

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA - EDB
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

ALTAMIR SANTOS FILHO

**PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA IMPESSOALIDADE NA
PERSPECTIVA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE CONCURSO PÚBLICO PARA O
CARGO DE ESPECIALISTA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO
GOVERNAMENTAL DO GOVERNO FEDERAL: UM ESTUDO DE CASO**

Artigo apresentado ao Curso de Graduação em Direito como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito da Escola de Direito de Brasília - EDB.

Orientador: Prof. Me. Daniel Augusto Mesquita.

**BRASÍLIA,
DEZEMBRO 2016**

ALTAMIR SANTOS FILHO

**PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA IMPESSOALIDADE NA
PERSPECTIVA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE CONCURSO PÚBLICO PARA O
CARGO DE ESPECIALISTA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO
GOVERNAMENTAL DO GOVERNO FEDERAL: UM ESTUDO DE CASO**

Artigo apresentado ao Curso de Graduação em
Direito como requisito parcial para obtenção do
título de Bacharel em Direito da Escola de Direito de
Brasília - EDB.

Brasília-DF, 05 de dezembro de 2016.

Prof. Me. Daniel Augusto Mesquita (EDB/IDP)
Orientador

Prof^a. Dra. Júlia Maurmann Ximenes (EDB/IDP)
Representante do Centro de Pesquisa

Prof. Me. Weder de Oliveira (EDB/IDP, EAB/IDP)
Ministro-Substituto do Tribunal de Contas de União

Dedico, não apenas este trabalho, mas todos os intensos cinco anos do curso de graduação em Direito à minha família; aos meus irmãos; à minha mãe em especial, que mesmo que não possa presenciar minha formatura, à ela tudo devo; à tia Fátima; e à minha eterna querida, amada, tipo compreensiva, e espacial, Garfield-Pipi-Katrina-Ana Silva.

A todos vocês, super obrigado por tudo.

Agradeço deveras aos professores Daniel Mesquita, Janete Ricken, Júlia Maurmann e Weder de Oliveira pelas minuciosas e valiosas correções.

— O concurso público é uma máquina de injustiça social.^{1,2}

Fernando de Castro Fontainha
Professor da Fundação Getúlio Vargas, coordenador do Estudo “Processos Seletivos para a Contratação de Servidores Públicos: Brasil, o país dos concursos?”

— O atual formato tem privilegiado as pessoas que podem ficar só estudando para concurso público.

— A primeira (prova) privilegia a decoreba.³

Ana Lúcia Amorim de Brito
Ex-Secretária de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em relação ao concurso para o cargo de EPPGG, de 2013.

— A nosso aviso, ofenderá tal princípio [da impessoalidade], *verbi gratia*, se o administrador público instituir requisito de um determinado concurso de forma que somente uma pessoa ou um grupo de pessoas se enquadrem naquela exigência.⁴

¹ FONTAINHA, Fernando de Castro. [Entrevista]. In: LAPORTA, Taís. **Concurso Público é uma máquina de injustiça social**. São Paulo: Portal iG, Brasil Econômico-Carreira, 15 set. 2014. 6º pergunta.

² Id., 2014, 36”. [Entrevista, Vídeo].

³ BRITO, Ana Lúcia Amorim de. [Entrevista]. In: DEMÉTRIO, Weber; SOUZA, André de. **Experiência ganha peso no edital do Planejamento. Associação critica: Ministério modificou critérios de seleção e experiência profissional passa a valer até 22% da pontuação final**. Brasília: Jornal O Globo, 11 jun. 2013. 6º e 16º parágrafos.

⁴ SOUSA, Éder. **Concurso Público: Doutrina & Jurisprudência**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 27.

**PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA IMPESSOALIDADE NA
PERSPECTIVA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE CONCURSO PÚBLICO PARA O
CARGO DE ESPECIALISTA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO
GOVERNAMENTAL DO GOVERNO FEDERAL: UM ESTUDO DE CASO**

PRINCIPLES OF EFFICIENCY AND IMPESSOALITY IN THE OUTLOOK OF A
PUBLIC POLICY FOR A PUBLIC CONTEST FOR THE POSITION OF SPECIALIST IN
PUBLIC POLICIES AND GOVERNMENT MANAGEMENT AT THE FEDERAL
GOVERNMENT BODY: A CASE STUDY

ALTAMIR SANTOS FILHO

Sumário: Introdução.....6; 1. Sobre o método de estudo de caso, o cargo e o concurso de EPPGG 2013, a previsão de experiência profissional em concursos e princípios de direito administrativo.....11; 1.1 Método de estudo de caso.....11; 1.2 O cargo de EPPGG e o concurso de 2013.....12; 1.3 Sobre a inserção de experiência profissional no conceito de títulos.....17; 1.4 Importância dos princípios para o direito administrativo.....20; 2. Princípio da Eficiência.....21; 2.1 A eficiência deve ser sempre perseguida pela administração pública?.....24; 2.2 A eficiência aplicada ao caso.....25; 3. Princípio da impessoalidade.....31; 3.1 A impessoalidade aplicada ao caso.....34; Conclusão.....40; Referências....42; Anexo 1: Nota MPOG (Motivação para exigência de experiência profissional); Anexo 2: Resposta MPOG pelo E-Sic: (Motivação para exigência de experiência profissional); Anexo 3: Comunicado Esaf (Anulação do concurso).

Resumo

Este trabalho analisou os princípios da eficiência e da impessoalidade, na sua vertente da isonomia, no contexto de uma política pública de concurso público, regulado pelo Edital Esaf (Escola de Administração Fazendária) nº 48/2013, para o cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG da administração pública federal. Para tanto se utilizou da metodologia de estudo de caso. O problema de pesquisa foi: Sob alegação do princípio da eficiência, em que medida a atuação da administração conflita com o princípio da impessoalidade numa política pública de concurso público? A hipótese foi de que por força do paradigma jurídico que rege a administração pública, não é possível esta implementar políticas públicas inovadoras para concursos públicos, ainda que sob esteio do princípio da eficiência, se para tanto implicar supressão do princípio da impessoalidade, na sua faceta da isonomia. O objetivo geral do trabalho foi pesquisar os princípios de direito administrativo da eficiência e da impessoalidade, enquanto o objetivo específico foi analisar a aplicação desses princípios num caso concreto. Concluiu-se que os princípios administrativistas da eficiência e da impessoalidade não foram adequadamente considerados e manejados pela administração pública na execução do concurso público para o cargo de EPPGG.

Palavras-Chave: Concurso público. Direito administrativo. Eficiência. EPPGG. Impessoalidade. Política pública.

Abstract

This paper studied the principles of efficiency and impersonality, in its aspect of isonomy, in the context of a public policy of public contest for hiring civil servants, regulated by the Esaf (Public Finance School of Government) Public Notice n. 48/2013, for the post of Specialist in Public Policies and Government Management - EPPGG of the federal public administration. For that, we used the case study methodology. The research problem was: On the grounds of the principle of efficiency, to what extent does the administration's performance conflict with the principle of impersonality in a public policy of public of public contest? The hypothesis was that, due to the legal paradigm governing public administration, it is not possible for the government to implement innovative public policies for public contest, albeit under the principle of efficiency, if it entails the suppression of the principle of impersonality, in its aspect of isonomy. The general objective of the study was to investigate the administrative law principles of efficiency and impersonality, while the specific objective was to analyze the application of those principles in a real case. It was concluded that the administrative principles of efficiency and impersonality were not correctly measured and addressed by the government considering the public contest for the EPPGG position.

Keywords: Administrative law. Efficiency. EPPGG (Specialist in Public Policy and Government Management). Impessoality. Public contest. Public policy.

Introdução

Em 06 de junho de 2013, a Escola de Administração Fazendária – Esaf, em conjunto com o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG⁵⁶, divulgou o Edital nº 48, que disciplinou o concurso público para provimento de cento e cinquenta vagas ao cargo de especialista em políticas públicas e gestão governamental – EPPGG, com lotação no MPOG e exercício em Brasília.

Tratava-se do 13º concurso para ingresso na carreira de EPPGG e o que seria a 17ª turma de formação.⁷ Até então, vários desses concursos anteriores haviam sido contestados em âmbito administrativo e judicial por candidatos, de modo individual, mas nenhum dos concursos fora cancelado.

Contudo este último certame trouxe uma peculiaridade que veio a suscitar diversas contestações, o que ao final resultou na determinação de anulação do certame pelo Tribunal

⁵ O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foi reestruturado pela Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, passando a ser denominado de Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

⁶ Embora em documentos oficiais seja utilizada a sigla MP, neste trabalho utilizaremos a sigla MPOG para designar o Ministério para evitar confusão com outros significantes como Ministério Público e Medida Provisória.

⁷ Fonte: <<http://anesp.org.br/carreira>>. Acesso em: 5 out. 2016.

de Contas de União - TCU, por meio do Acórdão 3.010 - Plenário, exarado em 5 de novembro de 2014. Na sequência, após recurso administrativo, a Esaf publicou no Diário Oficial da União, em 14 de outubro de 2015, a Portaria Esaf nº 99⁸, que confirmou a anulação do certame, frustrando a iniciativa do MPOG de alegada modernização⁹ do instituto do concurso público com vistas à eficiência na administração pública.

O busílis em torno do concurso se deu principalmente em relação ao item 11.16 do Edital - distribuição de pontuação na prova de títulos e de experiência -, especialmente quanto à previsão de pontos atribuídos à “experiência profissional exercendo atividade gerencial”¹⁰, pontos estes que poderiam chegar a um máximo de 150, até 15 pontos por ano completo de exercício, de um total de 200 pontos, que era a pontuação máxima possível na prova de títulos. Por conseguinte, o candidato poderia computar até dez anos de atividade gerencial.

A pontuação total do concurso era de 660 pontos, distribuída em: 200 pontos para a prova objetiva; 260 pontos para a prova discursiva; e 200 pontos para a prova de títulos e experiência profissional.

A Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – Anesp protocolou denúncia junto ao TCU em função de alegado emprego de expressão imprecisa no edital do certame, a expressão “atividade gerencial”, bem como da elevada pontuação relativa atribuída a quem apresentasse documentos comprovando atividade gerencial.

Em comunicados oficiais, o MPOG defendeu a lisura do certame sob argumento de que estava realizando uma válida e inovadora experiência com o fim de trazer maior eficiência aos concursos públicos, de “aperfeiçoá-los”¹¹, desconectando-os do paradigma tradicional de concurso público de provas e títulos e formatando um processo seletivo que

⁸ Esta Portaria foi publicada após Pedido de Reexame do MPOG e da Esaf ter sido rejeitado pelo TCU, através do Acórdão 2.162/2015 – Plenário.

⁹ A intenção da administração em aperfeiçoar a máquina administrativa por meio de candidato ao concurso mais experientes foi explicitada em diversos comunicados oficiais e em entrevistas da então Secretária de Gestão do MPOG, tal como se mostrará ao longo do trabalho.

¹⁰ Embora a Lei nº 7.834/1989, em seu art. 2º, preveja a realização de concurso público apenas com as fases de prova e de títulos, ou seja, sem dispor sobre experiência profissional, os últimos concursos para o cargo de EPPGG passaram a prever pontuação para experiência profissional.

¹¹ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Planejamento esclarece editorial "Concurso Suspeito" publicado domingo pelo jornal O Estado de S. Paulo. Brasília, 09 dez. 2013.** Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/imprensa/cartas-a-imprensa/planejamento-esclarece-editorial-concurso-suspeito>>. Acesso em 08 nov. 2016.

fosse capaz de selecionar profissionais experientes – melhor preparados para a função – no mercado.

Porém não foi explicitado pela Esaf ou pelo MPOG o significado ou o alcance da expressão “atividade gerencial”, o que teria ensejado, inclusive, violação ao princípio da impessoalidade, segundo argumentos daqueles que impugnaram o certame.

Com esses fatos em perspectiva, interessa neste estudo, através da metodologia de estudo de caso, investigar como a administração pública empregou ao mesmo tempo os princípios constitucionais da eficiência e da impessoalidade, na sua vertente da isonomia, na realização do concurso de EPPGG 2013, o qual veio a se revelar como um teste de política pública que se bem sucedido serviria de modelo para futuros concursos para outras carreiras.

