

**JONATAN BRAGA RIBEIRO**

**LIVRE NOMEAÇÕES DE CARGOS COMISSIONADOS: UMA PROPOSTA  
DE INTERVENÇÃO NO MUNICÍPIO DE BOMBINHAS.**

**BOMBINHAS, 2021**

INSTITUTO FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE REFERÊNCIA E FORMAÇÃO EM EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

**JONATAN BRAGA RIBEIRO**

**LIVRE NOMEAÇÕES DE CARGOS COMISSIONADOS: UMA PROPOSTA  
DE INTERVENÇÃO NO MUNICÍPIO DE BOMBINHAS.**

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):  
Me. Érico de Avila Madruga

BOMBINHAS, 2021.

# **LIVRE NOMEAÇÕES DE CARGOS COMISSIONADOS: UMA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO NO MUNICÍPIO DE BOMBINHAS.**

**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.

Bombinhas, xx de xx de 2021.

.....

Professora ..  
Coordenadora do Curso

## **BANCA EXAMINADORA**

.....

Prof.... – Orientador

.....

Profª Nome, Titulação

.....

Prof. Nome, Titulação

BRAGA, Jonatan Ribeiro. Livre Nomeações De Cargos Comissionados: Uma Proposta De Intervenção No Município De Bombinhas. Ano. 2021 f. Trabalho de Conclusão (Especialização Lato Sensu em Gestão pública) – Instituto Federal de Santa Catarina, Bombinhas-SC, 2021.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo propor uma forma alternativa à atual maneira de nomeação dos cargos de confiança no município de Bombinhas, localizado em Santa Catarina. Desta feita, pretende-se evidenciar as indicações políticas de cargos sem exigência de critérios técnicos e, por derradeiro, propõe-se compreender como se dá a distribuição de cargo comissionados livremente por agentes políticos detentores de mandatos eletivos no município. Essa forma de atuação, por vezes caracterizada por “troca de favores”, fere os princípios da administração pública e, assim, pode resultar na alocação desnecessária de pessoas sem capacidade técnica para exercer a função para a qual foram indicadas. Para isso, o presente trabalho analisará brevemente a origem dessa prática, apresentando o contexto histórico e a conseqüente evolução da administração pública e os meios legais de ingresso no serviço público. Além disso, propõe-se demonstrar a evolução e adoção do sistema burocrático e a gradual adesão ao sistema gerencialista. Quanto à Metodologia, registra-se que foi utilizado o Método Indutivo. Para tanto, realizou-se uma pesquisa documental, dando ênfase na leitura de notícias, decisões judiciais e material teórico quanto aos conceitos discutidos no presente trabalho, com propósito de intervenção por meio da propositura de um projeto de lei para aprimoramento da legislação municipal.

**Palavras-chave:** Cargos Comissionados; Gestão pública municipal; Livre Nomeação; Profissionalização.

BRAGA, Jonatan Ribeiro. Livre Nomeações de Cargos Comissionados: Uma Proposta de Intervenção no Município de Bombinhas.

Ano. 2021 f. Trabalho de Conclusão (Especialização Lato Sensu em Gestão pública) – Instituto Federal de Santa Catarina, Bombinhas-SC, 2021.

## **ABSTRACT**

This paper aims to propose an alternative to the current way of appointing positions of trust in the municipality of Bombinhas, located in Santa Catarina. This time, it is intended to highlight the political indications of positions without the requirement of technical criteria and, finally, it is proposed to understand how the distribution of positions freely commissioned by political agents holding elective mandates in the municipality takes place. This form of action, sometimes characterized by “exchange of favors”, violates the principles of public administration and, thus, can result in the unnecessary allocation of people without the technical capacity to perform the function for which they were appointed. For that, this paper will briefly analyze the origin of this practice, presenting the historical context and the consequent evolution of public administration and the legal means of entry into the public service. Furthermore, it is proposed to demonstrate the evolution and adoption of the bureaucratic system and the gradual adherence to the managerial system. As for the Methodology, it is registered that the Inductive Method was used. Therefore, a documental research was carried out, emphasizing the reading of news, court decisions and theoretical material regarding the concepts discussed in this work, with the purpose of intervention through the proposal of a bill to improve municipal legislation.

**Key words:** Public Administration; Commissioned Positions; Public tender; Free Appointment.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. TEM .....	8
3. PROBLEMA .....	9
4. JUSTIFICATIVA.....	9
5. OBJETIVO GERAL E ESPECÍFICOS .....	10
6. REFERENCIAL TÓRICO.....	10
7. METODOLOGIA.....	21
8.RESULTADOS ESPERADOS.....	21
9. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	23
REFERÊNCIAS .....	28
ANEXO I- PROJETO DE LEI Nº XX DE 2021 .....	33

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inc. 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 (BRASIL, 1988).

Na lacuna da ressalva da livre nomeação de cargos em comissão, essas práticas são comuns em alguns setores da administração pública, uma vez que a discricionariedade dos atos encontra previsão na própria Constituição Federal. (SILVA, 2015)

Nesse contexto, tem-se que práticas discricionárias como as supracitadas podem resultar em práticas nepotistas e clientelistas, as quais remontam a colonização desta República, e sobrevivem até os dias atuais, com o resguardo 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 reprovadas, e sobre o assunto, importa destacar que o Supremo Tribunal Federal (STF) já se pronunciou, determinando que a criação de cargos em comissão deve se dar apenas para atribuições de assessoramento, direção e chefia, como determina o texto constitucional. (NEHRER, 2017); (CONJUR, 2016)

Nessa análise, além de evidenciar o que é entendido majoritariamente por alguns tribunais brasileiros, pretende-se identificar sinteticamente, de forma inicial, como se dão essas práticas em outros países e apontar possíveis formas de combater esse aparelhamento da máquina pública.

Para tanto, faz-se necessário uma análise histórica, a fim de compreender de que modo o provimento de cargos públicos ocorre, partindo do período colonial brasileiro, a fim de chegar até o sistema republicano e com isso, verificar as mudanças do modelo burocrático para o modelo Gerencialista.

## 2. TEMA

O tema do presente artigo consiste no estudo de caso para o aprimoramento, no município de Bombinhas, das livres nomeações de cargos comissionados, observados os requisitos legais aplicáveis a esta modalidade de contratação.

