

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL - REI – UFSJ
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

Daniela Cristina Aparecida Reis
Matrícula 2017200530230

**ESTUDO SOBRE A RELEVÂNCIA DE CRITÉRIOS PARA
INVESTIDURA EM CARGO EM COMISSÃO NA GESTÃO
MUNICIPAL**

São João Del - Rei
2018

DANIELA CRISTINA APARECIDA REIS

**ESTUDO SOBRE A RELEVÂNCIA DE CRITÉRIOS PARA
INVESTIDURA EM CARGO EM COMISSÃO NA GESTÃO
MUNICIPAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal de São João Del-Rei como
parte dos requisitos para obtenção do título de
Especialista em Gestão Pública.

Orientadora: Prof. Dra. Elizete Antunes Teixeira
Nogueira

São João Del - Rei
2018

DANIELA CRISTINA APARECIDA REIS

**ESTUDO SOBRE A RELEVÂNCIA DE CRITÉRIOS PARA
INVESTIDURA EM CARGO EM COMISSÃO NA GESTÃO
MUNICIPAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal de São João Del-Rei como
parte dos requisitos para obtenção do título de
Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em: 26 de outubro de 2018.

Prof. Dra. Elizete Antunes Teixeira Nogueira
(Orientadora)

Prof. Me. Rhuan Jonathan da Silva
(Membro da banca – UFSJ)

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a importância de se adotar critérios para investidura ao cargo de provimento em comissão na esfera municipal. A Constituição Federal do Brasil, no seu artigo 37 determina que os cargos comissionados são de livre nomeação e exoneração e estabelece que as entidades públicas são responsáveis por delinear as condições para investidura do cargo comissionado. Portanto, pretende-se explorar as vantagens de se adotar critérios para admissão, bem como demonstrar que a falta deles torna a administração pública vulnerável a práticas de corrupção, enraizadas na formação política brasileira, marcada por características clientelistas. Entretanto, apesar de, historicamente, os cargos em comissão serem conhecidos por deturparem a idoneidade das políticas públicas, será discutido como a natureza do cargo em comissão pode se tornar um instrumento gerencial potencial ao gestor público. Por ser um assunto relativamente pouco abordado, foram analisadas iniciativas em todas as esferas da administração pública, por meio da pesquisa documental, com o objetivo de propor práticas passíveis de serem implementadas no âmbito municipal.

Palavras chave: Cargo em comissão; critérios e administração pública.

ABSTRACT

The objective of this dissertation is to analyze the importance to adopt criteria for investiture of proviment the commissioned position in the municipal sphere. The Federal Constitution of Brazil, in its article 37, determines that the positions commissioned are of free appointment and exoneration and establishes that the public entities are responsible for outlining the conditions for investiture of the commissioned position. Therefore, it was intended to explore the advantages of adopting criteria for admission, as well as to demonstrate that the lack of them makes the public administration vulnerable corruption practices, engrained in the formation of Brazilian politics, marked by clientelistic characteristics. However, although historically commission positions are known to misrepresent the suitability of public policy, it will be discussed how the nature of the commission position can become a potential managerial tool to the public manager. Since it is a subject relatively little approached, initiatives were analyzed in all spheres of public administration, hereby documentary research, with the objective of proposing practices that could be implemented at the municipal ambit.

Key words: Commission position, criteria and public administration.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
1.1 Objetivo geral.....	8
1.2 Específicos	8
2 REFERENCIAL TEÓRICO	9
2.1 Contextualização.....	9
2.2 Admissão e exoneração de cargo público	10
2.3 Livre nomeação e exoneração frente ao interesse público.....	11
2.4 Papel e função estratégica do cargo em comissão.....	13
2.5 Critérios para cargo gerenciais	15
3 ABORDAGEM METODOLOGIA.....	18
3.1 Pesquisa bibliográfica.....	18
4. DEMONSTRAÇÃO DOS RESULTADOS.....	20
4.1. Cargos de provimento em comissão do município de São José do Rio Preto	20
4.2. Descrição, análise e requisitos para cargos	22
4.3. Consequências da falta de critérios para investidura em cargo em comissão	25
4.4 Falta de limitação compromete o erário público	26
4.5 A importância do estabelecimento de critérios para a nomeação de cargos em comissão	29
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	31
ANEXO I.....	36

1 INTRODUÇÃO

A investidura ao emprego público se dá por meio de aprovação em concursos públicos e também àqueles que preencham requisitos estabelecidos em lei a fim de que a nomeação dos servidores públicos atenda aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de, garantir que o servidor tenha capacidade para exercer sua função. Entretanto, de acordo com a Constituição Federal de 1988, artigo 37 inciso II, para nomeação de cargos em comissão não existe os mesmos critérios como os de provimento de cargos efetivos. Estes cargos são ocupados por tempo determinado por servidores ou não pertencentes ao quadro efetivo da administração pública. No caso de não servidores a nomeação não exige a aprovação em concurso ou processo seletivo públicos, podendo ser exonerado de livre deliberação do chefe do poder executivo.

Tendo em vista que a forma de nomeação, estabelecida em lei, não demanda de nenhum critério para admissão dos mesmos, fica sob a responsabilidade da autoridade pública determinar quais características profissionais são necessárias para a execução das atribuições prevista para cada cargo em comissão a ser ocupado.

Sabendo-se que os cargos em comissão são destinados as atribuições do alto nível da Administração Pública como direção, chefia e assessoramento e que estas são funções gerenciais estratégicas com reflexo direto na eficiência do serviço público torna-se questionável a não exigência de qualificação técnica para nomeação de cargos em comissão para atuar em cargos estratégicos no âmbito da gestão pública.

Desta forma, torna-se uma prática legal, mas nem sempre moral, pois a nomeação de pessoas externas ao quadro de servidores da Administração Pública sem nível técnico para exercer funções gerencias, atuam muitas vezes em atividades não compatíveis com as de direção e assessoramento cujo propósito, muitas vezes, é somente o da remuneração.

Na Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto, o quadro de pessoal é composto por 5869 pessoas¹ e, destas, 201 ocupam cargos em comissão, tanto servidores quanto indivíduos não pertencentes ao quadro efetivo do município. Estas contratações geram ao município um custo anual de R\$ 11,5 milhões, considerando apenas a remuneração, sem estimar os custos adicionais trabalhistas, tal como previdência. Em se tratando de custo relevante ao erário

¹ Fonte: Dados referentes a folha de pagamento de março/2018 divulgados no portal de transparência do município

público torna-se discutível a despesa frente aos resultados obtidos por aqueles que ocupam estes cargos.

Os cargos de alto nível existentes nas organizações, de qualquer natureza, sejam públicos ou privados, exigem daqueles que o ocupam dispor de competências inerentes a realização das atividades relacionadas à função ocupada. Para tanto, o Ministério Público dispõe da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), ou seja, um documento que regulamenta as ocupações no mercado de trabalho brasileiro no qual é descrito de forma detalhada as atividades econômicas e profissionais de cada ocupação. Para os cargos de dirigentes do serviço público municipal (chefes de gabinete, assessores, diretores, etc), as competências pessoais necessárias, dentre outras, são: i) demonstrar liderança; ii) demonstrar capacidade de tomar decisões; iii) demonstrar capacidade de trabalho sob pressão; e, iv) demonstrar visão sistêmica e além disso, é indicado que, para exercer estes cargos usualmente é exigido escolaridade de nível superior.

Portanto, pretende-se com este estudo avaliar a importância de critérios para a nomeação de cargos em comissão na esfera municipal e analisar as vantagens que uma adoção de critérios impactaria no gerenciamento estratégico de um município sob a responsabilidade de ocupantes deste cargo.

O estudo justifica-se, uma vez que o concurso público não avalia se o candidato tem capacidade gerencial para exercer atividades de liderança ou responsabilidade no exercício futuro das atribuições do cargo. Não avalia comprometimento com as organizações públicas ou habilidades gerenciais. Portanto, o concurso público examina tão somente conhecimento e este não é o único quesito para garantia de bons resultados nas instituições públicas, especialmente para cargos de chefia.

