



GILBERTO BERGAMIN NETO

**OS CARGOS COMISSIONADOS NO PARALELO
ENTRE FISILOGISMO E PRINCÍPIOS DA
PROBIDADE E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA.**

LAVRAS – MG

2018

GILBERTO BERGAMIN NETO

**OS CARGOS COMMISSIONADOS NO PARALELO ENTRE FISIOLÓGICO E
PRINCÍPIOS DA PROBIDADE E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA.**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Colegiado do
Curso de Direito da
Universidade Federal de Lavras como
pré-requisito para obtenção do título de
bacharel.

ORIENTADOR

Prof. Dr. Ricardo Augusto Araújo Teixeira

**LAVRAS – MG
2018**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Neto, Gilberto Bergamin.

OS CARGOS COMISSIONADOS NO PARALELO ENTRE
FISIOLOGISMO E PRINCÍPIOS DA PROIBIDADE E
EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA. / Gilberto Bergamin Neto. -
2018.

31 p.

Orientador(a): Ricardo Augusto Araújo Teixeira.

Monografia (graduação) - Universidade Federal de Lavras,
2018.

Bibliografia.

1. cargos comissionados. 2. direito administrativo. 3.
fisiologismo. I. Teixeira, Ricardo Augusto Araújo. II. Título.

GILBERTO BERGAMIN NETO

**OS CARGOS COMISSIONADOS NO PARALELO ENTRE FISILOGISMO
E PRINCÍPIOS DA PROBIDADE E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA.**

**COMMISSIONED POSITIONS IN THE PARALLEL BETWEEN CRONYISM
AND PRINCIPLES OF PROBITY AND ADMINISTRATIVE EFFICIENCY.**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Colegiado do
Curso de Direito da
Universidade Federal de Lavras como
pré-requisito para obtenção do título de
bacharel.

Aprovado em: 19/07/2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ricardo Araújo Teixeira

Prof. Msc. Luciano Siqueira Salim

"A Constituição não é museu de raridades históricas para a contemplação estética do passado, nem um feixe de normas com rigidez cadavérica, mas um tecido de relações dinâmicas, portador de um princípio de vida. Enraizada no passado nacional, mais do que as leis ordinárias, a lei suprema contempla o futuro ao compendiar os ideais da nação, que, no curso do tempo e ao longo das gerações vão traduzir-se em novas normas e concretizar-se em atos de governo que uns e outros devem a ela ajustar-se.”.

Paulo Brossard

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso traz à tona uma situação cada vez mais insustentável no orçamento público brasileiro. Estudaremos o volume de cargos e funções muita das vezes desnecessárias que o funcionalismo precisa exaurir para a progressão. Tal tema levanta os mais diversos questionamentos, sobre até onde o gerente governamental tem o arbítrio de indicar um cargo e até onde tal cargo é necessário para uma boa gestão de acordo com os princípios da probidade e eficiência administrativa. Além disso, analisaremos a função do Estado, mostrando como a quantidade exacerbada vai à contramão da eficiência, onde a criação de cargos se torna infinita à medida que o governo busca tomar para si a responsabilidade de todas as áreas, inclusive econômicas.

Palavras-chave: Cargos; comissionados; direito administrativo; princípios; probidade; eficiência; fisiologismo.

ABSTRACT

The present Course Conclusion Paper brings to the surface an increasingly unsustainable situation in the Brazilian public budget. We will study the often unnecessary volume of positions and functions that functionalism must exhaust for progression. Such issue raises the most diverse questions about how far the government manager has the discretion to appoint a position and how far that position is necessary for good management in accordance with the principles of probity and administrative efficiency. In addition, we will analyze the role of the state, showing how the exacerbated amount goes against efficiency, where job creation becomes infinite as the government seeks to take responsibility to itself for all areas, including economic ones.

Key words: Positions; commissioned; administrative law; principles; probity; efficiency; cronyism.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. O DIREITO CONSTITUCIONAL E O FISIOLÓGISMO	11
2.1 O NEPOSTIMO DENTRO DA CULTURA POLÍTICA FISIOLÓGICA	12
2.2. O GASTO PÚBLICO NA ESFERA NACIONAL	15
3. OS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO	18
3.1. PRINCÍPIO DA PROBIDADE	18
3.2. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA.....	19
<u>4.0 PROJETOS DE LEI.....</u>	<u>23</u>
<u>4.1 Projeto de Lei n. 257</u>	<u>23</u>
<u>4.2 Lei Municipal 328/2014.....</u>	<u>24</u>
4. CONCLUSÃO	26
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	28

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho levantará abordagens sobre os procedimentos que deveriam ser observados para uma justa gestão e crescimento econômico no âmbito da administração pública, notadamente, os cargos comissionados.

O trabalho a ser desenvolvido se debruçará no atual e crítico cenário brasileiro, onde o desleixo com o dinheiro público passa por todas as suas esferas. Com seis vezes mais cargos de confiança que os Estados Unidos, ou quarenta vezes mais que a Alemanha, o governo brasileiro é uma máquina de indicações.

A carga salarial mensal soma os incríveis 3,5 bilhões de reais segundo o TCU. Este valor ajuda a alimentar os partidos dos próprios políticos, uma vez que os funcionários indicados, via de regra, contribuem com parte dos seus salários para os partidos que fizeram a indicação.

Ocupar tantos cargos, sem um concurso ou comprometimento, colocam os cargos públicos e a administração fadados ao fracasso em um perverso ciclo de bilhões em prejuízos mensais.

O presente projeto de Trabalho de Conclusão de Curso traz à tona uma situação cada vez mais insustentável no orçamento público brasileiro. Estudaremos o volume de cargos e funções muita das vezes desnecessárias que o funcionalismo precisa exaurir para a sua progressão.

Tal tema levanta os mais diversos questionamentos, sobre até onde o gerente governamental tem o arbítrio de indicar um cargo e até onde tal cargo é necessário para uma boa gestão de acordo com os princípios da probidade e eficiência administrativa. Além disso, analisaremos a função do Estado, mostrando como a quantidade exacerbada vai à contramão da eficiência, onde a criação de cargos se torna infinita à medida que o governo busca tomar para si a responsabilidade de todas as áreas, inclusive econômicas.

Nosso marco teórico inicia-se pelo art. 37, II, CF, onde mostram a preferência dos cargos via concurso para a investidura pública. E o art. 37, V, CF determina que os cargos de confiança sejam transitórios.

Todavia, o que vemos no Brasil é um descabido aproveitamento do texto constitucional, onde tais cargos ocupam o inacreditável número de 600 mil cargos em comissão.

