

**4ª Seção – Entrevista**

***Section 4: Interview***

# ENTREVISTA COM MÁRCIO CAMMAROSANO, PROFESSOR DE DIREITO ADMINISTRATIVO E URBANÍSTICO DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP)

---

**AUGUSTO NEVES DAL POZZO**

Professor da PUC-SP.  
augusto@dalpozzo.com.br

**RICARDO MARCONDES MARTINS**

Professor da PUC-SP.  
ricmarconde@uol.com.br

*REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO E INFRAESTRUTURA (RDAI)*<sup>1</sup> – V.Sa. possui vários trabalhos importantes sobre os profissionais da Administração<sup>2</sup>. Há quem defenda, na doutrina brasileira, o fim do regime estatutário e a adoção irrestrita do regime celetista para os Profissionais da Administração. O senhor compactua com isso?

Márcio Cammarosano – Há dois ângulos pelos quais se pode encarar a questão. O primeiro é à luz do direito posto, a partir da Constituição da República. Eu continuo pensando exatamente o que comecei a pensar com o advento especialmente da Constituição de 1988 – e até mesmo antes dela –, de que o regime

- 
1. Entrevista concedida em São Paulo em 15.08.2017.
  2. Destaca-se a monografia: *Provimento dos cargos públicos no direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984. E os seguintes estudos: O Estado empregador. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986, p. 50-66; Admissão de pessoal nas empresas estatais em face da Constituição. São Paulo, Revista de Direito Público, ano 22, n. 91, p. 37-43, jul.-set. 1989; Servidores públicos. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Direito administrativo na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 169-198 ; Cargos em comissão: breves considerações quanto aos limites à sua criação. In: Revista Interesse Público, Porto Alegre, n. 38, jul./ago. 2006, p. 25-31; Cargos em comissão: algumas reflexões em face de limites constitucionais e da orientação do STF. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes et al (coords.). *O Direito Administrativo na jurisprudência do STF e do STJ: homenagem ao Professor Celso Antonio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 353-360.

jurídico próprio de pessoal para pessoas jurídicas de direito público há de ser o regime de direito público. Portanto, pela Constituição, para entidades da administração direta, autárquica e fundacional pública, o pessoal que deve exercer atividades de caráter permanente, não transitória... o regime jurídico que decorre do sistema constitucional é o regime de direito público, isto é, o regime de cargo público – portanto, de natureza estatutária –; jamais o contratual da CLT, que eu admito em pessoas jurídicas de direito público apenas para o exercício de atividades de caráter temporário. É aquela hipótese da Constituição de contratação por tempo determinado para atender necessidades temporárias de excepcional interesse público. Ali entendo que é o regime de contrato de trabalho. Fora daí, deve prevalecer o regime estatutário. Do ponto de vista de política legislativa, também considero que o regime mais adequado para reger as relações, se me permitem a expressão, “patrão e empregado”, “Administração Pública e servidor”, em pessoas jurídicas de direito público, de administração direta e indireta, é o regime estatutário, próprio de titulares de cargos públicos, com ingresso sempre mediante concurso público para cargos isolados ou iniciais de cada carreira. E que venha a ensejar, como previsto na Constituição, no meu modo de entender adequadamente, depois de três anos de exercício e avaliação especial de desempenho, a aquisição da garantia constitucional da estabilidade, que me parece absolutamente indispensável como garantia de uma atuação imparcial e impessoal do agente público que, portanto, só deve estar preocupado com o exercício escorreito das atribuições inerentes ao cargo que titulariza.

Para mim, o melhor o regime é o estatutário, e não o regime contratual da CLT. O que tem havido é, no mais das vezes, um descaso dos escalões superiores, dos titulares de cargos mais elevados na hierarquia, com a gestão de pessoal, com a efetiva aplicação e observância do regime estatutário; não raras vezes deixando de investir em pessoal, não adotando uma política de administração de pessoal, e que deixa a coisa solta. Se me permitem, eu já cansei de ouvir – e isto, para mim, constitui algo falso – que o servidor público titular de cargo de provimento em caráter efetivo, depois que se estabiliza, pode se mostrar ineficiente, “relaxado”, enfim, ele pode se tornar um servidor, se me permitem a expressão, “vagabundo”, e que nada pode acontecer, porque ele é detentor da garantia da estabilidade. Eu digo que isso só pode ser dito por aqueles que não sabem qual é o perfil jurídico desta garantia constitucional da estabilidade. Há mecanismos mais que suficientes para fazer com que o titular de cargo cumpra, escorreitamente, as atribuições do seu cargo, sob pena inclusive de demissão por várias razões, contempladas na Constituição e nos denominados Estatutos dos servidores civis.

*REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO E INFRAESTRUTURA (RDAI) –  
As reformas constitucionais amesquinham o regime estatutário previsto no texto*

*originário. Poderíamos lembrar os sucessivos tetos, estabelecidos de forma retroativa, o desmantelamento do regime próprio da previdência, o surgimento de novas hipóteses de perda da estabilidade. O Senhor considera válidas essas reformas? Como encara o regime jurídico dos servidores públicos atualmente no Brasil?*

Márcio Cammarosano – De algum tempo para cá, demonizaram algumas coisas no país. Há os que falam nesses tais de “defensores de direitos humanos” como se eles fossem defensores, digamos, da bandidagem – o que é uma postura absolutamente preconceituosa. Há aqueles também que entendem, com apoio, em larga medida, da mídia, que uma das causas das mazelas do serviço público é exatamente o regime estatutário e essa tal de garantia da estabilidade do servidor público. Portanto, há investidas que periodicamente se faz – e que se tenta fazer – em relação à higidez desse regime jurídico constitucional dos denominados, hoje na Constituição, servidores públicos civis. Também há uma outra atitude, posição que eu considero absolutamente preconceituosa, que é a seguinte: toda vez que se fala em reforma, parte-se do pressuposto de que a reforma é algo que vem para melhor, como um avanço. Ocorre que nós podemos ter reformas que constituam um avanço, que sejam feitas para melhor, como também reformas que possam implicar retrocesso. Em um momento na história relativamente recente do nosso país, a maior investida que se arquitetou contra, na realidade, tanto o serviço público quanto o regime jurídico de servidores, foi por ocasião do denominado Plano Diretor da Reforma do Estado, de concepção neoliberal, da lavra sobretudo do então Ministro Bresser-Pereira, inspirado, segundo consta, em modelos de além-mar, especialmente, segundo se dizia à época, Estados Unidos e Inglaterra. Portanto, havia até originariamente a ideia de simplesmente extinguir o denominado regime jurídico único. Nós tivemos inclusive a Emenda Constitucional 19/1998.

Eu participei, à época, de uma reunião de trabalho com o então Ministro Bresser-Pereira, em Brasília, na qual estavam reunidos uns 20 administrativistas do Brasil inteiro. Eu era, à época, seguramente um dos mais novos e só participei dessa reunião pela generosidade do convite e da lembrança do meu nome pelo Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Ficamos o dia inteiro discutindo com o Ministro. Ficamos todos surpresos com o grau de desinformação do então Ministro Bresser-Pereira, um homem culto e extremamente educado, mas que revelava um absoluto desconhecimento de determinadas características inerentes ao serviço público e da imprescindibilidade de um regime constitucional dos servidores públicos, com aquela ideia de que o modelo burocrático já tinha dado o que tinha que dar, e o que era indispensável era a introdução de uma Administração Pública de cunho gerencial. E só arremato com a seguinte observação: há uma passagem no Plano Diretor da Reforma do Estado em que Bresser-Pereira diz, com todas as letras, que nós deveríamos superar o modelo

outras Universidades, e em eventos como os Congressos do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA.

Essas categorias são clássicas, e enquanto nós tivermos uma Constituição da República Federativa do Brasil em vigor, que é esta promulgada em 05.10.1988, enquanto tivermos leis administrativas afinadas com essa Constituição, são essas categorias que devem presidir o nosso raciocínio, sob pena de erros fantásticos. Por exemplo, a questão dos regulamentos de execução, eu tenho um artigo sobre isso, talvez o primeiro ou segundo que eu tenha produzido, exceção feita ao que se fala no art. 84 da Constituição, que é dispor sobre organização. A lição clássica de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, de que há uma estrutura rigorosamente piramidal, como apresentou Kelsen, do ordenamento jurídico, que cabe ao Presidente da República, isto é, ao chefe do Executivo, baixar decretos e regulamentos para fiel execução das leis. Alguém querer falar em flexibilização do princípio da legalidade, de competências normativas, por exemplo, de agências reguladoras? Claro que têm competência normativa, mas de nível infralegal, porque ainda é absolutamente correto dizer que a lei, no sentido formal do termo, é que inova, originariamente, na ordem jurídica, como norma de nível imediatamente infraconstitucional. Constituição, a lei, os regulamentos e depois os outros atos de produção jurídica...