Considerando os aspectos constitucionais e da estrutura do setor público, qual é a importância de utilizar critérios para nomeação de cargos em comissão e quais impactos esta prática promove na gestão pública municipal?

Diante do exposto, decorre a hipótese: consoante ao problema levantado é possível minimizar a prática de nomeação de cargos comissionados por interesses pessoais das autoridades públicas, além de elevar o nível de capacidade gerencial dos administradores públicos municipais? Tais reflexos poderiam ser abrangidos por meio da utilização de critérios em conjunto com a legislação vigente alinhados aos objetivos da administração municipal.

1.1 Objetivo geral

O objetivo geral do presente trabalho é debater sobre o estabelecimento de critérios para a nomeação de cargos em comissão e as consequências da utilização deles na administração pública municipal.

1.2 Específicos

- Analisar a evolução dos cargos em comissão no contexto da gestão pública brasileira e as discussões geradas pela forma atual adotada para nomeação de cargos em comissão;
- Avaliar as atuais atribuições do cargo em comissão no âmbito municipal e quais seriam os conhecimentos e as habilidades necessárias para exercer funções de direção e assessorias;
- Delinear a importância da implementação de critérios técnicos para nomeação de cargos em comissão na administração pública dos municípios.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Contextualização

Tradicionalmente, em nosso país, as nomeações para os cargos da cúpula diretiva pública eram realizadas em conformidade com o interesse do nomeante. A formação da nossa política foi baseada, desde o Brasil colônia, em distribuição de cargos diretivos públicos como moeda de troca entre o Estado e àqueles que pudessem oferecer alguma vantagem e até mesmo submissão aos interesses políticos.

Pacheco (2002, p. 1), corrobora com este pensamento ao afirmar que “no Brasil, os cargos de dirigentes públicos são de livre nomeação. Historicamente, o sistema de cargos em comissão no Brasil foi utilizado como mecanismo de acomodação de interesses políticos, marcado ainda por alta rotatividade”.

Bem como, Rodrigues (2012) destaca a política brasileira marcada por relações de trocas entre atores de poder desigual, Estado e representantes políticos, que aumentam os laços entre os envolvidos, criando um vínculo de devoção ímpar. Foram vários fenômenos ocorridos em nossa cultura desde o surgimento do Brasil, como o imperialismo, clientelismo, coronelismo, nepotismo e até mesmo o patrimonialismo. Tais sistemas políticos se fundamentam na premissa de distribuição de cargos públicos em troca de apoio político, independentemente do contexto social.

Em relação ao cargo em comissão, para Bergue (2010, p.326), significa que “...os cargos comissionados são estruturas funcionais autônomas, passíveis de serem ocupadas por indivíduos que não detém vínculo laboral anterior e permanente com o ente ou órgão”.

Há também que se destacar que uma função pública deve ser ocupada por pessoas qualificadas e aptas a exercerem as funções que ocupam, conforme Di Pietro (1999a, p. 465, apud Bergue, 2010, p. 21), “prover um cargo, emprego ou função pública significa ocupá-lo, dotando-o de um agente potencialmente capaz de executar às atividade a ele inerentes”.

Apesar de serem realmente plausível e coerentes as condições de nomeação do cargo comissionado, a inexistência de critérios para contratação de comissionados pode prejudicar a organização pública inchando a máquina pública, conforme Ferreira (2014) a ausência de requisitos fez incentivar a antiga prática clientelista já conhecida no Brasil de outras épocas,

tornando o acesso a cargos públicos sem concurso e sem limitação em termos quantitativos em uma moeda de troca para favores entre os apadrinhados e os dirigentes.

Assim sendo, como afirmado por Rezende (2017) há alguns critérios que são inerentes aos cargos gerenciais que não são aferidos por meio de concurso, mas que devem ser observados para nomeação de indivíduos a cargos comissionados.

2.2 Admissão e exoneração de cargo público

Atualmente, a investidura no cargo público, acessível a todos os brasileiros, é destinada àqueles que atendem aos requisitos estabelecidos em lei, conforme a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37, e deve observar também as disposições previstas em legislação específica. Entretanto, a Carta Magna determina que o provimento e a exoneração dos cargos públicos poderão ser realizados de duas maneiras distintas, sendo:

Cargos Efetivos: Assumidos por indivíduos aprovados em concurso público com direito à estabilidade após aprovação em estágio probatório que tem duração de três anos de exercício. E, quanto a demissão, ocorrerá após sentença judicial transitada em julgado, processo administrativo ou avaliação por desempenho.

Cargos em Comissão: Ocupações destinadas tanto a indivíduos externos quanto pertencentes ao quadro efetivo da administração pública, de livre nomeação e exoneração pelo chefe do executivo cujas escolhas estão fortemente baseadas na confiança.

Para compreender melhor as formas de provimento ao quadro do funcionalismo efetivo público observa-se a definição de Di Pietro (2006, p. 583), “provimento efetivo é o que se faz em cargo público, mediante nomeação por concurso público, assegurando ao servidor, após três anos de exercício, o direito de permanência no cargo, do qual só pode ser destituído por sentença judicial, por processo administrativo”.

Além das definições de forma de investidura, a Carta Constitucional regulamenta a composição da estrutura do alto escalão da Administração Pública formada pelos cargos em comissão e também as funções de confiança, sendo que, os cargos em comissão devem exercer, exclusivamente, as atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Conforme Rodrigues (2012), as funções de confiança têm sua previsão legal instituída pelo artigo 37, inciso V da Constituição Federal de 1988, a qual determina que sejam destinadas aos servidores de carreira (nas condições e percentuais mínimos previstos) e atribuídas apenas às funções de direção, chefia e assessoramento na condição, também, de livre nomeação e exoneração. Isto significa que o servidor público não adquire estabilidade na função nomeada, considerando que a função independe de aprovação prévia em concursos públicos de provas de títulos.

Considerando as características específicas que envolvem a prática da nomeação e exoneração dos cargos comissionados, a premissa da livre escolha possibilita maior rotatividade de titularidades dos cargos de direção, que influenciam diretamente na qualidade do serviço público, como destacado por Dalmolin:

A experiência demonstra que a eficiência do serviço público é afetada por constantes trocas nas titularidades de cargos em comissão, o que demanda tempo com exoneração e novas contratações, ao mesmo tempo em que gera insegurança jurídica, tanto para o titular do cargo, que a qualquer tempo pode perder o emprego, como para o administrador que comumente precisa realizar novas contratações. (DALMOLIN, 2015, p. 86)

Além disso, outra dificuldade decorrente das condições peculiares dos nomeados é que algumas dificuldades enfrentadas pela administração pública remetem às próprias determinações legislativas. Entende-se que a atuação de cargos de alto nível, como as funções de direção, demandam não só qualificação técnica daquele que ocupa a referida função, como também conhecimento das rotinas, peculiaridades e histórico da instituição para que este desempenhe de forma eficiente suas responsabilidades.

2.3 Livre nomeação e exoneração frente ao interesse público

Há muitas discussões quanto a condição de livre nomeação do cargo em comissão ser ou não prejudicial ao funcionamento da Administração Pública. Rezende (2017), por exemplo, entende que é equivocado o pensamento que a escolha de ‘apadrinhados políticos’ de fora dos quadros da Administração Pública proporciona maiores condições para a prática de ilícitos no exercício do cargo, pois em escândalos de corrupção políticas recentes, como o da Petrobrás, alguns dos principais envolvidos eram funcionários de carreira da Estatal. Assim como Olivieri ao afirmar que a permissão ao chefe do executivo em formar sua base

política possibilita ao governo melhores condições de criar e implantar políticas públicas, pois:

Ela [escolha para os cargos de livre nomeação] é importante, principalmente, porque afeta diretamente a governabilidade e a governança do sistema político-administrativo brasileiro. A capacidade de o governo manter uma base parlamentar estável e aprovar seus projetos depende, entre outros tipos de “moeda” política, da troca de cargos da estrutura governamental por apoio de parlamentares e de partidos. Porém, essa troca afeta a governança, isto é, a capacidade de o governo formular e implementar políticas públicas, pois estas dependem, em boa parte, da escolha de pessoas capazes de realizar os projetos do governo e que estejam politicamente afinadas com seus objetivos (OLIVIERI, 2007, p. 147)

Não obstante, ainda observa-se que há teóricos que discordam da utilização da livre nomeação e exoneração, relacionam esta ação política como prática do já conhecido clientelismo, fortemente enraizado na cultura brasileira como sendo troca de favores no meio político. D’Avila (2004, apud D’Avila, 2002), conceitua o clientelismo como uma estratégia moderna utilizada pelos atores sociais minimamente organizados e ansiosos em extrair determinados benefícios, classificado como *clientes*, e os mandatários legítimos da gestão de benefícios patrimoniais, materiais ou simbólicas.

