

JONATAN BRAGA RIBEIRO

**CLIENTELISMO E OS CARGOS COMISSIONADOS: IMPACTOS NO
GERENCIALISMO**

CANELINHA, 2018

INSTITUTO FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE REFERÊNCIA E FORMAÇÃO EM EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

JONATAN BRAGA RIBEIRO

**CLIENTELISMO E OS CARGOS COMISSIONADOS: IMPACTOS NO
GERENCIALISMO**

Projeto de Intervenção submetido ao Instituto Federal de Santa Catarina como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Professor(a) Orientador(a):

CANELINHA, 2018

CLIENTELISMO E OS CARGOS COMISSIONADOS: IMPACTOS NO GERENCIALISMO

JONATAN BRAGA RIBEIRO

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública e aprovado na sua forma final pela comissão examinadora do curso de Gestão Pública do Instituto Federal de Santa Catarina.

Cidade, de de 2020.

.....
Professora Dra. Giovana Schuelter
Coordenadora do Curso

BANCA EXAMINADORA

.....
Prof. Maximiliano Kruehl, Mestre - Orientador

.....
Profª Nome, Titulação

.....
Prof. Nome, Titulação

Braga Ribeiro, Jonatan. Clientelismo e cargos comissionados, Impactos no Gerencialismo. Ano. 2020 f. Trabalho de Conclusão (Especialização Lato Sensu emM Gestão pública) – Instituto Federal de Santa Catarina, Canelinha-SC, 2020.

RESUMO

Esse trabalho tem como objetivo evidenciar as formas de como se dá o clientelismo na administração pública brasileira, a troca de cargos e indicações sem critérios técnicos e os meios existentes e que podem ser eficazes para combater esse problema generalizado. Mais especificamente, no tocante a distribuição de cargo comissionados livremente por agentes políticos detentores de mandatos eletivos. Recorrentemente identifica-se essa forma de clientelismo, caracterizado por “troca de favores” que ferem os princípios da administração pública, decorrente da alocação desnecessária de pessoas sem capacidade técnica para exercer a função para qual foi indicada. Para isso, o presente trabalho buscará a conceituação dos principais termos do problema em questão, um contexto histórico da evolução da administração pública e os meios legais de ingresso no serviço público. A evolução e adoção do sistema burocrático e a gradual adesão ao sistema gerencialista. Por fim com identificar os objetivos e alternativas viáveis à solução desse problemas.

Palavras-chave: Clientelismo, gerencialismo, eficiência, Cargos comissionados, Nepotismo, Administração Pública.

Braga Ribeiro, Jonatan. Clientelismo e cargos comissionados, Impactos no Gerencialismo. Ano. 2020 f. Trabalho de Conclusão (Especialização Lato Sensu em Gestão pública) – Instituto Federal de Santa Catarina, Canelinha-SC, 2020.

ABSTRACT

This work aims to highlight the ways in which the client installs in the Brazilian public administration, in the form of cargo exchange and in the indications without technical specialists and the existing means, which can be used to combat this generalized problem. More specifically, there is no distribution of cargo commissioned freely by political agents with elective mandates. Recurrently, this form of clientelism, used by the exchange of favorites that affects the principles of public administration, is due to the unnecessary allocation of people without technical capacity to perform a qualified function. For this, the present work seeks the conception of the main terms of the problem in question, a historical context of evolution of public administration and the legal means of entering the public service. The evolution and adoption of the bureaucratic system and the gradual adherence to the management system. Finally, identify the objectives and viable alternatives to solve these problems.

Palavras-chave:

Clientelism, Managerialism, Efficiency, Commissioned Loads, Nepotism, Public Administration.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 TEMA	11
3 PROBLEMA	13
4 JUSTIFICATIVA	14
5 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS	14
6 REFERENCIAL TEÓRICO	15
7 METODOLOGIA	Error! Bookmark not defined.
8 RESULTADOS ESPERADOS	31
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS	31
REFERÊNCIAS:	33

1 INTRODUÇÃO

A Constituição federal de 1988, em seu artigo 37 II estabeleceu o concurso público como forma originária de acesso ao serviço público, sendo exceção a essa regra a livre nomeação de cargos em comissão:

“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; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)).”

Na brecha dessa ressalva da livre nomeação de cargos em comissão, essas práticas se tornaram regras em todos os setores da administração pública, uma vez que a discricionariedade desses atos estão previstos na constituição, muito embora o tema venha sendo exaustivamente debatido nos tribunais, pois a burla a concursos públicos se banalizou, com os usos dessas práticas para favorecer apoiadores políticos, ou pessoas próximas ao agente político nomeante, das mais diversas formas possíveis.

Práticas nepotistas e clientelistas remontam a colonização desta República, e sobrevivem até os dias atuais, na exceção de previsões legais amplas e sob o amparo da discricionariedade que alguns cargos possuem, devido à natureza de suas funções. Nas Repúblicas tais práticas são abomináveis, sobre o assunto o STF já se pronunciou determinando que a criação de cargos em comissão devem se dar apenas para atribuições de assessoramento, direção e chefia, como determina o texto constitucional¹.

No entanto o que se verifica são verdadeiros aparelhamentos de interesses de grupos, em regra políticos partidários, mas chegam a corporações de interesses privados, empresas, sindicatos, associações, etc, tudo isso às custas da máquina pública, onde se criam diversos cargos, dezenas, centenas, e muitas vezes milhares, cujas funções deveriam ser técnicas, mas que propositalmente, em sua nomenclatura se colocam “diretor, assessor” na tentativa explícita de contornar a previsão constitucional.

Diante da ocorrência destes casos, cada vez mais frequentes, e sendo a extinção de cargos em comissão uma das medidas de combate a corrupção indicadas

¹ **Cargos comissionados servem só para atividades de chefia**, julga STF, disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-dez-28/cargos-comissionados-servem- apenas-atividades-chefia> , acesso em 26 de janeiro de 2019.

pela Transparência internacional, pretendemos aqui analisar ações diretas de inconstitucionalidades, atualmente o principal instrumento de combate a essas práticas, mas também outras formas de combater e prevenir que sejam acessíveis aos cidadãos.