Visto desde logo o erro e ampla interpretação constitucional, a emenda constitucional número 19, de 1998 tentou corrigir o erro do sistema ao alterar o inc. V, art. 37, CF, todavia, não conseguiu. Tal emenda determinou que um percentual mínimo de cargos fosse ocupado por aqueles servidores de carreira, mas poucos Estados e

Municípios legislaram para definir qual seria essa quantidade, ou se comprometeram a cortar alguns destes de acordo com a superficial alteração do texto constitucional.

Ademais, focaremos nosso estudo sempre alinhando aos princípios do direito administrativo da probidade e da eficiência administrativa como forma de resolução do problema, dando seu embasamento principiológico, doutrinário e jurisprudencial.

Ao título exemplificativo, traremos ainda recentes casos da administração pública federal e municipal, denotando que os problemas aqui tratados perpassam pelas mais variadas esferas de nosso legislativo, executivo e judiciário.

Estas serão as principais fontes legais de pesquisa, sendo notadamente, a Constituição o marco teórico.

2. O DIREITO CONSTITUCIONAL E O FISIOLÓGISMO

No desejo inicial da comissão constituinte de 1998, sem dúvidas estaria ali firmado o desejo máximo na legislação, a isonomia. No propósito de iguais poderes, a Constituição determinou que a investidura em cargos públicos dependesse de aprovação em concurso. Nesta norma, se objetivou o tratamento igualitário daqueles que passassem pela avaliação, de modo a descaracterizar sua pessoalidade, focando na capacidade de exercício da função.

Todavia, o art. 37, inciso V, acaba por atribuir disparidade deste raciocínio inicial, uma vez que atribui ao legislador ordinário a competência de regular um percentual mínimo de indicações. Nos ensinamentos de José Afonso da Silva (2001, p.199), tal norma é classificada como de eficácia contida, cuja aplicabilidade é direta, imediata, mas não integral. Condiciona-se a sua aplicação plena à regulamentação pelo legislador¹. A atuação legislativa mostra-se, portanto, indispensável para que a norma alcance a finalidade para qual foi criada.

Neste ano, completamos exatos 20 anos de existência da emenda constitucional número 19/1998, na qual atribuiu a vigente redação do inciso V do Art. 37. Tal mudança regulamenta os cargos em comissão, cargos estes que são o foco do presente estudo e crítica. A regulamentação de cargos de comissão já foi objeto de diversos diplomas estaduais no qual em grande parte, sofreu pela inconstitucionalidade na qual o ente federativo abusou das premissas da lei basilar para usufruir dos cargos em comissão em benesse própria ou de terceiros.

A título de exemplo, em apreciação de ato normativo do Município de Blumenau/SC, este criou cargos em comissão para lotação nos gabinetes dos vereadores. Acontece que a 1ª Turma do Supremo Tribunal reconheceu a desproporcionalidade entre os cargos de livre nomeação e os de provimento efetivo. Do montante de 67 funcionários da Câmara de Vereadores de Blumenau, 42 eram comissionados e apenas 25 eram de provimento efetivo².

Mesmo que mais fiel ao texto constitucional, a legislação não deve ser interpretada de forma descabida. O chamado grau de vínculo deve ser obedecido ao provimento dos cargos, afim de que se preze pelo interesse público e seu fluir natural, uma vez que o provimento dos cargos públicos nunca é totalmente livre, sendo que se devem observar, em especial, os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade e igualdade.

¹ Nesse sentido: STF. RMS 24.287, rel. min. Maurício Corrêa, j. 26-11-2002, 2ª T, DJ de 1º-8-2003

² RE 365, STF. Relator Ministro Carlos Velloso. DJe 03/04/2003.

Há quem diga que o estado brasileiro no que tange aos cargos comissionados, já se classifica como cleptocrata, onde o patrimonialismo se revela de forma imoral pelo excesso dos cargos de confiança, dando margens ao fisiologismo e pressões políticas, que inevitavelmente geram ineficiência e corrupção. Sem dúvidas esse dominó de ações erradas gera resultados inimagináveis para a parte mais fraca do sistema, o contribuinte.

Somente em nível federal são vinte e dois mil e setecentos cargos, preenchidos de acordo com escolhas puramente políticas, já sendo excluídos deste numerário, cargos que poderiam ser técnicos, ou seja, no qual o indicado tem formação na área condizente. Em comparação com outros países como os Estados Unidos, com estrutura de governo bem maior que a brasileira, têm apenas oito mil funcionários públicos de cargos puramente de indicação. Nos nossos governos estaduais, o portal da transparência ainda indica cento e quinze mil funcionários indicados pelos governadores e seus aliados; nos municípios é meio milhão de indicados por critérios que normalmente não aferem a meritocracia.

Com tais números expostos, não podemos ignorar que esta quantidade de servidores representa uma moeda de troca política para presidentes, governadores, prefeitos, vereadores, deputados e senadores. São vagas destinadas ao fisiologismo (divisão do Estado para governar), a alianças partidárias renegociadas a cada eleição, o que sem dúvidas prejudica a eficiência financeira e de governança em todos os níveis hierárquicos do sistema.

Conclui-se neste capítulo com o estudo de Katherine Bersh (2013) da Universidade do Texas, onde vemos segundo a autora que o número de cargos comissionados no Brasil é, pelas palavras da própria, devastador³.

Frisando a inutilidade de alguns cargos frente a sua estrondosa remuneração, não é ocioso citar o exemplo de um técnico administrativo, com nível médio, que chega a ganhar vinte e dois mil reais na função de fotocopador⁴ no Distrito Federal, sendo lotado na função desde 1988.

2.1 O NEPOSTIMO DENTRO DA CULTURA POLÍTICA FISIOLÓGICA

Se vê que na soma das definições doutrinárias, o termo nepotismo é classificado como a conduta de nomear para qualquer cargo público, seja ele em comissão ou função de confiança, parentes, cônjuges ou companheiros de agentes públicos, com um enaltecimento aos critérios da promoção familiar, atrelados a familiaridade das partes. Também é aplicado ao conceito, por ligação, a contratação ou até mesmo licitação de empresas na qual figura-se como sócio parte comum ao descrito.

³Brasil gasta demais com funcionários públicos. <<https://epoca.globo.com/ideias/noticia/2014/10/brasil-gasta-demais-com-bfuncionarios-publicosb.html>> Acessado em 19/03/2018.

⁴ Salário de R\$ 22 mil reais para tirar xerox <<http://guardiandf.com.br/2016/02/15/contracheque-mostra-salario-de-r-22-mil-para-trabalhar-na-xerox-da-camara/>> Acessado em 19/03/2018.

Em outros termos, vemos que o nepotismo designa a atitude do favorecente em de toda forma beneficiar por interesses próprios seu parente (favorecido), mesmo que isso venha a prejudicar a gestão pública na qual tal ente será designado.