No tocante à relevância da pesquisa, se considera este caso como paradigmático e justificador de ser analisado a fundo pelas perspectivas dos princípios administrativistas da eficiência e da impessoalidade, porquanto: (i) Das carreiras da administração pública federal, a de EPPGG é das mais prestigiadas e cobiçadas em razão de seu papel estratégico na elaboração das políticas públicas, de sua atuação transversal^{12, 13} e da complexidade das atribuições do cargo, ensejadora de relativa elevada remuneração inicial^{14, 15}; e (ii) O Edital do concurso foi engendrado numa conjuntura na qual uma nova gestão chegava ao Ministério do Planejamento¹⁶, à Secretaria de Gestão¹⁷ do Ministério – Seges¹⁸, e à Escola de

¹² As atribuições do cargo de EPPGG estão no artigo 1º, *caput*, da Lei nº 7.834/1989:

“Art. 1º É criada a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e novecentos e sessenta cargos respectivos de provimento efetivo, para execução de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento em escalões superiores da Administração Direta e Autárquica.”

¹³ Dois atrativos consideráveis da carreira de EPPGG são a mobilidade e o perfil generalista, pois diferentemente do que ocorre, de regra, com os demais cargos da administração federal, o ocupante do cargo de EPPGG pode exercer suas atividades em qualquer órgão ou entidade da administração, em exercício descentralizado, lidando com as mais diferentes temáticas.

Dados de fevereiro de 2014 mostraram que os 1.041 ocupantes do cargo de EPPGG estavam distribuídos em 83 diferentes órgãos. Informação disponível em <<http://anesp.org.br/carreira/>> e em <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1xUZx8ect7ZjG_vbJyiwFUUL6XheDg3ltwOWVU2bAQQQ/pub?single=true&gid=1&output=html>. Acessos em: 8 nov. 2016.

¹⁴ Quando do Edital Esaf nº 48/2013, a remuneração inicial do cargo de EPPGG era de R\$13.608,81. Atualmente a remuneração inicial deste cargo é de R\$15.828,90, por força da Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016.

¹⁵ Mais informações sobre a carreira de EPPGG podem ser obtidas em: CRUZ, Rachel Pellizzoni da. **Os 20 anos da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental do Governo Federal e seu papel estratégico para o aprimoramento da gestão e das políticas públicas**. III Congresso Consad de Gestão Pública, 2010.

¹⁶ Miriam Aparecida Belchior foi nomeada Ministra do MPOG em 1º de janeiro de 2011. Fonte: DOU, Edição Extra, Seção 2, p. 4.

¹⁷ Ana Lúcia Amorim de Brito foi nomeada Secretária da SEGEP (atual SEGES) em 11 de fevereiro de 2011. Fonte: DOU, Seção 2, p. 2.

Administração Fazendária – Esaf¹⁹, de jeito que seria plausível se inferir que esses novos diretores trouxeram consigo um ímpeto de implementar novas visões de políticas públicas, as quais, para eles, seriam pivotais no quesito eficiência para a administração.

A SEGES foi o órgão diretamente responsável pelas regras do certame²⁰, e que publicamente declarou que esse concurso se deslocava dos demais até então realizados, pela motivação de atrair para o serviço público profissionais com perfil diferenciado, mais próximo do da iniciativa privada para cargos equivalentes, tendo sido empregado como fundamentação teórica para tanto o estudo da Fundação Getúlio Vargas “Processos Seletivos para a Contratação de Servidores Públicos: Brasil, o país dos concursos?”, coordenado pelo professor Fernando de Castro Fontainha e elaborado com apoio do programa Pensando o Direito, do Ministério da Justiça.

Dessarte o que se investigará neste estudo é a integração (essencial ou não) entre o princípio da eficiência e o da impessoalidade na administração pública, bem como o quanto um princípio poderia ceder espaço para o outro, a depender da situação concreta.

Ante o prisma da pesquisa científica, o artigo encerra o seguinte problema: Sob alegação do princípio da eficiência, em que medida a atuação da administração conflita com o princípio da impessoalidade numa política pública de concurso público?

Apresenta-se como hipótese: Por força do paradigma jurídico que rege a administração pública, não é possível esta implementar políticas públicas inovadoras para concursos públicos, ainda que sob esteio do princípio da eficiência, se para tanto implicar supressão do princípio da impessoalidade, na sua faceta da isonomia.

¹⁸ A então SEGEP – Secretaria de Gestão Pública, à época, responsável pelas regras do certame, foi reestruturada pelo Decreto n° 8.818, de 21 de julho de 2016, passando a ser denominada SEGES – Secretaria de Gestão, a qual herdou as atribuições daquela.

¹⁹ Alexandre Ribeiro Motta foi nomeado Diretor-Geral da Esaf em 30 de setembro de 2011. Fonte: DOU, Seção 2, p. 1.

²⁰ Relatório de Auditoria do TCU, Processo n° 007.561/2015-6, chancelado pelo Acórdão 1.594/2016-Plenário, identificou que é o órgão demandante, no caso, o MPOG que dita as regras editalícias do concurso ao executor, no caso, a Esaf, tais como perfil do candidato que se busca atrair. (Item 76 do Relatório). Pertinente salientar que esta auditoria foi requerida por Ministro do TCU durante o julgamento da denúncia da Anesp contra o Edital Esaf n° 48/2013 para avaliar se os últimos concursos realizados pela Esaf contiveram disposições nos editais que contrariassem o princípio da impessoalidade.

Utiliza-se para a produção do artigo pesquisa dogmática e documental, de modo a se produzir um texto descritivo, analítico e explicativo. São, como classifica Gustin, fontes de papel.²¹

O objetivo geral do trabalho será pesquisar os princípios de direito administrativo da eficiência e da impessoalidade, enquanto o objetivo específico será analisar a aplicação destes princípios num evento concreto.

Sobre a delimitação do objeto do artigo, este episódio real é paradigmático podendo ser suporte fático para estudo de múltiplos temas das áreas de direito administrativo e constitucional, tais como princípios da legalidade, da razoabilidade, do julgamento objetivo, critérios de discricionariedade administrativa, teoria da ponderação de princípios, dentre outros. Todavia, optou-se por um recorte metodológico tal para focar os princípios da eficiência e da impessoalidade, ambos previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 - CFRB/88.

O trabalho compreende a seguinte estrutura: (i) Esta Introdução; (ii) O capítulo inicial, no qual se exporá o caso em mais detalhes; (iii) O segundo capítulo, em que se analisará o princípio da eficiência e como ele foi instrumentalizado; (iv) O terceiro capítulo, no qual se discutirá o princípio da impessoalidade; e (v) A Conclusão, na qual se buscará sumarizar os achados da pesquisa e oferecer sugestões de como a administração poderia aperfeiçoar suas políticas públicas vindouras, compatibilizando os princípios da eficiência e da impessoalidade, de forma que a efetivação da ação estatal não seja combatida judicial e administrativamente a ponto de vir a ser anulada.

Além destes elementos principais, há três anexos a fim de propiciar ao leitor maior compreensão do caso. O Anexo 1 exhibe uma nota do MPOG, por intermédio de sua Assessoria de Comunicação Social, explicando o porquê de se haver adotado aquele nível de pontuação para experiência gerencial; o Anexo 2 é uma resposta do MPOG ao Autor, por meio do E-Sic²², datada de 18 de julho de 2013, pela qual é revelado que a pontuação para dez anos de atividade profissional decorreu de estudo da Fundação Getúlio Vargas; finalmente, o Anexo 3 é o Comunicado da Esaf de anulação do certame.

²¹ GUSTIN, Miracy B. de Sousa; DIAS, Maria Tereza F. **(Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014. p. 9.

²² Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão do Governo Federal: <www.esic.gov.br>. Acesso em 18 nov. 2016.

1. Sobre o método de estudo de caso, o cargo e o concurso de EPPGG 2013, a previsão de experiência profissional em concursos e princípios de direito administrativo

De início, para fins de organização metodológica, tecem-se considerações em relação à técnica de pesquisa de estudo de caso, sobre como foi estruturado o edital para o concurso de EPPGG 2013, como tem sido abordada a cobrança de experiência profissional nos concursos, e a importância dos princípios para o direito administrativo pátrio.

1.1 Método de estudo de caso

Partimos da explicação de Abreu a respeito de como abordar o método do estudo de caso: “no estudo de caso, o ponto de partida não é uma questão, mas um conjunto de fenômenos”.²³ O mesmo professor nos ensina ainda:

É importante enfatizar que o aluno não estuda o caso — que muitas vezes, da perspectiva do direito como um todo, é banal —, mas no caso; dito de outro jeito, ele procura discutir as grandes questões do direito nos pequenos objetos.²⁴

À vista disso, com o conjunto de fenômenos já exauridos na realidade, quais sejam, a tentativa de execução de um concurso público com regras inovadoras e a sua posterior anulação pelo órgão de controle externo, é que se examinará como foram aplicados pela administração os princípios de direito administrativo da eficiência e da impessoalidade.

A técnica de pesquisa de estudo de caso também é versada por Bittar, como sendo uma mescla de descrição de fatos com análise minuciosa dos fatos em si e das circunstâncias e dos desdobramentos que envolvem o caso:

Omissis

demanda do pesquisador um foco na situação, mas um olhar abrangente que faz com que careça de diversos mecanismos de investigação para que sua pesquisa não se torne mera descrição de fatos, o que, sem dúvida nenhuma, empobreceria o relatório e pesquisa; o *estudo* de caso demanda algo mais que a apresentação da situação e de seus desdobramentos, pois haverá de colocar o pesquisador na condição de observador, e ainda na condição de analista, para o que é necessário o aporte bibliográfico *omissis*, o estudo da

²³ ABREU, Luiz Eduardo. **Casos, Jurisprudência e monografias: as possibilidades do estudo de caso nas monografias em direito**. Brasília: Universitas Jus Uniceub. v. 24., n. 2., p. 23-32., 2013. p. 29.

²⁴ ABREU, op. cit., p. 30.

legislação *omissis*, o acompanhamento do caso *omissis*, a refinada leitura dos autos que documentam o procedimento *omissis*;²⁵

Demo traduz como se arquiteta um estudo de caso, ensinamento este que foi importante para o desenvolvimento deste artigo:

Se existir, por exemplo, um líder particularmente reconhecido na redondeza, pode-se fazer disso um “estudo de caso”. Estão em jogo aí:

- i) compensar com aprofundamento intenso o fato de ser apenas um caso;
- ii) cercar o caso por todos os lados, de tal sorte que se tenha dele entendimento particularmente detalhado;
- iii) realçar no caso estruturas e dinâmicas que poderiam ser recorrentes em outros contextos.²⁶

Uma forma de se estruturar um estudo de caso, em quatro fases, igualmente é ilustrada por Ventura:

A primeira delimitar a unidade que constitui o caso, utilizando-se no presente trabalho a técnica de selecionar um caso extremo, de modo a fornecer uma ideia dos limites dentro dos quais as variáveis podem oscilar. O segundo passo é a coleta de dados. O terceiro passo é a análise e a interpretação de dados. E a quarta fase é a elaboração do relatório final, justamente este trabalho de pesquisa ora apresentado.²⁷

Procurou-se trilhar esse caminho ensinado por Ventura, no sentido de que foi identificado um evento extremo, o qual instigou investigação a respeito dos limites de duas variáveis relevantes para o direito administrativo, os princípios da eficiência e de impessoalidade. A partir daí, coletou-se dados como relatórios oficiais e publicações acadêmicas para se analisar o caso, o problema de pesquisa levantado e se testar a hipótese.

A valia do estudo de caso é a possibilidade aberta para exploração de novos processos ou comportamentos, novas descobertas, porque têm a importante função de gerar hipóteses e construir teorias.²⁸

1.2 O cargo de EPPGG e o concurso de 2013

A carreira de EPPGG do Governo Federal foi criada pela Lei n° 7.834, de 06 de outubro de 1989, num contexto de busca pela profissionalização da burocracia do Estado brasileiro. Conforme dispõe o parágrafo primeiro da Lei, o ocupante do cargo de EPPGG

²⁵ BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 213.

²⁶ DEMO, Pedro. **Praticar ciência: Metodologias do conhecimento científico**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 134.

²⁷ VENTURA, Maria Magda. **O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa**. Rev. SOCERJ. n. 20, p. 383-386, set/out. p. 385.

²⁸ *Ibid.*, p. 386.

possui a atribuição de “execução de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento em escalões superiores da Administração Direta e Autárquica.”.

