

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS  
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**PRINCÍPIO REPUBLICANO, CARGO EM  
COMISSÃO E CLIENTELISMO POLÍTICO  
NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE  
JANEIRO: REFLEXÕES SOBRE A  
PROFISSIONALIZAÇÃO DA FUNÇÃO  
PÚBLICA NO BRASIL**

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

**CARLOS ALBERTO NOVELINO DE AMORIM**

Rio de Janeiro - 2008

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**  
**ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS**  
**CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA**  
**CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**TÍTULO**

PRINCÍPIO REPUBLICANO, CARGO EM COMISSÃO E CLIENTELISMO POLÍTICO NOS  
MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: REFLEXÕES SOBRE A  
PROFISSIONALIZAÇÃO DA FUNÇÃO PÚBLICA NO BRASIL  
**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR:**  
CARLOS ALBERTO NOVELINO DE AMORIM

E

APROVADO EM 22 / 07 / 2008  
PELA COMISSÃO EXAMINADORA



---

**FREDERICO LUSTOSA**  
DOUTOR EM GESTÃO



---

**ENRIQUE SARAVIA**  
PH.D EM DIREITO



---

**VALDEREZ FRAGA**  
DOUTORA EM EDUCAÇÃO



**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**

**ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS**

**CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA**

**CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**PRINCÍPIO REPUBLICANO, CARGO EM COMISSÃO E  
CLIENTELISMO POLÍTICO NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO  
DE JANEIRO:**

**REFLEXÕES SOBRE A PROFISSIONALIZAÇÃO DA FUNÇÃO PÚBLICA NO  
BRASIL**

**DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA  
BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS  
PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**POR**

**CARLOS ALBERTO NOVELINO DE AMORIM**

Rio de Janeiro, 2008

“E pois que, Senhor, é certo que, assim neste cargo que leva, como em outra qualquer coisa que de vosso serviço for, Vossa Alteza há de ser de mim muito bem servida, a Ela peço que, por me fazer graça especial, mande vir da ilha de S. Tomé a Jorge de Osório meu genro — o que d’Ela receberei em muita mercê. Beijo as mãos de Vossa Alteza”.

Último parágrafo da Carta de Pero Vaz de Caminha a *El Rei D. Manuel*, primeiro documento oficial da História do Brasil.<sup>1</sup>

Dirão: “É inútil, todo o mundo aqui é corrupto, desde o primeiro homem que veio de Portugal”. Eu direi: Não admito, minha esperança é imortal. Eu repito, ouviram? Imortal! Sei que não dá para mudar o começo, mas, se a gente quiser, vai dar pra mudar o final!

Parte final do Poema “Só de Sacanagem”, de Elisa Lucinda.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Disponível em, [www.instituto-camoes.pt](http://www.instituto-camoes.pt), em 10.06.06.

<sup>2</sup> Disponível em <http://www.avozdocidadao.com.br/detailAgendaCidadania.asp?ID=184>, em 08.06.08.

Dedico este trabalho

à minha esposa, companheira e amiga, Marisa de Lima Gomes, minha alma gêmea, por ter sido a primeira pessoa a acreditar que eu seria capaz de enfrentar, com êxito, mais esse desafio; pelos infindáveis momentos de solidão, compreensão, incentivo, devotamento, paciência, afeto, amor e carinho; bem como pelos úteis conselhos, durante esses dois últimos e longos anos, que, ao final, mostraram a solidez de nosso relacionamento.

## AGRADECIMENTOS

Ao Povo e ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, que me proporcionaram, nas gestões dos Conselheiros José Gomes Graciosa e José Maurício de Lima Nolasco, por meio da Escola de Contas e Gestão – ECG-TCE/RJ, o título de Mestre em Administração Pública.

À Fundação Getúlio Vargas, na pessoa da Prof. Dra. Deborah Moraes Zouain, pela excelência de seu curso de Mestrado em Administração Pública e por meu aprimoramento acadêmico, profissional e pessoal.

Aos meus pais, Norma e Amorim, eternos professores da vida, que desde cedo me abriram as portas do conhecimento e nunca descuidaram de minha formação, orientando-me moral, ética e politicamente.

