual nº 12.391, de 23.mai.2006, dispõe sobre a revisão anual da remuneração dos servidores públicos da administração direta e das autarquias do Estado.

humanos e enrijece a mobilidade do pessoal entre órgãos e atividades. [FMI, 2008, p. 53, grifos nossos]

Contudo, quase uma década após sua criação, constata-se que as carreiras de Estado do Ciclo de Planejamento e Gestão ainda enfrentam grande dificuldade de institucionalização na estrutura estatal paulista. No caso da carreira de Especialista em Políticas Públicas, por exemplo, que tem dentre suas vocações a assunção de posições no núcleo estratégico do Estado, observa-se que dos 500 cargos criados pela lei da carreira (Lei Complementar 1.034/2008), apenas 76 encontram-se efetivamente ocupados atualmente, ou seja, apenas 15% do total do quadro. Além disso, não há previsão de realização de novos concursos para a carreira, apesar de ter havido apenas um único concurso até o presente, em 2010, com 150 vagas. Dentre os cargos de Analista em Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas, por sua vez, dos 800 cargos criados, somente 390 estão ocupados (48%).

Concomitantemente, a análise dos dados apresentados demonstra que o Governo do Estado de São Paulo não apenas não revisou o aparato baseado na utilização excessiva de cargos comissionados, como o ampliou. De fato, os 24.000 cargos comissionados citados de maneira vaga no relatório do FMI em 2008 foram ampliados para 27.204 no cruzamento de dados mais recente.

Conclusão

O estudo procura jogar luz sobre alguns expedientes de aparelhamento político largamente utilizados pelo Governo do Estado de São Paulo que, além de refratários à transparência, são contrários à boa gestão pública:

- a visão refratária à estruturação de um Ciclo de Planejamento e Gestão coerente com um modelo de Estado Gerencial e com carreiras de Estado devidamente institucionalizadas;
- a baixa proporção de servidores efetivos em áreas estratégicas da função estatal;
- o uso excessivo de cargos em comissão em diversas órgãos;
- o uso indiscriminado do instituto da designação como forma de não contabilizar cargos em comissão;

- a inexistência de qualquer publicação similar ao Boletim Estatístico de Pessoal do Governo Federal;
- a desconsideração com os números reais sobre funcionários comissionados declarados ao IBGE no levantamento realizado com todos os governos estaduais (Estadic).

A existência de órgãos e unidades administrativas compostos majoritária ou exclusivamente por funcionários em comissão são situações que oportunizam todo tipo de risco aos princípios da Administração Pública, ao Estado Republicano e Democrático. Tal situação atingiu até a publicação deste estudo não somente órgãos importantes da Administração Direta como a Secretaria de Energia e Mineração, mas também agências reguladoras como a Agência Reguladora de Transportes do Estado de São Paulo (ARTESP), criada em 2002 e, ainda em 2017, 100% composta por comissionados. Agências reguladoras, ao menos na teoria de Administração Pública, deveriam ser projetadas para se resguardar tecnicamente de influências e manipulações externas, sejam políticas ou econômicas.

Ressalva-se por fim que cargos em comissão não são um problema em si. Trata-se de elemento importantíssimo para dar coesão e representatividade eleitoral à administração pública, no sentido de orientar a administração ao direcionamento político e ao programa de governo democraticamente eleito nas urnas, nas suas prioridades e intensidades. No entanto, os números identificados no Governo do Estado de São Paulo indicam abuso injustificável de funcionários comissionados que, por possuírem vínculo frágil, lastreado na relação de confiança e lealdade estabelecida com o governante, compromete não apenas a continuidade administrativa caso venha a ocorrer alternância de poder mas, mais do que isso, representa risco efetivo à isenção técnica necessária em diversas funções típicas de um Estado que se pretenda Moderno, Democrático, Republicano e de Direito.

Referências

CONJUR. **TJ-SP manda empresa de economia mista dispensar servidores sem concurso**. Consultor Jurídico. 2016. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2016-ago-20/empresa-economia-mista-dispensar-servidores-concurso

FMI. **Transparência das Ações e das Contas Públicas**. Fundo Monetário Internacional / Departamento de Finanças Públicas; Secretaria da Fazenda, 2008. Disponível em: http://aeppsp.org.br/attachments/article/145/transparencia das acoes e contas publicas.pdf>

GESP. **Mensagem nº 102/07 do Sr. Governador do Estado**. Projeto de Lei Complementar nº 53/2007, transformado na Lei Complementar nº 1.034/2008. Governador do Estado de São Paulo, 2007. Disponível em: http://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=730693>

GLOBO, O. **Número de servidores comissionados cresce 3,5%, diz IBGE.** 2014. Disponível em: http://oglobo.globo.com/brasil/numero-de-servidores-comissionados-cresce-35-diz-ibge-11861487

IBGE. **Estudo do Perfil dos Municípios e Estados Brasileiros - Estadic.** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2014. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/estadic/estadic2014/

TJ-SP. **Acórdão, voto nº 11.340**. Processo Eletrônico nº 1010396-35.2015.8.26.0053, código 3F27EEE, https://esaj.tjsp.jus.br/esaj. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2016. Disponível em: http://s.conjur.com.br/dl/empresa-economia-mista-dispensar.pdf

WEBER, MAX. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Editora Universidade de Brasília. São Paulo. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

~~~~~~~ // ~~~~~~~~