O Edital Esaf nº 48/2013 estabeleceu as normas do concurso para o preenchimento de 150 vagas para o cargo de EPPGG. O processo de seleção foi dividido nas seguintes fases:

		Prova	Pontos	Peso máximo na nota final (%)
Primeira Etapa	1º Fase (eliminatória e classificatória)	Objetiva de Conhecimentos Básicos e de Conhecimentos Específicos	200	30,30
	2º Fase (eliminatória e classificatória)	Discursiva	260	39,39
	3º Fase (classificatória)	Títulos/experiência profissional	200	30,30
Total			660	

Haveria ainda uma Segunda Etapa, consistente em Curso de Formação, de caráter eliminatório e classificatório, a cargo da Fundação Escola Nacional de Administração Pública – Enap, em Brasília, e que computaria 250 pontos na classificação final do concurso.

Para a prova de títulos e de experiência profissional, cerne da controvérsia que envolveu o concurso, seriam valorados os seguintes documentos:

Título e Experiência Profissional	Pontuação Unitária	Pontuação Máxima	Peso máximo no conjunto da prova (%)	
Diploma devidamente registrado ou habilitação legal equivalente, de conclusão de curso de pós-graduação, em nível de doutorado, concluído em qualquer área.	50	50	25	60
Diploma devidamente registrado ou habilitação legal equivalente, de conclusão de curso de pós-graduação, em nível de mestrado, concluído em qualquer área.	40	40	20	
Certificado de curso de pós-graduação lato sensu, em nível de especialização, com carga horária mínima de 360 h/aula, em qualquer área.	30	30	15	
Após conclusão de curso superior em nível de graduação, para cada ano de experiência profissional exercendo atividade gerencial.	15/ano	150	75	100
Após conclusão de curso superior em nível de graduação, para cada ano de experiência exercendo cargo e/ou executando atividades profissionais de nível superior.	5/ano	50	25	
Pontuação Máxima		200		

Destacou-se no quadro acima que, pela distribuição de pontos da prova de títulos e de experiência profissional, seria possível um candidato obter a integralidade da pontuação desta fase, 200 pontos, somente comprovando experiência em “atividade profissional de nível superior” e “atividade gerencial”, desnecessitando, por conseguinte, para se chegar àquela pontuação máxima, apresentar quaisquer documentos atinentes à titulação acadêmica.

E na situação inversa, se o candidato apresentasse todos os títulos acadêmicos aceitáveis, especialização, mestrado e doutorado, e sem comprovar qualquer experiência profissional, sua pontuação nesta fase seria de 120 pontos (30 pontos pela especialização, mais 40 pontos pelo mestrado, mais 50 pontos pelo doutorado), consistente em 60% da pontuação total (200 pontos) da prova.

Fica evidenciado que a administração intencionalmente privilegiou a experiência profissional prévia do candidato, em especial aquela exercida em atividades gerenciais, em detrimento dos demais critérios tradicionais de seleção, como titulação acadêmica. Foi uma política pública com a intenção declarada de provocar alterações no formato seletivo tradicional dos concursos públicos, consistente essencialmente em provas escritas, objetivas e dissertativas, no qual o candidato aprovado era o que obtivesse suficiente pontuação naquelas provas, uma vez que a fase de títulos e de experiência profissional pouco acrescentaria à sua pontuação total, sendo mais uma fase *pro forma* para os que já estavam aprovados.

Importa explicar neste ponto porque esta pesquisa classifica o concurso em questão como uma política pública e não como um ato isolado, ou ato administrativo ordinário tal como o são as centenas de concursos públicos corriqueiramente empreendidos pela administração.

Política pública é um conceito das ciências sociais e, portanto pode variar de autor para autor. Mas um conceito conexo aos fins deste trabalho é o formulado por Saravia:

Mas o que é uma política pública? Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade.

(...)

Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de

atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.²⁹

Esse conceito de política pública se aplica ao caso, pois entendemos que este último retrata um fluxo de decisões do nível estratégico da administração destinado a modificar uma realidade (a realidade dos concursos públicos), tendo havido atuação estratégica e operacional coordenada entre o MPOG e a Esaf na formulação dos critérios editalícios e na posterior defesa do concurso.

Conforme expõe Saravia, uma política pública “implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular”. Está definição de política pública como um curso de ação e não apenas como uma decisão isolada se encaixa no concurso público em estudo, uma vez que o interesse da administração não era o de promover apenas mais um concurso público como um ato ou procedimento isolado, sem conexão com qualquer plano governamental. Conforme mesmo declarou a então Secretária de Gestão do MPOG: “Isso [pontuação focada em experiência gerencial] pode ser aplicado em outros concursos, dependendo da necessidade.”³⁰

Logo, tem-se que o plano da administração com as regras inovadoras para pontuar experiência gerencial veiculadas no Edital Esaf nº 48/2013 era abrir um caminho para se estabelecer um novo modelo de concurso público, privilegiando explicitamente a experiência prévia do candidato em detrimento de conhecimentos teóricos a serem demonstrados em provas objetivas e dissertativas. Por isso, mais do que um concurso isolado de provimento de cargos públicos, o concurso para o cargo de EPPGG 2013 se traduziu numa política pública de recrutamento de pessoal, sendo o concurso público seu instrumento.

Contestações judiciais e administrativas advieram da Anesp em face do Edital Esaf nº 48/2013, centradas em dois pontos:

a) O elevado número de candidatos que avançavam de uma fase para a outra:

²⁹ SARAVIA, Enrique. **Introdução à Teoria da Política Pública**. In FERRAREZI, Elisabete; SARAVIA, Enrique. (Orgs.). Políticas Públicas. Coletânea. v.1. Brasília: Enap, 2006. p. 28.

³⁰ DA REDAÇÃO. **TCU suspeita de fraude e barra concurso do Planejamento: Edital dá peso excessivo para experiência profissional em "atividades gerenciais", o que pode facilitar contratação de indicados políticos**. Revista Veja.com, 29 nov. 2013. 5º parag.

- a. Das provas objetivas foram classificados para a prova discursiva todos os candidatos que alcançaram o mínimo de 30% dos pontos;³¹
 - b. Da prova discursiva seriam classificados para a fase seguinte, prova de títulos e de experiência profissional, 750 candidatos, sendo 710 na categoria ampla concorrência e 40 na categoria candidatos com deficiência.³²
- b) A indefinição editalícia do conteúdo do termo “atividade gerencial”, bem como a elevada pontuação relativa atribuída a essa categoria de experiência na prova de títulos e de experiência profissional.

De se destacar, consoante expresso acima, que para a prova discursiva seriam aprovados todos aqueles que alcançassem o mínimo de 30% dos pontos da prova objetiva, sem limite de número de candidatos aprovados. Logo se houvesse dez mil candidatos inscritos no concurso e todos obtivessem o mínimo dos 30% de pontuação, todos esses candidatos, sem limite de quantitativo, iriam para a fase de provas discursivas, importando no ônus administrativo de correção das dez mil provas discursivas.

O percentual mínimo de 30% de acertos na prova objetiva, como critério para passagem para a prova seguinte, distoa consideravelmente dos últimos concursos até então realizados pela mesma Esaf, o qual, em geral, é fixado em 40% de acertos mínimos.³³

De fato, dos 9.824³⁴ candidatos inscritos no certame, 6.408³⁵ candidatos se fizeram presentes às provas objetivas, e mais de 90% destes conseguiram a pontuação mínima de 30%³⁶ e foram aprovados para a fase seguinte, a prova discursiva.

³¹ BRASIL. Escola de Administração Fazendária – Esaf. **Edital n° 48**. Edital de Abertura de Concurso Público para Provimento de Cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Brasília: Diário Oficial da União, 7 jun. 2013. Item 9.3.

³² Ibid, item 11.1.

³³ A título de exemplo da exigência de acerto nos percentuais mínimo de 40%, 50%, ou até mesmo 60% das questões das provas objetivas, cita-se os editais Esaf: n° 32, de 29 de junho de 2015 (Concurso Público para Provimento de Cargo de Analista de Planejamento e Orçamento), item 10.3; e n° 04, de 21 de março de 2012 (Concurso para Provimento de Cargos de Analista de Comércio Exterior), item 13.1. Disponíveis em <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/concursos_publicos/em-andamento-1/apo-2015/edital-n.-32-03-08.pdf>; e <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/concursos_publicos/em-andamento-1/analista-de-comercio-exterior-ace-mdic-1/edital-4-abertura.pdf>. Acessos em: 16 nov. 2016.

³⁴ Quantidade de candidatos inscritos: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/concursos_publicos/em-andamento-1/concurso-publico-para-provimento-de-cargos-de-especialista-em-politicas-publicas-e-gestao-governamental-1/candidato-vaga.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2016.

³⁵ Estatística de comparecimento: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/concursos_publicos/em-andamento-1/concurso-publico-para-provimento-de-cargos-de-especialista-em-politicas-publicas-e-gestao-governamental-1/est-comparecimento-eppgg-2013-.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2016.

A prova discursiva foi realizada em 20 de outubro de 2013³⁷, mas seu resultado não chegou a ser divulgado em função de decisão do Tribunal Regional da 1º Região pela suspensão do concurso em sede mandado de segurança coletivo impetrado pela Anesp.³⁸

Na sequência, o TCU, pelo Acórdão 3.010/2014 – Plenário, determinou à Esaf e ao MPOG a anulação do concurso devido à:

Ausência de critérios objetivos para aferição do quesito ‘experiência profissional exercendo atividade gerencial’, referente à prova de títulos, contido no subitem 11.16 do Edital; e quanto ao elevado peso relativo desse quesito no escore total da prova de títulos e geral do concurso.³⁹

Posteriormente, em julgamento de pedido de reexame, o TCU manteve a decisão de anulação do concurso, e em 14 de outubro de 2015, a Esaf decretou⁴⁰ a anulação do concurso pela Portaria nº 99 em função desta última determinação do TCU.

Em 22 de junho de 2016, o TCU prolatou o Acórdão 1.594 - Plenário, o qual decorreu de procedimento de auditoria operacional realizada na Esaf, determinada quando do julgamento do concurso de EPPGG 2013, e que apresentou sugestões à Esaf e ao MPOG para o aprimoramento dos concursos públicos, tais como promoção de revisão do Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009, que trata de normas gerais de concursos públicos para a administração federal, no sentido de que a administração elabore perfil profissional detalhado dos cargos objeto de concursos com propósito de que haja compatibilidade entre esse perfil e o edital do concurso.

1.3 Sobre a inserção de experiência profissional no conceito de títulos

A administração pública, de maneira geral, instituiu uma prática de se aceitar nas fases de títulos de concursos públicos comprovação de exercício de atividade ou de experiência

³⁶ ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO. **Quantidade de aprovados para discursiva no concurso para gestor é alta.** Brasília: Anesp, 4 set. 2013.

³⁷ Estatística de comparecimento – Prova discursiva: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/concursos_publicos/em-andamento-1/concurso-publico-para-provimento-de-cargos-de-especialista-em-politicas-publicas-e-gestao-governamental-1/eppgg-estat..pdf>. Acesso em: 16 nov. 2016.

³⁸ Processo nº 0034718-86.2013.4.01.3400.

³⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União, Plenário. Processo 023.972/2013-0, Relator Ministro Raimundo Carneiro. **Acórdão 3.010.** Brasília: 5 nov. 2014. Item 9.1.

⁴⁰ Portaria Esaf nº 99/2015, DOU de 14 outubro de 2015. Comunicado disponível em <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/concursos_publicos/em-andamento-1/concurso-publico-para-provimento-de-cargos-de-especialista-em-politicas-publicas-e-gestao-governamental-1/comunicado-eppgg-09-10.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2016.

naquela área para a qual o candidato concorre. Embora seja uma prática que pudesse se amoldar a uma ideia de trazer produtividade à administração pública por meio de profissionais já testados no mercado privado, ou mesmo no ramo público, tal procedimento é insuficientemente regrado pela legislação.⁴¹

A começar da CRFB/88, nos incisos II e IV do artigo 37, os quais tratam da obrigatoriedade de concurso público de provas ou de provas e títulos previamente à assunção de cargos públicos, mas nada discorrendo acerca da faculdade de a administração prever pontuação para experiência profissional.

Por seu turno, as leis específicas que organizam a carreira de EPPGG, a Lei nº 7.834/1989⁴² e a Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998⁴³, dispõem que o concurso será de provas e de provas e títulos mais um curso de formação a cargo da Enap, nada mencionando, portanto a respeito de experiências profissionais.

Já o Decreto nº 6.944/2009 abre, em uma única passagem de seus trinta e dois artigos, a possibilidade genérica de o edital de concurso público exigir experiência profissional dos candidatos, experiência esta que deverá ser comprovada no ato de posse.⁴⁴ Sem embargo, se identifica que não há no Decreto disposição definindo parâmetros, quantitativos ou qualitativos, do que seja experiência profissional ou de como solicitá-la no edital do concurso.