### **3. PROBLEMA**

Para fins de delimitação, o presente trabalho pretende propor um projeto de lei para o seguinte problema: a ocorrência de nomeações políticas e sem critérios técnicos para os cargos de confiança no Município de Bombinhas para ocupar cargos técnicos cuja admissão deveria se dar por meio de concurso público, como dispõe a constituição federal.

### **4. JUSTIFICATIVA**

No presente artigo, pretende-se refletir e analisar possíveis meios técnicos e objetivos para as livres nomeações, coadunando com as disposições constitucionais e buscar medidas efetivas, reprimindo a nomeação puramente política e desvirtuada daqueles que não atendem às exigências mínimas para ocupação de cargos que exigem conhecimentos técnicos e/ou experiência profissional na área.

Nesse contexto, salienta-se que para Porfirio (2021), escândalos envolvendo empresas privadas, empresas públicas, partidos políticos, grupos de representação, são recorrentes na mídia, prejudicando diretamente o bom funcionamento da Administração.

Assim, importa mencionar que práticas prejudiciais não se limitam às livres nomeações para cargos chaves, no entanto, para fins de limitação do presente trabalho, este discorrerá sobre medidas judiciais envolvendo nomeações realizadas de forma irregular.

Como objeto de análise da pesquisa em tela, tem-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Ministério Público Estadual de Santa Catarina, nos autos: 8000341-51.2017.8.24.0000, de relatoria do Desembargador Marcus Tulio Sartorato, a qual discute a criação de 69 (sessenta e nove) cargos comissionados na Prefeitura de Bombinhas, sendo estes, cargos técnicos, revestidos de nomenclaturas como por exemplo, assessor e diretor, sem a exigência de seguir o trâmite legal e passar por processos de seleções isonômicos e possuir formação técnica mínima para a área indicada. (TJSC, 2019)

Nesse panorama, destaca-se que o fim de cargos comissionados é uma das 70 (setenta) medidas de combate a corrupção indicadas pela ONG Transparência Internacional, a qual objetiva tornar obrigatório o processo de seleção para esses cargos o que, por consequência, implica em reduzir as influências partidárias na administração

pública, alcançar eficiência na gestão pública e observar os demais princípios constitucionais, de maneira a combater e prevenir práticas clientelistas. (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2021).

Daí a importância de fixar esses parâmetros mínimos, para que se atenda o que já é determinado pelo regramento legal conforme entendimento do STF, bem como os objetivos no trato para com a coisa pública, sem ou com o mínimo de interferências de interesses estranhos aos que a administração pública deve perseguir.

## **5. OBJETIVO GERAL E ESPECÍFICOS**

### **5.1 OBJETIVO GERAL**

O objetivo geral deste trabalho consiste propor um projeto de lei que elenque critérios técnicos objetivos que possam coibir irregularidades decorrentes de casos de livre nomeações de cargos comissionados no município de Bombinhas/SC sem observância de critérios técnicos claros, objetivos e profissionais.

### **5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Para tanto, a fim de desenvolver o objetivo geral, elencou-se como objetivos específicos os seguintes:

a) Apresentar um breve histórico de práticas de distribuição de cargos públicos na administração pública no Brasil;

b) Conceituar o Princípio da Eficiência na Administração Pública, assim como os conceitos Gerencialismo e Clientelismo;

c) Listar as competências para fiscalização de práticas envolvendo a livre nomeação de cargos públicos;

d) Propor um projeto de lei para aprimoramento, que possa servir como alternativa para coibir possíveis abusos na admissão livre de pessoas na administração pública municipal de Bombinhas, com fundamento na exceção constitucional da livre nomeação.

## **6. REFERENCIAL TÓRICO**

### **6.1 BREVE CONTEXTO HISTÓRICO**

Para compreender como ocorrem as livres nomeações para cargos públicos no Brasil, há necessidade de demonstrar uma breve evolução histórica pela qual essa prática passou. Para tanto, importante voltar ao Brasil Colônia e a partir desse período, traçar as linhas de evolução histórica, passando pelo seguinte caminho: Monarquia, República, Sistema Burocrático e, por fim, sistema Gerencialista. Com isso, imprescindível verificar as previsões legais e as práticas culturais adotadas em cada contexto e qual a interferência de cada uma delas.

Nesse linear, importa destacar que desde a colonização do Brasil, verifica-se a existência de práticas clientelistas (CARVALHO, 1997), cujo objetivo consiste no favorecimento pessoal, impulsionado exclusivamente por uma contrapartida do favorecido. Para Neto (2014), situações como as supramencionadas confirmam que essas escolhas não são pautadas por critério de seleção que observe a meritocracia, qualificação ou interesse público, tampouco se observa os princípios basilares da administração pública, os quais, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil, devem ser observados.

Por outro lado, pode-se dizer que, além de não adotar os princípios elencados acima, práticas recorrentes demonstram que o clientelismo no Brasil teve seu início com as capitâneas hereditárias, derivadas da necessidade de a Corte Portuguesa povoar as áreas divididas com a Espanha por meio do tratado de Tordesilhas, conforme Silva, declara, senão veja-se:

As capitâneas 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 capitâneas diziam-se hereditárias porque eram transmissíveis aos herdeiros dos donatários. (SILVA, 2021)

Ou seja, aquele que recebia uma capitania hereditária era a autoridade máxima no seu território, podendo administrá-la da forma que bem entendesse. Assim, essa medida visava, além de administrar as terras, povoá-la, proteger, fundar vilas, e para isso poderiam se valer de “benefícios” concedidos pela Corte, como por exemplo, escravizar índios, cobrar tributos e doar terras não cultivadas, além de 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 por exemplo, o Coronelismo, senão veja-se:

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. (FERREIRA, 2014).

Desta feita, devido à dificuldade de implantação de capitânicas, a Coroa implantou então o sistema de governo geral, que centralizava o poder que era exercido antes pelo donatário das capitânicas hereditárias. Assim, o detentor desse poder podia nomear livremente quem exerceria as funções públicas, veja-se:

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. (FERREIRA, 2014).

Seguindo, em 1889, o Brasil se torna República, e em 1891, a primeira Constituição Republicana continuava prevendo a livre nomeação para cargos públicos, que deveria estar previsto em lei e ser nomeado pelo respectivo poder. (FERREIRA, 2014).