Trata-se de comportamento, em qualquer extensão do conceito, evidentemente contrário ao *ethos* republicano, aos princípios básicos da administração pública. Todavia, tal instrumento foi tolerado durante toda a história do Brasil, especialmente nos vinte primeiros anos da Constituição Federal de 1988. Digo isso pois em agosto de 2008, sob a direção do Ministro Gilmar Mendes, o Supremo Tribunal Federal com fundamento direto nos princípios da administração da impessoalidade, eficiência, isonomia e moralidade enunciados expressamente na cabeça do art. 37 da Constituição da República, no princípio republicano e em precedentes da Corte, editou Súmula Vinculante proibindo a nomeação de cônjuges, companheiros e parentes até o terceiro grau para os cargos comissionados ou funções gratificadas nos três Poderes, inclusive mediante designações cruzadas.

Tal súmula é conhecida como súmula vinculante treze, e foi aprovada no dia 21 de agosto de 2008, onde foi ementada com os dizeres: *“A nomeação de 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, viola a Constituição Federal.”*

Todavia, como a súmula vinculante constitui uma norma, foi objeto de diversas interpretações dentro do próprio STF. Nisso, algumas das decisões que estabeleciam exceções as proibições do enunciado e restringiam o limite do poder do nomeador, foram analisadas indevidamente pela opinião de doutrina especializada. Uma das mais graves ressalvas foi proferida já nas primeiras decisões da Corte sobre o nepotismo, vez que identificou a ausência de distinção do enunciado da súmula entre o favorecimento de entes familiares no provimento administrativo entre provimento em cargos políticos ou político-administrativos.⁵

Quando tal interpretação foi difundida amplamente, parte da Corte foi taxativa quanto ao entendimento que a súmula vinculante treze seria aplicável apenas nas funções de confiança e cargos em comissão puramente administrativos, ou seja, aqueles de livre nomeação e exoneração. O provimento de cargos políticos, mesmo os não eletivos, não sofreria as

⁵(STF, RE 579.951/RN, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, julgamento 20/08/2008, DJe-202, 23/10/2008, publicação 24/10/2008 ; Rcl 6650 MC /PR, Rel. Min. ELLEN GRACIE, decisão do Min. CEZAR PELUSO, julgado em 24/09/2008, DJe184, 29/09/2008, publicação 30/09/2008; Rcl 6650 MC-AgR/PR, Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJe-222, 20/11/2008, publicação 21/11/2008; Rcl 7.590-MC/PR, Rel. Min. MENEZES DIREITO, julgamento 11/02/2009, DJe -35, 19/02/2009, publicação 20.02.2009).

limitações da proibição de nepotismo. Afirmar isto é dizer que os cargos de secretarias municipais ou estaduais e ministérios de estado que são cargos do mais alto escanção governamental podem ser ocupados por parentes dos governantes, sem a possibilidade de se qualificar o respectivo ato como nepotismo.

Vejamos como exemplo que um Prefeito municipal pode, de acordo com a legislação, nomear sua esposa para o cargo de Secretária Municipal de Educação, mas não pode, por exemplo, nomeá-la como diretora municipal de um dos colégios. Ainda no exemplo proposto, caso o Prefeito tivesse um irmão, poderia nomeá-lo como Secretário de Transporte, mas não como motorista.

Tal distinção causa espanto, uma vez que a palavra nepotismo é originária justamente por que na igreja católica o Papa dava privilégios a seus familiares designando-os aos cargos de maior escalão dentro da igreja, os chamados “napotes” (Bellow, 2006: p.22). Outro exemplo histórico que temos é Napoleão Bonaparte, considerado o maior nepotista da história, pois nomeou seus irmãos como reis de vários países conquistados. Contudo, vemos que em nosso País tais hipóteses seriam excluídas de classificação quanto a prática de nepotismo, uma vez que nos parece que a qualificação do ato se dá somente aos cargos mais básicos da administração pública, justamente aqueles menos interessantes ao governador público.

Práticas de nepotismo e de interesses fisiológicos confrontam frente a frente a boa administração pública, uma vez que abre caminhos para valores não republicanos, não encontrando apoio em qualquer uma das matrizes constitucionais. Em suma, não é legítimo admitir ficções normativas em uma matéria de tão sério prejuízo, pois seu risco em converter uma exceção em regra é taxativa dos políticos profissionais, onde as manobras destinadas a favorecer seus próximos e atribuir-lhes funções de ministérios ou secretarias sem a mínima capacitação e meritocracia é certa. Não há razões para isso.

Além do já exposto, vemos ainda que o nepotismo desestimula os servidores de carreira, pois favorece a ineficiência e fragiliza os instrumentos de controle do governo. Didaticamente é fácil exemplificar tais atitudes em nosso país, uma vez que casos é o que não faltam. Por exemplo, o prefeito de Curitiba, Gustavo Fruet, nomeou a esposa, Márcia Fruet, para comandar a Fundação de Ação Social (FAS) e a irmã, Eleonora Fruet, para assumir a Secretaria de Finanças. Em Manga (MG), o prefeito Anastácio Guedes designou três parentes para o primeiro escalão do governo: o cunhado assumiu a Secretaria de Agricultura Familiar; a cunhada, a Secretaria de Assistência Social; e o sobrinho, a Secretaria de Administração. Investido na prefeitura de Manaus, o ex-senador Arthur Vigílio nomeou a mulher, Goreth

Garcia, para a Secretaria de Assistência Social, onde os subsídios dos cargos passam por vez de dezoito mil reais por mês.

Prefeito do Rio de Janeiro, Marcelo Crivella causou revolta ao nomear seu próprio filho, Marcelo Hodge Crivella, para o cargo de Secretário Chefe da Casa Civil do município. Entretanto, o prefeito se defendeu justamente pela súmula, valendo de uma interpretação do Supremo Tribunal Federal, quando o então ministro Ayres Britto afirmou que havia uma brecha na súmula vinculante n. 13 da corte, que vedava a prática do nepotismo. Para o ministro, a vedação não englobava a nomeação de cargos políticos, mas tão somente técnicos.

Vemos segundo o Professor Paulo Iotti (2014, p.1) que *“realmente, a jurisprudência do STF excepcionou sua súmula vinculante do nepotismo, para afastar a proibição do nepotismo para cargos de pura confiança política, como Secretarias. A proibição se restringiu apenas a cargos técnicos”*. Essa restrição mostra a inconsistência do Supremo ao deixar somente os mais relevantes cargos a escolha dos governantes eleitos.

Contudo, o entendimento do tribunal sofre frequentes instabilidades. Um exemplo disso é quando em fevereiro de 2016, o ministro Fux determinou que prosseguisse a ação civil pública proposta pelo Ministério Público de São Paulo em face do prefeito de Campina do Monte Alegre/SP por vias de improbidade administrativa, quando este nomeou sobrinho para a secretaria do município.