Desta maneira, percebe-se que há uma forte linha de pensadores que julgam o poder discricionário de escolha da cúpula diretiva de uma instituição pública pelo chefe do executivo contestado frente aos princípios da igualdade, impessoalidade, moralidade que formam os pilares cuja democracia foi edificada. Esta justificativa se baseia na premissa de que este tipo de poder possibilita o favorecimento de determinados grupos políticos.

A Constituição Federal estabelece diretrizes modernizadoras ao novo padrão da gestão do serviço público em consonância com a evolução dos novos modelos administrativos atualmente praticados, especialmente pelas organizações de iniciativa privada. Contudo, a prática de qualquer ação governamental é fortemente influenciada por muitos outros fatores, inclusive aspectos alheios ao interesse público, tal como governabilidade, alianças políticas, prazos, interesses políticos e até mesmo interesse pessoal.

Isto posto, tem-se que a natureza do cargo em comissão é um instrumento gerencial potencial a disposição da Administração Pública, uma vez que propicia ao gestor oportunidade de agregar especialistas externos ao quadro funcional da organização pública com qualificações, habilidades e competências específicas aos cargos comissionados criados para um bom governo. E, desta forma, a autoridade pública tem a possibilidade de nomear profissionais cujos interesses estejam alinhados a uma relação sólida baseada na confiança

(condição fundamental do cargo em comissão), no comprometimento com a função pública exercida, bem como disposição em desempenhar suas atribuições de forma responsável e produtiva.

Todavia, independentemente das necessidades políticas que permeiam os objetivos da criação dos cargos comissionados, ou mesmo das limitações que legislação vigente impõe à administração, existe uma responsabilidade muito grande que envolve o poder discricionário. O comprometimento com a implementação e resultado das políticas públicas deve superar os interesses políticos ou pessoais, como descrito por Bergue:

De fato, a definição de condições para a investidura em cargos comissionados e funções de confiança, que extrapolem os limites da confiança – o principal fator de identidade dessas posições formais da estrutura organizacional – exige da autoridade competente não somente um significativo grau de desprendimento em relação aos condicionantes políticos relacionais, como um forte compromisso com a dimensão objetiva dos resultados das ações de governo (BERGUE, 2010, p. 330).

Portanto, nota-se que a natureza do cargo comissionado está em permitir que a administração pública possa agregar profissionais que estejam alinhados ao ideais político-administrativos da gestão pública, sem desassociar o conceito de que o cargo pertence a administração e não ao administrador.

2.4 Papel e função estratégica do cargo em comissão

Aos ocupantes de cargos comissionados cumprem exercer exclusivamente funções de direção, chefia e assessoramento, papéis estes de fundamental importância à administração pública, pois são estes agentes públicos os responsáveis por conduzir o governo por meio da criação e implementação de políticas públicas.

Para Bernardi (2010), a escolha dos agentes públicos para ocupar cargos comissionados intervém na eficiência da gestão pública, uma vez que:

[...] a distribuição do cargo público de livre provimento é intrínseca ao sistema político brasileiro, por tratar-se de única categoria de cargo formalmente vinculada à direção pública. Ao mesmo tempo, o exercício da direção pública é uma atribuição afeta a habilidades e competências específicas que diretamente implicam práticas de relacionamento com grupos de interesses, de coordenação das ações, de gestão e, por fim, nas ações e resultados da administração pública. (CÂMARA, 2009, p. 637 apud BERNARDI, 2010, p. 3).

Portanto, é indiscutível por qualquer teórico a relevância do papel que os nomeados desempenham na gestão pública, seja para os favoráveis a condição específica do comissionado ou mesmo aqueles que discordam da arbitrariedade intrínseca condicionada pela legislação vigente, pois, ambos concordam que a atuação dos comissionados influenciam diretamente no serviço público.

Para Rodrigues (2012), é responsabilidade da cúpula diretiva planejar e executar projetos políticos, bem como administrar os recursos financeiros e humanos e acompanhar os serviços pré existentes. E, desta maneira, é indispensável que a sua atuação esteja em consonância com os mais modernos modelos de gestão, que o planejamento de suas atividades siga a padrões de excelência e com isenção, isto é, seu vínculo é com a administração pública e a sociedade, não com o seu padrinho político.

Vale ressaltar que as disposições estabelecidas pela Carta Magna em relação condição da livre nomeação, estão em concordância com o progresso e a modernização dos modelos de gestão, acompanhando a evolução dos padrões de administração. O Conselho Nacional do Ministério Público, por exemplo, entende que “os novos paradigmas da administração pública passaram 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”.

Igualmente entendido por Bergue, ao constatar que:

Apesar de não serem usuais, as descrições de CC' e Funções de Confiança podem representar, sob a perspectiva técnica, um importante avanço na gestão de pessoas no setor público, especialmente no que se refere ao desempenho dos cargos diretivos e de assessoramento (BERGUE, 2010, p. 330)

Entretanto, conforme descrito por Bernardi (2010), embora o tema cargo comissionado remeta às origens da política brasileira, baseadas em escolhas por interesses de prestígio político, ainda sim, apresenta-se como imperiosa importância, tendo em vista que integra dois extremos, “o patrimonialismo – com o que se tem de mais temeroso em termos de orientação para a gestão pública – e a modernidade em termos de gestão de pessoas, na medida em que permite arranjos em busca da flexibilidade e da meritocracia na gestão pública.

E assim, ao constatar que a evolução histórica da política brasileira, com traços clientelistas e patrimonialistas com muitas atuações de nepotismo, contribuiu para a formação do conceito de função do cargo comissionado, podemos afirmar que o exercício desta

atividade está sujeita a desvios de função, como percebido pelo Conselho Nacional do Ministério Público, ao declarar que:

Uma situação recorrente na administração pública brasileira é o desvio de função dos cargos comissionados e funções de confiança. Essa situação ocorre quando o agente realiza atividades diferentes da direção ou assessoramento técnico. Nesses casos, o cargo é mero título formal cujo verdadeiro propósito é a percepção de remuneração, sem a contraprestação do serviço específico exigido. (CNMP, 2017, p. 2)

Nota-se que esta é uma situação decorrente da falta de estabelecimento claro das atribuições e responsabilidades do cargo comissionado e que ocorre comumente nas gestões municipais, estaduais e federais.

2.5 Critérios para cargo gerenciais

A carta magna permite que os critérios para admissão e exoneração dos ocupantes de cargos ou funções gratificadas sejam estabelecidos pelo chefe do poder executivo. Em conformidade com a legislação vigente, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), ressalta que quando a definição de disposições para investidura em funções de confiança ou cargos comissionados que ultrapasse as fronteiras da mera confiança, corrobora um forte compromisso com os objetivos a serem alcançados pelas organizações públicas. E, assim sendo, a escolha do nomeado deve harmonizar critérios discricionários de confiança (entrevista / indicação) e critérios impessoais de qualificação e competência (*curriculum / experiência / formação acadêmica*).