Pontua-se que decreto é instrumento jurídico do poder regulamentar do Presidente da República, consoante permissão do artigo 84, inciso VI, alínea “a”, da CRFB/88, sendo que no que tange a concursos públicos, a própria CFRB/88 prevê no artigo 37, incisos I e II, que o meio jurídico primeiro para ditar as normas de ingresso na carreira pública é a lei, numa acepção aqui *stricto sensu*.

⁴¹ Por legislação, nos referimos aqui a leis *stricto sensu*.

⁴² “Art. 2º A nomeação para cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental depende de aprovação e classificação, até o limite de vagas oferecidas, em concurso público de provas e títulos, e subsequente conclusão, com aproveitamento em curso específico de formação, ministrado pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP.”

⁴³ “Art. 11. A investidura nos cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, de Analista de Orçamento e de Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea depende de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, em 2 (duas) etapas, sendo a primeira eliminatória e classificatória e a segunda constituída de curso de formação. (Redação dada pela Lei nº 13.327, de 2016)”

⁴⁴ “Art. 19. Deverão constar do edital de abertura de inscrições, no mínimo, as seguintes informações:
(...)

Parágrafo único. A escolaridade mínima, e a **experiência profissional, quando exigidas**, deverão ser comprovadas no ato de posse no cargo ou emprego, vedada a exigência de comprovação no ato de inscrição no concurso público ou em qualquer de suas etapas, ressalvado o disposto em legislação específica.” (grifou-se)

A previsão no Decreto nº 6.944/2009 de prova de experiência profissional em concursos precisa ser constricta pelo princípio constitucional-administrativo da legalidade, à medida em que um decreto não pode inovar substancialmente no ordenamento, e o administrador público deve antes percorrer o texto da lei e só daí partir para a regulamentação noticiada no decreto, o qual, por sua vez, não poderá ir além daquilo permitido pela lei.⁴⁵

Em outras palavras, a previsão de prova de experiência profissional no Decreto nº 6.944/2009 só encerraria validade se antes houvesse uma lei que lhe servisse como supedâneo. E no caso aqui em estudo, não há esta previsão legal na carreira de EPPGG.

E a Portaria nº 450 do Ministério do Planejamento, de 6 de novembro de 2002, a qual disciplina os procedimentos de concursos públicos para toda a administração federal direta, autárquica e fundacional, também silencia sobre cobrança de experiência profissional nos concursos, referindo-se só a provas objetivas, escritas e de títulos.

Quanto à jurisprudência dos tribunais superiores, o Supremo Tribunal Federal⁴⁶, de regra, vem se abstendo de julgar o mérito de cláusulas edilícias de previsão de experiência profissional, sob argumento de que se trata de direito infraconstitucional e de análise de cláusulas contratuais, à luz do Enunciado de Súmula 454⁴⁷. Ao passo que Superior Tribunal de Justiça⁴⁸ vem admitindo a previsão editalícia de pontuação para experiência profissional nos concursos, em razão do poder discricionário da administração em elaborar os editais, não obstante tal possibilidade raramente encontrar previsão expressa na legislação específica do cargo em questão.

Assim, surge a oportunidade de se debater se experiência profissional está incluída no conceito de títulos ou se experiência profissional deveria ser uma categoria à parte como critério avaliativo nos concursos públicos.

Dizer que experiência profissional está incluída no significado de títulos poderia conduzir à conclusão analógica de que, por exemplo, testes físicos, psicológicos,

⁴⁵ Uma discussão profícua sobre o princípio da legalidade e os limites regulamentares está em: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 362.

⁴⁶ AI 832901 no AgR/RJ; AI 766216 no AgR/RJ; AI 850931 no AgR/RJ; e RE 648726 no AgR/AM.

⁴⁷ Súmula 454: Simples interpretação de cláusulas contratuais não dá lugar a recurso extraordinário.

⁴⁸ AgRg no RMS 48438/MG; RMS 47.570/MG e AgRg no REsp 1325198/BA.

psicotécnicos⁴⁹, ou provas orais também estivessem insertos no conceito de títulos. Ou seja, a categoria títulos seria um conceito guarda-chuva, que abarcaria todo o tipo de prova ou avaliação *ad hoc* que a administração decidisse inserir no edital daquele concurso específico, pretendendo, ainda que motivadamente, atrair (ou afastar) candidatos com certo perfil profissional.

Apesar disso, essa visão carece de fundamentação jurídica firme, pois contraria a literalidade das leis que preveem não mais que a realização de “provas” ou “provas e títulos”, concebendo poder discricionário *praeter legem* ao administrador, ensejando, por via de consequência, insegurança jurídica aos administrados em geral e aos candidatos a concursos especificamente.

Não havendo previsão na lei específica daquela carreira para se demandar experiência profissional, ainda que esta fase do concurso não fosse eliminatória, tal demanda fica a critério único dos gestores públicos no comando daquela administração, os quais, de regra, possuem alta rotatividade em função da transitoriedade dos governos, e, por conseguinte possuiriam curto prazo para implementar seus planos, o que poderia levar ao não comprometimento com políticas públicas estáveis, sustentáveis.

Nessa conjuntura, é possível se entender que os administrados ficam à mercê da discricionariedade da administração, a qual poderia inscrever previsão editalícia de pontuação para prova de experiência profissional em qualquer patamar em relação à pontuação total do concurso. Há nessa amplitude decisória o risco de se esvaziar a essência do caráter seletivo e meritocrático do concurso, que são as provas objetivas e dissertativas, as quais aferem com relativa precisão o conhecimento do candidato quanto a assuntos relevantes para o desempenho do cargo, tais como ciência política, economia e direito administrativo.

1.4 Importância dos princípios para o direito administrativo

Sobre a importância dos princípios no direito administrativo, nos apoiamos na reflexão esposada por Justen Filho por ser congruente com o estudo que se fará e refletir como os princípios devem ser instrumentalizados pela administração:

⁴⁹ Enunciado de Súmula Vinculante nº 44 esclarece que: “Só por lei se pode sujeitar a exame psicotécnico a habilitação de candidato a cargo público.”

Os princípios apresentam enorme relevância no âmbito do direito administrativo. A atividade administrativa traduz o exercício de poderes-deveres, o que significa a vinculação quanto ao fim a ser atingido. Em inúmeras oportunidades, a conduta a ser adotada dependerá das circunstâncias, o que não equivalerá a consagrar a liberdade para o agente escolher como bem entender. Nessas situações, pode haver alguma autonomia de escolha quanto ao meio a adotar, e os princípios serão o instrumento normativo apropriado para evitar escolhas inadequadas. Serão inválidas todas as decisões incompatíveis com os fins a serem promovidos e com os valores protegidos pela ordem jurídica.⁵⁰

De se destacar, no entanto, a crítica de Sundfeld para quem a utilização dos princípios poderia servir para se esquivar do cumprimento das normas, de modo que, de regra, nenhuma decisão poderia ser tomada unicamente com base em princípio, pois haveria nessa situação subjetivismo e arbitrariedade por parte do administrador. Apenas em situações extremas seria admissível a tomada de decisões fundadas exclusivamente em princípios. Disserta o autor:

Esses princípios têm a mesma circulação e o mesmo valor dos provérbios: sabedoria popular, singela, sedutora, transmitida por tradição, difícil de contestar. Têm, também os inconvenientes dos provérbios: superficiais, conservadores, desatualizados, distorcem as coisas etc.⁵¹

Não obstante a clareza do argumento de Sundfeld, nos filiamos à importância dos princípios demonstrada por Justen Filho, uma vez que os princípios podem vir mesmo antes da norma, subsidiando sua produção (nomogênese), bem como são assaz relevantes para se solucionar aparentes conflitos de normas em casos concretos.

2. Princípio da eficiência

O princípio da eficiência foi inserto na CF/88 no *caput* do artigo 37⁵² pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, a qual, por sua vez, foi aprovada no bojo da reforma administrativa que visava à modernização da burocracia do Estado brasileiro, numa tentativa de implementação de um modelo gerencial de administração pública.

A eficiência outrossim está presente em mais duas passagens da CF/88: Acerca do controle externo, no artigo 74, inciso II, quando é indicado que a administração deve atuar

⁵⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 199.

⁵¹ SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 184.

⁵² “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”

com eficiência em suas políticas públicas, pois tal critério será objeto posterior de avaliação por aquele controle; e no artigo 144, parágrafo 7º, a respeito da política pública específica de segurança pública.

O Decreto nº 6.944/2009, também contém diretriz para a administração federal procurar, na ação administrativa e na gestão do gasto, o aumento da eficiência, reforçando, portanto o plexo de normas jurídicas que legitimam o princípio da eficiência.⁵³

De modo que desse conjunto integrado de artigos constitucionais é possível se identificar que a preocupação com a eficiência na gestão pública é uma realidade jurídica, devendo a eficiência ser parâmetro prévio de desenho de políticas públicas, de seleção de pessoal, inclusive.

Utiliza-se aqui como conceito de eficiência aquele exposto no documento oficial Instrumento para Avaliação da Gestão Pública 250 e 500 Pontos, elaborado no âmbito do Programa Gespública:

Eficiência: fazer o que precisa ser feito com o máximo de qualidade ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço público prestado e o correspondente gasto público exigido.⁵⁴

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, publicado em 1995 pela equipe de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, expôs o porquê era preciso trazer o conceito de eficiência ao aparato burocrático nacional para que fossem aperfeiçoados os processos e serviços providos pela administração:

Estes conceitos permitem distinguir a reforma do Estado da reforma do aparelho do Estado. A reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania. Este Plano Diretor focaliza sua

⁵³ “Art. 1º (...)

§ 1º As medidas de fortalecimento da capacidade institucional observarão as seguintes diretrizes: (...)

III - aumento da eficiência, eficácia e efetividade do gasto e da ação administrativa;”

⁵⁴ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública: Instrumento para Avaliação da Gestão Pública - 250 e 500 Pontos**. Versão 1. Brasília: 2009. p. 20.

atenção na administração pública federal, mas muitas das suas diretrizes e propostas podem também ser aplicadas no nível estadual e municipal.⁵⁵

Já àquela época o instituto do concurso público era alvo de debates e críticas por ser a única forma, inflexível, de acesso aos cargos efetivos do serviço público. Tinha-se o concurso público, nesses moldes, um obstáculo à administração pública eficiente e, portanto seu paradigma legal precisaria ser alterado. É o que se verifica na seguinte passagem do PDRAE:

Enumeram-se alguns equívocos da Constituição de 1988 no campo da administração de recursos humanos. Por meio da institucionalização do Regime Jurídico Único, deu início ao processo de uniformização do tratamento de todos os servidores da administração direta e indireta. Limitou-se o ingresso ao concurso público, sendo que poderiam ser também utilizadas outras formas de seleção que, tornariam mais flexível o recrutamento de pessoal sem permitir a volta do clientelismo patrimonialista (por exemplo, o processo seletivo público para funcionários celetistas, que não façam parte das carreiras exclusivas de Estado).⁵⁶

(...)

Explica-se daí a rigidez da estabilidade e dos concursos, o formalismo do sistema de licitações, e o detalhismo do orçamento. Esses obstáculos a uma administração pública eficiente só poderão ser superados quando, conjuntamente com a mudança institucional-legal ocorra uma mudança cultural no sentido da administração pública gerencial.⁵⁷

Lopes, a respeito do princípio da eficiência, pontua que eficiência, em verdade não vem a ser propriamente um princípio, mas sim uma finalidade da administração pública.⁵⁸ Concordamos com essa opinião, mas ainda assim, por ser a eficiência um princípio constitucional expresso, ele deve ser paradigma integral, englobando o conceito de finalidade. Para a administração pública, não é adequado se delimitar o momento em que a eficiência é levada em consideração, se desde o início da política pública em questão, ou se como finalidade, após a implementação da política pública, avaliando se houve ou não atendimento aos parâmetros objetivos de eficiência pré-estabelecidos.

Isso porque a eficiência deve ser vista como um todo, do começo ao fim da política pública. De outro modo, o administrador precisa se ater à eficiência no momento em que está planejando a política pública, pois não se concebe se pensar numa política de antemão

⁵⁵ BRASIL. Câmara da Reforma do Estado. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. p. 12. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/Mare/Planodiretor/Planodiretor.Pdf>>. Acesso em: 27 out. 2016.

⁵⁶ BRASIL, op. cit., p. 27.

⁵⁷ BRASIL, op. cit., p. 38.