Nessa análise, além de evidenciar o que é entendido pelos tribunais, pretende-se identificar como se dão essas práticas de outros países e formas de combater esse aparelhamento da máquina pública

Para tanto, faz-se necessário uma análise histórica, de como vem se dando o provimento de cargos públicos e sua evolução desde a colonização do Brasil, sua evolução histórica, a evolução para o sistema republicano e as mudanças do modelo burocrático para o gerencialista e como esses institutos são afetados pelas burlas que ocorrem atualmente, quais os impactos dessas práticas na implementação do gerencialismo e as formas possíveis de combatê-las.

Buscando assim meios eficazes de atender ao que busca o sistema de administração gerencialista e os preceitos constitucionais de uma República.

2 TEMA

Regras de acesso ao serviço público, como a regra é contornada por meio da exceção legal? Como persistem no Brasil, práticas que remontam o Brasil colônia? Quando é permitido a livre nomeação e quando não é?

O gerencialismo, um modelo de administração voltado para os resultados para a eficácia e efetividade vem para exigir prestação de contas por parte do governo, mais transparência, mais participação popular, exigindo do interessado em ingressar no serviço público cada vez mais preparo, formação e conhecimento. Pois esse modelo inspirado em práticas da iniciativa privada visa um controle por resultados, descentralização administrativa, uso racional de recursos, flexibiliza processos e tem no cidadão o cliente usuário dos serviços públicos.

Diante disso a importância de observar as regras, para que as livre nomeações daqueles que não passam por processos isonômicos de seleção se atente às suas qualidades estritamente técnicas, de forma a contribuir com a administração pública e não apenas um aparato de troca de favores que gera o inchaço da máquina pública.

Tendo em vista que a regra para acesso ao serviço público é o concurso público, e através do qual o funcionário público tem uma série de garantias para desempenhar seu trabalho observando o interesse público e os princípios constitucionais, é importante termos em mente o que é esse meio de seleção e para que serve, para Carvalho Filho² o concurso público é:

“O procedimento administrativo que tem por fim aferir as aptidões pessoais e selecionar os melhores candidatos ao provimento de cargos e funções públicas. Na aferição pessoal, o Estado verifica a capacidade intelectual, física e psíquica de interessados em ocupar funções públicas e no aspecto seletivo são escolhidos aqueles que ultrapassam as barreiras opostas no procedimento, obedecidas sempre à ordem de classificação. Cuida-se, na verdade, do mais idôneo meio de recrutamento de servidores públicos”.

Para Hely Lopes Meirelles³:

“Concurso é o meio técnico posto à disposição da Administração pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, consoante determina o art. 37, II, da CF”.

Um dos objetivos de a magna carta de 1988, prevê que a exigência do concurso público era justamente afastar ineptos e apadrinhamentos que lotavam as repartições públicas, que nas palavras de Hely Lopes Meirelles decorriam do *“protecionismo e falta de escrúpulos políticos que se alçavam e se mantêm no poder leiloando cargos e empregos públicos”*.

No entanto, mesmo com a exigência constitucional do concurso, a constituição previu uma exceção inserida por meio da emenda constitucional nº19 de 1998, onde em seu inciso II fez a ressalva da livre nomeação para cargos em comissão destinados a atribuições de chefia, assessoramento e direção, e desde então, a livre nomeação virou regra em quase a totalidade órgão públicos, e essa burla se tornou algo comum e corriqueiro, de tão explícita a forma com que ocorre.

O que se vê hoje é a criação de cargos técnicos e burocráticos e muitas vezes cargos desnecessário sob a nomenclatura de “diretor ou assessor”, onde por vezes é dispensada a exigência qualquer tipo de formação mínima, não se exigindo nem

² **CARVALHO FILHO**, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 7a ed. Revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Iuris (2001).

³ **CARVALHO FILHO**, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 7a ed. Revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Iuris (2001).

mesmo nível fundamental como veremos no decorrer do trabalho, para alocar apoiadores e correligionários. Quase sempre de cunho político, essas pessoas nomeadas exercerão suas funções visando os interesses de quem o nomeou, haja vista sua situação precária e a possibilidade de ser demitido a qualquer momento o colando assim numa situação de conflito de interesses.

Muito embora haja exceções nessas práticas, o que se percebe nada mais são do que práticas clientelistas feitas com o desvirtuamento da regra constitucional, de forma oportunista, se valendo de uma lacuna legal onde se permite uma interpretação e ação discricionária ampla.

3 PROBLEMA

Pretende-se aqui buscar meios de combater o clientelismo e busca de medidas efetivas na forma de orientações de controle interno e externo, reprimindo a nomeação desvirtuada de pessoas que não atendam as exigências técnicas do cargo.

O chamado cabide de emprego evolui desde o Brasil colônia, a nomeação livre sem critérios isentos de seleção, sem requisitos técnicos mínimos, passou atender interesse de grupos e não mais o interesse público, esses interesses são diversos, desde empresariais, mercado, concorrência, empréstimos e financiamentos empresariais, aparelhamentos partidários, são inúmeros os interesses, e quase sempre atrelados a manutenção de poder político.

Escândalos envolvendo empresas privadas, empresas públicas, partidos políticos, grupos de representação, dentre outros são recorrentes na mídia, obviamente que todos esses problemas não se restringem unicamente a possibilidade de livre nomeações para cargos chaves, mas em quase todos esses casos encontram-se pessoas que priorizaram compromissos com seu agente nomeante em detrimento de seu compromisso com os princípios constitucionais da administração pública.

Como exemplo e objeto de análise do presente trabalho está a Ação Direta de inconstitucionalidade proposta pelo Ministério Público Estadual de Santa Catarina, nos autos: 8000341-51.2017.8.24.0000, onde questiona a criação de 69 cargos comissionados na prefeitura de Bombinhas, cargos técnicos revestidos de nomenclaturas de “assessor e diretor” para tentar justificar sua livre nomeação, sem

exigir que passassem por processos de seleção isonômicos ou exigir formação técnica mínima para a área indicada.

4 JUSTIFICATIVA

O fim de cargos comissionados é uma das 70 medidas de combate a corrupção indicadas pela ONG Transparência internacional, objetivando tornar obrigatório processo de seleção para esses cargos e assim diminuir as influências partidárias na administração pública, buscando assim alcançar eficiência na gestão pública e observância dos demais princípios constitucionais, combatendo e prevenindo práticas clientelistas. Ainda que Cargos de chefia e assessoria, devam ser ocupados por pessoas de total confiança pessoal do agente político, essa nomeação deve atender critérios mínimos de formação técnica para a respectiva área de indicação.