Às minhas filhas e amigas Márcia, Deise e Denise, que acompanharam minha luta sem me cobrar por um minuto sequer as minhas presenças distantes.

A meus netos, Larissa, Ivisson e Igor, pelos momentos de alegria e descontração.

A todos os professores que durante o curso não só nos transmitiram conhecimentos: incentivaram-nos a continuar na luta até a vitória final.

Aos meus professores de todas as épocas, pela minha formação.

Ao orientador desta dissertação, Professor Dr. Frederico Lustosa da Costa, que cordialmente me recebeu aos 45 do segundo tempo e, com sua capacidade intelectual e crítica, se dedicou a ler e comentar sucessivas versões do trabalho, já na prorrogação.

À Professora Doutora Valdrez Fraga, co-orientadora informal, pelas dicas e orientações sempre pertinentes e pelo acompanhamento do processo de criação da dissertação. Uma nova amiga.

Ao Professor Dr. Fernando Tenório, pelas orientações iniciais.

Aos colegas de turma, que possibilitaram um alto nível de debates ao longo do curso e uma convivência extremamente sadia e cordial. Novos amigos.

Ao Secretário-Geral de Controle Externo do TCE/RJ, Ricardo Ewerton Britto Santos, e ao Subsecretário-Adjunto de Controle de Pessoal, Jorge Henrique Muniz da Conceição, por disponibilizarem o acesso à documentação que deu suporte à pesquisa.

A Aloir Alfradique Marques e Ricardo dos Santos Guedes, que, em suas gestões à frente da 3ª Inspetoria-Geral de Controle de Pessoal, souberam compreender os meus anseios e me ajudaram na transposição dos obstáculos organizacionais que me permitiu chegar até aqui.

Aos colegas de trabalho, que durante todo o curso me incentivaram e ajudaram de várias formas, inclusive na arregimentação de dados objeto da pesquisa.

Aos servidores do CFAP e da Biblioteca Mário Henrique Simonsen, da FGV, pela dedicação, companheirismo e profissionalismo.

Aos componentes da banca examinadora, Prof. Dr. Frederico Lustosa da Costa, Prof. Dr. Enrique Jeronimo Saravia e Prof. Dra. Valderez Ferreira Fraga, pelas valiosas contribuições ao trabalho durante a defesa da dissertação.

A todos os parentes e amigos que, direta ou indiretamente, contribuíram para essa realização.

Por fim, e especialmente, aos colegas, hoje amigos: Daniele Macedo, Fábio Garcez, José Indalécio, Pedro Alcântara e Virgílio Oliveira, que comigo formaram um grupo de trabalho coeso e democraticamente estável durante todo o curso, tornando possível o que às vezes impossível parecia: chegar até aqui.

## RESUMO

A origem do comportamento orientado para a conquista de cargos públicos no Brasil remonta à formação dos primeiros povoados e vilas durante o período colonial. O nepotismo e o clientelismo político perpassam toda a história do País. Tendo como fio condutor o princípio republicano, buscou-se verificar até que ponto são os cargos em comissão utilizados no âmbito dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro como estratégia para manter e atualizar práticas clientelísticas como o empreguismo e o nepotismo. A utilização de métodos e técnicas de análise documental e de conteúdo, em dispositivos legais produzidos pelos municípios estudados e em Relatórios de Inspeções Ordinárias neles realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, permitiu não só o proceder de uma análise qualitativa como o uso de técnicas quantitativas e representações gráficas dos achados, possibilitando uma leitura mais amena àqueles que têm pouco contato com a matéria. Essa complementaridade de métodos permitiu depreender que as ações empreendidas pelos gestores públicos, no que tange à utilização da livre nomeação, encontram-se na contramão da prática da cidadania, do igualitarismo, do respeito ao servir público. A pesquisa atestou que a quase totalidade dos municípios estudados se utiliza dos cargos em comissão de forma totalmente avessa à prevista constitucionalmente, servindo tais cargos, na verdade, para dar ingresso no serviço público a pessoas das relações do administrador, não para assessorá-lo, mas para aumentar renda familiar, cumprir compromissos de campanha e, até mesmo, para, em troca de votos, exercerem funções que por suas características deveriam ser oferecidas em concurso a toda sociedade. O estudo sugere, ao fim, um conjunto de medidas, baseadas em critérios fundamentados em princípios científicos de gestão, visando à valorização do servidor público, à redução do grau de politização da direção da administração pública e da apropriação patrimonialista dos postos de trabalho, à aceleração da profissionalização das funções públicas e a restringir o livre provimento de cargos em comissão, bem como a impingir sanções, por improbidade administrativa, aos que as desrespeitarem. Em que pese à importância de medidas preventivas, orientadas para o desenvolvimento de uma postura no sentido de um autêntico servir público, a tendência à permissividade precisa ser urgentemente afastada.