⁵⁸ LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. **Comentários à Reforma Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 109.

ineficiente, sendo que quando não se planeja com eficiência, a política de antemão já é ineficiente. Bem como após a implementação da política pública, na fase de avaliação, ela precisa passar pelo escrutínio dos parâmetros de eficiência pré-estabelecidos, pois, do contrário, o administrador não estaria a fazer uso adequado e racional dos recursos públicos.

2.1 A eficiência deve ser sempre perseguida pela administração pública?

Lopes outrossim introduz reflexão sobre se deve-se sempre buscar a aplicação irrestrita do princípio da eficiência à administração.⁵⁹ Essa reflexão emerge porque a administração pública nem sempre operaria pela perspectiva da eficiência econômica, tal como ocorre na iniciativa privada, notadamente quando da prestação de serviços públicos típicos, nos quais o Estado verte recursos públicos, financeiros e de pessoal, sem preocupação imediata de retorno econômico.

No entanto, a administração pública precisa perseguir constantemente a eficiência operacional em suas atividades, à luz do princípio jurídico da eficiência, pois todos os recursos financeiros para a manutenção do aparato estatal advêm de tributos coletados difusamente da sociedade, logo não é de se esperar que esta sociedade aceite qualquer grau de ineficiência nas políticas públicas.

Como exemplo do argumento acima, é possível aludir aos programas governamentais de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família do Governo Federal, do qual não se pretende qualquer retorno econômico imediato, embora se espere sim uma eficiência operacional do programa, de modo a se cobrar uma boa gestão dos recursos públicos, evitando-se desperdícios e corrigindo-se permanentemente eventuais falhas como duplicidade de cadastros. Não obstante não se possa falar de eficiência econômica imediata nessas políticas públicas de cunho social, é possível, sim, a sociedade exigir eficiência operacional e resultados (mudança na realidade social) mais amplos até, como inserção produtiva, educacional e social dos beneficiários pelo Programa. A mesma lógica de eficiência deve ser aplicada a todas as ações da administração, como a elaboração de edital de concurso público.

A sociedade detém legítimo direito de que os recursos públicos sejam geridos com eficiência pelos servidores públicos, pois conceber o contrário - que os recursos públicos

⁵⁹ LOPES, op. cit., p. 108.

sejam geridos com ineficiência - afrontaria mais do que o ordenamento jurídico, a própria racionalidade da burocracia pública.

2.2 A eficiência aplicada ao caso

O MPOG e a Esaf justificaram a inovação trazida pelo Edital Esaf n° 48/2013 como uma tentativa de modernização do processo de seleção de pessoal para o setor público. Em outras palavras, seria uma forma de tornar eficiente o clássico método de seleção de pessoal para o serviço público, consistente em boa parte de concursos de provas “de marcar”.

Segundo comunicado oficial do MPOG, a pontuação elevada para os candidatos que comprovassem experiência profissional se deu em razão de que:

- O período de dez anos para aferição de experiência é utilizado pelos departamentos de recursos humanos do setor privado.
(...)
- O concurso público de 2013 para Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental pretende atrair e reter os melhores profissionais com perfil gerencial existentes no país, sejam eles da iniciativa privada ou do setor público, em todas as esferas e poderes.⁶⁰

É então uma oportunidade para questionar se os parâmetros nos quais se baseou a administração para a tomada dessa decisão poderiam mesmo ser sustentados à luz da busca de eficiência para os processos de recrutamento de pessoal.

A tese sustentada pela administração seria a de que candidatos que possuíssem experiência gerencial seriam melhor preparados para as atribuições inerentes ao cargo de EPPGG e que, portanto haveria ganho de eficiência à administração pública com o ingresso desses candidatos. Nas palavras da então Secretária da Seges ao Jornal o Globo: — É desejável para a administração pública selecionarmos pessoas mais experientes, num cargo como esse. Se o resultado for positivo, é uma experiência que pretendemos aproveitar em outros concursos.⁶¹

Na mesma reportagem acima referida consta a seguinte informação: “Dos 298 gestores selecionados no concurso anterior, segundo ela [Secretária de Gestão], 41% nunca tinham

⁶⁰ Vide Anexo 1.

⁶¹ BRITO, Ana Lúcia Amorim de. [Entrevista]. In: DEMÉTRIO, Weber; SOUZA, André de. **Experiência ganha peso no edital do Planejamento. Associação crítica: Ministério modificou critérios de seleção e experiência profissional passa a valer até 22% da pontuação final.** Brasília: Jornal O Globo, 11 jun. 2013. 4° e 5° parágrafos

trabalhado, o que prejudicaria o desempenho na carreira.”⁶² De sorte que se evidencia que a administração relacionou a experiência prévia do candidato com o seu desempenho na carreira como servidor, ou seja, com a eficiência da máquina administrativa.

Embora possa soar consistente à primeira vista, essa tese não é capaz de suplantar a tese contrária, a de que a eficiência na máquina administrativa não é diretamente relacionada ao número de anos em que o candidato ao concurso e futuro servidor exerceu atividade gerencial.

Se a quantidade em anos de experiência profissional, ou mesmo de experiência gerencial, fossem parâmetros seguros para se concluir pela eficiência em uma determinada organização isso implicaria afirmar que organizações, públicas ou privadas, cuja força de trabalho estivesse predominantemente numa faixa etária mais jovem seriam organizações ineficientes frente àquelas que contassem com uma faixa etária mais elevada.

Todavia este raciocínio desconsidera o imperativo por constante renovação da força de trabalho nas organizações com intuito de provê-las com influxo de novas pessoas, novas ideias, novas ambições, renovando, conseqüentemente o ambiente organizacional das pessoas que por estarem há anos na organização já não apresentariam o dinamismo e ânimo exigidos para uma administração eficiente.

Na comparação com a iniciativa privada, como mesmo engendrou o MPOG, a contratação de jovens detentores de qualidades como ambição e conhecimento técnico-teórico ocorre com frequência, haja vista os programas de *trainee* pelos quais se recrutam e selecionam os jovens profissionais mais promissores no mercado e, ato contínuo, lhes são atribuídas funções de responsabilidade e liderança.

A administração legitimou a pontuação elevada para experiência profissional no concurso em função de que com esta regra os profissionais aprovados no certame estariam aptos a entrarem em atividade imediatamente, dispensando um eventual período de amadurecimento que um profissional menos experiente demandaria para atuar com plenitude na função.

⁶² Idem. 5º parágrafo.

Porém se levado a efeito tal argumento haveria um esvaziamento do próprio significado de carreira, a qual pressupõe uma ascensão regular do profissional ao longo do tempo, com o conseqüente incremento de suas responsabilidades, complexidade de atribuições, elevação do poder decisório e de nível salarial. Então ao afirmar que os candidatos aprovados no concurso chegariam ao posto desprovidos de capacidade plena para o trabalho, a administração estaria negando a estrutura de carreira⁶³ e de ascensão profissional que ela mesma arquitetou para atrair e reter os servidores públicos, extraindo o máximo de resultado do desempenho deles.

Ao mesmo tempo, é importante se fazer referência ao papel dos cursos oficiais de formação⁶⁴ e de aperfeiçoamento⁶⁵ que os servidores da carreira de EPPGG devem concluir para fins de ingresso e de ascensão na carreira⁶⁶, fazendo com que, independentemente da experiência profissional prévia do servidor, ele seja capacitado para exercer plenamente suas atividades, desde o primeiro dia de exercício. Exatamente por este motivo a administração pública federal mantém escolas de governo para treinamento de seus servidores, tais como as próprias Esaf e Enap.

Outro ponto passível de problematização é de que afirmar que a experiência profissional de um candidato a concurso público é determinante para seu ingresso em caráter efetivo no serviço público implicaria concluir que as escolas de governo não exerceriam mais

⁶³ O escalonamento da carreira de EPPGG e a crescente atribuição de responsabilidades e atividades complexas aos ocupantes deste cargo está determinado no Art. 2º do Decreto nº 5.176, de 10 de agosto de 2004:

Art. 2º A carreira de EPPGG é estruturada em classes e padrões.

§ 1º Para efeitos deste Decreto consideram-se:

I - carreira, o conjunto de classes de cargos de mesma profissão, natureza do trabalho ou atividade, escalonadas segundo a responsabilidade e complexidade inerentes às suas atribuições;

II - classe, a divisão básica da carreira integrada por cargos de idêntica denominação, atribuições, grau de complexidade, nível de responsabilidade, requisitos de capacitação e experiência para o desempenho das atribuições; e

III - padrão, a posição do servidor na escala de vencimentos da carreira.

⁶⁴ Uma rápida exposição do papel da Enap na formação inicial do EPPGG pode ser vista em: <<http://www.enap.gov.br/web/pt-br/formacao-inicial-para-carreiras>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

⁶⁵ Uma rápida exposição do papel da Enap no aperfeiçoamento ao longo da carreira do EPPGG pode ser vista em: <<http://www.enap.gov.br/web/pt-br/aperfeicoamento-para-carreiras>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

⁶⁶ A necessidade de conclusão com aproveitamento de cursos para ascensão na carreira de EPPGG está prevista no art. 6º do Decreto nº 5.176/2004:

Art. 6º A formação e o aperfeiçoamento observarão o disposto no Programa Permanente de Desenvolvimento dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - PROPEG, instituído em ato do Órgão Supervisor, com o objetivo de aprimorar a formação dos EPPGG e o desenvolvimento das competências necessárias ao exercício das atividades estabelecidas no art. 1º deste Decreto.

§ 1º Para os fins do disposto no **caput**, caberá ao Órgão Supervisor fixar a grade curricular e a carga horária dos cursos de formação e aperfeiçoamento integrantes do PROPEG.

§ 2º A participação com aproveitamento nos cursos de formação e aperfeiçoamento, durante a permanência nas classes A, B e C, é condição para promoção à classe subsequente.

papel em relação à formação desses servidores, pois eles já chegariam prontos para o desempenho de suas funções. Sendo essa premissa verdadeira, o planejamento estratégico e o orçamento das escolas de governo deveriam ser readequados para acomodar este novo perfil profissional, pois não seria mais necessário investir, ao menos, da mesma forma que antes, em formação profissional inicial de pessoas que já adentrassem prontas no serviço público.

No entanto, não houve à época dos fatos nenhum pronunciamento oficial a respeito de um remodelamento dos cursos de formação oferecidos pela Enap a fim de esta receber esse novo perfil de servidores públicos, o que vem a evidenciar certo caráter casuístico das regras para o concurso de EPPGG 2013, sem haver, por conseguinte, um planejamento integrado consistente da política pública intenda pela administração.

O argumento acima é relevante ao considerarmos que em conjunto com o Edital Esaf nº 48/2013 não houve movimentação da administração no sentido de redefinir o papel das escolas de governo, especificamente da Enap, para modificar os programas de formação e de aperfeiçoamento da carreira de EPPGG, em aspectos de carga horária ou de conteúdo programático, adaptando-os ao novo perfil de profissional ingressante. Tal constatação vem a reforçar a tese de que a atribuição de pontuação significativa àqueles que comprovassem dez anos de experiência profissional fora uma decisão *ad hoc*, desconectada de um planejamento de políticas de recursos humanos mais consistente.

Por outro lado, as escolas de governo exercem o papel de capacitarem os servidores públicos naqueles conhecimentos específicos e essenciais para o desempenho da função pública, conhecimentos estes que só são adquiridos dentro do serviço público, de forma que seria pouco relevante, no que concerne a trazer eficiência imediata para o serviço público, atrair um candidato com larga experiência no setor privado, pois de todo modo este candidato teria de se submeter a diversos cursos e treinamentos com o objetivo de que fossem assimiladas as habilidades necessárias para o desempenho do cargo.

Fontainha repreende o atual sistema de concursos públicos por entender que ele se constitui numa “máquina de injustiça social”⁶⁷ em razão de que, por força do nível de exigência e dos temas cobrados nos concursos, unicamente seriam aprovadas aquelas pessoas que gozassem de tempo e de suporte financeiro familiar para dedicação integral aos estudos específicos para as provas de concursos.

⁶⁷ FONTAINHA, op. cit., 6º pergunta.