Daí a importante de fixar esses parâmetros mínimos, para que se atenda o que já é determinado pelo STF, bem como os objetivos gerencialistas e o trato com a coisa pública, sem ou com o mínimo de interferências de interesses estranhos aos que a administração pública deve perseguir.

5 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

O objetivo geral é evidenciar como ocorre e quais as implicações de práticas clientelistas num sistema administrativo gerencial, enquanto que o objetivo específico é buscar meios de combater o clientelismo e a implantação de medidas efetivas contra a criação de cargos comissionados

Pretende-se identificar práticas de outros países que possam servir de exemplo e nortear ações nessa esfera.

5.1 Objetivo geral

É compreender, analisar e identificar como se dão as burlas que ocorrem na livre nomeação de comissionados, sem a devida observância a capacidades técnicas, sem processos de seleção isonômico e como isso afeta a eficiência buscada pela constituição ao adotar o gerencialismo como sistema de administração.

Identificar Como se dá atualmente o combate e os meios de prevenção, sejam através de processos judiciais, normas, decretos e leis propostas para coibir essas práticas.

Considerando as informações existentes fornecidas por órgãos oficiais, como tribunais de constas, ações judiciais e levantamentos de dados de entidades independentes, o objetivo é conhecer e buscar meios eficazes de participação do cidadão comum, com base nos objetivos gerenciais de participação popular e *accountability*, seja por meio de ações específicas, como ação popular e seus requisitos, mas também meios de denúncias e até mesmo propositura de leis com exigências técnicas para as livre nomeações, a exemplo da lei da ficha limpa que teve uma mobilização popular e trouxe grandes impactos nas práticas políticas atuais.

Diante disso, através de uma contextualização da evolução histórica e de como tais práticas de distribuição de cargos públicos, sem atender princípios que garantam isonomia, vem se dando desde a colonização do Brasil até os dias atuais.

5.2 Objetivos específicos

O objetivo específico é encontrar meios eficazes para combater os abusos praticados, com fundamento na exceção constitucional da livre nomeação, para que interesses estranhos ao interesse público não estejam em primeiro lugar na gestão pública, de forma que prejudique a eficiência e profissionalização da gestão pública, objetivos da inserção do princípio da eficiência que consagrou a adoção do sistema gerencial na administração pública brasileira.

6 REFERENCIAL TEÓRICO

6.1 Evolução histórica

As indicações livres para cargos públicos não são práticas recentes no Brasil, para tanto se faz necessário voltarmos ao Brasil colônia e a partir de então traçar as linhas de evolução histórica da evolução da monarquia para a república, a adoção do sistema burocrático e posteriormente do gerencialismo as previsões legais e as práticas culturais que nos permitirão fazer uma melhor análise do caso em questão.

Desde a colonização do Brasil o que se verifica é um clientelismo visando favorecimento pessoal impulsionado por uma contrapartida do favorecido, haja vista que essas escolhas não se dão por nenhum tipo de seleção que observe a meritocracia, nem qualificação ou interesse público, tão pouco observa os princípios basilares da administração pública:

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](#)); 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; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)); V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento⁴.

Pode-se dizer que o clientelismo no Brasil começou com as capitanias hereditárias, derivadas da necessidade da corte Portuguesa povoar as áreas divididas com a Espanha através do tratado de Tordesilhas:

As capitanias hereditárias eram grandes faixas de terra, que iam da costa até a linha do Tratado de Tordesilhas, doadas aos capitães-mores mediante um documento chamado “carta de doação” ou “floral”. Esses capitães – os donatários que recebiam títulos de governadores de suas posses, mantinham sobre elas poderes soberanos, estando apenas proibidos de vendê-las ou subdividi-las. As capitanias diziam-se hereditárias porque eram transmissíveis aos herdeiros dos donatários.⁵

Aquele que recebia uma capitania hereditária era a autoridade máxima no seu território, podendo administrá-la da forma que bem entendesse, essa medida visava além de administrar as terras, povoá-la, proteger, fundar vilas, para isso poderiam se valer de “benefícios” concedidos pela corte, como escravizar índios, cobrar tributos e

⁴**Constituição Federal de 1988.** Disponível em: - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm - Acesso em :7 de outubro de 2018.

⁵**As Capitanias Hereditárias.** Disponível em: <https://monografias.brasilecola.uol.com.br/historia/as-capitanias-hereditarias.htm>. – Acesso em: 7 de outubro de 2018.

doar terras não cultivadas, explorar todos os recursos naturais, em contrapartida a Coroa ficava com uma parte de tudo que era produzido na forma de imposto. Esse sistema deixou marcas que permanecem até hoje como o coronelismo.

Com o fim do Imperialismo, surge na República Velha a figura dos “coronéis” caracterizados como sendo os Governadores dos Estados dentro de um regime oligárquico. A base do coronelismo era a dependência e a coerção: ao mesmo tempo em que o “coronel” protegia àqueles que se submetiam a ele, defendendo seus interesses frente ao poder maior, ele também exigia desses uma fidelidade indiscutível.⁶

Devido à dificuldade de implantação de capitânias, a Coroa implantou então o sistema de governo geral, que centralizava o poder que era exercido antes pelo donatário das capitânias hereditárias, o detentor desse poder podia nomear livremente quem exerceria as funções públicas:

Tais nomeações tomaram força quando da vinda e instalação da Coroa Portuguesa no Brasil – era preciso que se criassem repartições, tribunais, policiamento, bancos, ou seja, era preciso que se criasse a Administração Pública. E tal organização do governo aumentou ainda mais após a Declaração da Independência, visto que, a partir daquele momento, o Brasil se autogovernaria.⁷

Em 1889 Brasil se torna República, e em 1891 a primeira Constituição Republicana continuava prevendo a livre nomeação para cargos públicos, que deverias estar previsto em lei e ser nomeado pelo respetivo poder.

Em 1934 com a segunda constituição republicana foi a primeira vez que o texto constitucional trouxe a necessidade de se fazer concurso público para acesso ao serviço público, e foi somente com a constituição de 1946 que foi prevista pela primeira vez a possibilidade de livre nomeação em razão da confiança:

Art. 188 - Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica aos cargos de confiança nem aos que a lei declare de livre nomeação e demissão.⁸

Muito embora se tenha notícias de que em 1930 por meio do Decreto 19.398, que trazia a seguinte previsão:

⁶ **O clientelismo e os cargos comissionados: impacto na eficiência da administração pública.** Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14137 . Acesso em: 7 de outubro de 2018

⁷ **O clientelismo e os cargos comissionados: impacto na eficiência da administração pública.** Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14137 . Acesso em: 10 de outubro de 2018

⁸ Legislação Informatizada - **CONSTITUIÇÃO DE 1946** - Publicação Original. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html> . Acesso em 10 de outubro de 2018.