Para o Ministro, as restrições quanto ao nepotismo devem ser analisadas no caso concreto, todavia, curiosamente, o ministro Fux é também acusado de nepotismo, após insistência contínua para que sua filha, de então 33 anos, assumisse o cargo de desembargadora no TJRJ, onde o ministro tem origem na magistratura e grande influência.

Vemos que não há impessoalidade. O poder de escolhas é exercido como propriedade pessoal do governante, uma extensão do seu domínio privado, sem distinções entre esferas públicas e as esferas privadas. Cargos são concedidos para a captação de favorecimentos, onde é possível acompanhar no histórico político brasileiro a constante vontade particular em todos os ciclos e hierarquias da administração pública.

Em suma, fica a perplexidade: quais argumentos o Supremo Tribunal Federal adotou para fundamentar um tratamento diferenciado, em tema de nepotismo, entre cargos puramente administrativos e cargos administrativos de natureza política.

2.2. O GASTO PÚBLICO NA ESFERA NACIONAL

Após a demonstração dos cargos e quem os ocupa, vemos segundo o relatório elaborado pelo Tribunal de Contas da União que nosso Executivo, Legislativo e Judiciário gastam hoje valores próximos aos três bilhões e quinhentos milhões de reais mensalmente com cargos nomeados, sejam de confiança ou comissionados. Este valor representa aos cofres

públicos trinta e cinco por cento de toda a folha de pagamento do seu funcionalismo, algo em torno de nove bilhões e quinhentos milhões de reais mensais.

Outro documento necessário ao estudo proposto, foi elaborado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal, Secretaria do próprio TCU, no qual levantou que o número de cargos chega hoje a mais de um milhão de funcionários em postos de Executivo, Legislativo e Judiciário. Desses, pouco mais de trezentos e quarenta e seis mil trabalham em cargos de confiança e comissionados, frisando que todos os comissionados não passaram por concurso público para a sua designação.

Dos gastos com os cargos de confiança e em comissão, os maiores percentuais estão nos poderes Legislativos, com mais de 60% da ocupação total, contra 56,9% do judiciário. O relatório aponta ainda que, entre os ocupantes dos trezentos e quarenta e seis mil comissionados, 8,6% (cerca de trinta mil) estão filiados a partidos políticos. A fundação tem hoje 27% em cargos de confiança, enquanto o Desenvolvimento Agrário emprega 26,9% e o Senado, 23,28%. Estimativa de especialista aponta que gasto com todas as funções de confiança de União, estados e municípios chegaria a trinta e dois bilhões de reais.

O governo federal gasta, anualmente, oitocentos e cinquenta milhões com os vinte e dois mil cargos comissionados de Direção e Assessoramento Superior (DAS), normalmente usados como moeda de troca com o Congresso Nacional e preenchidos por apadrinhados políticos.

Se considerados estados, municípios e União, o Brasil possuía, até o final de 2017, pelo menos 766.782 cargos de livre nomeação (um cargo para cada 264 habitantes), segundo mapeamento feito pelo DCI, com base em dados do Ministério do Planejamento e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O custo desses postos para o País, portanto, é ainda maior. Uma estimativa feita pelo professor de Economia e Finanças da Metrocamp Fabrício Pessato, com base nos mesmos dados e a remuneração média desses funcionários, aponta uma despesa de trinta e dois bilhões de reais por ano com essas funções, considerando apenas os empregados do Executivo (os órgãos Legislativo e Judiciário não entraram na conta).

Se o País conseguisse economizar menos de um terço dos gastos com esses cargos, já seria possível cumprir a nova meta fiscal estabelecida pelo governo, de 0,15% do Produto Interno Bruto – ou oito bilhões e setenta e quatro milhões.

De acordo com o economista Silvio Paixão, professor da Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras (FIPECAFI), se considerado os gastos com alimentação e locomoção desses funcionários, o custo dos cargos seria cerca de 25% maior do que quando considerada apenas as remunerações.

Somente no Executivo federal, existem vinte e dois mil quatrocentos e cinquenta cargos de DAS – dezesseis mil e quinhentos cargos ocupados por funcionários de carreira e aproximadamente seis mil ocupados por pessoas sem vínculos. Se considerados os demais postos de livre nomeação da União, bem como as funções de confiança e as gratificações, o número salta para próximo de cem mil postos.

Desse total, vinte e seis mil são funções gratificadas para Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), como coordenação, gerência e chefia de departamento, ocupadas por professores de carreira.

O mapeamento feito pelo DCI aponta que o estado que possui a maior proporção de funcionários comissionados (municipais e estaduais) por habitante é Roraima, com um posto para cada oitenta e três pessoas. Já o estado com a folha de funções de confiança proporcionalmente mais enxuta é São Paulo, com um cargo para cada quinhentos e oitenta habitantes – apesar de ter setenta e cinco mil e oitocentos postos.

Considerando o custo dos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), informado pelo Ministério do Planejamento, de oitocentos e cinquenta milhões de reais, a economia do Brasil seria de cerca de trinta e oito milhões de reais por ano.

Segundo Fabrício Pessato (2014), economista e professor de Economia e Finanças da Metrocamp *“Existe, contudo, uma questão ética do cargo comissionado. O governo não pode pedir que a população colabore com o ajuste fiscal, se ele não se esforça e, quando o faz, corta gastos sociais, ao invés de folha de pagamento”*.

Essa quantidade excessiva de cargos por nomeação livre do governo em conjunto com a ausência de parâmetros reguladores geram uma imensa dificuldade de fiscalização aos moldes de contratação. Em estudo realizado pela ONG Contas Abertas (2017), foi verificado por meio de dados do governo que existe cerca de aproximadamente cem mil cargos comissionados, funções de confiança e gratificações⁶ na Administração Federal.

Dados ainda extraídos do Relatório do Tribunal de Contas da União (TCU)⁷ de meados de 2016, nos mostram que o governo federal gasta três bilhões e quinhentos milhões de reais por mês com funcionários em cargos de confiança e comissionados. Tal valor em porcentagem significa cerca de 35% de todo o gasto público com funcionários da União, que é de nove bilhões e seiscentos milhões de reais por mês.

⁶ Número de comissionados e cargos de confiança aumentam no governo Temer. Disponível em: <<http://contasabertas.com.br/site/noticias/governo-temer-mantem-100-mil-cargos-de-cargos-funcoes-deconfianca-e-gratificacoes>> Acesso em 25/10/2017.

⁷ Cargos de confiança custam R\$ 3,5 bi por mês, aponta TCU. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/cargos-de-confianca-custam-35-bi-por-mes-aponta-tcu-19383152>> Acesso em 25/10/2017.

3. OS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A Administração Pública ao intuito de consolidar materialmente seu fim essencial de bem-estar guia-se pelos princípios administrativos. Tais princípios, à luz do “*Caput*” do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, bem como de legislação infraconstitucional, norteiam todos os atos administrativos e visam impor aos atos de todo agente ou gestor público, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, publicidade e eficiência, proporcionando, destarte, à coletividade administrada, a transparência e a ampliação da credibilidade quanto à administração do patrimônio público.