Palavras-chave: Cargo em comissão. Princípio Republicano. Clientelismo. Nepotismo. Profissionalização. Cidadania.



## ABSTRACT

The origin of the desire to get a government job in Brazil goes back to the development of the first settlements and villages during the colonial period. Nepotism and political patronage pervades the country's history. With the republican principle as a guide line, we sought to verify to what extent are political appointees utilized in the municipalities of the State of Rio de Janeiro as a strategy to maintain and renew patronage practices and nepotism. The use of methods and techniques of documental analysis and of content, in legal provisions produced by the studied municipalities and in Ordinary Audit Reports made by the Audit Court of the State of Rio de Janeiro, not only allowed us to proceed with qualitative analysis as well as the use of quantitative techniques and graphic charts of the findings, allowing an easier reading and understanding for those who have little contact with the material. This complementarity of methods allowed the inference that the actions taken by public administrators referring to free nomination are against the practice of citizenship, equalitarianism, and respect of public service. The study demonstrated that almost all the municipalities studied use political appointees in a manner completely inverse to that foreseen in the constitution. In fact, such positions serve to provide entry to public service to those persons who are related to the administrator, not to assist the administrator, but to increase the family income, fulfill campaign promises and even in exchange for votes. They exercise functions that, by their requirements, should be offered in public civil service exams to all society. Finally, the study suggests a set of measures, based on criteria grounded on scientific principles of administration, to value civil servants, to reduce the degree of politicization of public management and heritable appropriation of public posts, to expedite professionalization of public functions and to restrict the free granting of political appointments as well as to enforce sanctions for administrative improbity on those who disrespect such measures. In regard to the importance of preventive measures, directed toward the development of an attitude in the sense of an authentic public service, the tendency toward permissiveness urgently needs to be eliminated.

Key words: Political appointees. Republican Principle. Political patronage. Nepotism. Professionalization. Citizenship.

SUMÁRIO

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO ..... 1

    O Problema ..... 5

    Objetivos da pesquisa: objetivos final e intermediários ..... 6/7

    Delimitação do estudo ..... 7

    Relevância do estudo ..... 8

    Metodologia ..... 9

    Definição dos termos ..... 14

CAPÍTULO II

POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO NO BRASIL REPUBLICANO ..... 17

    II.1 Panorama sobre Princípios que Regem a Administração Pública ..... 17

    II.2 Gênese e Evolução normativa do Provimento em Comissão no Brasil ..... 23

    II.3 O Princípio Republicano e os Cargos de Provimento Efetivo ..... 26

    II.4 O Princípio Republicano e os Cargos de Provimento em Comissão ..... 28

CAPÍTULO III

O CLIENTELISMO POLÍTICO E OS CARGOS PÚBLICOS NO BRASIL ..... 30

CAPÍTULO IV

CONTROLE EXTERNO E CARGO EM COMISSÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ..... 59

    IV.1 O Tribunal de Contas: origem, evolução, atribuições e competências ..... 59

    IV.2 Análise da legislação produzida pelos municípios estudados ..... 65

    IV.3 Análise dos dados constantes dos relatórios de inspeções ordinárias realizadas pelo TCE/RJ nos municípios estudados ..... 74

CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... 91

BIBLIOGRAFIA ..... 101

ANEXOS

ANEXO I: Números dos Processos-Relatórios pesquisados ..... 110

ANEXO II: Decisões Judiciais – Jurisprudências ..... 111

## INTRODUÇÃO

Atualmente, muita atenção tem sido dada ao chamado nepotismo, que, etimologicamente, deriva do latim *nepos*, *nepotis*, significando, respectivamente, neto, sobrinho <sup>3</sup>. A divulgação do vocábulo (ao qual foi acrescido o sufixo *ismo*, que significa “prática de”), no sentido hoje difundido em todo o mundo, em muito se deve aos pontífices da Igreja Católica. Alguns papas do início da Idade Moderna tinham por hábito conceder, sistematicamente, aos seus parentes mais próximos cargos, dádivas e favores, terminando por lapidar os elementos intrínsecos ao nepotismo<sup>4</sup> que, nos dias atuais, passou a ser associado à conduta dos agentes públicos que, abusivamente, fazem tais concessões aos seus familiares.

Rocha (1994, p. 158), entende que nepotismo traduz-se como a “conduta havida na Administração do Estado, pela qual agentes públicos, valendo-se dos cargos por eles ocupados, concedem favores e benefícios pessoais a seus parentes e amigos”. Para a autora, o nepotismo desembarcou no Brasil juntamente com seus descobridores, que oriundos de Estado onde vigia o regime monárquico, estavam já habituados ao personalista sistema de poder imprimido pelo rei às funções públicas.

As origens do nepotismo no serviço público brasileiro, portanto, são bem longínquas, mostrando-se tal prática já presente no primeiro documento histórico de que se tem notícia no Brasil: a Carta que o escrivão-mor da frota cabralina, Pero Vaz de Caminha, enviou a El-Rei de Portugal, Dom Manuel, anunciando o descobrimento e as belezas naturais da nova terra. Nesta carta, Caminha, ao seu final, formula a Sua Alteza um favorzinho pessoal nos seguintes termos:

E desta maneira dou aqui a Vossa Alteza conta do que nesta Vossa terra vi. E se a um pouco alonguei, Ela me perdoe. Porque o desejo que tinha de Vos tudo dizer, mo fez pôr assim pelo miúdo. E pois que, Senhor, é certo que tanto neste cargo que levo como em outra qualquer coisa que de Vosso serviço for, Vossa Alteza há de ser de mim muito bem servida, a Ela peço que, por me fazer singular mercê, mande vir da ilha de São

---

<sup>3</sup> Grande Enciclopédia Delta Larousse. Ed. Delta S.A, Rio de Janeiro, 1974, p. 4770.

<sup>4</sup> Grande Enciclopédia Delta Larousse. Ed. Delta S.A, Rio de Janeiro, 1974, p. 4770.

Tomé a Jorge de Osório, meu genro - o que d'Ela receberei em muita mercê.<sup>5</sup>

Ao interceder por seu genro, Caminha dá início a uma prática que qualificará o Estado português colonizador e acompanhará todo o desenvolvimento do Estado Nacional Brasileiro, tanto durante o Império quanto durante a República instalada em 1889.

Bobbio (1991, p. 291-2), define nepotismo como "concessão de emprego ou contratos públicos baseada não no mérito, mas nas relações de parentela".

O nepotismo, que só faz sentido quando contextualizado como prática no âmbito da Administração Pública, está também associado ao conceito de clientelismo. Consoante Bobbio:

(...) onde o desenvolvimento determina processos de desagregação social, por vezes macroscópicos, e os partidos e estruturas políticas modernas foram introduzidos 'do alto', sem o suporte de um adequado processo de mobilização política, também é claro que, em lugar do clientelismo tradicional, tende a afirmar-se um outro estilo de Clientelismo que compromete, colocando-se acima dos cidadãos, não os já notáveis de outros tempos, mas os políticos de profissão, os quais oferecem, em troca da legitimação e apoio (consenso eleitoral), toda a sorte de ajuda pública que têm ao seu alcance (cargos e empregos públicos, financiamentos, autorizações, etc.). É importante observar como esta forma de Clientelismo, à semelhança do Clientelismo tradicional, tem por resultado não uma forma de consenso institucionalizado, mas uma rede de fidelidades pessoais que passa, quer pelo uso pessoal da classe política, dos recursos estatais, quer, partindo destes, em termos mais mediatos, pela apropriação de recursos civis autônomos (Bobbio, 1991, p. 178).