Em 1934, a segunda Constituição Republicana foi pioneira ao dispor sobre a necessidade de fazer concurso para acesso ao serviço público, e foi somente com a Constituição de 1946 que ficou expressa a possibilidade de livre nomeação em razão da confiança. Assim é o que dispõe o artigo 188, em seu parágrafo único da referida Carta, o qual aduz que “o disposto neste artigo não se aplica aos cargos de confiança nem aos que a lei declare de livre nomeação e demissão.” (BRASIL, 1946)

Sendo assim, muito embora se tenha notícias de que em 1930, o Decreto 19.398 trazia previsão de que:

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. (BRASIL, 1930)

Esse mesmo Decreto, embora demonstrando uma preocupação com práticas diversas daquelas previstas em lei, também prevê, por outro lado,

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. (BRASIL, 1930)

Com isso, compreende-se que, ao mesmo tempo, abria possibilidades para que tais práticas permanecessem, ao prever que:

Art. 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. (BRASIL, 1930)

Já 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. (BRASIL, 1969)

Com o exposto, denota-se que 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 anteriormente mencionado. (BRASIL, 1988)

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 da gestão pública, restringindo os cargos em comissão a atribuições de chefia, direção e assessoria. (BRASIL, 1988)

## **6.2 O CLIENTELISMO**

Para Nunes (2003), 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).

Em síntese, trata-se do uso da máquina pública para beneficiar indivíduos determinados 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, supõe-se que o compromisso maior do beneficiário é com o titular do poder que o nomeou, acima do compromisso com princípios constitucionais e interesse público.

### **6.3 O GERENCIALISMO**

O termo Gerencialismo consiste, em síntese, nas reformas governamentais que diversos países realizaram para ultrapassar a burocracia estatal. Isso se faz por meio da disseminação de uma cultura organizacional na administração pública, cujo principal objetivo se refere a implantação de um novo modelo de administração pública, que objetiva, exclusivamente, em conseguir resultados. (SOUZA, 2016)

Assim, pode-se considerar que a maior novidade do sistema Gerencialista- em detrimento do burocrático, refere-se à preocupação que assume com o grau dos resultados, ou seja, a preocupação com a eficácia, e com os impactos gerados para a sociedade – efetividade. Nesse cenário,

para a obtenção de melhores resultados, o gerencialismo toma como referência a ideia de accountability, ou seja, a ideia de que a administração pública deve pautar-se pela responsabilidade social, imputabilidade e obrigatoriedade de prestação de contas à população. Tudo isso se daria por meio de estratégias de mensuração de resultados do serviço prestado, de modo a permitir o cálculo preciso da satisfação dos clientes por intermédio de índices estabelecidos a priori, segundo critérios da Lei de Mercado, tendo como pressuposto um conjunto de metas estabelecidas pelos governantes, segundo critérios tecnocráticos. (SOUZA, 2016)

Com isso, entende da lição de Souza, que o Brasil desde 1998 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 e, para se alcançar esses objetivos, passa-se pela observância dos princípios constitucionais, valorização de formação técnica e experiência profissional de modo a visar o interesse coletivo, objetivo máximo da administração pública.

Por meio de instrumentos gerenciais como, por exemplo, indicadores de desempenho, mapeamento de competências, controle de resultados, descentralização administrativa, uso racional de recursos, flexibilização de processos, gestão de qualidade, verificação da 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 experiência, e é exatamente nesse ponto que o presente trabalho tentará contribuir com a administração pública municipal, mais especificamente, no município de Bombinhas. (SOUZA, 2016)

#### **6.4 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, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, o acesso se dava por nomeação discricionária dos agentes políticos.

Para Hely Lopes Meireles, 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, senão veja-se:

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 (MEIRELLES, 2007, P.436).

Com isso, compreende-se que 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 visa garantir a impessoalidade filtrando assim a entrada no serviço público daqueles que objetivam apenas se beneficiar do cargo ocupado.

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 e também trazer pessoas de fora da administração pública para colaborar e diversificar as visões e

proposições 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.

## **6.5 PREVISÕES LEGAIS, PRINCÍPIOS E PRÁTICAS QUE INFLUENCIAM NAS LIVRES NOMEAÇÕES E IMPACTAM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

Inicialmente, cabe destacar que os princípios da Administração Pública estão contidos no caput do artigo 37 da Carta Constitucional, quais sejam: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, este último acrescido com a emenda constitucional nº 19/1998, na reforma administrativa em que o Brasil passa a adotar o Gerencialismo como modelo organizacional, bem como as possibilidades legais a disposição dos cidadãos. (BRASIL, 1988).

Quanto ao princípio da Legalidade, este representa a subordinação do poder público à previsão legal, impondo o dever de atuar sempre conforme a lei, como leciona Hely Lopes Meirelles, senão veja-se:

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. (MEIRELLES, 2005)

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, tem-se o seguinte:

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. (MELLO, 2009).

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

Em relação ao princípio da Moralidade, resta salientar que deriva da palavra moral, tem origem no latim, que significa costumes, relacionando a noção de justiça e agir para

com o outro. Envolve o conceito de certo e errado, noções comuns de se ver hoje em dia, em que muitas leis e ações obedecem as formas mas não são morais, como será abordado adiante na forma de proposta de intervenção de moralizar a livre nomeação de cargos, em que, embora a lei permita, percebe-se excessos que visam objetivos desviados do interesse coletivo a ser perseguido pela administração pública (MEIRELLES, 2012).

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. (MEIRELLES, 2012).

Seguindo, o princípio da Publicidade visa dar publicidade e transparência aos atos públicos. Esse princípio ganhou o amparo legal da Lei nº 12.527/2011, 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. (MEIRELLES, 2005)

Por fim, dos princípios expressos no artigo 37 da Constituição está o princípio da Eficiência, inserido por meio da Emenda Constitucional nº19/1998. Este princípio se trata de um instrumento para a exigência de qualidade dos serviços públicos prestados pelo estado. Para Di Pietro (2002):

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. (DI PIETRO, 2002).