Do mesmo modo, Bergue enfatiza que eficiência, eficácia e efetividade podem ser obtidas pelos órgãos públicos quando na prática de designação houver concordância do elemento confiança às competências gerenciais, ao afirmar que:

A esse componente [confiança], entretanto, impõe-se adicionar a necessidade crescente de competências gerenciais (e técnicas especialmente nas atividades de assessoramento), a fim de que sejam satisfeitas outras dimensões do desempenho das pessoas nas organizações, traduzidas em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade (BERGUE, 2010, p. 330)

É de relativa importância destacar que há diferenças relacionadas aos ocupantes de cargos gerenciais públicos e privados, tais como os objetivos concernentes às naturezas distintas das organizações, os ambientes nos quais serão desempenhadas as responsabilidades de cada gestor, bem como as competências exigidas para ocupantes de cargos gerenciais públicos em relação aos pertencentes ao quadro de organizações de iniciativa privada.

Posto isto, pode-se também entender que há muito mais dificuldade em balizar a qualificação a ser exigida para as funções estratégicas no serviço público, como evidenciado por Pacheco:

Tais competências são mais complexas do que as requeridas para um executivo do setor privado. No setor público, a gama de atores envolvidos é muito maior; os interesses são difusos e muitas vezes contraditórios, tendo que ser balanceados à luz do interesse público – outra noção complexa e difusa; o ambiente é essencialmente autorizativo, o que faz com que o dirigente tenha sempre que construir consensos em torno de suas propostas; os sistemas e as regras são rígidos e uniformes; os resultados são mais difíceis de mensurar, o que torna difícil o monitoramento do desempenho, etc. (PACHECO, 2002, p.16)

Outra dificuldade comum a Administração Pública se refere à má utilização do poder público, assim como o aproveitamento desta autoridade para benefícios que não sejam compatíveis com o interesse público, comumente observadas no meio político. Rodrigues (2012, p. 9) salienta que "a corrupção dos agentes públicos é a principal responsável pelas crises constitucionais, seja por mau uso do erário público, seja por propina, ou mesmo por desvio de finalidade para atingir interesses pessoais".

Os impactos ocasionados pelo desempenho dos agentes públicos ocupantes de cargos comissionados, além de outros aspectos, têm relação com os critérios estabelecidos para sua designação. O Conselho Nacional do Ministério Público entende que existem dinâmicas complexas de interesses, remuneração e poder geradas pelos critérios de comprometimento e confiança, bem como, os critérios exclusivamente pessoais, de igual modo favorecem as práticas de nepotismo e favoritismo.

Em contrapartida, Pinto indica que a falta de critérios técnicos que selecione indivíduos capacitados para ocupar cargos comissionados pode provocar muitos prejuízos à Administração pública, pois:

Os prejuízos causados à administração são muitos, frutos do despreparo dos comissionados para o exercício das funções, a falta de compromisso com resultados, a desídia, o uso do cargo para a realização de manobras políticas e outras irregularidades, com o cometimento ou participação de atos de improbidade. Assim, diante da malversação do erário, toda a sociedade tem seus direitos atingidos, verbas destinadas à saúde, à educação, à segurança pública, para as quais até o mais humilde dos cidadãos contribuiu, são desviadas para financiar milhares de cargos comissionados dispensáveis. (PINTO, 2009, p. 7)

Já Olivieri argumenta que nomeações baseadas apenas em critérios técnicos não são suficientes para caracterizar uma boa administração, tendo em vista que:

O peso do critério técnico é importante, mas não basta para caracterizar seu insulamento. A nomeação baseada em critérios pessoais não é apenas uma forma de agraciar amigos ou recompensar correligionários, nem a nomeação com base em critérios técnicos significa a eliminação da influência da política na burocracia; ambos são instrumentos que permitem aos políticos transmitir à burocracia as prioridades e a agenda do governo (OLIVIERI, 2007, p. 153)

Observa-se então que os critérios para admissão e exoneração dos cargos de provimento em comissão não devem ser estabelecidos tão somente pelas qualificações técnicas, mas também atentar-se aos ideais políticos bem como características e habilidades administrativas do indivíduo.

3 ABORDAGEM METODOLOGIA

3.1 Pesquisa bibliográfica

Para desenvolver esse estudo realizou-se, primeiramente, uma pesquisa bibliográfica. Segundo Lakatos e Marconi (2010) esse tipo de pesquisa “abrange toda a bibliografia já tornada pública em relação ao tema estudado, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc.” em seguida, realiza-se a leitura exploratória do material selecionado.

Segundo Gil:

Esta é uma leitura do material bibliográfico que tem por objetivo verificar em que medida a obra consultada interessa à pesquisa. Após a leitura exploratória, procede-se para sua seleção, ou seja, à determinação do material que de fato interessa a pesquisa[...] A leitura seletiva é mais profunda que a exploratória, todavia, não é definitiva. (GIL, 2010, p. 59)

Portanto, para elaboração deste trabalho, foram consultados livros referentes a Administração Pública, bem como artigos científicos, teses e dissertações que versavam sobre a natureza da investidura ao cargo comissionado e suas repercussões na Administração Pública, assim como relatos de práticas da inclusão de critérios para nomeação de cargos em comissão.

A pesquisa caracterizou-se como descritiva, segundo Gil (2008), essa tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados.

Dentre as pesquisas descritivas, em Gil (2008), tem as que propõem estudar o nível de atendimento dos órgãos públicos de uma comunidade ou ainda pesquisas que visam descobrir associações entre variáveis. Nesse sentido, o estudo propõe analisar e descrever os fatos e fenômenos relacionados com a contratação de cargos comissionados por municípios.

E documental, haja vista que foram complementados os estudos por documentos. De acordo com Gil (2008) documentos não são apenas os escritos utilizados para esclarecer determinada coisa, mas qualquer objeto que possa contribuir para a investigação de determinado fato ou fenômeno. Dentre os registros institucionais escritos têm-se os projetos de lei, regulamentos de organizações governamentais, atas, sentenças judiciais, documentos registrados em cartórios.

A pesquisa documental trilha os mesmos caminhos da pesquisa bibliográfica, não sendo fácil por vezes distingui-las. A pesquisa bibliográfica utiliza fontes constituídas por material já elaborado, constituído basicamente por livros e artigos científicos localizados em bibliotecas. A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc. (FONSECA, 2002).

Assim sendo, para produção deste trabalho foram consultados a legislação vigente, leis de criação dos cargos comissionados no município de São José do Rio Preto/SP, documentos públicos cujo teor consistia em relatos sobre a análise das condições da nomeação e exoneração dos cargos comissionados em municípios do estado do Rio de Janeiro fornecidos pelo Tribunal de Contas do Rio de Janeiro.

4. DEMONSTRAÇÃO DOS RESULTADOS

4.1. Cargos de provimento em comissão do município de São José do Rio Preto

A estrutura organizacional da Administração Pública do município de São José do Rio Preto, estado de São Paulo, bem como a criação de cargos de provimento em comissão e funções de confiança gratificada da Administração Direta, foi instituída por meio da Lei Complementar 346 em 18 de agosto de 2011.

No capítulo IV da referida lei complementar é descrito a criação de duzentos e um² cargos comissionados da administração direta. Os cargos comissionados são classificados em três categorias distintas indicados por siglas específicas, sendo os cargos de natureza especial (NE), cargos de direção e chefia (CD) e cargos de assessoramento (CA). É reservado também, conforme exigência do inciso V, artigo 37 da Constituição Federal³, o percentual mínimo de 8% das vagas a serem ocupadas por servidores efetivos do quadro funcional.