Art. 1º_ O Governo Provisório exercerá discricionariamente em toda a sua plenitude as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo, até que, eleita a Assembleia Constituinte, estabeleça a reorganização constitucional do País. Parágrafo único - Todas as nomeações e demissões de funcionários ou de quaisquer cargos públicos, quer sejam efetivos, interinos ou em comissão, competem exclusivamente ao Chefe do Governo Provisório.⁹

Esse mesmo decreto embora demonstrando uma preocupação com a questão do nepotismo, ao prever:

Art. 11- O Governo Provisório nomeará um interventor federal para cada Estado, salvo para aqueles já organizados, em os quais ficarão os respectivos Presidentes investidos dos poderes aqui mencionados.¹⁰

Ao mesmo tempo, abria brecha para que tais práticas continuassem, ao prever no paragrafo quinto do mesmo artigo 11:

§ 5º - Nenhum Interventor ou Prefeito nomeará parente seu, consanguíneo ou afim até o sexto grau, para cargo público no Estado ou Município, a não ser para cargo de confiança pessoal.¹¹

Em 1967 a emenda constitucional nº 1, trazia a seguinte previsão:

Art. 97 – Os cargos públicos serão acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei. § 2º - Prescindirá de concurso a nomeação para cargos em comissão, declarados em lei, de livre nomeação e exoneração.¹²

A exigência de concurso na prática sofreu um hiato em sua determinação durante o período ditatorial que cerceou garantias de direitos fundamentais, já a livre nomeação continuou a ser prevista nos textos constitucionais que se sucederam, inclusive na constituição atualmente em vigor promulgada em 1988, em seu artigo 37 inciso V citado.

Na evolução legal, em 1998 sobreveio a emenda constitucional nº19, onde inseriu o inciso V ao artigo 37 da constituição de 1988, visando a profissionalização

⁹ Legislação Informatizada - **Decreto nº 19.398, de 11 de Novembro de 1930** - Publicação Original. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19398-11-novembro-1930-517605-publicacaooriginal-1-pe.html> . Acesso em 10 de outubro de 2018.

¹⁰ Legislação Informatizada - **Decreto nº 19.398**, de 11 de Novembro de 1930 - Publicação Original. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19398-11-novembro-1930-517605-publicacaooriginal-1-pe.html> . Acesso em 10 de outubro de 2018.

¹¹ Legislação Informatizada - **Decreto nº 19.398**, de 11 de Novembro de 1930 - Publicação Original. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19398-11-novembro-1930-517605-publicacaooriginal-1-pe.html> . Acesso em 10 de outubro de 2018.

¹² **Emenda Constitucional nº1 de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 11 de outubro de 2018.

do servidor público, restringindo os cargos em comissão à atribuições de chefia, direção e assessoria.

6.2 O Clientelismo

Para Nunes, Edson, o clientelismo é definido como:

“Um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseados em relações pessoais que repousam em troca generalizada. As unidades clientelistas disputam frequentemente o controle do fluxo de recursos dentro de um determinado território, a participação em redes clientelistas não está codificada em nenhum tipo de regulamento formal, os arranjos hierárquicos no interior das redes estão baseados em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico”. (NUNES, 2003, P.40).¹³

Em síntese é o uso da máquina pública visando beneficiar pessoas determinadas que posteriormente retribuirão essa benesse, seja devolvendo outro benefício ou se valendo de práticas que estão de acordo com os interesses daquele que o nomeou, em regra o compromisso maior do beneficiário é com o titular do poder que o nomeou, acima do compromisso com princípios constitucionais e interesse público.

Essa prática costuma se valer da burla de previsões legais, simulando o cumprimento de requisitos legais amparados pela discricionariedade e previsões legais gerais amplas. Um verdadeiro desvio de poder que visa o interesse de um indivíduo ou grupo acima do interesse público à revelia dos princípios nortes da administração pública.

Tais práticas como visto na evolução histórica do Brasil colônia com as capitanias hereditárias e a contrapartida para com a Coroa, de parte de tudo que era produzido e depois com o governo geral nomeando indivíduos para órgão públicos, era exatamente o que se vê atualmente, uma vez que o beneficiado terá que retribuir a benesse recebida.

Com o intuito de manutenção de poder pelo maior tempo possível esses governantes tomam esses favores como votos de fidelidade com os agentes, criando uma relação de troca mutua, onde o interesse do detentor do poder sendo mantido o

¹³ BAHIA. Luiz Henrique Nunes. **O poder do clientelismo – Raízes e fundamentos da troca política**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

benefício concedido ao indivíduo cliente se manterá, onde ambos trabalharão para que assim se mantenha fazendo crescer o número dessas trocas com o objetivo de que ambos possam garantir o máximo de chances de perpetuar seus próprios interesses a revelia do interesse da coisa pública.

6.3 Dos Cargos em Comissão

Até que fosse previsto constitucionalmente que o acesso ao serviço público se daria por meio de concursos, de forma a garantir a legalidade a impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, o acesso se dava por nomeação discricionária.

Para Hely Lopes Meireles, o concurso é uma forma meritocrática de a administração pública preencher vagas garantindo um processo de seleção isonômico, imparcial e os melhores preparados para a função:

“o concurso é o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, consoante determina o art. 37, II, da CF. Pelo concurso afastam-se, pois, os ineptos e os apaniguados que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder leiloando cargos e empregos públicos”¹⁴ (MEIRELLES, 2007, P.436).

A exigência do concurso vem então como uma forma de controle prévio de atuação do agente político, uma vez que em tese a exigência de concurso garante a impessoalidade filtrando assim a entrada no serviço público daqueles que visam apenas se beneficiar do cargo ocupado, corroborando assim com a moralidade e eficiência.