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

## **6.6 COMPETÊNCIA PARA FISCALIZAÇÃO E AÇÕES POSSÍVEIS**

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 detêm competência para tal fiscalização, embora não se trate de competência exclusiva.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) consagrou, de forma inequívoca, o princípio do concurso público como regra geral para admissão de servidores efetivos, no âmbito municipal, estadual e federal, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão. A propósito, dispõe o art. 37, II e V, da Carta Constitucional:

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: I - [...]; 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. 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 assessoramento; [...] (BRASIL, 1988)

Em regra, os órgãos responsáveis são os Tribunais de contas, que é órgão auxiliar do Poder Legislativo e existem para auxiliar as casas legislativas a fiscalizar o executivo, e também elabora pareceres que visam auxiliar o executivo a cumprir as previsões legais, conforme dispõe o artigo 31 da Constituição Federal onde trata da organização do Estado:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente, sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei. § 4º É vedada a criação de tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais. (BRASIL, 1988)

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, conforme segue:

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; (BRASIL, 1988)

Na competência ministerial, em relação ao assunto aqui abordado relativo às livres nomeações para o serviço público, o Ministério Público tem se restringido a questionar as atividades desempenhadas pelas pessoas livremente nomeadas, conforme se verifica por meio da ADI 8000341-51.2017.8.24.0000, movida pelo Ministério público de Santa Catarina em face da Prefeitura Municipal de Bombinhas, em que requer a extinção de 69 cargos comissionados cujas atividades são técnicas e burocráticas. (TJSC, 2019).

Caso semelhante ocorreu com a Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú/SC, como veiculado em reportagem de 2018, de título: “Prefeito de Balneário Camboriú exonera 132 comissionados por ordem da Justiça”, onde o Ministério Público estadual interpôs uma ADI, questionando a legalidade de 132 cargos comissionados. (SAPUTZ, 2018)

O Poder Judiciário, nesses casos, 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 a burocráticas. Dessa forma, o administrador público se valeu de uma manobra legal para alocar apoiadores na administração pública.

Para melhor demonstração, colaciona-se a ementa dos autos acima mencionados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL QUE CRIA CARGOS COMISSIONADOS SEM QUALQUER ATRIBUIÇÃO DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO. PRELIMINAR DE VIOLAÇÃO DOS PODERES. MATÉRIA QUE SE

CONFUNDE COM O MÉRITO. VIOLAÇÃO AO ART. 21, I, E IV, DA CARTA ESTADUAL. VÍCIO MATERIAL PLENAMENTE VERIFICADO. INCONSTITUCIONALIDADE DE PARTE DO ANEXO I DA LEI COMPLEMENTAR N. 262 DO MUNICÍPIO DE BOMBINHAS INCONTESTE. PRAZO DE SEIS MESES A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO PARA QUE A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE TENHA EFEITOS. PEDIDO JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE. De acordo com a exegese do art. 37, II e V, da CRFB/88, reproduzido pelo art. 21, I e IV, da Constituição Estadual, os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. (TJ-SC - ADI: 80003415120178240000 Capital 8000341-51.2017.8.24.0000, Relator: Marcus Tulio Sartorato, Data de Julgamento: 03/07/2019, Órgão Especial)

Com isso, denota-se que 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 pelos atos lesivos praticados. Resta salientar que 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. (CONJUR, 2017)

Ainda, importa destacar que qualquer cidadão poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade, nos termos da Lei nº 8.429/1992. Para tanto, exige-se três requisitos, sendo eles: condição de eleitor, ilegalidade do ato e lesividade do ato praticado. (CONJUR, 2017)

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 a 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, qual seja: iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, por meio de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado. (BRASIL, 1988)

Já no nível Federal, encontra-se no artigo 6º, §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 eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não

menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (BRASIL, 1988)

Desta feita, 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”. (SOUTO, 2016)

Em um artigo recente, o Procurador da Fazenda Nacional em São Paulo, Antônio Pires, trouxe dados 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. (PIRES, 2012)

Essas informações corroboram com as que foram encontradas no Portal da Transparência do Governo Federal, conforme verifica-se:

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”. (vezes, são despreparados para o desenvolvimento de atividades técnicas e específicas. (GARSCHAGEN, 2013)

Destaca-se que os dados acima demonstrados são de origem de Claudio Weber Abramo, diretor da ONG Transparência Brasil. Para ele, conforme se verifica na entrevista supramencionada, a falta de clareza nas atribuições prejudica a administração pública ao permitir a contratação de indivíduos que, por vezes, são despreparados para o desenvolvimento de atividades técnicas e específicas. (GARSCHAGEN, 2013)

## **7. METODOLOGIA**

Quanto à Metodologia empregada, registra-se que foi utilizado o Método Indutivo. (PASOLD, 2018)

Para tanto, realizou-se uma pesquisa documental, dando ênfase na leitura de notícias, decisões judiciais e material teórico quanto aos conceitos discutidos no presente trabalho, com propósito de intervenção por meio da propositura de um projeto de lei para aprimoramento da legislação municipal.

### **PROPOSTA DE INTERVENÇÃO**

Como proposta de intervenção, elaborou-se um Projeto de Lei conforme Anexo I, que estabelece os critérios gerais a serem adotados para a ocupação dos cargos em comissão, funções gratificadas e assemelhados na administração pública dos poderes municipais.

#### **7.1 Público Alvo**

O público-alvo do presente projeto num primeiro momento será especificamente o Poder Executivo e Legislativo do município de Bombinhas.

#### **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 livres nomeações, busca exigir formação técnica nas livre nomeações de cargos comissionados para o exercício de funções públicas, coadunando com a profissionalização inerente ao gerencialismo.

Para tanto, entende-se como necessário listar os cargos ocupados no município de Bombinhas, para melhor compreensão quanto aos recursos humanos e materiais. Assim, são eles: na Câmara de Vereadores, tem-se o total de 21 (vinte e um) efetivos; 28 (vinte e oito) servidores comissionados e 09 (nove) agentes políticos eleitos. (BOMBINHAS, 2021)

Já na Prefeitura de Bombinhas, tem-se 890 (oitocentos e noventa) servidores efetivos; 210 (duzentos e dez) servidores temporários; 115 (cento e quinze) servidores comissionados; 02 (dois) servidores cedidos; 3 (três) servidores recebidos; 09 (nove)

agentes políticos e 02 (dois) empregados públicos e 29 (vinte e nove) estagiários. Tais informações podem ser consultadas no Portal da Transparência. (BOMBINHAS, 2021)

Nesse sentido, resta salientar que a Ação Direta de Inconstitucionalidade discutida nesta proposta de intervenção, julgou inconstitucionais 69 (sessenta e nove) cargos do município de Bombinhas, por não se tratarem de cargos de chefia, assessoria ou direção, ou então, por terem apenas nomenclatura fictícias. (TJSC, 2019):