Segue abaixo quadro com levantamento dos cargos existentes e número de cargos por categoria, de acordo com a respectiva classificação:

Quadro 1 – Cargos Comissionados e Funções Gratificadas

Categoria	Cargos	Qtde Total
Natureza Especial (NE)	- Chefe de Gabinete do Prefeito - Procurador Geral do Município - Secretário Municipal	21
Cargos de Direção e Chefia (CD)	- Chefe de Coordenadoria - Chefe de Divisão - Chefe de Gabinete de Secretaria - Corregedor - Diretor	116
Cargos de Assessoramento (CA)	- Assessor de Secretaria - Assessor de Cerimonial - Assessor Distrital - Assessor Especial - Subprefeito	64

Fonte: Dados da pesquisa, elaborado pela autora (2018)

Foi realizado um estudo das competências e requisitos mínimos exigidos para investidura aos cargos criados, considerando a natureza, responsabilidade, função desempenhada, e qualificação técnica de acordo com cada ocupação criada pelas Leis complementares 277/2006, 346/2011 e 331/2010, conforme descrição abaixo:

² Fonte: Dados obtidos através da LC 346/2011, LC 363/2012, LC 402/2013, 414/2013, 416/2013, LC 541/2017, LC 537/2017, LC 538/2017, disponível em www.riopreto.sp.leg.br

³ Redação dada pela Emenda Constitucional número 19 de 1998.

Quadro 2 – Competências e Requisitos para cargos de provimento em comissão

CARGO	COMPETÊNCIAS	REQUISITOS
Natureza Especial (NE)	- Chefe do Gabinete do Prefeito: Compete assessorar imediatamente ao Prefeito, coordenar ações e assuntos de natureza parlamentar e promover o atendimento das demandas da sociedade civil.	- Possuir desembaraço e preparo para o desempenho das atividades mencionadas
	- Procurador: Desempenhar as funções de assessoria jurídica ao Prefeito e demais órgãos da Administração Municipal.	
Cargos de Direção e Chefia (CD)	- Chefe de Coordenadoria, Chefe de Divisão, Chefe de Gabinete, Diretor: Compete planejar, coordenar e promover a execução das atividades de sua unidade e dos respectivos níveis hierárquicos subordinados. Propor medidas que visem a racionalização e eficiência dos trabalhos ou serviços afetos à sua unidade, encaminhar ao chefe imediato relatórios gerenciais periódicos.	- Ser pessoalmente qualificado; ou - Tecnicamente habilitado para a área de atuação. - Possuir desembaraço Espírito de liderança. E aos cargos de Diretor e Chefe de Gabinete, é indicado, ainda, possuir preferencialmente nível superior.
	- Corregedor da Guarda Municipal: Apurar infrações disciplinares, promover investigação sobre o comportamento ético e julgar os recursos de comportamento e instaurar sindicâncias administrativas aos servidores lotados na Guarda Municipal. Realizar inspeção e correções nas unidades da Guarda Municipal.	- Reputação ilibada - Experiência compatível com a área de atuação.
Cargos de Assessoramento (CA)	- Assessor de Secretaria e Assessor Especial: Compete auxiliar o titular da pasta no desempenho de suas atribuições e substituição em suas faltas ou impedimentos. Assessorar na articulação com órgãos da Administração e demais autoridades, assim como auxiliar na elaboração e controle das políticas definidas nas respectivas instâncias da administração.	- Possuir preparo ou experiência para o desempenho das atividades; Ao cargo de assessor especial possuir, ainda, preferencialmente nível superior.
	- Assessor Distrital e Subprefeito: Compete planejar, coordenar e promover a execução das políticas, diretrizes e programas fixados pela instância central da administração para respectivas localidades, bem como a indução do desenvolvimento local a partir das vocações regionais e dos interesses manifestos pela população.	- Estar qualificado; - Possuir preparo conhecimentos e preparo pessoal para desempenhar sua função; - Ser versátil para exercer todas atividades relacionadas à área da subprefeitura, tanto lidar com municípios quanto fiscalizar obras.
	- Assessor de cerimonial: Compete organizar o cerimonial para eventos das Secretarias, organizar a recepção das autoridades e dos convidados dos eventos, encaminhar e responder aos convites para participação das autoridades em eventos.	- Experiência; - Desembaraço; e - Conhecimentos compatíveis com a área de atuação.

Fonte: Dados da pesquisa, elaborado pela autora (2018)

4.2. Descrição, análise e requisitos para cargos

As organizações administrativas são constituídas por pessoas, cuja divisão do trabalho, função, atividades a serem desempenhadas e hierarquias são definidas através da estrutura organizacional delineada pela cúpula diretiva da respectiva entidade. No caso da administração pública, esta tem se modernizado elaborando estruturas organizacionais baseadas nos modelos da iniciativa privada, entretanto, diferenciando-se das empresas privadas nos seus objetivos, os quais devem atender o interesse público, e são definidas por legislações próprias de cada organização pública.

E, para elaboração de um modelo de estrutura organizacional é necessário descrever detalhadamente tudo que envolve cada cargo da estrutura, definindo as atribuições, responsabilidades, condições de trabalho, especificações e exigências para se ocupar cada função, ou seja, formalizar o conceito de descrição e análise dos cargos. Tais necessidades apontadas pelo respeitado teórico referência em administração Geral, Chiavenato, ao afirmar que:

A descrição do cargo relacionada, de maneira breve, as tarefas, os deveres e as responsabilidades. Ela é narrativa e expositiva e se preocupa com os aspectos intrínsecos do cargo, isto é, com o seu conteúdo. Feita a descrição, vem a análise de cargos. Esta aborda os aspectos extrínsecos do cargo, isto é, quais são os requisitos que o ocupante deve possuir para desempenhar o cargo (CHIAVENATO, 2014, p. 189)

Para exemplificar o conceito mencionado, analisemos o exemplo descrito abaixo referente ao cargo Médico:

Quadro 3 – Descrição e análise do cargo Médico

QUESITO	DESCRIÇÃO
Título do Cargo	Médico Pediatra
Resumo do cargo	Realizar consultas e atendimentos médicos; tratar pacientes; implementar ações para promoção da saúde; coordenar programas e serviços em saúde, efetuar perícias, auditorias e sindicâncias médicas; elaborar documentos e difundir conhecimentos da área médica. Assessorar nas atividades de ensino, pesquisa e extensão.
Responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicar os conhecimentos de medicina na prevenção, diagnóstico e tratamento das doenças do corpo humano; - Efetuar exames médicos, fazer diagnóstico, prescrever e ministrar tratamento para diversas doenças, perturbações e lesões do organismo humano e aplicar os métodos da medicina preventiva; - Praticar intervenções cirúrgicas para correção e tratamento de lesões, doenças e perturbações do corpo humano.

Continua (...)

(...) Continuação: Quadro 3 – Descrição e análise do cargo Médico

Qualificações	<ul style="list-style-type: none"> - Graduação nível superior em medicina; - Especialização ou residência reconhecida pelo MEC com duração mínima de 2 anos. - Desejável experiência comprovada em carteira de trabalho ou declaração de órgão de no mínimo seis meses na área de especialização.
----------------------	--

Fonte: Dados da pesquisa, elaborado pela autora (2018)

Percebe-se que todos os aspectos que envolvem o cargo, desde as atividades a serem desenvolvidas até as qualificações exigidas para desempenhar suas responsabilidades, são claramente definidos a fim de nortear o ocupante a exercer sua função dentro da organização. Por conseguinte, observa-se que o estabelecimento de qualificações obrigatórias para se ocupar os cargos, é parte integrante e imprescindível à estrutura organizacional da entidade pública, e deve ser exigidas dos candidatos a ocuparem cargos públicos, inclusive comissionados.

Isto posto torna-se evidente que tal formalização é também fundamental para os cargos de provimento em comissão, especialmente por se tratar de funções diretivas, as quais exigem maior capacidade do agente público que o ocupar, e portanto, imperioso que se determine, no mínimo, os níveis de escolaridade para cada cargo.

De acordo com o estudo realizado em relação aos cargos de provimento em comissão na cidade de São José do Rio Preto, estado de São Paulo, pode-se observar que dos treze cargos comissionados existentes apenas três deles (diretor, chefe de gabinete e assessor especial) são especificados a predileção, e não obrigação, por indivíduos que possuam nível superior. Apesar de existir pessoas capacitadas por experiência anterior, ou autodidatas com habilidades natas de liderança, não é pertinente que a administração de uma prefeitura com mais de 5800 servidores que administra uma cidade com mais de 400 mil pessoas seja consignada a uma diretoria com esta formação.