Portanto, ato administrativo, função administrativa, regime jurídico-administrativo, supremacia do interesse público sobre o interesse privado, que jamais significou a postergação dos direitos individuais decorrentes da Constituição e das leis, porque faço uma diferença entre interesse público, interesse privado e direito. O interesse público para mim, primário, por excelência, é o respeito à ordem jurídica em vigor, inclusive quando em face dela a alguém assista direito individual. Quando alguém tem o direito individual fundado na ordem jurídica em vigor, não há que se falar em sacrifício desse direito, invocando o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, a não ser de acordo com os instrumentos previstos expressamente na Constituição para esse efeito, como no caso da desapropriação, por exemplo.

Então a minha resposta é esta: essas são as categorias fundamentais, nós não temos um novo Direito Administrativo. Engraçado que não se fala isso, em rigor, em relação a outras disciplinas. Por exemplo, em relação ao Direito Penal: conceito de dolo, crime tentado, crime consumado, princípio da causalidade, a presunção de inocência. Temos categorias fundamentais que defluem de uma Constituição rígida, temos cláusulas pétreas, temos uma separação de funções com um sistema de freios e contrapesos. Tudo aquilo que nós estudamos, pelos constitucionalistas e administrativistas clássicos, dos melhores, continua como uma construção científico-doutrinária irretocável. Se me

permitem o desabafo, sem prejuízo do advento de grandes luminares, novos juristas, especialmente na área do Direito Administrativo, e nós temos algumas dezenas de bons juristas, uma plêiade de juristas do mais alto nível, ainda, no meu modo de entender, não se pode deixar de reverenciar lições clássicas de Celso Antonio Bandeira de Mello.

*REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO E INFRAESTRUTURA (RDAI) – Qual mensagem o senhor gostaria de deixar para os estudantes e profissionais do Direito Administrativo.*

*Márcio Cammarosano* – Não perder a fé no Estado de Direito Democrático. Não perder a fé no direito. Com espírito crítico, não perder a fé em todas as instituições democráticas. E estudar direito, estudar para valer, com a seguinte consciência, como também dito por um professor que, repetindo outros, era um Professor de Economia Política do meu primeiro ano na Faculdade de Direito do Largo de São Francisco: “o jurista que é apenas um jurista é uma triste coisa”. Nós não podemos pensar que o mundo e a vida se resumem no estudo e no conhecimento do Direito. E aí eu me lembro de uma outra observação, que foi de um Professor de Direito Penal no segundo ano da Faculdade de Direito, Bernardino Gonzaga. Terminado o curso ele falou: “Estão todos aqui formados em direito, são todos bacharéis em direito penal. Nós vimos a parte geral, especial. Uma última observação: não abusem do direito penal. Se os senhores fizerem um exame de consciência, à luz do que conhecem de direito penal, vão se surpreender com quantos anos cada um deve de cadeia ao Estado, a começar pelos crimes de injúria, calúnia e difamação”. Então eu diria para estudar com afinco o direito. A minha recomendação é não misturar o direito com outras coisas, mas não ignorando a existência de outras coisas, e sempre honestidade intelectual e espírito crítico, pois ninguém é dono da verdade. E eu me permito encerrar essa entrevista citando uma vez mais Bobbio que, na obra “A Era dos Direitos” diz: “a verdade tem muitas faces”. Devemos estudar o direito com a consciência de que a verdade tem muitas faces. E não perder, como operador do direito, uma visão humanística. O direito não é um fim em si mesmo, o direito é um instrumento de vida, é um instrumento de trabalho, de organização social. Nós, como seres humanos, somos muito mais do que o estudo do direito, somos muito mais que o direito, a doutrina e a jurisprudência. Nós devemos lutar sobretudo por aquilo em que acreditamos. O estudo do direito é apenas uma faceta da nossa vida. Mas que prevaleça sempre, não o direito da força, mas a força do direito, e que os competentes para produzi-lo estejam sempre vocacionados para fazer dele um instrumento de promoção da dignidade da pessoa humana.