Nos últimos anos, o emprego de parentes em funções públicas causa preocupação em todos os níveis e classes, tanto é que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), objetivando evitar a prática do nepotismo no Poder Judiciário, aprovou, em 25 de outubro de 2005, o texto da resolução que proíbe a nomeação de familiares até terceiro grau para o exercício de cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, no âmbito

---

<sup>5</sup> (Caminha, [www.instituto-camoes.pt](http://www.instituto-camoes.pt)).

do Poder Judiciário (na jurisdição de cada Tribunal ou Juízo), por cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos membros ou juízes vinculados.<sup>6</sup>

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), por sua vez, disciplinou a proibição do nepotismo no âmbito de qualquer órgão do Ministério Público da União e dos Estados, vedando a nomeação ou designação para cargos em comissão e para as funções comissionadas do cônjuge, companheiro ou parente, também até o terceiro grau, dos respectivos membros.<sup>7</sup>

O Supremo Tribunal Federal (STF), apreciando a Resolução do Conselho Nacional de Justiça no bojo da ação declaratória de constitucionalidade número 12, concluiu por sua constitucionalidade, por entender que o *spiritus rectus* da mesma é debulhar os próprios conteúdos lógicos dos princípios constitucionais de centrada regência de toda a atividade administrativa do Estado, tais como os da impessoalidade, da eficiência e legalidade, como bem expôs o Ministro Carlos Ayres de Brito em seu voto, do qual extraímos os seguintes fragmentos:

I – o da impessoalidade, consistente no descarte do personalismo. Na proibição do marketing pessoal ou da auto-promoção com os cargos, as funções, os empregos, os feitos, as obras, os serviços e campanhas de natureza pública. Na absoluta separação entre o público e o privado, ou entre a Administração e o administrador, segundo a republicana metáfora de que “não se pode fazer cortesia com o chapéu alheio” (...).

II – o da eficiência, a postular o recrutamento de mão-de-obra qualificada para as atividades públicas, sobretudo em termos de capacitação técnica, vocação para as atividades estatais, disposição para fazer do trabalho um fiel compromisso com a assiduidade e uma constante oportunidade de manifestação de espírito gregário, real compreensão de que servidor público é, em verdade, servidor do público (...).

III – o da igualdade, por último, pois o mais facilitado acesso de parentes e familiares aos cargos em comissão e funções de confiança traz consigo

---

<sup>6</sup> Resolução nº 07, de 25 de outubro de 2005, Publicada no DJU de 14.11.2005.

<sup>7</sup> Resolução nº 01, de 07 de novembro de 2005, Publicada no DOU, Seção 2, página 76, em 14.11.05.

os exteriores sinais de uma prevalência do critério doméstico sobre os parâmetros da capacitação profissional (mesmo que não seja sempre assim). Isto sem mencionar o fato de que essa cultura da prevalente arregimentação de mão-de-obra familiar e parental costuma carrear para os núcleos familiares assim favorecidos uma super-afetação de renda, poder político e prestígio social.

Na mesma ação, aduz o Ministro Carlos Brito que as restrições trazidas pela Resolução do Conselho Nacional de Justiça são as mesmas já impostas pela Constituição da República, dedutíveis dos republicanos princípios da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade. E destaca: “O que já era constitucionalmente proibido permanece com essa tipificação, porém, agora, mais expletivamente positivado.”

O assunto, não obstante a decisão do STF, não restou ainda pacificado, tanto é que os ministérios públicos estaduais vêm atuando firmemente no sentido de banir da vida pública nacional a prática do nepotismo, e que na esteira desse posicionamento, vários estados e municípios têm editando leis nesse sentido, apesar de um grande número ainda resistir renitentemente a abandonar esse gesto ilegítimo de dominação patrimonial do Estado, que desrespeita os postulados republicanos da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, e transforma os órgãos públicos em focos de clientelismo, assistencialismo e negociata no provimento de cargos em comissão.

Os cargos em comissão são assim denominados porque seu provimento dispensa a prévia habilitação em concurso público de provas ou de provas e títulos, requerida para acesso aos cargos efetivos, haja vista a característica que se espera de seu ocupante - lealdade ao agente político que detém o poder de nomeá-lo e ser depositário de sua confiança.