De fato, o nível de escolaridade de um agente público não garante bons resultados, pois há muitos outros fatores envolvidos na qualidade do serviço público que não existem formas de se medir por meio do estabelecimento de requisitos mínimos, pois são habilidades intrínsecas do indivíduo, tais como liderança, capacidade decisória, visão sistêmica, entretanto, o conhecimento formal viabiliza melhores condições de desempenho em qualquer área de trabalho, haja vista a obrigatoriedade, por exemplo, de graduação para o exercício da enfermagem em na área da saúde.

Além disso, os profissionais que ocupam cargos diretivos são remunerados com salários muito superiores aos demais servidores efetivos, conforme pode ser observado no quadro abaixo:

Quadro 4 – Comparativo salário de servidores efetivos e comissionados⁴

CARGO	NATUREZA	REMUNERAÇÃO	NÍVEL DE ESCOLARIDADE EXIGIDO
Assessor de Secretaria	Comissionado	R\$ 8.138,24	Não há exigência
Diretor	Comissionado	R\$ 6.825,61	Preferencialmente Nível Superior
Agente Administrativo	Efetivo	R\$ 2.005,41	Nível Médio completo
Enfermeiro	Efetivo	R\$ 4.707,10	Nível Superior completo

Fonte: Dados da pesquisa, elaborado pela autora (2018)

Comparando as tabelas salariais dos cargos efetivos do município, observa-se que a remuneração destinada aos cargos é proporcional ao nível de escolaridade. Sendo assim, o salário de servidores de nível básico, é inferior aos de servidores ocupantes de nível médio que também é inferior de servidores ocupantes de nível superior, e portanto, é contraditório estabelecer remuneração mais elevada a cargos que não se exigem nenhum nível de escolaridade.

Analisando o cargo de Assessor de Secretaria cujo qual possui competência especificada por meio da LC 346/11 de substituir o titular da pasta da Secretaria, ou seja, na falta do Secretário Municipal oficial, e conseqüentemente passar a governar a pasta: gerenciando os servidores lotados na secretaria, coordenando todos os processos administrativos e políticos relativos à pasta em conformidade com as legislações. Estas são competências descritas pelo Ministério do Trabalho como compatíveis a pessoas que possuam nível de escolaridade superior. E, portanto, verifica-se que é incoerente que o município não exija legalmente dos indivíduos que ocupem cargos de alto escalão da Administração Pública, nível de escolaridade compatível com as responsabilidades e competências designadas.

De acordo com o inciso V do artigo 37 da Constituição Federal é responsabilidade de cada órgão público especificar por meio de legislação própria as condições e atribuições dos cargos de provimento em comissão. Uma administração pública não pode ser omissa em determinar os requisitos mínimos a serem exigidos para investidura ao cargo comissionado, pois torna a entidade vulnerável a práticas de corrupção, pois, como sabido, cargos

⁴ Fonte: Dados extraídos da tabela atual de cargos e salários da Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto – LC 544/2018

comissionados são comumente utilizados como moeda de troca política, especialmente por ser de livre nomeação e exoneração.

4.3. Consequências da falta de critérios para investidura em cargo em comissão

A legislação vigente, Constituição Federal 1988, indica que os cargos comissionados devem ser nomeados para cargos gerenciais declarados de livre nomeação e exoneração e, portanto, cabe ao chefe do executivo estabelecer os critérios, na forma da lei, a serem observados para contratação dos mesmos. Ocorre que, quando não há especificações claramente determinadas para exercer esta prática, a instituição pública fica suscetível ao mau uso do poder discricionário investido aos agentes públicos.

Desta forma, a vulnerabilidade da administração pública pode ser usada de forma arbitrária, permitindo que a livre escolha seja exercida a fim de atender interesses pessoais ou de um grupo específico de pessoas, ao invés de obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência disposto no artigo 37 da Constituição Federal como mencionado por Pinto:

Ocorre que, em certas circunstâncias, a autoridade pública escolhe agir com maior liberdade e extrapola os limites da discricionariedade de seu cargo, ao cometer atos de arbitrariedade, não necessariamente atos contrários ao interesse público, mas com certeza evitados de ilegalidade, passíveis de serem submetidos à apreciação dos órgãos de controle da administração e da justiça comum (PINTO, 2009, p. 9).

Na Câmara Municipal da cidade de São José do Rio Preto, Estado de São Paulo, verificou-se uma situação análoga a declaração de Pinto, no qual cargos comissionados foram barganhados pelo presidente eleito da Câmara Municipal de São José do Rio Preto em 2009, o qual prometeu e concedeu dezesseis cargos de livre nomeação e exoneração exclusivos da Presidência da Câmara àqueles que votassem nele para presidir a Casa.

Os cargos de livre escolha e exoneração são destinados para indivíduos exercerem cargos gerenciais e desempenharem atividades que estejam alinhadas aos ideais de governança da Administração Pública, independentemente das ideologias partidárias. Isto posto podemos verificar que houve falha no cumprimento da legislação ao infringir os princípios da administração pública como impessoalidade e moralidade, ao pleitear favorecimento pessoal por meio do uso de poder público.

A falta do estabelecimento de critérios favoreceu a prática irregular de distribuição de cargos comissionados na Câmara Municipal de Rio Preto, pois, é incumbência do município determinar condições para contratação de nomeados que atendam as necessidades do interesse público. E por isso, na conclusão da investigação houve onze condenados, entre vereadores e ex-vereadores, pela prática de improbidade administrativa, conforme previsto no parágrafo 4, artigo 37 da Constituição Federal, “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Como consequência da improbidade administrativa, todos os envolvidos foram penalizados, e a administração pública municipal que é vulnerável a tais práticas de corrupção foi prejudicada.

4.4 Falta de limitação compromete o erário público

Uma amostra do mau uso do poder praticado pelas autoridades políticas é a nomeação indevida ou desnecessária de cargos em comissão para atuar nas organizações públicas. No ano de 2014, foram realizadas auditorias nas cidades do Estado do Rio de Janeiro pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-RJ) nas quais foram constatadas que vários municípios atuam de forma irregular contratando muito mais cargos em comissão do que servidores efetivos.

Na câmara municipal de Nova Friburgo⁵, estado do Rio de Janeiro, por exemplo, 89,09% dos cargos são ocupados por servidores exclusivamente comissionados, sendo que de um total de cento e sessenta e nove servidores, apenas dezoito são efetivos, e os outros cento e sessenta e cinco cargos são comissionados, conforme auditoria 0142014. Além disso, verificou-se também que:

- a) Desequilíbrio na proporção entre os cargos efetivos e comissionados, e ausência de estabelecimento da quantidade mínima de cargos comissionados a serem ocupados por servidores efetivos, em desconformidade com Constituição Federal 1998, artigo 37 inciso V, cuja qual estabelece a obrigatoriedade prever em lei, a

⁵ Fonte: Dados obtidos pelo portal do TCE-RJ, <http://seguro.tce.rj.gov.br/vitrineprod/resultado.asp?Numero=0142014>

reserva de uma quantidade mínima de cargos a serem investidos por servidores concursados;

b) Foram nomeados cargos em comissão para exercerem funções técnicas, administrativas e operacionais, atribuições estas, que estão em desacordo com a Constituição Federal 1998, artigo 37 inciso I, o qual determina que a o cargo comissionado seja para exercer funções exclusivas de direção, chefia e assessoramento.

c) Nomeação de cargos comissionados com nível de escolaridade incompatíveis com a formação acadêmica exigidas em lei;

d) Alguns setores, como “Recursos Humanos”, “Controle de Patrimonial”, “Ouvidoria” e “Comunicação Social” ocupados tão somente por cargos comissionados, desvirtuando as disposições do artigo 37, Inciso I, uma vez que as funções exercidas nestes departamentos não se enquadram nas características de função de assessoria. E, além disso, também não se constituem no caso de chefia e assessoramento, tendo em vista a inexistência de subordinados.