Tal censura está no mesmo contexto em que o estudo “Processos seletivos para a contratação de servidores públicos: Brasil, o país dos concursos?”⁶⁸ da Fundação Getúlio Vargas, coordenado por aquele autor, critica o argumento da meritocracia por meios de aplicação de provas ao diferenciar o ambiente escolar do ambiente profissional, de tal sorte que a meritocracia (a ascensão a posições superiores nas organizações por merecimento próprio decorrente de estudo e trabalho) é válida para o primeiro ambiente, mas que para o ambiente profissional seriam necessárias outras formas de seleção como provas práticas e averiguação de habilidades já demonstradas pelos candidatos:

(...) Ela [ideologia acadêmica] primará por formas de avaliação similares às da escola ou da universidade por docentes dessas instituições nas bancas e por uma formação profissional posterior ao certame. Este é o primado da meritocracia escolar. A ideologia profissional vai recrutar os jovens profissionais mais competentes, que já apresentam as habilidades necessárias ao exercício do futuro cargo. Ela primará por formas de avaliação similares às rotinas de trabalho da futura atividade (provas práticas) por profissionais ou mesmo membros já recrutados da carreira na banca e por um aprimoramento continuado posterior ao certame.^{69, 70}

Assim, a conclusão desses raciocínios seria pela falaciosidade da premissa de que os concursos públicos, da forma como são estruturados, consistiriam em exemplo cabal de um meio meritocrático de ascensão social. Foi nesse mesmo contexto que a então Secretária da Seges criticou o instituto do concurso público afirmando que: — O atual formato tem privilegiado as pessoas que podem ficar só estudando para concurso público; e que: — A primeira (prova) privilegia a decoreba.⁷¹

Porém essas ponderações não conseguem afastar o caráter meritocrático, aberto e impessoal do concurso público no sentido de que a ele qualquer cidadão pode concorrer e de que é praticamente inviável ser aprovado sem estudar muito os temas objeto das questões. E é justamente essa a pretensão da administração ao, por exemplo, definir um conteúdo programático com disciplinas como ciência política, economia, direito administrativo e direito constitucional: Impor que o candidato estude e passe a ter domínio dessas disciplinas, pois são

⁶⁸ A pesquisa “Processos seletivos para a contratação de servidores públicos: Brasil, o país dos concursos?” foi utilizada como justificativa pela administração para a cobrança de dez anos de experiência profissional no concurso EPPGG 2013. Vide Anexo 2.

⁶⁹ FONTAINHA, Fernando de Castro *et alia*. **Processos seletivos para a contratação de servidores públicos: Brasil, o país dos concursos?** Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 19 ago. 2014, p. 11.

⁷⁰ A mesma argumentação, diferença entre recrutamento acadêmico e profissional, foi a motivação para a administração cobrar dez anos de experiência profissional aos candidatos do concurso de EPPGG 2013, conforme se constata de resposta fornecida ao Autor pelo MPOG através do E-Sic. Vide Anexo 2.

⁷¹ BRITO, *op. cit.* 6º e 16º Parágrafo.

delas que o servidor público irá se valer cotidianamente no seu desempenho na burocracia estatal.

Ademais o argumento de que só seria aprovado no concurso quem possuísse condições de dedicação integral também não é suficiente para constranger o mérito do concurso público. Não obstante possa parecer aceitável a ideia de que quem possui condições econômicas favoráveis gozaria de maiores condições de sucesso social por meio do concurso, o que só pode constatar na prática é uma situação inversa, no sentido de que aqueles que mais trabalham durante o dia e que mais necessitam do emprego público como fonte de renda são justamente os que mais se dedicam aos estudos e, por conseguinte conseguem aprovação no concurso.

E também é de pontuar nesse cenário as políticas públicas afirmativas como cotas raciais e sociais para assistir aos menos favorecidos economicamente a ascenderem socialmente através do concurso, bem como programas para concursos específicos como o Programa de Ação Afirmativa para ingresso aos cargos da carreira de Diplomata do Itamaraty.⁷² Tais políticas reconhecem o concurso público como importante porta de ascensão social, ao mesmo tempo em que mantém a estrutura tradicional de provas do concurso.

Outro aspecto merecedor de ser assinalado para se verificar a eficiência aplicada ao caso diz respeito ao gasto financeiro no qual a administração incorreu para defender este concurso que desde o início foi contestado com argumentos consistentes de violação ao princípio da impessoalidade e que, conseqüentemente não poderia ter prosseguimento. Ainda assim a administração insistiu em defender por meses seu posicionamento quanto ao peso ponderado da “experiência em atividade gerencial”, fomentando a judicialização da questão; movimentando dezenas de servidores como advogados da União e analistas técnicos, os quais dispensaram horas e mais horas na produção de pareceres e notas técnicas elaborando argumentos para a defesa, sendo que ao final todo esse esforço e mobilização da administração para defender sua política inovadora restariam inócuos, pois haveria a determinação de anulação do certame por parte do TCU.

De resto, passado todo esse tempo desde a publicação do edital de abertura do concurso, em 2013, as 150 vagas de EPPGG de que tanto a administração necessitava não

⁷² Sobre o Programa de Ação Afirmativa do Itamaraty: <http://www.institutoriobranco.mre.gov.br/pt-br/programa_de_acao_afirmativa.xml>. Acesso em 16 nov. 2016.

foram supridas, pois não houve outro concurso desde então, comprometendo o funcionamento eficiente da administração pública.

Por conseguinte, é possível inferir que a administração não conseguiu atuar com eficiência neste caso, e mesmo que esta política pública de concurso lograsse satisfazer ao princípio da eficiência, isso não seria suficiente para torná-la legítima à luz do regramento jurídico, pois ainda seria necessário atender ao princípio da impessoalidade.

Como corolário tem-se que é dever do administrador público sempre buscar a inovação na administração pública e o aperfeiçoamento dos processos administrativos, mas não se olvidando do princípio da eficiência.

Atrelado ao princípio da eficiência, o princípio da impessoalidade também foi um dos principais motivos para a suscitação de anulação do certame. Então veremos na sequência deste artigo em que medida a administração houve por macular ou não o princípio da impessoalidade nesta tentativa de mudança dos parâmetros de concurso público.

3. Princípio da impessoalidade

No direito administrativo brasileiro entendemos que o princípio da impessoalidade pode ser decomposto em três facetas: i) finalidade pública, tal como disposto no inciso III do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999⁷³; ii) vedação à publicidade pessoal por parte de agentes públicos, tal como previsto no parágrafo 1º do artigo 37 da CFRB/88⁷⁴; e iii) isonomia, no sentido de que a atuação do agente público deve ser pautada por imparcialidade em relação aos administrados, não favorecendo amigos, nem desfavorecendo inimigos, forte sobretudo no artigo 5º, *caput*, da CFRB/88.

⁷³ Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

⁷⁴ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

A classificação acima não é uníssona, havendo quem entenda que o princípio da impessoalidade seria desdobramento do princípio da finalidade do interesse público e não o contrário.⁷⁵ Existindo ainda quem explique que isonomia é autônoma em relação à impessoalidade.⁷⁶

Para fins desta pesquisa interessa abordar o princípio da impessoalidade na sua vertente da isonomia.

O princípio da impessoalidade para a administração pública está previsto no *caput* do artigo 37 da CF/88, desde sua redação original. E no mesmo artigo, no inciso I, está o mandamento de que os requisitos para a assunção de cargo ou emprego público devem ser definidos por lei; enquanto no inciso II está a determinação de que a administração deve realizar concurso público de provas ou de provas e títulos para suprir-se de mão de obra, ressalvando-se a nomeação para cargos em comissão definidos em lei.⁷⁷

Medauar discorreu sobre o conteúdo jurídico do princípio da impessoalidade e esta doutrina é relevante e pertinente ao estudo aqui engendrado:

Os aspectos apontados acima representam ângulos diversos do intuito essencial de impedir que fatores pessoais, subjetivos sejam os verdadeiros móveis e fins das atividades administrativas. Com o princípio da impessoalidade, a Constituição visa a obstaculizar atuações geradas por antipatias, simpatias, objetivos de vingança, represálias, nepotismo, favorecimentos diversos, muito comuns em licitações, concursos públicos, exercício do poder de polícia. Busca, desse modo, que predomine o sentido de função, isto é, a idéia de que os poderes atribuídos finalizam-se ao interesse de toda a coletividade, portanto a resultados desconectados de razões pessoais. Em situações que dizem respeito a interesses coletivos ou difusos, a impessoalidade significa a exigência de ponderação equilibrada de todos os interesses envolvidos, para que não se editem decisões movidas por preconceitos ou radicalismos de qualquer tipo.⁷⁸

⁷⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 89-90.

⁷⁶ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 63.

⁷⁷ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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

⁷⁸ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 138.

Nas situações de concurso público para admissão de pessoal a aplicação do princípio da impessoalidade é semelhante, senão igual, às situações de licitações públicas para contratações fundadas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações). Em função disto, pode-se destacar aqui a análise desenhada por Binenbojm:

O procedimento licitatório tem por finalidade essencial, além de assegurar a isonomia, garantir a contratação da proposta mais vantajosa para a Administração. Da conjugação de tais finalidade, extrai-se o princípio da competitividade, em razão do qual é nula qualquer medida administrativa capaz de esvaziar o indispensável caráter competitivo do certame. Quanto mais licitante puderem participar do procedimento, maior será a competição, ampliando-se a possibilidade de que contrate, nas melhores condições, o particular que melhor possa aos interesses administrativos. Em consequência a administração pública deve possibilitar a participação do maior número possível de concorrentes, e não o contrário.

(...)

A jurisprudência sobre o tema é farta nos corriqueiros casos em que são exigidos requisitos técnicos que não tenham relação de pertinência com o objeto da contratação. De fato, é uníssono o entendimento se que qualquer requisito do edital que não guarde a referida pertinência será nulo por ferir de morte os princípios da igualdade e da competitividade.⁷⁹

A observação de Binenbojm para licitação é perfeitamente aplicável, de forma analógica, aos concursos para ingresso de pessoal no serviço público, pois ambos – licitação e concurso – são competições promovidas pela administração e que devem estar sujeitas ao princípio da isonomia. Ou seja, o concurso público é um meio de que se vale a administração para recrutar no mercado os candidatos que se apresentem como os mais vantajosos para a administração, dados os critérios definidos no edital de chamamento. E as regras para este recrutamento estarão no edital de convocação, o qual não poderá prever fator discriminatório desarrazoado ou imotivado, a ponto de restringir a concorrência, que deve ser, por regra, ampla.

Por certo a administração possui interesse em candidatos com certo perfil profissional, por acreditar que tal perfil seria o mais adequado para o exercício de tais e quais funções públicas. Porém ela precisa analisar com *grano salis* a inserção no edital do concurso de qualquer cláusula que venha a resultar restrição da ampla concorrência ao certame, com o fito de não incidir em violação ao princípio da impessoalidade, ou de até mesmo, em reduzindo a concorrência ao certame, atingir o princípio da eficiência, pois com menos candidatos

⁷⁹ BINENBOJM, Gustavo. **Temas de Direito Administrativo e Constitucional: Artigos e Pareceres**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 378-379.

concorrendo àquelas vagas, a probabilidade de que desta segmentação se extraia os profissionais mais competentes do mercado é menor.

Por conseguinte, o ordenamento jurídico administrativo impõe que quando a administração se vale de suas prerrogativas constitucionais e legais para criar regras inovadoras nos concursos ela deve o fazer de tal modo a não lesar o princípio da impessoalidade, o que geraria uma concorrência viciada ao certame.

É possível se constatar consultando alguns editais de concursos que para fugir de eventual violação ao princípio da impessoalidade há algum tempo os editais deixaram de delimitar a área de formação da graduação do candidato, admitindo uma concorrência incondicionada para cem por cento dos graduados em curso superior.

Como exemplo, há os editais para cargos do Tribunal de Contas da União⁸⁰ e do Banco Central do Brasil⁸¹, nos quais os cargos são divididos por áreas, com conteúdos programáticos específicos, mas abertas para a candidatura de qualquer pessoa, independentemente de seu curso de graduação. Essa técnica de elaboração de edital vem a permitir, por exemplo, que uma pessoa graduada em artes plástica concorra e seja aprovada para um cargo cuja prova exigiu conhecimentos específicos de engenharia.⁸² Ao cabo, tal opção de política pública através de concursos públicos privilegia a eficiência, porque permite que candidatos que possuem conhecimento específico naquela área sejam aprovados e possam exercer o cargo, e também privilegia a impessoalidade, pois não impõe qualquer barreira discricionária de entrada àqueles que almejam serem servidores públicos.

3.1 A impessoalidade aplicada ao caso

A investigação do princípio da impessoalidade é essencial para a compreensão do caso, pois aquele foi o fundamento principal arguido pela Anesp e por candidatos,

⁸⁰ Edital para último concurso do TCU disponível em: <http://www.cespe.unb.br/concursos/TCU_15_AUFC/arquivos/TCU_AUDITOR_ABT_ED._6.PDF>. Acesso em 16 nov. 2016.