Ante o exposto, vota-se no sentido de julgar parcialmente procedentes os pedidos para declarar a inconstitucionalidade do Anexo I da Lei Complementar n. 262/2017, do Município de Bombinhas, no que se refere ao provimento em comissão dos cargos de "Coordenador Procon" (1 cargo), "Controlador Geral" (1 cargo), "Assistente de Controle Interno" (1 cargo), "Assessor de Compras e Licitação" (1 cargo), "Assessor de Projetos Governamentais" (1 cargo), "Assessor de Trânsito" (1 cargo), "Coordenador de Escolinhas - FME" (1 cargo), "Assistente de Apoio Administrativo" (6 cargos), "Assistente de Apoio ao Esporte Comunitário - FME" (1 cargo), "Assistente de Apoio ao Trânsito" (3 cargos), "Assistente de Apoio Escolar" (1 cargo), "Assistente de Serviços Institucionais" (1 cargo), "Coordenador de Fiscalização" (2 cargos), "Coordenador de Serv. Institucionais" (1 cargo), "Diretor" (36 cargos), "Diretor de Apoio de Ensino, Divers. e Gestão Pedag." (1 cargo), "Diretor de Ens., Divers. Inclusão e Gestão Pedagógica" (2 cargos), "Diretor de Fiscalização - FAMAB" (1 cargo), "Diretor de Gestão da Rede Escolar" (1 cargo), "Diretor de Licenciamentos - FAMAB" (1 cargo), "Diretor de Proj. Tec. Educ. e Informação" (1 cargo), "Diretor Financeiro e de Projetos - FMC" (1 cargo), "Gestor de Contas Públicas" (1 cargo), "Motorista Oficial" (1 cargo) e "Superintendente de Projetos Governamentais", e modular os efeitos da decisão a fim de fixar o prazo de seis meses a partir da publicação do acórdão para que a declaração de inconstitucionalidade tenha efeitos.

Como bem exposto no voto do Desembargador Relator Marcus Tulio Sartorato , os cargos acima declarados inconstitucionais tratam-se de funções a ser desempenhadas inerentemente por servidores efetivos admitidos por meio de concurso público, como pode-se aferir ainda de seu voto:

No caso dos autos, quanto aos cargos de "Controlador Geral" e "Assistente do Controle Interno", cujas atribuições seriam assegurar a boa gestão dos recursos públicos e apoiar o controle externo, além de serem atividades tipicamente burocráticas, ao contrário de exigir subordinação ao chefe do executivo, o ocupante do cargo deve dispor de autonomia para exercer suas funções. Nesse sentido, colhe-se do parecer ministerial: Por tais razões afigura-se irrazoável, que um cargo que pretende assegurar a boa gestão dos recursos públicos e fiscalizar os atos da administração relacionados à execução contábil, financeira, operacional e patrimonial seja exercido por um cargo de provimento em comissão, razão pela qual a forma de criação dos cargos de "Controlador Geral" e "Assistente do Controle Interno" afiguram-se inconstitucionais.

Em relação ao cargo de "Coordenador do PROCON", de forma diversa ao que aponta a Procuradoria-Geral do Município, as referidas competências não estão descritas na Lei Complementar n. 146/2011, que dispõe sobre a organização do sistema municipal de defesa do consumidor sem especificar a função de seu coordenador.

Da mesma forma, estão em desacordo com os requisitos para o provimento em comissão os cargos de "Assessor de Compras e Licitação" (encaminhamento de processos administrativos), "Assessor de Projetos Governamentais" (arquiteto ou engenheiro responsável por desenvolver projetos técnicos), "Assessor de Trânsito" (controle do serviço de transporte coletivo), "Coordenador de Escolinhas - FME" (fomenta eventos relacionados às escolas infantis de futebol), "Assistente de Apoio Administrativo" (prestação genérica de suporte burocrático), "Assistente de Apoio ao Esporte Comunitário - FME" (executa atividades gerais referentes ao esporte comunitário), "Assistente de Apoio ao Trânsito" (presta tarefas referentes às atividades de transporte urbano), "Assistente de Apoio Escolar" (confere documentos, separa e encaminha materiais às escolas), "Assistente de Serviços Institucionais" (oferece apoio aos munícipes na regularização de documentos), "Coordenador de Serv. Institucionais" (realiza levantamento das necessidades de reparos preventivos em escolas e na Secretaria da Educação).

A lei prevê, ainda, a criação dos cargos de "Coordenador de Fiscalização" que sequer tem a competência prevista em lei, além de outros cujas nomenclaturas são típicas de direção, chefia ou assessoramento, mas as respectivas atribuições não estão minuciosamente detalhadas (as atribuições dos órgãos ou das divisões nas quais são lotados os servidores não se confundem com as do cargo). Por esse motivo, não há como verificar-se o preenchimento dos pressupostos legais para o provimento em comissão em relação aos cargos de "Diretor de Apoio de Ensino, Divers. e Gestão Pedag.", "Diretor de Ens., Divers. Inclusão e Gestão Pedagógica", "Diretor de Fiscalização - FAMAB", "Diretor de Gestão da Rede Escolar", "Diretor de Licenciamentos - FAMAB", "Diretor de Proj. Tec. Educ. e Informação", "Diretor Financeiro e de Projetos - FMC", "Gestor de Contas Públicas", e "Superintendente de Projetos Governamentais", além de 36 cargos de "Diretor".

Além disso, até mesmo um cargo de "Motorista Oficial", atividade absolutamente técnica, foi previsto para provimento em comissão.

### **7.3 Parceiros ou instituições apoiadoras**

No momento, não há parceiros formais. Poderá haver parcerias com o Ministério Público, assim como com o Tribunal de Contas de Santa Catarina ou a Controladoria.

### **7.4 Cronograma de execução do projeto**

Considerando que trata-se de proposta de projeto de lei não é possível determinar o cronograma de execução do presente projeto, sendo possível tão somente apresentar uma estimativa, haja vista a agenda legislativa se tratar de prerrogativa do presidente da Câmara de Vereadores. Além disso, há que existir um interesse convergente dos operadores

legislativos municipais, de todo modo, o tramite normal de uma proposta após seu protocolo, é de 15 dias nas comissões permanentes, que são: Comissão de legislação, Justiça, e Redação; Comissão de finanças, orçamento, tributação e fiscalização; e Comissão de atividades públicas e privadas, podendo ser reduzido a depender do interesse da maioria dos membros das comissões.

Havendo interesse do Presidente da Câmara legislativa, o projeto é posto em votação em duas sessões com intervalo mínimo de uma semana entre elas, ou caso haja urgência, poderá ser convocada sessão extraordinária para sua votação, podendo então ser votado em segunda sessão na mesma semana.