Para o perfeito entendimento e valoração dos Princípios da Administração Pública, é fundamental uma explanação do conceito de princípio. Nesta óptica, CRETELLA Jr., citado por MARTINS afirma que “*princípios de uma ciência são as proposições básicas fundamentais, típicas, que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, nesse sentido, são os alicerces da ciência.*” (2004, p. 92).

A partir do conceito relacionado, pode-se efetivamente analisar os princípios da Administração Pública, os quais se verificam elencados na Constituição Federal de 1988, em seu Capítulo VII - Da Administração Pública, especificamente em seu artigo 37, “*Caput*”, que assim estabelece: “*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: [...]*” (grifo meu).

Os mencionados princípios pretendem nortear a atuação de todos os níveis e esferas da Administração Pública e, comparativamente, apresentam relevância tão significativa à Administração, como os Direitos Individuais preceituados no art. 5º da CF/88 para o cidadão comum.

Dado tais definições, passemos aos princípios primordiais ao presente estudo.

3.1. PRINCÍPIO DA PROBIDADE

O princípio da probidade administrativa está intimamente ligado ao princípio da moralidade. Nisso, a imoralidade administrativa configura ato de improbidade, ato este regulamentado segundo a Lei 8429/32.

No âmbito do direito administrativo, espera-se que tenhamos, por natureza pública, preponderância do interesse do coletivo sobre o público. O fator moralidade deve ser adotado em função da ética, como garantia da efetividade das obrigações organizacionais. Em nome da norma, a permissibilidade de agir há de se limitar pelas diretrizes morais, onde não basta que a autoridade regulamentadora demonstre o objetivo verdadeiro, o objeto ilícito onde

a intenção do agente público for incompatível. A validade do poder, invalidando ato de direito pleno é de se observar com a finalidade de perpassar os campos jurisdicionais e indo de encontro a um interesse próprio objetivo.

Quando o interesse público é fragilizado, tão somente a consciência individual é motivo para impedimento de ilícitos. Nisso, indago: onde há interesse coletivo estatal regulamentador ao bem comum, se os próprios a vigiarem a aplicabilidade da norma são os indivíduos?

Os limites do possível e plausível juridicamente estão dispostos nas mais diversas legislações, sejam elas municipais, estaduais ou federal. Quanto a discricionariedade do poder da administração ao tema exposto, temos que há de existir limitações e ampliações do controle jurisdicional aos atos administrativos. O modo como isso se comporta perpassam da prescrição do texto normativo e vão de encontro ao fisiologismo de tal modo a identificar em que ponto se dá o ensejo à fundamentação de ordem moral. O erro de se permitir que a administração pública extraia da lei a vontade própria de quem exerce a função pública, mostram quanto à legalidade e impessoalidade devem prevalecer aos valores éticos da instituição.

Acrescento ainda que o gênero desta moralidade, ou seja, a espécie improbidade administrativa se revela a modalidade daquele administrador que não procede suas funções, uma vez que não é honesto, age de forma indigna, por não ter caráter, que não atua com decência ou por ser amoral. Todos esses verdadeiros sinônimos de condutas não desejadas são exemplos da moralidade compreendida como valores inerentes à humanidade, sobretudo, aos que por livre vontade decidiram exercer função de bem comum.

Em suma, o ato de imoralidade afronta a honestidade, a boa-fé, o respeito à igualdade, as normas de conduta aceitas pelos administrados. O dever moral de licitude nas condutas esperadas pelos administradores é intrínseco do valor depositado no ato do voto, o que gera os postulados éticos esperados. De todo modo, a improbidade é justamente o oposto do esperado, ela significa a má-fé do agente em prejuízo ao erário, na característica violação aos princípios que orientam a administração pelo administrador em função do administrado, pagador dos impostos.

3.2. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

Dentre os princípios elencados na constituição federal ao longo dos seus primeiros artigos, notadamente, o artigo 37, vemos que a eficiência se evidencia como um grau não inferior aos outros, onde em linhas - quase que em tom tutorial - ditam ao administrador

que a gestão pública deve ser regida por uma celeridade, economicidade, efetividade, eficiência e qualidade.

Fugindo de regras pré-formuladas, vemos que Gustavo Binembom (2008) segue a linha teórica de Humberto Ávila, ao reconhecer a proporcionalidade dos interesses público e privado não como princípio, mas sim como norma jurídica de segundo grau. Nisso, vemos que sua tese faz sentido ao ponto de não negar o conceito de público, mas nega a existência de uma supremacia do público sobre o interesse privado.

Nesse diapasão, em primeiro momento pensamos que tal definição vai na contramão da eficiência prevista no art. 37 CF/88, mas Binembom (2008, p. 30-33) nos mostra que a ponderação de interesses deve ser feita em casos concretos sob a ótica de qual interesse deve prevalecer. Isso se torna cristalino quando trazemos o teórico ao plano prático, como quando uma oposição ao gestor público poderia usar de artifícios legais para usar toda ação de confiança dada do governo como função de interesse privado, inviabilizando os atos da gestão.

Assim, nos fica fácil o entendimento da importância da construção doutrinária e jurisprudencial, uma vez que essas nos trazem bases sólidas na construção técnica legal, sob risco de o conceito ficar deflagrado com base na interpretação tendenciosa de quem lê. Ainda citando a obra em análise de Gustavo Binembom (2008, p. 33-35), vemos que a descrença na lei como excelência de fonte formal se dá em conjunto com a chamada inflação legislativa e hipertrofia do Poder Executivo. Tais termos são definidos pelo tamanho de leis existentes sobre o tema para a regulação e ao mesmo tempo manobra das atitudes éticas já citadas, sendo no segundo ponto justamente tais leis as originárias da hipertrofia, ou seja, rigidez da fonte formal legal ao ponto de não alterar um erro legal se não por longos e longos novos mandatos de desinteressados legisladores.

Quando definimos tais pontos, vemos que a administração pública passa a sujeitar-se não só a lei em si, mas a todo o ordenamento jurídico, tanto que o autor em sua análise substitui propositalmente o termo legalidade por juridicidade, assim como no âmbito da administração pública federal, como já fora feito pela Lei nº 9.784/19, processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, ao dispor no artigo segundo, parágrafo único, inciso I, que no exercício da função pública os agentes públicos ficam obrigados a observar a Lei e também ao Direito, o que contempla as restrições em prol de outros direitos, como as metas em aspirações coletivistas ao pronto da meta individual, em vez de um pressuposto racional ponderativo através da proporcionalidade.