⁸¹ Edital para o último concurso do Bacen disponível em: <http://www.cespe.unb.br/concursos/BACEN_13_ANALISTA_TECNICO/arquivos/ED_1_2013_BACEN_AB_T_AT.PDF>. Acesso em 16 nov. 2016.

⁸² A respeito deste último exemplo, esclarece-se que o que tem ocorrido nesses certames é a previsão editalícia de provas com questões predominantemente, por exemplo, sobre conhecimentos de engenharia, sendo que o concurso, para o TCU, por exemplo, é para o cargo de Auditor Federal de Controle Externo. Essa situação não implica necessariamente que o aprovado exercerá atribuições de engenheiro, a qual é uma profissão regada por lei e que exige curso de graduação específico.

individualmente, que contestaram, judicial e administrativamente, o Edital Esaf nº 48/2013, assim como o foi na decisão do TCU pela anulação do certame.

A lição de Di Pietro quanto ao princípio da impessoalidade explicita a aplicação deste ao presente estudo de caso: “Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento.”⁸³

Nos valem aqui da proposição de Mello quanto ao teste da correlação lógica entre o fator de *discrimen* e o regramento dado pela norma, pelo qual seria possível definir se o fator de *discrimen* empregado pelo gestor seria permitido pelo ordenamento jurídico, sistematicamente considerado.⁸⁴

Na situação aqui estudada, o fator de *discrimen* é a experiência profissional prévia do candidato, em especial a “experiência gerencial”; ao passo que o regramento dado pela norma foi a atribuição de elevada pontuação relativa àquele fator na prova de títulos e experiência profissional, em comparação com os demais critérios avaliativos do concurso.

A destinação desse nível de pontuação para o critério de experiência gerencial (22,72% do total dos pontos do concurso; e 75% dos pontos da prova de títulos e experiência profissional); a indefinição pela administração de quais atividades estariam compreendidas como “experiência gerencial”⁸⁵; e a grande quantidade de candidatos que passariam sequencialmente, das provas objetivas para as discursivas, e destas para a prova de títulos e experiência⁸⁶, vem a evidenciar que a administração realizou em concreto uma transmutação a fórceps do instituto do concurso: De concurso público de provas e títulos, como determinam a CFRB/88 e a Lei nº 7.834/1989, para um processo seletivo por currículos, pois seria o currículo de experiências profissionais anteriores do candidato o elemento determinante para a aprovação final no certame.

⁸³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 71.

⁸⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 117.

⁸⁵ A Esaf não explicitou exaustivamente o que seria e o que não seria pontuado por atividade gerencial para a prova de títulos e de experiência gerencial. Quando questionada, mesmo em defesa oral junto ao Tribunal do TCU, a Esaf defendeu a posição de que tal definição ficaria a cargo da banca julgadora *ad hoc* a ser formada pela própria Esaf.

⁸⁶ Na fase de títulos e experiência profissional seriam recebidos e avaliados os documentos de 750 candidatos: Item 11.1 do Edital Esaf nº 48/2013.

Na seara do Supremo Tribunal Federal, a temática da impessoalidade em concursos públicos foi enfrentada em alguns julgamentos que apresentaram contextos fáticos ligeiramente diferentes do aqui tratado, mas cujos argumentos são pertinentes por afastarem leis que atentavam contra o princípio da impessoalidade.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 3.522-3/RS (Rel. Min. Marco Aurélio, julg. 24 nov. 2005), por exemplo, tratou de episódio em que lei do Estado do Rio Grande do Sul previa pontuação superior nos concursos para notários e registradores para aqueles que já possuíssem experiência profissional, especificamente nos cargos de notário ou registradores. O Pleno do STF julgou inconstitucional os dispositivos daquela lei com supedâneo no princípio da impessoalidade.

Desse julgado supracitado se extraem as seguintes passagens exemplificativas do viés violador ao princípio da impessoalidade daqueles dispositivos da lei estadual:

- a) Ministro Joaquim Barbosa: - Trata-se de uma norma feita sob medida com destinatário certo. (...) e essas pessoas constituem o alvo dessas vagas, os possíveis beneficiários. (pg. 199)
- b) Ministro Carlos Britto: - (...) Vem, então, a grande questão: há de haver, sim, um critério de razoabilidade na aferição dos títulos porque, como já advertia Osvaldo Aranha Bandeira de Melo, os títulos não podem, ao final, se tornar o verdadeiro critério de seleção dos candidatos. Uma sobrevalorização dos títulos termina sobrepondo a experiência ao conhecimento. Porque os títulos servem para a aferição da experiência do candidato, ou, então da sua ilustração meramente formal. (pg. 200)
- c) Ministra Ellen Gracie: - Entendo que a valoração de títulos em concursos é subsidiária à avaliação intelectual específica. (pg. 204)

A ADI 2.210-5/AL (Relator Ministro Sepúlveda Pertence, julg. 28 set. 2000) também enfrentou situação semelhante com uma Resolução do Tribunal de Justiça de Alagoas que disciplinava regras sobre concurso para magistratura. Nesse julgado o STF se socorreu do princípio da isonomia para invalidar artigo daquela Resolução que previa pontuação na etapa de títulos para candidatos que demonstrassem o “mero exercício de cargos públicos, efetivos

ou comissionados, privativos ou não de graduados em Direito.”⁸⁷ Desse julgado, do Voto Relator, se extrai: - (...) é plausível a alegada afronta ao princípio da isonomia – que há de reger toda a disciplina das competições públicas – a ereção em títulos de mero exercício de cargos públicos. (pg. 299)

Com situações afins – normas de concursos que previam pontuação para quem já houvesse ocupado cargo de servidor público – foram julgadas a Medida Cautelar em ADI 2.206-7/AL (Relator Ministro Nelson Jobim, julg. 08 nov. 2000) e a ADI 3.443-0/MA (Relator Ministro Carlos Velloso, julg. 08 set. 2005), ambas declarando a inconstitucionalidade das normas em questão, por violação ao princípio da isonomia. Como trechos relevantes da argumentação de cada um dos julgados, tem-se:

- a) ADI 2.206-MC/AL, Ministro Nelson Jobim (Relator): - O critério de concessão de pontuação aos servidores não estáveis traz uma aparente ofensa ao princípio da isonomia, eis que esses não foram contratados segundo os critérios do concurso público. (pg. 6974)
- b) ADI 3.443/BA, Ministro Carlos Velloso: - Ora, viola o princípio da isonomia – C.F., art. 5º - norma que estabelece como título o mero exercício de função pública. (pg. 209)

Situação fática mais próxima ao caso em tela – a (des) proporcionalidade relativa para pontuação de experiência profissional - foi julgada pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFT, em 28 de setembro de 2016, em apelação cível, pela 5º Turma, com relatoria da Desembargadora Relatora Maria Ivatônia, encerrando a seguinte Ementa, que por pertinente, se transcreve na íntegra:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. PROCESSO SELETIVO. PROVA DE TÍTULOS. CRITÉRIOS. CONTROLE JURISDICIONAL. RESTRIÇÃO À LEGALIDADE. EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL NO EXERCÍCIO DE CARGO TÉCNICO. CARÁTER COMPLEMENTAR DA PONTUAÇÃO NO EDITAL. DISTRIBUIÇÃO DOS PONTOS DA PROVA DE TÍTULOS JUSTIFICADA. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE RESPEITADAS. SENTENÇA MANTIDA.
1. Os critérios para a avaliação dos títulos têm que ser definidos de modo claro e objetivo, para que todos os concursandos tenham conhecimento das regras previamente ao início do procedimento seletivo, não se podendo desprezar, por exemplo, a importância da experiência profissional no

⁸⁷ Transcrição de trecho do Item III da Ementa. ADI 2.210-5/AL.

exercício de cargo técnico.

2. A apresentação de títulos em concursos públicos possui como finalidade valorar e premiar a experiência profissional e o aspecto intelectual do candidato, a formação acadêmica na área específica de atribuição do cargo e a realização de pesquisas e elaboração de trabalhos técnicos.

3. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou-se no sentido de que o Poder Judiciário não pode substituir a banca examinadora de concurso público ou mesmo se imiscuir nos critérios de correção de provas e atribuição de notas, visto o controle jurisdicional se restringir à legalidade do concurso.

4. Na espécie, mostra-se razoável e proporcional a fórmula utilizada para cálculo da nota final no Processo Seletivo nº 01/2012 e o estabelecimento de pontuação máxima em títulos, após a dobra relacionada ao peso, no percentual de 13% (treze por cento) da pontuação global. Verifica-se que, diante de seu diminuto valor geral, a avaliação dos títulos assume caráter acessório, complementar e auxiliar quando comparada às provas de conhecimento.

4.1 Igualmente, examinando especificamente a opção pela distribuição dos pontos da prova de títulos majoritariamente em experiência profissional, apresenta-se justificada pelo grau de especialização dos trabalhos desenvolvidos.

5. Recurso de apelação conhecido e desprovido.
(Acórdão 968994; Processo 20150111269446APC)

Tem-se que o julgado acima validou a pontuação para experiência profissional, conforme previsão editalícia. Contudo deve-se atentar que o percentual de pontos atribuído à experiência profissional nesse certame correspondeu a 13% da pontuação global, tal como indica o parágrafo 4 da Ementa. Esse percentual fica aquém daquele atribuído ao concurso de EPPGG 2013 (22,72% da pontuação global, se vista apenas experiência gerencial; e 30,30%, se vistas experiência em atividade profissional, mais experiência gerencial), o que nos leva a ponderar que se a mesma Turma do TJDFR apreciasse o concurso para EPPGG o resultado, por certo, seria outro.

À vista disso, não se pode afirmar que houve correlação lógica entre o fator de *discrimen*, experiência profissional, e o regramento dado pela norma, pontuação relativamente elevada para aquele critério no certame.

O princípio da impessoalidade foi atingido na medida em que houve direcionamento do fim do concurso público - contratação de servidores - a um coletivo de pessoas na sociedade, pois os candidatos que comprovassem dez anos de atividade gerencial conseguiriam inapelavelmente uma classificação privilegiada no certame.

Tal direcionamento se mostrou aquém do razoavelmente esperado, frustrando legítimas expectativas de candidatos e também atingindo o princípio da impessoalidade na sua

faceta da finalidade pública, haja vista que a administração não logrou demonstrar, mesmo em julgamento administrativo no TCU, em que lhe foi ofertada ampla defesa, que a excessiva pontuação para experiência gerencial seria um procedimento inovador benéfico para a sociedade como um todo.

O ordenamento jurídico administrativo já contém permissão legal para a administração recrutar no mercado profissionais - com nenhuma, pouca, ou mesmo elevada experiência profissional - para posições de comando, de liderança ou de articulação estratégica imediatas, sem para tanto depender dos procedimentos de concurso público. Tal instrumento são os cargos de livre nomeação e exoneração, conforme previsão do artigo 37, inciso II da CFRB/88, cargos esses que só na categoria de DAS – Grupo Direção e Assessoramento de Nível Superior, somavam em 2016 a quantidade de 20.560.^{88, 89, 90, 91}

O Edital Esaf nº 48/2013 buscou trazer alteração na realidade dos concursos públicos pela introdução de significativa pontuação àqueles que demonstrassem prévia experiência gerencial. Contudo a administração não conseguiu explicar o que exatamente seria experiência gerencial e como ela seria identificada ou pontuada frente às infinitas possibilidades de experiências profissionais para as quais os candidatos poderiam vir a pleitear pontuação.

De sorte que se verifica que um alicerce fundamental que pode ter faltado na pretensão da administração foi a definição de critérios. Para evitar um choque frontal com o princípio da impessoalidade a administração poderia, ou de forma mais assertiva, deveria ter se utilizado de critérios de classificação e mensuração das experiências profissionais dos candidatos.

⁸⁸ Dados disponíveis em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/BEP>>. Acesso em: 6 nov. 2016.

⁸⁹ Além dos cargos DAS, ainda há outros milhares de cargos comissionados no Governo Federal em outras categorias, tais como cargos comissionados das agências reguladoras, cargos de natureza especial e cargos de direção das universidades, dentre outros.

⁹⁰ O Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005, definiu percentuais mínimos dos cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS) a serem ocupados por servidores públicos. De acordo com o referido Decreto, serão ocupados exclusivamente por servidores de carreira os seguintes cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS da administração pública federal direta, autárquica e fundacional: 75% dos cargos em comissão DAS, níveis 1, 2 e 3; e 50% dos cargos em comissão DAS, nível 4. Informação disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/gestao-de-pessoas/estrutura-e-politicas-de-pessoal/existem-limites-para-ocupacao-dos-cargos-em>>. Acesso em: 6 nov. 2016.