Após ser votado, é enviado o projeto para sanção do chefe do Executivo, no caso o Prefeito, que terá 15 dias para sanção ou veto. Em caso de veto, havendo interesse da maioria dos vereadores pela aprovação do projeto, poderão estes derrubar o veto executivo.

Considerando o tramite legal acima exposto, regrado pelo regimento interno da Câmara municipal, editado pelo decreto legislativo nº35 de 2001, o prazo médio de aprovação de uma proposta de lei fica em torno de 15 dias, uma vez que a maioria dos projetos tem na sua aprovação interesse do executivo, mas pode chegar a 30 dias de acordo com a devolução do executivo para o legislativo municipal. Estimativa essa baseada nos projetos de leis que vão à votação, em sendo de interesse comum do Legislativo e do Executivo Municipal, interesses esses que estão sujeitos às intempéries do momento político mais oportuno aos acontecimentos locais.

## **8. RESULTADOS ESPERADOS**

Os resultados que se esperam consistem na discussão e aprovação do projeto de lei proposto, visando a profissionalização da administração pública, quanto aos comissionados na cidade de Bombinhas, 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, qual seja, a livre nomeação para cargos de confiança que exigem o mínimo de rigor técnico e que, em especial, necessita ser alcançado por meio de concursos públicos.

Mostrou-se, ao longo do trabalho, que o país vivencia uma herança do Brasil colônia, em que as capitânicas hereditárias tomavam conta, passando cargos de geração para geração sem dar qualquer tipo de explicação para a população, ou seguir qualquer critério técnico e imparcial.

Hoje, verifica-se situações semelhantes, como exemplo, àquela demonstrada no município de Bombinhas, conforme manifestado por meio da referida ADI 80003415120178240000. Assim, percebe-se que embora não seja tão evidente, o cenário acaba não fugindo muito daquelas práticas do passado.

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 e/ou experiência profissional para a respectiva área de indicação, conforme dispõe a Constituição Federal.

Muito embora formalmente o Brasil tenha aderido ao Gerencialismo como sistema de administração, buscando a profissionalização dos serviços públicos, o que se verifica, são diversas formas de burlar as regras legais, como menciona a Ministra Carmem Lucia em decisão emitida na ADI 3233:

Além dos indícios apontados pelo CNJ, de cometimento de fraude ao que decidido pelo STF na ADI 3.233, a leitura das atribuições conferidas aos cargos para os quais se deram as nomeações evidencia burla ao comando constitucional previsto no inciso V do artigo 37 da Constituição, que determina que as funções de confiança e os cargos em comissão no serviço público destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Desta feita, o presente artigo realizou uma breve análise histórica do Brasil, a fim de compreender as mudanças ocorridas desde o período colonial quanto ao modo do provimento de cargos públicos. Além disso, o presente trabalho verificou as mudanças do modelo burocrático para o modelo Gerencialista e, por fim, trouxe a compreensão dos

seguintes questionamentos: a) como esses institutos são afetados pelos contornos que ocorrem atualmente; b) quais os impactos dessas práticas na implementação do sistema gerencial; c) quais são as alternativas possíveis de combatê-las.

Com base no exposto, pode-se compreender que há necessidade de que medidas sejam adotadas para suprimir práticas como a livre nomeação aos cargos que exigem o mínimo de rigor técnico, a fim de que os princípios constitucionais sejam observados e a eficiência seja o norte de tais nomeações.

Para tanto, apresentou-se uma proposta de intervenção, em forma de projeto de lei, visando instituir critérios objetivos e técnicos a serem adotados quando da contratação e ocupação de cargos em comissão em Bombinhas, como forma de limitar a vastidão de possibilidades que o assunto comporta, e assim respeitando as singularidades de cada situação.

Frisa-se que o projeto de lei apresentado objetiva, sobretudo, estabelecer critérios capazes de garantir a eficiência, equidade e maior capacitação à Administração Pública com o objetivo de resultar maior de profissionalizar a gestão e prestar serviços públicos de melhor qualidade para a sociedade.

Como trata-se de um projeto de lei que deve seguir o trâmite legislativo regular, algumas alternativas são possíveis para sua viabilidade, o que será analisado a de maior probabilidade de se concretizar.

Para tanto há os meios normais de propositura, onde um vereador propõe o projeto. Há a possibilidade da iniciativa popular que deve ser subscrita por no mínimo 5% do eleitorado municipal. Por fim, através da utilização de um banco de ideias legislativas, instituído pela lei 1621/2018, que permite aos cidadãos, observados as regras contidas no instituto mencionado, de fazer indicações de lei à câmara de vereadores municipal. Na prática a sugestão de leis a casa legislativa sempre foram permitidas, a no caso em apreço, a lei garante apenas seu trâmite pelas comissões, diferindo da iniciativa popular, que impõe a postura em votação dos projetos de leis por este meio pautados.

## REFERÊNCIAS:

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

BRASIL, Constituição (1946). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 23 de abril de 2021.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

BRASIL, Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 24 de abril de 2021.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. **Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 27 de abril de 2021.

BRASIL. Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930. **Institui o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providencias**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d19398.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19398.htm)>. Acesso em: 26 de abril de 2021.

Cargos comissionados servem só para atividades de chefia, julga STF. **Consultor Jurídico**, 2016. (sem autor) Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-dez-28/cargos-comissionados-servem- apenas-atividades-chefia>>. Acesso em: 26 de abril de 2021.

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

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Scielo**. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581997000200003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581997000200003&script=sci_arttext)>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

Conheça os requisitos essenciais para a proposição de ação popular. **Consultor Jurídico**, 2017. (sem autor). Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-fev-27/conheca-requisitos-essenciais-proposicao-acao-popular>>. Acesso em: 26 de abril de 2021.

GARSCHAGEN, Bruno. **Brasil supera EUA e Alemanha em número de cargos comissionados**. Exame, 2013. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/blog/instituto-millennium/brasil-supera-eua-e-alemanha-em-numero-de-cargos-comissionados/>>. Acesso em: 29 de abril de 2021.

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

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

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

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

NEHER, Clarissa. As raízes da corrupção no Brasil. **DW**, 2017. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/as-ra%C3%ADzes-da-corrup%C3%A7%C3%A3o-no-brasil/a-39098226>>. Acesso em: 24 de abril de 2021.