Vemos que a crise da legalidade é mais evidente no direito administrativo do que em outros ramos do ordenamento, destaca-se que o mito rousseauiano da lei em função do direito do povo. A crise da legalidade, representa a busca pela rigidez e imutabilidade da lei

como expressão de vontade coletiva – o que é diferente de insegurança jurídica – como fundamento único. É interessante destacar nesse ponto a dicotomia do ato, que é o panorama da administração pública em face do surgimento das agências reguladoras como destacado em diversos trechos de sua obra como um pecado original da discricionariedade administrativa em nascer espaços decisórios reais e absolutos desoxigenando debates importantes.

O princípio norteador da eficiência que no Brasil é matéria constitucional implícita e expressa, constitui estudos jurisprudenciais e doutrinários, espaçado em diversos dispositivos além de expressamente citado em lei magna federal em seu artigo 37.

Na Europa, mais precisamente na Espanha, tal direito está expresso no art. 102, inc. I da Constituição, sendo chamado em tradução literal de “princípio da eficácia”. Na Itália, é defendido no art. 97 da Constituição, denominando-se “princípio do bom atendimento ou da boa administração”.

Podemos afirmar, portanto, segundo Ramos (2001, p.76) *“a eficiência pretendida pelo texto constitucional (art. 37, caput) não se esgota na adoção pelo Poder Público de procedimentos formalmente corretos. A sociedade aspira a que a Administração adote os métodos mais apropriados, dentro de avançados padrões técnicos. O administrador não será responsabilizado se o resultado não for o esperado, mas apenas se não diligenciou para que a Administração adotasse todos os procedimentos ao seu alcance para obter o melhor intento. O que se exige é que a Administração trabalhe com qualidade, opere de forma a colocar à disposição da sociedade os avanços tecnológicos próprios da modernidade, esteja voltada para o atendimento satisfatório das necessidades do todo coletivo. A correção dos métodos será determinante na obtenção dos melhores resultados”*⁸.

O princípio da eficiência está entre os maíus novos princípios constitucionais dispostos na chamada reforma administrativa. Isso se deu por se perceber que a administração pública deve ser representada pelos seus agentes, um labor não obsoleto. Nisso, surgiu a necessidade de se otimizar a administração, que é caracterizada pela morosidade na prestação dos seus serviços e burocratização funcional de seus agentes.

O advindo de tal princípio é ovacionado por diversos doutrinadores, como uma esperança do fracasso fadado de incontáveis anos de má administração brasileira, destacamos Hely Lopes Meirelles (2003, p. 94) no trecho *“o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada*

⁸ RAMOS, Dona Maria de Oliveira. **Terceirização na Administração Pública**. São Paulo: Editora LTR, 2001.

apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”⁹.

Esta busca por melhorias foi sentida através da flexibilização de diversos dispositivos de estabilidade de carreiras públicas, notadamente, acerca do controle dos gastos públicos no que tange a novos cargos e redução dos custos operacionais de suas atividades. A eficácia se constituiu aspectos de legalidade que de forma brilhante atuam em caráter progressista e não hipertrofiado de gestão de Estado, onde se vale sua nomenclatura: sendo pleno e eficaz buscando o resultado útil de sua criação.

Noutro, o servidor que passou por concurso público na busca pela sua estabilidade deve ter a noção de realização de interesses públicos não somente na forma moral, mas de conduta uma vez que este preceito predispõe sobre a melhor atuação possível, em um aprimoramento constante que garanta não só direitos, mas garantindo suas necessidades que vierem a existir.

Por conseguinte, a eficiência administrativa não transmuta em uma utopia de ciclos perfeitos de gestão, por que isso é plausível de ser realizado uma vez que existe mecanismos externos e internos de controle, atuando nos três poderes de acordo com suas competências. Friso que este princípio não representa cunhos somente econômicos, ao contrário, a estabilidade social por meio da moralidade de atuação é determinante para a confiança mútua e mínima eficiência estatal.

Este argumento é melhor defendido e visualizado pelos aspectos econômicos uma vez que visa combater o uso errôneo dos recursos públicos, onde notadamente se destacam a corrupção, que é o mesmo fator que denota em números o quanto a ineficácia se comprova. Vejamos: *“O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.”* (DI PIETRO, 2002, p. 83).

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.94.

4.0 PROJETOS DE LEI

4.1 A MUDANÇA PELO SENADO - PROJETO DE LEI N. 257/2014 E E.C Nº.110/15.

Após larga discussão do tema, a problematização se resulta em como resolver tais medidas. O caminho para tal mudança, parece passar por aspectos no qual grande parte da doutrina concorda. Um exemplo desses é a obra *Improbidade Administrativa*, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2004, p. 51) reforçam a necessidade de se ter um equilíbrio entre os cargos em comissão e os por via de concurso público, sob uma violação ao princípio da proporcionalidade. Principalmente quanto os cargos em comissão, os autores reforçam que o ônus e a falta de preparo destes, geram aos cofres públicos gastos muito maiores do que se fosse contratado pessoas com capacidade para exercício das funções de forma distinta¹⁰. Um dos meios de mudança se faz pela legislação, onde tramita desde 2014 o Projeto de Lei n. 257, o qual teve como autor o Senador Cássio Cunha Lima com o intuito de regulamentar a qualificação desses cargos em comissão. Na sua proposta, Cássio Cunha sugere que metade dos cargos sejam ocupados por aqueles servidores de carreira.

Também tramita no Senado Federal a proposta de Emenda Constitucional de número 110/2015 que visa alterar o atual art. 37. Essa proposta visa restringir a quantidade dos cargos em comissão em toda administração pública, aos quais os limitarão em um décimo dos cargos efetivos de cada um dos órgãos, reservando no mínimo a metade a servidores de carreira e o demais por meio de um processo seletivo. Todavia, após análise da CCJ, levantei que a proposta já foi encaminhada ao Plenário pelo absurdo número de dezenove vezes¹¹, entretanto, até a apresentação desta monografia, não foi votada.