⁹¹ A Medida Provisória nº 731, de 10 de junho de 2016, convertida na Lei nº 13.346, de 10 de outubro de 2016, o Governo Federal extinguiu 10.462 cargos do grupo DAS, ao mesmo tempo em que autorizou a criação de funções comissionadas, os quais só podem ser ocupadas por servidores efetivos, na mesma proporção e medida em que aqueles cargos forem sendo extintos.

Assim, a título de exemplo, o edital poderia prever uma quantidade tal de pontos a mais para quem demonstrasse experiência gerencial em organizações de tal ou qual porte, levando-se em consideração número de pessoas gerenciadas, abrangência geográfica da liderança exercida e volume financeiro-econômico dos projetos gerenciados. De forma que se estabelecendo de antemão os critérios objetivos pelos quais seriam avaliadas as experiências profissionais apresentadas, haveria maior transparência na ação da administração, o que poderia vir, por via de consequência, elidir eventuais suspeitas sobre infringência ao princípio da impessoalidade.

A atividade criadora da administração pública é, de regra, algo desejado, pois tende a gerar resultados positivos para os próprios processos internos da administração e para a sociedade, não sendo plausível que a administração seja, como aponta Sundfeld, “mero braço mecânico executor das leis.”⁹² No entanto, verificamos que a inovação nas regras de concurso público intentada pela administração encontrou neste caso concreto obstáculo que se fez intransponível, o princípio da impessoalidade-isonomia.

Conclusão

Na perspectiva de uma política pública de concurso público, o objetivo geral do trabalho foi o estudar os princípios de direito administrativo da impessoalidade e da eficiência, enquanto o objetivo específico foi o de estudar a aplicação desses princípios num caso concreto.

O problema de pesquisa proposto foi: Sob alegação do princípio da eficiência, em que medida a atuação da administração conflita com o princípio da impessoalidade numa política pública de concurso público? E a hipótese foi de que por força do paradigma jurídico que rege a administração pública, não é possível esta implementar políticas públicas inovadoras para concursos públicos, ainda que sob esteio do princípio da eficiência, se para tanto implicar supressão do princípio da impessoalidade.

Confirmou-se a hipótese no sentido de que os princípios administrativistas da eficiência e da impessoalidade não foram adequadamente considerados e manejados pela administração pública na execução do concurso público do ano de 2013 para o cargo de EPPGG, regulado pelo Edital Esaf n° 48/2013, o que resultou na anulação do concurso e

⁹² SUNDFELD, op. cit.. p. 236.

invalidação do planejamento inicial da administração de estender os critérios inovadores adotados no Edital Esaf nº 48/2013 para outros concursos futuros.

O princípio da eficiência não se mostrou justificativa suficiente para a administração prever pontuação relativamente alta para experiência profissional e experiência gerencial na prova de títulos e experiência do concurso, tendo encontrado barreira intransponível no princípio da impessoalidade.

Também, ainda que vistos isoladamente, verificou-se que ambos, princípios da eficiência e da impessoalidade, não foram adequadamente instrumentalizados pela administração.

As consequências da não observância da conjugação harmônica entre os princípios da impessoalidade e da eficiência foram, neste caso concreto, a inviabilização de uma política pública que carregava consigo a pretensão de ser um ponto de inflexão, considerando-se o que vinha sendo até então executado pela administração em relação a concursos públicos.

Como sugestão para pesquisas futuras, pode ser relevante, tanto para fins acadêmicos, quanto para instrumentalização direta do processo decisório da administração, se problematizar as seguintes temáticas: (i) Viabilidade de estudo com técnicas estatísticas de corte sobre o quanto o concurso público, nos moldes atuais, resulta em eficiência, em espaços temporais imediato e mediato, à administração pública; (ii) Quais técnicas da iniciativa privada seriam juridicamente aplicáveis ao setor público, no que tange à contratação de profissionais?; (iii) Se realmente a administração insistisse, por comprovar que experiência profissional ou gerencial acarretam eficiência à máquina pública, em prover seus cargos com pessoas mais experientes, como, juridicamente, ela poderia proceder a tanto sem ofender ao princípio da impessoalidade?

Por fim, pode ser válida a sugestão para a administração pública de que nos próximos certames com previsão editalícia de fase de experiência profissional haja definição mais clara quanto às experiências profissionais e gerenciais demandadas, pautando-se por critérios objetivos, e com pontuação diferenciada, a depender da complexidade da experiência, de modo a, por exemplo, não se pontuar de forma igual experiências gerenciais nitidamente díspares como a de diretor de uma estatal com atuação internacional e a de chefe de serviço de almoxarifado de um órgão municipal.

Projetando uma ação governamental eficiente e tratando desiguais aqueles que se encontram em situações desiguais, a administração homenagearia o princípio da impessoalidade, na sua faceta da isonomia, sem se desconectar do princípio da eficiência.

Referências

ABREU, Luiz Eduardo. **Casos, Jurisprudência e monografias: as possibilidades do estudo de caso nas monografias em direito**. Brasília: Universitas Jus Uniceub. v. 24., n. 2., p. 23-32., 2013. Disponível em <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/jus/article/viewFile/2421/2057>>. Acesso em: 6 out. 2016.

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO. **Quantidade de aprovados para discursiva no concurso para gestor é alta**. Brasília: Anesp, 4 set. 2013. Disponível em <<http://anesp.org.br/todas-as-noticias/2014/8/13/quantidade-de-aprovados-para-discursiva-no-concurso-para-gestor-alta>>. Acesso em: 6 nov. 2016.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BINENBOJM, Gustavo. **Temas de Direito Administrativo e Constitucional: Artigos e Pareceres**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Diário Oficial da União, 5 out. 1988.

_____. **Lei nº 7.834, de 06 de outubro de 1989**. Cria a Carreira e os respectivos cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, fixa os valores de seus vencimentos, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 10 out. 1989.

_____. Câmara da Reforma do Estado. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em

<<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/Mare/Planodiretor/Planodiretor.Pdf>>. Acesso em: 27 out. 2016.

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 5 jun.1998.

_____. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Diário Oficial da União, 1º fev. 1999.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria nº 450, de 6 de novembro de 2002.** Estabelecer normas gerais para realização de concursos públicos, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Diário Oficial da União, 7 nov. 2002. Disponível em <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/legislacao/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=385>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

_____. **Decreto nº 5.176, de 10 de agosto de 2004.** Regulamenta a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 10 ago. 2009.

_____. **Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009.** Estabelece medidas organizacionais para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, dispõe sobre normas gerais relativas a concursos públicos, organiza sob a forma de sistema as atividades de organização e inovação institucional do Governo Federal, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 24 ago. 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública: Instrumento para Avaliação da Gestão Pública - 250 e 500 Pontos.** Versão 1. Brasília: 2009. Disponível em:<http://am.mbc.org.br/uploads/am/files/1460397139Instrumento_de_Avaliacao_da_Gestao_Publica.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2016.

_____. Escola de Administração Fazendária – Esaf. **Edital n° 48**. Edital de Abertura de Concurso Público para Provimento de Cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Brasília: Diário Oficial da União, 7 jun. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União, Plenário. Processo 023.972/2013-0, Relator Ministro Raimundo Carneiro. **Acórdão 3.010**. Brasília: 5 nov. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União, Plenário. Processo 023.972/2013-0, Relatora Ministra Ana Arraes. **Acórdão 2.162**. Brasília: 26 ago. 2015.

_____. Escola de Administração Fazendária – Esaf. **Portaria n° 99**. Dispõe sobre a anulação do Concurso Público para provimento de vagas para o quadro de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG, regido pelo Edital Esaf n° 48, de 06 de junho de 2013. Brasília: Diário Oficial da União, 14 out. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União, Plenário. Processo 007.561/2015-6, Relator Ministro Raimundo Carneiro. **Acórdão 1.594**. Brasília: 22 jun. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. In PINHEIRO, Paulo Sérgio; SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge. (Orgs.). Brasil: Um Século de Transformações. São Paulo: Cia das Letras, 2001, p. 222-259.

BRITO, Ana Lúcia Amorim de. [Entrevista]. In: DEMÉTRIO, Weber; SOUZA, André de. **Experiência ganha peso no edital do Planejamento. Associação crítica: Ministério modificou critérios de seleção e experiência profissional passa a valer até 22% da pontuação final**. Brasília: Jornal O Globo, 11 jun. 2013. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/economia/emprego/experiencia-ganha-peso-no-edital-do-planejamento-associacao-critica-8657956>>. Acesso em: 6 nov. 2016.

COELHO, Fernando de Souza. **Repensando os Concursos Públicos no Brasil: subsídios para discussão à luz da gestão de pessoas no setor público**. In: BASSOTTI, Ivani Maria; PINTO, Sandra Souza; SANTOS, Tiago Souza. (Orgs.). Uma Nova Gestão é Possível. 1. ed. São Paulo: Edições FUNDAP, 2015, p. 61-90.

CRUZ, Rachel Pellizzoni da. **Os 20 anos da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental do Governo Federal e seu papel estratégico para o**

aprimoramento da gestão e das políticas públicas. III Congresso Consad de Gestão Pública, 2010. Disponível em http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1726/os_vinte_anos_da_carreira_de_especialista_em_politicas_publicas.pdf?sequence=2&isAllowed=y. Acesso em: 8 nov. 2016.

DA REDAÇÃO. **TCU suspeita de fraude e barra concurso do Planejamento: Edital dá peso excessivo para experiência profissional em "atividades gerenciais", o que pode facilitar contratação de indicados políticos.** Revista Veja.com. 29 nov. 2013. Disponível em <http://veja.abril.com.br/politica/tcu-suspeita-de-fraude-e-barra-concurso-do-planejamento/>. Acesso em: 14 nov. 2016.

DEMO, Pedro. **Praticar ciência: Metodologias do conhecimento científico.** São Paulo: Saraiva, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo.** 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

FONTAINHA, Fernando de Castro *et alia*. **Processos seletivos para a contratação de servidores públicos: Brasil, o país dos concursos?** Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 19 ago. 2014. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11929>. Acesso em: 6 out. 2016.

_____. [Entrevista]. In: LAPORTA, Taís. **Concurso Público é uma máquina de injustiça social.** São Paulo: Portal iG, Brasil Econômico-Carreira, 15 set. 2014. Disponível em <http://economia.ig.com.br/carreiras/2014-09-15/concurso-publico-e-uma-maquina-de-injustica-social.html>. Acesso em: 6 nov. 2016.

_____. [Entrevista, Vídeo]. In: TV Câmara São Paulo. **Fontainha: "Concurso público é uma máquina de injustiça social"**. São Paulo: You Tube BR, 14 out. 2014. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=C7OyoXLUSmA>. Acesso em: 6 nov. 2016.

GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa.** São Paulo: Dialética, 2002.

GUSTIN, Miracy B. de Sousa; DIAS, Maria Tereza F. **(Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

GRAHAM, Andrew. **Como escrever e usar estudos de caso para ensino e aprendizagem no setor público**. Brasília: Enap, 2010. Disponível em <http://antigo.enap.gov.br/images/livro_andrew_graham.pdf>. Acesso em: 12 out. 2016.

Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP. **Guia Básico para Elaboração de Artigos Científicos**. Brasília, 2014. Rev. 2016. Disponível em <<http://www.idp.edu.br/docman/elaboracao-de-monografias/1103-guia-ba-sico-de-elaboracao-de-artigo-cienti-fico-novo-timbre-rev-1108/file>>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. **Manual de Trabalhos Acadêmicos**. Brasília, 2016. Disponível em <<http://www.idp.edu.br/docman/graduacao/965-manual-de-trabalhos-academicos-2016/file>>. Acesso em: 8 out. 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. **Comentários à Reforma Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 89-90.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à Teoria da Política Pública**. In: FERRAREZI, Elisabete; SARAVIA, Enrique. (Orgs.). **Políticas Públicas**. Coletânea. v.1. Brasília: Enap, 2006.

SOUSA, Éder. **Concurso Público: Doutrina & Jurisprudência**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

VENTURA, Maria Magda. **O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa.** Rev. SOCERJ. n. 20, p. 383-386, set/out. Disponível em: <http://sociedades.cardiol.br/socerj/revista/2007_05/a2007_v20_n05_art10.pdf>. Acesso em: 09 out. 2016.