NETO, Tarcísio Vieira de Carvalho. **O Princípio Da Impessoalidade Nas Decisões Administrativas**. Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito. São Paulo, 2014. Disponível em: <[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01032016-125610/publico/Tese\\_Tarcisio\\_Vieira\\_de\\_Carvalho\\_Neto.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01032016-125610/publico/Tese_Tarcisio_Vieira_de_Carvalho_Neto.pdf)>. Acesso em: 15 de maio de 2021.

O clientelismo e os cargos comissionados: impacto na eficiência da administração pública. **Âmbito Jurídico**, 2014. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=14137](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14137)>. Acesso em: 30 de abril de 2021.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. EMais, 2018.

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

PIRES, Antonio. A farra dos cargos em comissão: Brasil cabide. **Jusbrasil**, 2010. Disponível em: <<https://antoniopires.jusbrasil.com.br/artigos/121940622/a-farra-dos-cargos-em-comissao-brasil-cabide>>. Acesso em: 20 de abril de 2021.

Relação de servidores efetivos. **Município de Bombinhas**, 2021. Disponível em: <[https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-108/con\\_servidoresefetivos.faces](https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-108/con_servidoresefetivos.faces)>. Acesso em: 26 de maio de 2021.

SILVA, Claudimarley Oliveira. **Cargos Públicos de Livre Nomeação e Exoneração: Patrimonialismo e Inconstitucionalidades**. Brasil Escola. Disponível em: <<https://monografias.brasilecola.uol.com.br/direito/cargos-publicos-de-livre-nomeacao-e-exoneracao-patrimonialismo-e-inconstitucionalidades.htm>>. Acesso em: 30 de abril de 2021.

SOUTO, Luiza. **Cargos de confiança custam R\$ 3,5 bi por mês, aponta TCU**, 2016. O Globo. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/cargos-de-confianca-custam-35-bi-por-mes-aponta-tcu-19383152>>. Acesso em: 24 de abril de 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema**, 2018. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=7174097>>. Acesso em: 24 de abril de 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário: RG RE 2074201-70.2016.8.26.0000 SP- SÃO PAULO 2074201-70.2016.8.26.0000**. JusBrasil,

2019. Disponível em: < <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/861474833/repercussao-geral-no-recurso-extraordinario-rg-re-1041210-sp-sao-paulo-2074201-7020168260000/inteiro-teor-861474843?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 13 de maio de 2021.

PORFÍRIO, Francisco. Nepotismo. **Brasil Escola**. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/politica/nepotismo.htm>>. Acesso em: 13 de maio de 2021.

SPAUTZ, Dagmara. **Prefeito de Balneário Camboriú exonera 132 comissionados por ordem da Justiça**. NSCtotal, 2018. Disponível em : <<https://www.nscotal.com.br/colunistas/dagmara-spautz/prefeito-de-balneario-camboriu-exonera-132-comissionados-por-ordem-da>>. Acesso em: 13 de maio de 2021.

SANTA CATARINA, Tribunal de Justiça. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 8000341-51.2017.8.24.0000**. Relator: Desembargador Marcus Tulio Sartorato. DJ: Florianópolis, 3 e julho de 2019. Disponível em: <<https://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/729389057/direta-de-inconstitucionalidade-adi-80003415120178240000-capital-8000341-5120178240000/inteiro-teor-729389086?ref=amp>>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

SILVA, André do Canto. As Capitâneas Hereditárias. **Brasil Escola**. Disponível em: <<https://monografias.brasilecola.uol.com.br/historia/as-capitanias-hereditarias.htm>>. Acesso em: 20 de abril de 2021.

SOUTO, Luiza. Cargos de confiança custam 35 bi por mês, aponta TCU. **O Globo**, 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/cargos-de-confianca-custam-35-bi-por-mes-aponta-tcu-19383152>>. Acesso em: 28 de abril de 2021.

SOUZA, José dos Santos. O que é Gerencialismo? **GTPS**, 2016. Disponível em: <[http://trabalhopoliticaesociedade.blogspot.com/2016/10/o-que-e-gerencialismo.html#:~:text=Como%20express%C3%A3o%20da%20contrarreforma%20burguesa,Unidos%20\(1981%2D1989\).](http://trabalhopoliticaesociedade.blogspot.com/2016/10/o-que-e-gerencialismo.html#:~:text=Como%20express%C3%A3o%20da%20contrarreforma%20burguesa,Unidos%20(1981%2D1989).>)>. Acesso em: 28 de abril de 2021.

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

**Transparência Internacional,** 2020. Disponível em:  
<<https://transparenciainternacional.org.br/home/ipc-2020>>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

## ANEXO I

### PROJETO DE LEI Nº XX DE 2021.

Institui no âmbito municipal, critérios e procedimentos gerais a serem adotados na contratação e ocupação de cargos em comissão, funções gratificadas e assemelhados.

Art. 1 Esta lei estabelece os critérios gerais a serem adotados para a ocupação dos cargos em comissão, funções gratificadas e assemelhados na administração pública dos poderes municipais.

Art. 2 São critérios gerais para a ocupação de cargos comissionados, funções gratificadas e assemelhadas:

I- Idoneidade moral e reputação ilibada, a serem verificadas por meio do histórico pessoal e profissional, contribuições para com a sociedade, registros e históricos existentes em órgãos públicos de educação, segurança e onde mais for pertinente à essas verificações

II- Perfil profissional de no mínimo 2 anos de atuação na área, e ou formação acadêmica compatível com o cargo, isto é, em área de atuação que tenha ligação com sua formação, ou a função para o qual tenha sido indicado; podendo ser estas diretas ou indiretamente ligadas a área de atuação.

III- Inexistência de relação de parentesco entre autoridade nomeante e o ocupante do cargo de provimento em comissão ou função gratificada e o ocupante de cargo de direção, chefia ou assessoramento a quem estiver subordinada;

IV- Inexistência de relação de parentesco entre a pessoa nomeada e a autoridade que exerce ascendência hierárquica ou funcional sobre a autoridade nomeante;

V- Desempenho de funções exclusivamente de direção, chefia ou assessoria;

**Parágrafo único:** Os ocupantes de cargos de direção, chefia ou assessoramento deverão informar prontamente a superveniência da restrição de quem tratam os incisos III e IV do caput, à autoridade nomeante.

Art. 3 Deverão ser disponibilizados meios de transparência para demonstrar o currículo dos ocupantes de cargos em comissão ou função de confiança, a serem verificados por uma comissão formada por representantes internos e externos em igual proporção.