E, de acordo com a auditoria 0632014⁶, também realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) em março do ano de 2014, há outro município, Cambuci, cuja Câmara Municipal foi alertada sobre algumas irregularidades observadas durante a inspeção e também após as publicações de Resoluções e Leis que foram estabelecidas para correção dos problemas apontados, os quais são:

a) Criação de cargos comissionados para funções rotineiras da Administração Pública, tais como digitador, telefonista, tesoureiro, entre outros, não condizentes com a definição constitucional do cargo em comissão bem como sua natureza e destinação para a organização pública;

b) Durante a inspeção foi averiguado que a Câmara Municipal é composta em sua totalidade, de provimento em comissão, sem nenhum servidor efetivo no quadro de funcionário da entidade pública. Uma vez composta por 100% de nomeados, indica que tanto os cargos de direção/chefia quanto dos subordinados são ocupados por comissionados, demonstrando não observância do inciso II do artigo 37, o qual determina que os cargos

⁶ Fonte: Dados obtidos pelo portal do TCE-RJ, <http://seguro.tce.rj.gov.br/VITRINEPROD/RESULTADO.ASP?NUMERO=0632014>

públicos sejam investidos por meio de aprovação prévia em concurso público, como também falta de estrutura para atuação do Poder Legislativo local.

c) Analisados uma situação futura, após os efeitos da Lei 016/2009, que estabelece o quadro de funcionários composto por onze servidores efetivos e vinte e dois cargos comissionados, ocasionado desequilíbrio entre as naturezas do cargo, constituindo ainda sim um quadro de funcionários que não proporcionará boas condições administrativas necessárias a boa atuação do Poder Legislativo.

d) Irregularidades no estabelecimento da Resolução 001/2013 por meio do qual foram criados 35 cargos comissionados, e conforme decisão judicial serão exonerados tão logo os seja dada posse aos servidores habilitados em concurso público.

É pertinente destacar aqui que nos municípios onde ocorreram contratações em quantidades demasiadas ou até mesmo em sua totalidade, de cargos em comissão, não houve observância da Constituição Federal. A Carta Magna dispõe de leis que balizam a forma de contratação para o serviço público como sendo o concurso público e ainda ressalva que os cargos comissionados são exclusivamente destinados aos cargos de chefia, direção e assessoramento nos casos e condições previstas em lei.

Uma vez que uma câmara municipal é composta em sua totalidade por cargos comissionados, notoriamente não foram estabelecidas condições e nem critérios para a investidura destes cargos que não sejam interesses partidários. Obviamente que os interesses políticos devem ser preservados, como bem explorado por Olivieri (2007) ao constatar que a governança faz parte do sistema político brasileiro e que é de suma importância que nosso governo saiba harmonizar política – entendido aqui como a arte de organização, direção e administração do Estado – junto ao interesse público. Entretanto, o “ponto chave” é equilibrar o exercício da política, de forma coerente, sem privilegiar interesses partidários em promover partidos ou figuras políticas na administração pública, mas sim o de priorizar o bem comum, que é o pilar da nossa sociedade democrática.

Isto posto, podemos afirmar que em consequência da falta do estabelecimento de critérios para nomeação dos cargos, de certa forma, proporcionou a falta de limitação da quantidade de comissionados e fica claramente demonstrado que a falta de critérios para contratação de comissionados gera impactos à administração pública. Neste caso foram maléficis à eficiência e também ao erário público ao contratar de forma arbitrária um número excessivo de comissionados.

4.5 A importância do estabelecimento de critérios para a nomeação de cargos em comissão

Atualmente, um governo conhecido por uma boa administração é o chileno. Os chilenos desenvolveram um modelo com ações inovadoras para escolha de ocupantes dos mais de 1200 cargos públicos existentes no país, sejam na esfera federal, estadual ou municipal, desde o cargo de direção da estatal mineradora de cobre Codelco até mesmo as funções de direção de escolas públicas.

De acordo Loeb e Vandorsee (2012, p. 17), depois que o Chile passou por problemas políticos com muitos escândalos comparados aos que estamos viveciando atualmente no Brasil, ao descobrirem que uma das maiores construtoras do país financiava campanhas políticas com dinheiro obtido por meio de obras superfaturadas durante o governo do então presidente Ricardo Lagos, criou, em 2003, o Sistema de Alta Direção Pública (SADP). A função principal do sistema era selecionar profissionais capacitados para ocupar os cargos públicos do país, cujo qual é exercido por meio de um conselho a fim de minimizar as nomeações por interesses partidários.

O Conselho de Alta Direção Pública é formado por cinco membros, todos experientes em cargos na gestão pública chilena ou internacional, sendo que duas destas vagas são reservadas à representantes da oposição do governo, uma das características mais inovadoras do modelo chileno. Tais condições não eliminam por completo as formas de burlar a lei em benefício de alguns ou anulam o Estado de atrair gestores alinhados ao seu governo, pelo contrário, inibem pessoas incompetentes de assumirem cargos importantes, além de atrair bons gestores à administração pública que não teriam chance de serem nomeados aos cargos de acordo com as tradicionais formas de nomeações fundamentadas nas indicações políticas, cuja prática está em concordância com o que é afirmado por Rodrigues:

Tais medidas só lograrão êxito, segundo o autor, se fixar regras claras para composição da cúpula diretiva dos diversos órgãos administrativos do Estado, Cargo em Comissão e Função de Confiança, onde o agente público esteja tecnicamente preparado para exercer suas funções e vinculado plenamente às normas e princípios da administração pública. (RODRIGUES, 2012, p. 10).

Assim como a iniciativa implantada no Chile trouxe bons resultados, há de se ressaltar iniciativas em nosso sistema administrativo federal. Já está em tramitação no Senado Federal

o projeto de lei PEC 156/2015⁷ sob autoria do senador José Serra, cuja proposta é fazer uma emenda constitucional para adoção de critérios técnicos para recrutamento de diretores de agências reguladoras bem como limitar a quantidade de cargos comissionados nessas entidades.

De acordo com projeto, a proposta é estabelecer a inclusão de processo seletivo público realizado por uma comissão de seleção, formado por um grupo tríplice, sendo um representante do poder Legislativo e dois representantes do poder executivo, que assegure transparência no processo, imparcialidade nas escolhas.

Todavia, já existem entidades públicas brasileiras que implementaram o processo seletivo para habilitação de cargos comissionados em suas administrações, como por exemplo o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Foi aberto o processo seletivo numero 008/2017 para habilitação do cargo em comissão de Assistente T.I para atuar na Coordenadoria de Infraestrutura de Tecnologia da Informação e Comunicação – Setic com o intuito da democratização do acesso de candidatos a cargos em comissão; meritocracia no procedimento de nomeação; impessoalidade na indicação de candidatos a cargos em comissão; e valorização de servidores. Além da avaliação, neste processo seletivo é exigido que os candidatos tenham nível superior em qualquer área de formação.

⁷ Fonte: Portal Senado Federal, <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3739314&disposition=inline>

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As condições de livre nomeação e exoneração são historicamente associadas ao clientelismo, cujo qual é caracterizada por corrupção, desvio de dinheiro público e nomeação de cargos comissionados com o objetivo de obter favorecimento político. Pode se constatar, por meio da pesquisa documental apresentada neste trabalho, que estas condições ainda influenciam muitas práticas em diversas áreas da administração pública atual pelo mau uso do poder discricionário exercida pela autoridade pública.

No entanto, verificou-se também que a natureza e as condições para nomeação e exoneração do cargo comissionado proporcionam à Administração Pública acompanhar o desenvolvimento e modernização do mercado. Possibilita, ainda, à Administração Pública captar talentos alheios ao quadro de funcionários que sejam capacitados e estejam alinhados aos ideias de políticas públicas e governo do chefe do executivo em exercício.