¹⁰ Havendo nítido desequilíbrio entre o número de cargos em comissão e as atividades a serem desempenhadas, ou menos superiores em relação aos cargos de provimento efetivo, ter-se-á à inconstitucionalidade da norma que os instituiu, restando violados os princípios da proporcionalidade e da moralidade. Nesta hipótese, a norma não é adequada à consecução do interesse público; é desnecessária, ante a dispensabilidade dos cargos para o regular funcionamento do serviço público; impõe um ônus aos cofres públicos sem a correspondente melhoria na qualidade do serviço, o que poderia ser realizado por um menor número de servidores com despesas inferiores para o erário; e se apresenta dissonante dos valores constitucionais, em especial a moralidade que deve reger os atos estatais, pois os cargos servirão unicamente para privilegiar os apadrinhados do responsável pela nomeação. Cf.: GARCIA, Emerson e Pacheco, Rogério. *Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

¹¹ Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2015 - AGENDA BRASIL 2015. Tramitação: (...) 01/12/2015 SF-SLSF - Secretaria Legislativa do Senado Federal Ação: Incluída na Ordem do Dia da sessão deliberativa de 02.12.2015. Votação, em primeiro turno. Matéria não apreciada no dia 02.12.2015, transferida para a sessão deliberativa de 03.12.2015. Matéria não apreciada na sessão de 03.12.2015, transferida para a sessão deliberativa de 08.12.2015 Matéria não apreciada na sessão deliberativa de 08.12.2015, transferida para a sessão deliberativa de 09.12.2015. Matéria não apreciada na sessão de 09.12.2015, transferida para a sessão deliberativa de 10.12.2015. Matéria não apreciada na sessão de 10.12.2015, transferida para a sessão deliberativa de 15.12.2015 Matéria não apreciada na sessão de 15.12.2015, transferida para a sessão deliberativa de 16.12.2015. Matéria não apreciada na sessão de 16.12.2015, transferida para a sessão deliberativa de 17.12.2015. Retirado de pauta, em virtude do término da Sessão Legislativa Ordinária. Desconsiderar o texto: "Retirado de pauta, em virtude do término da Sessão Legislativa Ordinária.". Incluído na Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária de 03.02.2016. Matéria não apreciada na sessão de 03.02.2016, transferida para a sessão deliberativa de 16.02.2016.

4.2 LEI Nº 328/2014 DO MUNICÍPIO DE LAVRAS

Exemplos de como não gerir os cargos em comissão não faltam, ao longo do presente estudo busquei demonstrar o quanto a administração pública mostra a presença do fisiologismo em seus atos quanto ao uso do dinheiro público, todavia, se vê a farra dos cargos em comissão como algo distante, mais propriamente em Brasília, ou seja, como algo inacessível. Porém, caso extremamente recente despertou a atenção dos Lavrenses em decisão do dia 04 de Maio de 2018 o juiz da 1ª Vara Cível da Comarca de Lavras, Rodrigo Melo de Oliveira, determinou a exoneração imediata de duzentos e trinta e dois cargos em comissão da administração do prefeito José Cherem (PSD). Tal decisão foi proferida após ação civil pública proposta pelo ministério público da 3ª Promotoria no qual requereram a inconstitucionalidade da lei delegada e apoiada por treze vereadores do legislativo municipal.

Exemplo este indubitavelmente perfeito aos moldes trabalhados, pois em mesma decisão vemos que todos os referidos cargos não exerciam funções primordiais aqui tratadas, como direção, assessoria ou chefia. Ainda sobre a lei, vemos que em análise aos autos os servidores públicos que prestaram depoimento confirmaram que tais cargos não eram os denominados de cargos de confiança, mas sim cargos comuns que deveriam ter sido ocupados via concurso público. Tais atos lesam o melhor interesse da administração e são feitos de forma proposital com claro fisiologismo, demonstrando-se aparentes quando em busca, percebe-se que tal lei foi também votada em sessão extraordinária em pauta única, dando amplos poderes ao então prefeito.

Ainda é notável a ingerência governamental e em diversos níveis quando sob aval da lei, a prefeitura passou a contar também com cargos de assessoria de níveis 7, 8, 9 e 10. Além disso, a Lei Delegada criou dois cargos de “super” Assessor Institucional com a remuneração de sete mil e novecentos reais.

Por fim, é sem dúvidas enriquecedor ao presente trabalho trazer dois principais trechos do julgado para ilustrar a situação aqui tratada, sendo eles, ambos da decisão¹² sobre a Lei Municipal nº 328/2014: *“(…)Nesse sentido, em relação à Lei Municipal nº 328/2014, com exceção dos cargos de Secretário Municipal (anexo VII), os quais possuem natureza eminentemente política, portanto, de livre nomeação e exoneração, os demais cargos constantes dos anexos VIII e IX*

Matéria não apreciada na sessão de 16.02.2016, transferida para a sessão deliberativa de 17.02.2016. Matéria não apreciada na sessão de 17.02.2016, transferida para a sessão deliberativa de 18.02.2016. Matéria não apreciada na sessão de 18.02.2016, transferida para a sessão deliberativa de 23.02.2016. Matéria não apreciada na sessão de 23.02.2016, transferida para a sessão deliberativa de 24.02.2016. Matéria não apreciada na sessão de 24.02.2016, transferida para a sessão deliberativa de 25.02.2016. Matéria não apreciada na sessão de 25.02.2016, transferida para a sessão deliberativa de 1º.03.2016. Matéria não apreciada na sessão de 1º.03.2016, transferida para a sessão deliberativa de 02.03.2016. Matéria não apreciada na sessão de 02.03.2016, transferida para a sessão deliberativa de 03.03.2016. Matéria não apreciada na sessão de 03.03.2016, transferida para a sessão deliberativa de 08.03.2016. Matéria não apreciada na sessão de 08.03.2016, transferida para a sessão deliberativa de 09.03.2016. Matéria não apreciada na sessão de 09.03.2016, transferida para a sessão deliberativa de 10.03.2016. Matéria não apreciada na sessão de 10.03.2016, transferida para a sessão deliberativa de 15.03.2016. Disponível em < <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122690>> Acesso em 15/03/2018.

¹² PJe n: 5001770-31.2017.8.13.0382. Acesso em 07/05/2018.

(no total de 232 cargos) não são cargos de natureza política, de chefia ou de assessoramento; logo, só podem ser providos mediante concurso público por força do mandamento inserto no art. 37, II, da Constituição Federal. (...)

E, em relação as manobras legislativas na contramão da eficiência administrativa: (...) *Inclusive, vale ressaltar que embora muitos destes cargos do anexo VIII recebam a nomenclatura de “Chefe”, a Lei Municipal nº 328/2014 não previu quais são as atribuições exercidas por cada cargo desta nomenclatura, razão pela qual tais cargos também padecem de vício de inconstitucionalidade. Constata-se, ademais, que a Lei Municipal nº 328/2014 enumera uma série de cargos em comissão hierarquizados entre si, a exemplo dos cargos de “Chefes de Departamento de Vigilância”, que são subordinados ao cargo de “Gerente de Vigilância em Saúde”, o qual, por sua vez, é subordinado ao cargo de “Secretário Municipal”. Tal estruturação de cargos passa a impressão de que há mais chefes do que subordinados no âmbito da Administração Pública do Município de Lavras/MG. (...).*

5. CONCLUSÃO

Vemos que a regra do art. 37, II da nossa Constituição Federal apontam claramente e necessariamente a preferência por investidura de carreira na lotação dos cargos públicos. Em seguida, é de se notar que o inciso V do mesmo artigo reforça a ideia de que os cargos em comissão sejam de caráter transitório, sendo as funções de confiança imperativamente exercidas por concursados de carreira.