As exceções legais para funções de direção, chefia e assessoria, reside na necessidade de o titular do poder se rodear de pessoas de sua extrema confiança sob o argumento de que os interesses políticos de funcionários concursados se amparem nas garantias do cargo e assim comandem os interesses políticos, independente de quem esteja no poder. Muito embora o que se vê na prática é justamente o contrário, pois por ter garantias como estabilidade, os funcionários públicos efetivos não se sentem pressionados a ideais políticos de grupos determinados, diferente dos

14 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

comissionados que vinculam-se a quem os nomeou tendo para com este um dever de retribuição.

6.5 Partidos Políticos:

No Brasil devido a suas dimensões continentais e ao grande número de partidos políticos, o agente político no poder costuma ter grandes problemas de governabilidade, o que faz com que grupos de partidos se coliguem para que assim componham maiores bancadas nas Câmaras de Vereadores, Assembleias Legislativas e Congresso Nacional, de forma que assim buscam formar a maior base possível para garantir que o projeto de governo daquele que está no poder possa ser executado.

Para garantir e atrair esse apoio, a nível federal e estadual costumasse distribuir direções de ministérios, secretarias e estatais, essas nomeações garantem o atendimento de diversos interesses, mas o principal é que o maior número possível de apoiadores seja beneficiado, uma vez que essas nomeações se dão livremente e em geral não se exigem formação mínima ou específica dessas pessoas. Já na esfera municipal, principalmente em municípios pequenos, por não existir empresas estatais, nem muitos ministérios, a divisão se dá em entregar secretarias para partidos que formam a base e cria-se cargos comissionados para as mais diversas funções para serem distribuídos entre filiados e apadrinhados, sendo contrapartida de apoio em campanhas.

Ou seja, finalidades avessas aos interesses republicanos, como bem observado pela autora Rita Andréa Rehem Almeida Tourinho:

"é no campo da discricionariedade, porém, onde se verifica, com maior frequência, a prática de atos imorais" (TOURINHO, 2009, P.87).¹⁵

É bem verdade que a generalidade da previsão constitucional em apenas exigir e criação em lei, sem que se exija qualquer qualificação técnica, permite essa distribuição partidária e formação de cabides eleitorais, onde o clientelismo pratico será pago na medida que visam manter-se no cargo o nomeante e nomeado pelo

¹⁵ TOURINHO, Rita Andréa Rehem Almeida. **Discricionariedade administrativa: ação de improbidade & controle principiológico**. 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2009.

maior tempo possível, se valendo do atendimento a interesses próprios e projetos de poder como os já vistos na história recente.

Ferindo de morte princípios basilares da administração pública, uma vez que esses indicados, embora não seja regra, em geral não prosseguirão o interesse público.

6.6 Previsões legais, conceituações e práticas que influem nas livres nomeações e impactam a Administração Pública.

Para compreendermos os impactos derivados das práticas desvirtuadas de loteamento de cargos públicos se aproveitando da brecha legal, necessário se faz conhecer os princípios do direito administrativo, as ações administrativas e judiciais cabíveis, como surgiu e quais os objetivos do modelo de administração adotado pelo Brasil, diante disso passemos a análise conceitual dos princípios do direito administrativo que norteiam a administração pública.

Previsto no artigo 37 da carta constitucional, os princípios expressos estão enumerados em cinco incisos, sendo eles: Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, este último acrescido com a emenda constitucional nº 19 do ano de 1998, na reforma administrativa onde o Brasil adota o gerencialismo como modelo organizacional, bem como as possibilidades legais a disposição dos cidadãos e quais os órgãos competentes para a fiscalização.

Princípio da legalidade representa a subordinação do poder público à previsão legal, impondo o dever de atuar sempre conforme a lei, como leciona Hely Lopes Meirelles:

“A legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”¹⁶.

Já o princípio da impessoalidade pressupõe que a administração pública agirá sem fazer distinções ou preferências por pessoas, devendo dar a todos o mesmo tratamento isonômico, para Celso Bandeira de Melo:

¹⁶ MIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

“Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideologias não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie”.¹⁷

Ou seja, que a administração agirá para atender os interesses públicos.

O Princípio da moralidade que deriva da palavra moral, tem origem no latim, que significa costumes, relacionado a noção de justiça e agir para com o outro, conceito de certo e errado, noções comuns de se ver hoje em dia, onde muitas vezes leis e ações obedecem as formas mas não são morais, como veremos adiante na forma de proposta de intervenção de moralizar a livre nomeação de cargos, onde embora a lei permita se percebe excessos que visam objetivos desviados do interesse coletivo a ser perseguido pela administração pública, nesse sentido ensina Hely Lopes Meirelles:

“O agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o Honesto do Desonesto. E ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo do injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto”.¹⁸

O Princípio da publicidade visa dar publicidade e transparência aos atos públicos, esse princípio ganhou o amparo legal da lei número 12.527 de 2011, que garante o direito do cidadão de acessar informações que devem ser públicas e acessíveis a todos os cidadãos, como ensina Hely Lopes Meirelles:

“A publicidade, como princípio da administração pública, abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes”.¹⁹

Por fim, dos princípios expressos no artigo 37 da constituição está o princípio da eficiência, inserido por meio da emenda constitucional nº19 no ano de 1998, é um

17 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2009.

18 MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, São Paulo, Ed. Medeiros, 2012.

19 MIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

instrumento para a exigência de qualidade dos serviços públicos prestados pelo estado, para a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“o princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público”.²⁰

Ou seja, consagra a profissionalização do funcionalismo público, se exigindo, qualidade e metas em seus serviços, introduzindo conceitos da administração privada na administração pública.

Este princípio é outro fundamento do presente trabalho, uma vez que a livre nomeação é exceção à regra, não se atentar para a profissionalização da administração pública ao nomear um correligionário político para um cargo técnico com o único fim de obter em contra partida apoio político ou algum tipo de retribuição como contra prestação de algum favor que geralmente não tem nenhum objetivo público ou interesse coletivo.

6.7 O Gerencialismo

O Brasil caminha para a implantação do modelo de administração gerencial, tentando deixar o modelo burocrático caracterizado por sua morosidade, o modelo gerencial visa introduzir qualidade, produtividade, resultados, responsabilidade de funcionários, para se alcançar esses objetivos passa-se pela observância dos princípios constitucionais, valorização de formação técnica de modo a visar o interesse coletivo, objetivo máximo da administração pública.