Considerando que os chefes do executivo são rotativos, pois cumprem mandatos com períodos fixos de tempo, e que os fundamentos confiança, habilidade gerencial e capacidade são essenciais a um bom governo, entende-se que é inviável a extinção dos cargos comissionados da Administração Pública, pois são elementos potenciais estratégicos a serem usufruídos pelo setor público. Assim sendo, pode ser observado que, o ponto chave para convergir tais fundamentos, é o emprego de critérios para nomeação de cargos em comissão.

Portanto, com este trabalho, pode-se verificar que o estabelecimento claro e objetivo de atribuições, responsabilidades e critérios para investidura do cargo comissionado contribuem para a diminuição de nomeações baseadas em interesses particulares e partidários. Associar critérios indispensáveis a cargos gerenciais, que não podem ser mensurados por meio de concurso públicos, ao elemento confiança indissociável a um bom governo, pode elevar a capacidade gerencial da administração pública.

Sendo assim, pode-se afirmar que é possível o estabelecimento de critérios para investidura aos cargos comissionados em qualquer esfera da administração pública, seja federal, estadual e até mesmo municipal como o foco deste projeto, tais como os processos seletivos apresentados no decorrer deste trabalho.

Apesar de as características da forma de nomeação e exoneração do cargo comissionado serem alvos de muitas críticas por aqueles que discordam da natureza do cargo em comissão por julgá-la divergente dos princípios da democracia, após todos os estudos e

pesquisas realizadas, percebe-se que, tais condições são necessários aos novos modelos administrativos públicos. Se a livre nomeação e exoneração de cargos de direção fossem extinguidas da Administração Pública, possivelmente estaria limitando a atuação dos gestores públicos ao sujeitar seu governo a líderes alheios a confiança do administrador que poderiam não estar alinhados as propostas de governança do atual chefe do executivo.

Entende-se que associar critérios às condições de investidura ao cargo comissionado contribui para inibir contratações desnecessárias ou até mesmo de indivíduos despreparados para ocupar cargos de direção, obviamente que se tais práticas estiverem em acordo com a legislação vigente bem como alinhados aos objetivos da administração pública seja municipal, estadual ou federal.

E, por fim, analisando os bons resultados apresentados pelas poucas, mas inovadoras, instituições públicas que já praticam as contratações de cargos comissionados por meio de avaliações, temos uma perspectiva consideravelmente positiva em relação ao futuro da gestão pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERGUE, Sandro T. Gestão de Pessoas em organizações públicas. 3. ed. Caxias do Sul: Educs, 2010.

BERNARDI, Monica M. E; CAMPOS, Eder S. A. A função estratégica dos cargos em comissão: a experiência de Minas Gerais com os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGGs) e os Empreendedores Públicos. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg201.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 mar. 2018.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego. Classificação Brasileira de Ocupações CBO. Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/BuscaPorTituloResultado.jsf>>. Acesso em: 01 jun. de 2018.

BRASIL, Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 156 de 2015. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124403>>. Acesso em: 09 jul. 2018.

BRASIL, C.N.M.P. Servidores comissionados: critérios de recrutamento e seleção para cargos de direção, chefia e assessoramento. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

CHIAVENATO, Idalberto. Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações. 4 ed. Barueri: Manole, 2014

DALMOLIN, Diana. Limites à contratação de servidores sem concurso público pelo poder público municipal: princípios constitucionais e a regra de acesso aos cargos públicos. Porto Velho. Revista Gest. Control. v. 2, número 3/4: 70-92. jan-dez. 2015

DI PIETRO, Maria S. Z. Direito Administrativo. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

D' AVILA, P. M; JORGE, V. L.; COELHO, A. F. Acesso ao Poder. Clientelismo e democracia participativa desconstruindo uma dicotomia. Porto Alegre Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 4, numero 2: 211-233, jul.-dez. 2004.

FERREIRA, M. C. O Clientelismo e os Cargos Comissionados: Impacto na Eficiência da Administração Pública. São Paulo: 2014. Disponível em: www.abdet.com.br. Acesso em: 25 mar 2018.

GIL, Antonio C. Como elaborar projetos de pesquisa. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antonio C. Método e técnicas de pesquisa social. 6ª ed. Atlas. 2008

LAKATOS, Eva M; MARCONI, Maria A. Fundamentos de metodologia científica. São Paulo: Atlas, 2010.

LOEB, Alejandra A; VANDORSEE, Silvia S. *Perfiles para La selección de directivos a través Del Sistema de Alta dirección Pública*. 2012. 151 f. Dissertação (Magister en Gerencia Pública) – Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago. 2012.

Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto. Pessoal-Remuneração. Disponível em: < http://www.riopreto.sp.gov.br/PortalGOV/do/subportais_Show?c=169803>. Acesso em: 01 jun. de 2018.

OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, número 29: 147-168, Nov. 2007.

PACHECO, Regina S. Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção. Disponível em: < https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/regina_monnteiro_-_cambio.pdf >. Acesso em: 05 jun. 2018.

PINTO, C. J. Cargos em comissão. Da contratação motivada pela capacitação técnica ao nepotismo e ao clientelismo. Disponível em: < <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/>

cargos-em-comiss %C3%A3oda-contrata%C3%A7%C3%A3o-motivada-pela-capacita%C3%A7%C3%A3o-t%C3%A9cnica-ao-nepotismo-e-ao-client >. Acesso em: 01 jun. 2018.

REZENDE, R. M. de. Provimento de Cargos em Comissão por Servidores sem Vínculo Efetivo: o que muda com o Decreto nº 9.021, de 2017? Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril/2017 (Boletim Legislativo nº 61, de 2017). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 01 jun. 2018.

RODRIGUES, Marco A. *Nomeação em comissão e função de confiança*. Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, para a obtenção do Certificado de Pós-Graduação Lato Sensu, São Paulo. 2012

ANEXO I

Proposta de Emenda à Constituição Federal – PEC 156/2015

PEC 156/2015
00001EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 156, de 2015)

Dê-se ao § 14 do art. 37 da Constituição Federal, nos termos do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 156, de 2015, a seguinte redação:

“Art. 37.

§ 14. A escolha dos diretores de agências reguladoras será realizada mediante processo seletivo público, na forma da lei do respectivo ente federativo, que assegurará:

- I – a transparência do procedimento;
- II – a imparcialidade da comissão de seleção, composta, pelo menos, por:
 - a) dois representantes do Poder Executivo;
 - b) um representante do Poder Legislativo;
- III – a elaboração pela comissão de seleção, sempre que possível, de lista triplíce, a ser encaminhada ao chefe do Poder Executivo, que realizará a escolha;
- IV – a obrigação de que a escolha prevista no inciso III seja concretamente motivada.

.....” (NR)

JUSTIFICAÇÃO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 156, de 2015, cujo primeiro signatário é o Excelentíssimo Senador José Serra, anda muito bem ao trazer a meritocracia para a escolha de dirigente em agências reguladoras de todas as esferas federativas.

Entendemos, porém, ser necessário detalhar um pouco mais o processo seletivo público a que se refere o § 14 do art. 37 da Constituição Federal, que se busca inserir por meio do art. 1º da PEC. Segundo pensamos, é salutar prever expressamente que a escolha será feita por comissão de seleção, formada por pelo menos três membros (sendo dois representantes do Poder Executivo e um do Poder Legislativo de cada ente da Federação). Demais disso, consideramos adequado estabelecer que essa comissão



elabore lista tríplice – sempre que, obviamente, houver mais de três inscritos no processo seletivo público –, que deverá ser encaminhada ao chefe do Poder Executivo, que procederá à escolha. Finalmente, essa escolha deve ser concretamente motivada.

Entendemos, ainda, que a crescente especialização dos quadros das agências reguladoras associada à determinação de processo seletivo público, naturalmente levará à escolha de servidores de carreira para cargos de direção. Neste sentido, defendemos que a regra proposta no atual inciso III do § 14 pode ser suprimida sem prejuízos para a governança das agências reguladoras.

Por considerarmos que, com esta emenda, estamos a aperfeiçoar a citada PEC, apresentamo-la, esperando que seja acolhida.

Sala da Comissão,

Senador RICARDO FERRAÇO