Art. 4 Os ocupantes de cargos de chefia, assessoramento e direção, atenderão, no mínimo a:

I- Possuir experiência mínima de 2 anos em atividades que tenha ligação direta ou indireta à área para qual foi indicado; e

II- Possuir título de especialista, mestre ou doutor em área ligada à função para a qual foi indicado; ou em caso de não possuir formação técnica, ter experiência de no mínimo 5 anos em função correlata ao da área para qual foi indicado.

Art.5 A lei que criar os cargos de livre nomeação (direção, assessoramento e chefia) deve descrever de forma detalhada, clara e objetiva, as funções, atribuições e competências a serem desempenhadas pelos mesmos e os órgãos de atuação, autoridade

a ser assessorada ou departamento, pessoal ou projetos e suas funções a serem dirigidos ou chefiados.

Art.6º Devem ser consideradas competências prévias de ofício pelo nomeante a serem confirmadas pela comissão que emitirá parecer para validar ou não a nomeação:

I- Resultados nos trabalhos relacionados com as atribuições do cargo;

II- Afinidade com a atividade exercida no cargo em comissão ou na função de confiança;

III- Capacidade de gestão e liderança, a serem analisadas com base em histórico retro;

IV- Comprometimento do candidato com as atividades do ente onde desempenhar suas funções, a ser verificado com o atendimento dos requisitos anteriormente citados.

Art. 6 Não cumpridos os requisitos contidos nesta lei para ocupação de cargos comissionados e funções gratificadas e assemelhadas, terão seus ocupantes exonerados imediatamente.

Art. 7 É vedada à nomeação em cargo comissionado Cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, desde que não viole a Constituição Federal.

Art.8 Respeitar o limite do percentual máximo de 10% (dez) por cento, em relação ao total de funcionários efetivos ativos, atendendo assim a proporcionalidade.

Parágrafo único. No mínimo a metade dos cargos em comissão deverá ser preenchida por servidores ocupantes de cargo efetivo do respectivo órgão ou entidade;

Art. 9 Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, observado o seguinte:

I – No primeiro ano após a vigência desta lei, o percentual de cargos em comissão atingirá, no máximo, 20% do total de cargos efetivos do órgão ou entidade;

II – No segundo ano após a vigência desta lei, deverá ser atendido totalmente o percentual previsto nesta lei.

## **JUSTIFICATIVA:**

Tendo como base as orientações de Tribunais de Contas, propostas de leis e Emendas Constitucionais existentes nas casas legislativas que tratam da questão das livres nomeações para cargos comissionados e funções gratificadas, passamos a justificativa do presente projeto de lei:

A livre nomeação para o cargo em comissão tem como consequência o fato de que o escolhido não precisa prestar concurso público para assumir o cargo, sendo selecionado em razão da relação de confiança que possui com a autoridade nomeante.

Sabe-se que em todas as esferas dos Poderes, a Administração Pública deve ser tratada com maior rigor no que tange às nomeações de cargos comissionais, funções gratificadas e dos cargos de chefia, direção e assessoramento, pois, não há regras, critérios e procedimentos para a ocupação desses cargos.

A obrigatoriedade de concurso público para o quadro efetivo e de provimento temporário é um instrumento de efetivação dos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, garantidores do acesso aos cargos públicos aos cidadãos.

Cumprе salientar que, o ocupante de cargo comissionado é, assim como o efetivo, servidor público.

Desta feita, a ocupação de cargos em comissão, sem critérios, sem procedimentos e sem transparência, fragiliza a governança e compromete a gestão pública. A ocupação desses cargos sem qualquer critério – ou, pior ainda, para atender a finalidades exclusivamente políticas, aparelhando o Estado com grupos ideológicos sem a devida capacidade – viola frontalmente os princípios da Administração Pública.

A relação de confiança deve ser estabelecida tanto em face da confiabilidade quanto ao bom desempenho do profissional no exercício do cargo.

Assim, há um arcabouço de princípios indispensáveis para condução da administração e prestação de contas em nossa Constituição Federal, ferramentas de planejamento e controle dos atos administrativos (controles internos, externos).

Salienta-se que os cargos comissionados são estruturas funcionais autônomas que podem ser ocupadas por indivíduo sem vínculo com o órgão. Sua natureza é a confiança e o comprometimento pessoal entre o ocupante do cargo e a administração superior. As funções de confiança, por outro lado, constituem um agregado de atribuições adicionais ao servidor efetivo. A ligação por critérios exclusivamente pessoais também favorece as práticas do nepotismo e favoritismo.

Com isso, o sistema gerencial de administração adotada na Administração Pública brasileira, passou a exigir uma postura mais profissional que conjugue a confiança pessoal aos critérios técnicos necessários. Isto é, o princípio da meritocracia e da eficiência também

devem estar presentes. A escolha de ocupantes de cargos comissionados deveria se pautar pela profissionalização e meritocracia.

Perfis de competências, registrar de forma clara quais as habilidades, conhecimentos, atitudes e competências são necessárias para cada um dos cargos comissionados em relação à sua atividade específica e posição hierárquica.

Por outro lado, situação recorrente na Administração Pública brasileira consiste no desvio de função dos cargos comissionados e funções de confiança. Nesses casos, o cargo é mero título formal.

Portanto, para evitar que cargos comissionados e funções de confiança sejam utilizados sem o devido retorno de um serviço de qualidade para o órgão, a Administração superior deve formalizar os níveis de capacitação, experiência, formação acadêmica ou especialização do cargo ou função, motivo pelo qual se faz necessário a aplicação do projeto de lei em tela.

## Referências Bibliográficas

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 24 de maio de 2021.

LEXML. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990** - Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União – 8112/90. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1990;8112>>. Acesso em: 25 de maio de 2021

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei N° 3769**, de 2019. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137470>>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

SENADO FEDERAL. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 110, DE 2015. **Altera o art. 37 da Constituição Federal, para restringir a quantidade de cargos em comissão na administração pública e estabelecer processo seletivo público**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3481985&ts=1594041778351&disposition=inline>>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

SILVAS, Jonias de O. **Orientações Do Tribunal De Contas Sobre: Contratação de Pessoal na Câmara Municipal**. Disponível em: <<https://unipublicabrasil.com.br/uploads/materiais/56c90062a60e66e912726bc324ce648719012017110407.pdf>>. Acesso em: 24 de maio de 2021.