Por meio de indicadores de desempenho, controle de resultados, descentralização administrativa, uso racional de recursos, flexibilização de processos, gestão de qualidade, satisfação do cliente/usuário, melhorias contínuas, participação de servidores na tomada de decisão, terceirização de atividades de apoio, reestruturação da máquina pública e enxugamento de pessoal, o gerencialismo pressupõe e exige dos servidores qualificação, e é exatamente nesse ponto que o

20 PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

presente trabalho tentará contribuir com a administração pública municipal, mais especificamente no município de Bombinhas.

6.8 COMPETENCIA PARA FISCALIZAÇÃO E AÇÕES POSSIVEIS

Quando o assunto é admissão livre de pessoal pela administração pública, na exceção da previsão legal, ou seja, nomeação livre de cargos em comissão sem que o nomeado tenha que passar por processos de seleção isonômicos, como prevê a Constituição da República, alguns órgãos detém competência para tal, embora não se trate de competência exclusiva.

Em regra os órgãos responsáveis são os Tribunais de contas, que é órgão auxiliar, existem para auxiliar as casas legislativas a fiscalizar o executivo, e também elabora pareceres que visam auxiliar o executivo a cumprir as previsões legais; Além do tribunal de contas há também o Ministério Público, órgão para o qual a constituição destinou um capítulo para regular suas atuações e competências, dentre elas as que mais nos importam aqui são os seguintes incisos do artigo 129 da constituição:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

Na competência Ministerial, em relação ao assunto aqui abordado relativo as livres nomeações para o serviço público, o Ministério Público tem se restringido a questionar as atividades desempenhadas pelas pessoas livremente nomeadas. É o caso da ADI 8000341-51.2017.8.24.0000, movida pelo Ministério público de Santa Catarina em face da Prefeitura Municipal de Bombinhas, onde pede a extinção de 69 cargos comissionados cujas atividades são técnicas e burocráticas.

No entanto, a administração municipal, se valendo de seu poder discricionário e amplo apoio na câmara de vereadores, criou dezenas de cargos em comissão (nomeados livremente), mas que deveriam ser preenchidos via concurso público, ao deixar de observar os princípios constitucionais para admissão de pessoal, ao nomear

livremente sem qualquer tipo de seleção ou exigência de formação técnica o administrador deixou de perseguir o interesse público.

Caso semelhante ocorreu com a Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú, onde o Ministério Público estadual interpôs uma ADI, questionando a legalidade de 132 cargos comissionados.

A justiça entendeu que esses cargos eram ilegais, pois deveriam ser preenchidos pela via do concurso público, e que colocar o nome de “diretor, assessor” não tornaria o cargo dispensado da exigência constitucional para admissão de pessoal, pois as atividades eram técnicas e burocráticas. Dessa forma o administrador público se valeu de uma manobra legal para alocar apoiadores na administração pública.

Dessas práticas nocivas, podem nascer ações de improbidade administrativa, a depender do que possa originar dessas livre nomeações, ações civis públicas, onde o agente causador do dano pode responder pessoalmente pelo atos lesivos praticados. O cidadão comum além de poder fazer denúncias aos Tribunais de Contas, para que apure as irregularidades, ao Ministério Públicos e Controladorias, pode se valer também da ação popular, como forma de buscar a moralidade administrativa e questionar judicialmente atos lesivos ao patrimônio público, para tanto se exige três requisitos, condição de eleitor, ilegalidade do ato e lesividade do ato praticado.

Há ainda a iniciativa popular de leis, forma que demanda maior mobilização e esforço, mas que costuma surtir efeitos, uma vez que a opinião pública coage aqueles políticos que mesmo resistindo à aprovações de leis do tipo, por ir de encontro a seus interesses particulares, tendem a não ser contra devido a seu impacto. A constituição elenca os requisitos, para os municípios no artigo 29, inciso XIII: iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado²¹.

Já no nível federal encontra-se no artigo 6, §2º:

“A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do

²¹ **Constituição da Republica**, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm acesso em 19 de novembro de 2018.

eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”²²

Considerando os princípios administrativos que devem ser observados em todas as ações administrativas, e como a livre nomeação ocorre na prática, manchetes como as que seguem abaixo são muito comuns nos veículos de informação: “Cargos de confiança custam R\$ 3,5 bi por mês, aponta TCU; O valor representa 35% de toda a folha de pagamento do funcionalismo público na esfera federal, que é de R\$ 9,6 bilhões mensais”²³.

Em um artigo recente, o Procurador da Fazenda Nacional em São Paulo, Antônio Pires, trouxe dados interessantes sobre o assunto:

“Nos EUA, que tem uma população de 300 milhões de habitantes, há 7.000 cargos em comissão ocupados por particulares sem concurso público;
- no Chile, que tem 17 milhões de habitantes, há 800 cargos em comissão ocupados por particulares sem concurso público;
- na Holanda, que tem 16 milhões de habitantes, há 700 cargos em comissão ocupados por particulares sem concurso público;
- na Inglaterra, que tem uma população de 50 milhões de habitantes, há 500 cargos em comissão ocupados por particulares sem concurso público;
- na França e Alemanha, que têm 65 milhões e 81 milhões de habitantes respectivamente, há apenas 300 cargos em comissão ocupados por particulares sem concurso público.
O Brasil, que tem uma população menor que a os Estados Unidos (198 milhões de habitantes), há 600 mil cargos em comissão ocupados por particulares sem qualquer tipo de concurso público.”²⁴

Essas informações foram corroboradas com as encontradas no Portal da Transparência do Governo Federal:

“De acordo com dados do Portal da Transparência do Governo federal, o executivo conta com cerca 22,5 mil funcionários ocupando cargos comissionados, contra aproximadamente 4 mil nos Estados Unidos, 300 no Reino Unido e 500 na Alemanha e na França”.²⁵

²² **Constituição da Republica**, disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm acesso em 19 de novembro de 2018.

²³ O Globo, **Cargos de confiança custam 35 bi por mês aponta TCU**, disponível em:

<https://oglobo.globo.com/brasil/cargos-de-confianca-custam-35-bi-por-mes-aponta-tcu-19383152> , acesso em 20 de novembro de 2018.

²⁴ **A farra dos cargos em comissão: Brasil cabide**, disponível em:

<https://antoniopires.jusbrasil.com.br/artigos/121940622/a-farra-dos-cargos-em-comissao-brasil-cabide> acessado em 20 de novembro de 2018.