Todavia, nos exemplos aqui demonstrados vemos que nosso país ainda busca frequentemente burlar a constituição federal, no seu inacreditável número de mais de meio milhão de servidores de carreira não concursados que ocupam os mais diversos e altos escalões da administração pública.

É importante destacar que a emenda 19/98 buscou corrigir a falha do sistema, todavia, assim como projetos de emenda à constituição falhou prontamente, por depender de um interesse justamente daqueles que usam dos cargos por indicação para benefícios próprios no chamado fisiologismo.

O próprio projeto de lei 369/2008 andou muito bem recentemente, passando por aprovação, todavia, foi engavetado por dezenas de vezes na busca por adiar o inadiável: o corte de gastos na política nacional.

O princípio da proporcionalidade não existe em sentido expresso em nossa lei maior, mas é implicitamente discutido em várias das doutrinas supracitadas. Ponderar o que é interesse próprio no sentido de resguardar o direito de escolha e atuação do legitimamente eleito e até onde deve ir tal discricionariedade em não afetar o melhor princípio da administração é essencial para alocação de recursos de forma ordenada.

Para mim, não haveria de se pensar quando o interesse do particular legislador é maior do que o interesse público – aqui delimitado direitos individuais da coletividade –, na busca por um Estado cada vez menor.

Nosso país está descontrolado no quesito distribuição de cargos. A falta de transparência e livre nomeação é incontrolável nos mais de cinco mil municípios existentes, sendo quando esse número é pensado em nível de repartições, quantificam incontáveis cargos sendo criados a cada dia.

O clientelismo institucionalizado na política nacional foge de qualquer intenção do constituinte em dar poder ao eleito. O fisiologismo tomou conta de todo o sistema

administrativo e somente uma real aplicação de reduções podem salvar a administração pública.

Nosso Brasil se tornou um cabide de empregos públicos, e isto não é aceitável. Parafraçando Rui Barbosa (1921), em “Oração aos Moços”, às vezes nos esquecemos da honra, damos risada da honra, damos risada das virtudes, damos risada do caráter, damos risada da honestidade, probidade e decoro, damos risada do decoro e da dignidade, damos risada de nós mesmos no final porque esquecemos daquilo que tínhamos de lembrar desde sempre.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALESSI, Renato. Sistema Giuffrè, 1953. ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios jurídicos**. 8. ed. São Paulo:

ÁVILA, Humberto. **Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa**. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Direito Público, ano 1, n. 1, abr/jun.2003.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 29ª.ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BELLOW, Adam. **Em Louvor ao Nepotismo**. Trad. Carlos Mendes Rosa. São Paulo: Girafa Editora, 2006.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo democracia e constitucionalização**. 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2002.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos Políticos em formação**. TSE. <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partido-em-formacao> > Acesso em 26/01/2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos Políticos registrados no TSE**. Tribunal Superior Eleitoral. <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>> Acesso em 26/01/2017.

BUGARIN, Paulo Soares. **O Princípio Constitucional da Eficiência, um Enfoque Doutrinário Multidisciplinar**. Brasília: revista do Tribunal da União – Fórum Administrativo, mai/2001.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5ª. Ed. Coimbra, Livraria Almedina, 2002.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **O Brasil não é para amadores: Estado, Governo e Burocracia na terra do jeitinho**. Curitiba: Ebel/IBQP-PR, 2000.

COELHO, Luiz Fernando. **Aulas de introdução ao direito**. São Paulo: Manote, 2004.
Campaignig in America A History of Election Practices. Questia. 09 de maio. 1989

<<https://www.questia.com/read/14291969/campaigning-in-america-a-history-of-election-practices>>. Acesso em 19/01/2017.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. São Paulo, Companhia das Letras, 2006.

DA MATTA, Roberto. **O que faz o Brasil, Brasil? Rio de Janeiro: Rocco, 1984.**

DA MATTA, Roberto. Relativizando. **Uma introdução à Antropologia Social**. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

DA MATTA, Roberto. **Relativizando: Uma introdução à Antropologia Social**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

DAGNINO, Evelina, OLIVEIRA, Alberto J. & PANFICHI, Aldo (orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a Constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil: 1930-1960**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2004.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FAORO, RAYMUNDO. **Os Donos do Poder: a formação do patronato brasileiro**. 10^a.ed. São Paulo: Globo, 1996. Vol. 1.

FARAH, M.F.S. R. BARBOSA, H.B. (orgs.) **Novas experiências de gestão pública e cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

FERRAZ JÚNIOR; Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. São Paulo: Atlas, 2007.

FERREIRA, Jorge. **O populismo e sua história: debate e crítica**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

FIGUEIREDO, A. C., LIMONGI. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro : Editora FGV, 1999.

FREIRE, Alexandre. **Novas Tendências do Processo Civil – Estudos sobre o projeto do Novo CPC**. Vol.2. Juspodivm. 2014.

FREIRE, Elias Sampaio. **Direito Administrativo. Teoria, jurisprudência e 1.000 questões.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo.** 11.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GRAHAM, Richard. **Clientelismo e política no Brasil do século XIX.** Trad. Celina Brandt. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O Serviço público e a constituição brasileira de 1988.** São Paulo: malheiros, 2003.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** Edição comemorativa. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2006.

KNOPLOCK. Gustavo Mello. **Manual de Direito Administrativo. Teoria, doutrina e jurisprudência: questões de concurso comentadas.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

LOPES, Maurício Antônio Ribeiro Lopes. **Comentários à Reforma Administrativa: de acordo com as Emendas Constitucionais 18/98 e 19/98.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 7.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro.** 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 17. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MODESTO, Paulo. “Estágio Probatório: questões controversas”, In: MODESTO, Paulo e MENDONÇA, Oscar (Org.). **Direito do Estado: novos rumos.** Tomo 2. São Paulo: Max Limonad, 2001.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 7. Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção e OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa.** Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

ORTEGA Y GASSET, JOSE. **Entorno a Galileo: esquema de las crisis**. Madrid, Revista de Occidente Alianza Editorial, 1982.

PESSATO, Fabrício. **País tem 766 mil cargos em comissão e gasta R\$ 855 mi com apadrinhados**. São Paulo. 2014. < <https://www.dci.com.br/economia/pais-tem-766-mil-cargos-em-comiss-o-e-gasta-r-855-mi-com-apadrinhados-1.594679>>. Acesso em 20/01/2017.

RAMOS, Dona Maria de Oliveira. **Terceirização na Administração Pública**. São Paulo: Editora LTR, 2001.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e ‘Res Publica’ no Brasil (Traços constitucionais da organização política brasileira)**. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (org). Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba. São Paulo, Malheiros, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 13. Ed. Ver. E atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

TEIXEIRA, Larissa Solek. **O Dever de Motivação Expressa do Ato Administrativo Discricionário**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Coordenação de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2001.