²⁵ **Brasil supera EUA e Alemanha em número de cargos comissionados**, disponível em:

<https://exame.abril.com.br/blog/instituto-millenium/brasil-supera-eua-e-alemanha-em-numero-de-cargos-comissionados/> acesso em: 20 de novembro de 2018.

Essas informações são de Claudio Weber Abramo, diretor da ONG Transparência Brasil, para ele a falta de clareza nas atribuições prejudica a administração pública ao permitir a contratação de pessoal despreparado.

7 METODOLOGIA

Os elementos que irão compor o projeto de lei, foram detectados a partir dos resultados encontrados na revisão de literatura e na pesquisa documental de processos judiciais, projetos de leis, informações constantes em portais de transparência.

Foi feita análise de processos judiciais que questionam a criação de cargos comissionados sem atender aos critérios legais e burlando exigências legais, como a restrição desses cargos às assessorias e chefias, pesquisas comparativas e indicações feitas pelo tribunal de Contas de Santa Catarina, bem como de projetos de leis existentes em outras casas legislativas de outras esferas, que buscam regular essa questão.

O Público alvo do presente trabalho são os departamentos de pessoal dos órgãos executivo e legislativo do município de Bombinhas.

As propostas de prevenção e combate ao clientelismo e observância do gerencialismo, serão encaminhadas a um representante da câmara de vereadores para propositura de elaboração de lei, no moldes da emenda constitucional já aprovada na comissão de constituição e justiça da câmara dos deputados federais.

Por se tratar de propostas interventivas que devem passar por um processo legislativo, não é possível fixar prazos, pois afeta interesses políticos de grupos que tendem a resistir ao combate de práticas que auxiliam e beneficiam seu próprio grupo a se manter no poder, no entanto há ações imediatas das quais o cidadão comum poderá se valer, fazendo indicações a órgão de fiscalização.

PROPOSTA DE LEI QUE VISA EXIGIR FORMAÇÃO TÉCNICA PARA AS LIVRE NOMEAÇÕES NO MUNICÍPIO DE BOMBINHAS.

Seguindo os moldes da proposta de emenda Constituição nº 119 de 2015, proposta essa já aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça, o que se propõe é criação de uma lei onde os ocupantes de função de confiança e de cargos em comissão devem possuir diploma de formação técnica específica para área de nomeação, com o intuito de qualificar as execuções de atividades complexas destinadas a assessoria, direção e chefia. É sabido que há bons profissionais que não possuem formação superior, no entanto, esses são exceções, não podendo por tanto a exceção ser regra, coadunando com as mudanças almejadas pela implementação de um modelo gerencial de gestão pública, esse projeto visa qualificar o serviço público.

Relatório

O Presente projeto visa exigir formação superior ou técnica para o exercício de funções de confiança e cargos em comissão que se destinam a atribuições de chefia, assessoria e direção dos poderes executivo e legislativo.

Para isso será enviado à Câmara de vereadores de Bombinhas um projeto de lei que imponha a exigência de formação técnica na respectiva área de atuação que o comissionado for indicado, afunilando assim intenções que visem simplesmente alocação de correligionários e atendendo assim exigências inerentes ao gerencialismo.

A formação de guardar correlação com a área onde o nomeado atuará, como forma de garantir a busca da Eficiência, princípio almejada previsto no artigo 37 do texto constitucional, inserido pela emenda constitucional número 19 de 1998, que busca implementar um modelo gerencial de gestão pública.

A medida visa garantir que os titulares desses postos tenham formação compatível com o grau de complexidade e responsabilidade de suas atribuições. Ademais, ao exigir melhor formação dessas pessoas em funções chaves de comando, chefia, assessoria e direção, deve contribuir para o aprimoramento das relações hierárquicas no serviço público.

Para que se tenha bons servidores é necessário minimamente que se tenha qualificação profissional mínima.

“Os titulares das funções de confiança e dos cargos em comissão, destinados a atribuições de direção, chefia e assessoramento no âmbito dos poderes executivo e legislativo, deverão possuir formação técnica ou superior em área afim a que for nomeado.”

A finalidade é a eficiência da administração pública por meio da profissionalização, que se daria através da exigência de curso técnico ou superior para ocupar determinados cargos.

Para tanto deve haver correspondência entre as atribuições e os requisitos de ocupação de cargos. As atividades de direção e chefia são equivalentes, e pressupõe algum nível de comando e liderança. O assessoramento, por sua vez, pressupõe um conhecimento técnico especializado, que pode ser adquirido por outros meios de formação de nível superior, técnicos e tecnólogos. De forma a evitar conflitos desproporcionais, há que se ponderar a exigência exclusiva de formação superior, razão pela qual se aceita formação técnica para a ocupação desses cargos de livre nomeação.

7.1 Público Alvo

O público-alvo do presente projeto num primeiro momento será especificamente os legisladores da casa legislativa do município de Bombinhas, embora o assunto, se houver vontade política para implementar o mesmo, deva afetar os departamentos de pessoal tanto do legislativo quanto do executivo municipal, no que se refere a exigências técnicas, de formação e processos isonômicos de seleção e admissão de pessoal para ocupar cargos na administração pública municipal

7.2 Recursos humanos e materiais

Será enviado à Câmara de vereadores do município de Bombinhas, um projeto de lei, cujo objetivo além de moralizar as livre nomeações, busca exigir formação técnica nas livre nomeações de cargos comissionados para o exercício de funções públicas, coadunando com a profissionalização inerente ao gerencialismo.

7.3 Parceiros ou instituições apoiadoras

As instituições que podem colaborar vão desde órgão cuja obrigação original é

a fiscalização e busca do interesse público, como o Ministério Público, à associações diversas, como observatórios sociais, e Câmaras de vereadores à até mesmo cidadãos comuns com interesse em participar da administração pública com fiscalizador.

7.4 Cronograma de execução do projeto

Por se tratar de uma proposta de projeto de lei, onde envolverá interesses políticos, é provável que enfrente resistências de grupos que se beneficiam dos atos que o projeto visa coibir, da mesma forma que a proposta de emenda à constituição, que prevê exigências semelhantes, está parado no Congresso, muito embora tenha passado pela comissão de constituição e justiça.

Por essas razões não é possível fixar datas de prazos para implementação, pois requer como todo projeto de intervenção vontade política, mas mais do que isso ações conjuntas do legislativo e do executivo que ao aderir a essa proposta cortarão da própria carne e abrindo mão de um grande poder de barganha que é a troca de apoio por cargos de indicações livre.

8 RESULTADOS ESPERADOS

Os resultados que se esperam é uma profissionalização da administração pública, refletindo diretamente em melhor qualidade dos serviços prestados, bem como uma diminuição considerável do poder de barganha de agentes políticos que se utilizam da máquina pública para obter vantagens de interesses pessoais sem observar os princípios e objetivos da administração pública.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou evidenciar uma das mazelas do sistema político brasileiro que influi diretamente na administração pública e nos serviços por ela prestados. Quase que uma herança do Brasil colônia, onde as capitânicas hereditárias tomavam conta, passando cargos de geração para geração sem dar qualquer tipo de explicação para a população, o que vivemos hoje embora não tão escancarado, não foge muito daquelas praticas do passado.

Assim evidenciamos como se dá algumas das práticas de distribuição de cargos livremente, sem que esses tenham que atender exigências de formação mínima e conhecimento técnico, sem passar por processos isonômicos de seleção.

Muito embora formalmente o Brasil tenha aderido ao gerencialismo como sistema de administração, buscando a profissionalização dos serviços públicos, o que vivenciamos são diversas formas de burlar as regras legais, para assim atender os mais diversos tipos de interesse.

Tendo em conta a realidade dos fatos, buscamos conhecer como vem acontecendo livre nomeações sem observar as regras, como estas vem sendo tratadas pelos órgão de fiscalização e controle, quais as medidas possíveis de serem tomadas pelo cidadão comum, e por fim propor uma forma que busque frear o desrespeito as regras de admissão de pessoal no serviço público, prezando assim pela exigência de formação técnica mínima para os cargos e forma de seleção que observem a impessoalidade, moralidade e principalmente a eficiência. Profissionalização da administração pública, em sendo rejeitada essa proposta, que deve sim encontrar resistência nas casas legislativas, pois afeta diretamente interesses políticos que não são compatíveis com os objetivos da administração pública, essa proposta só poderá entrar em pauta novamente na próxima legislatura, a exemplo do que acontece com as emendas constitucionais rejeitadas que só podem voltar a ser discutidas no ano seguinte.

REFERÊNCIAS:

As Capitânicas Hereditárias. Disponível em: <https://monografias.brasilecola.uol.com.br/historia/as-capitanias-hereditarias.htm>.

A farra dos cargos em comissão: Brasil cabide, disponível em: <https://antoniopires.jusbrasil.com.br/artigos/121940622/a-farra-dos-cargos-em-comissao-brasil-cabide>

Brasil supera EUA e Alemanha em número de cargos comissionados, disponível em: <https://exame.abril.com.br/blog/instituto-millenium/brasil-supera-eua-e-alemanha-em-nu>

Cargos de Confiança, disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/cargos-de-confianca-custam-35-bi-por-mes-aponta-tcu-19383152>

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 7a ed. Revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Iuris (2001).

CONSTITUIÇÃO DE 1946 – Publicação Original. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html> .

Constituição Federal de 1988. Disponível em: - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm - Acesso em :7 de outubro de 2018.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1, DE 17 DE OUTUBRO DE 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 11 de outubro de 2018.

Legislação Informatizada - Decreto nº 19.398, de 11 de Novembro de 1930 - Publicação Original. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19398-11-novembro-1930-517605-publicacaooriginal-1-pe.html> . Acesso em 10 de outubro de 2018.

MIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEIRELLES. Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo, Ed. Medeiros, 2012.

O clientelismo e os cargos comissionados: impacto na eficiência da administração pública. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?nlink=revista_artigos_leitura&artigo_id=14137

O Globo, disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/cargos-de-confianca-custam-35-bi-por-mes-aponta-tcu-19383152> ,

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2002 mero-de-cargos-comissionados/

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2002

TOURINHO, Rita Andréa Rehem Almeida. Discricionariedade administrativa: ação de improbidade & controle principiológico. 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2009.

PROPOSTA DE LEI QUE VISA EXIGIR FORMAÇÃO TÉCNICA PARA AS LIVRE NOMEAÇÕES.

Seguindo os moldes da proposta de emenda a Constituição nº 119 de 2015, proposta essa já aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça, o que se propõe é criação de uma lei onde os ocupantes de função de confiança e de cargos em comissão devem possuir diploma de formação técnica específica para área de nomeação, com o intuito de qualificar as execuções de atividades complexas destinadas a assessoria, direção e chefia. É sabido que há bons profissionais que não possuem formação superior, no entanto, esses são exceções, não podendo por tanto a exceção ser regra, coadunando com as mudanças almejadas pela implementação de um modelo gerencial de gestão pública, esse projeto visa qualificar o serviço público.

Relatório:

O Presente projeto visa exigir formação superior ou técnica para o exercício de funções de confiança e cargos em comissão que se destinam a atribuições de chefia, assessoria e direção dos poderes executivo e legislativo.

A formação desse guardar correlação com a área onde o nomeado atuará, como forma de garantir a busca da Eficiência, princípio almejada previsto no artigo 37 do texto constitucional, inserido pela emenda constitucional número 19 de 1998, que busca implementar um modelo gerencial de gestão pública.

A medida visa garantir que os titulares desses postos tenham formação compatível com o grau de complexidade e responsabilidade de suas atribuições. Ademais, ao exigir melhor formação dessas pessoas em funções chaves de comando, chefia, assessoria e direção, deve contribuir para o aprimoramento das relações hierárquicas no serviço público.

Para que se tenha bons servidores é necessário minimamente que se tenha qualificação profissional mínima.

“Os titulares das funções de confiança e dos cargos em comissão, destinados a atribuições de direção, chefia e assessoramento no âmbito dos poderes executivo e legislativo, deverão possuir formação técnica ou superior em área afim a que for nomeado.”

A finalidade é a eficiência da administração pública por meio da profissionalização, que se daria através da exigência de curso técnico ou superior para ocupar determinados cargos.

Para tanto deve haver correspondência entre as atribuições e os requisitos de ocupação de cargos. As atividades de direção e chefia são equivalentes, e pressupõe algum nível de comando e liderança. O assessoramento, por sua vez, pressupõe um conhecimento técnico especializado, que pode ser adquirido por outros meios de formação de nível superior, técnicos e tecnólogos. De forma a evitar conflitos desproporcionais, há que se ponderar a exigência exclusiva de formação superior, razão pela qual se aceita formação técnica para a ocupação desses cargos de