Segundo a Constituição da República Federativa do Brasil em vigor, as funções de confiança, também denominadas funções gratificadas, devem ser exercidas, com exclusividade, por servidores ocupantes de cargo efetivo, já os cargos em comissão, deverão ser preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, possibilitando, nesse caso, a nomeação de pessoal sem vínculo

efetivo com a Administração Pública, destinando-se ambos apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento <sup>8</sup>.

Mas nem só ao nepotismo servem esses cargos. Outra prática de apropriação do público pelo privado ocupa as repartições públicas brasileiras, o clientelismo político, que, “de modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto” (Kaufman, 1977, apud, Carvalho, 1997, p. 233). Para (Diniz, 1982b), “em um conceito da barganha político-eleitoral, [o clientelismo] é como um sistema de lealdades, que se estrutura em torno da distribuição de recompensas materiais e simbólicas, de forma pouco ética, em troca de apoio político.”

## **O Problema**

A pesquisa pretende examinar o uso da criação e do provimento de cargos em comissão como estratégia para manter e atualizar práticas clientelísticas como o empreguismo e o nepotismo.

A utilização desses cargos para atendimento a acordos políticos por meio de nomeação de pessoal para direção e assessoramento em Ministérios (no âmbito Federal), Secretarias (nos âmbitos Federal, Estaduais, Distrital e Municipais), e de entidades da administração indireta (Federais, Estaduais, Distrital e Municipais) é notória. Portanto, o que se quer verificar é se cargos em comissão são utilizados de forma clientelista para a realização de funções que não mantêm correlação com as de direção, chefia e assessoramento, e que, por conseguinte, deveriam ser desenvolvidas por pessoal previamente habilitado em concurso público de provas ou de provas e títulos, como prescrito no inciso II, do artigo 37, da Constituição da República em vigor.

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

---

<sup>8</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, art. 37, inc. V.



O que nos levou a crer nesta hipótese, e nos motivou a realizar a pesquisa, foram as notícias de que o Governo Federal criou, em 2006, por medida provisória, cerca de 3.000 cargos em comissão após a extinção de mais de 2.400 funções de confiança privativas de servidores efetivos<sup>9</sup>, e de que a participação de pessoal sob vínculo comissionado na administração direta municipal brasileira subiu, percentualmente, de 7,9%, em 2004, para 19,2%, em 2006<sup>10</sup>. Reforçou essa motivação a preocupação de verificar se tal atitude espalhou-se pelas Administrações Públicas Municipais do Estado do Rio de Janeiro, pondo em risco os princípios de igualdade, legalidade, impessoalidade e liberdade que regem a República, bem como se está servindo ao clientelismo político.

Daí, o problema de pesquisa: Até que ponto são os cargos em comissão utilizados no âmbito dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro para o desempenho de funções rotineiras, técnicas, administrativas e operacionais, em afronta ao princípio constitucional do concurso público e às condições prescritas no inciso V, do artigo 37, da Constituição da República em vigor, como estratégia para manter e atualizar práticas clientelísticas como o empreguismo e o nepotismo?

## **Objetivo final**

Estudar as práticas de provimento de cargos na Administração Pública, a partir do exame das nomeações para o exercício de cargos em comissão, no âmbito de municípios do Estado do Rio de Janeiro, visando a apreender o seu sentido, isto é, explicitar para onde se orientam tais ações, tendo em vista a citada expectativa de construção democrática, investigando possíveis indícios e/ou indicadores de desvios clientelistas, como o empreguismo e o nepotismo.

Sugerir, nas considerações finais, visando à minimização da utilização de cargos em comissão com fins clientelistas, o estabelecimento e a observância de critérios técnicos, meritocráticos e éticos para sua ocupação.

---

<sup>9</sup> <http://www.pep.eng.br>, em 04/07/2006.

<sup>10</sup> Perfil dos Municípios Brasileiros 2006. IBGE. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/cultura2006/default.shtm>.

## **Objetivos intermediários**

- 1- analisar a legislação relativa a cargos de provimento em comissão, em particular as leis de criação desse tipo de cargo nos Municípios do Estado do Rio de Janeiro abrangidos pelo estudo, e verificar se tais cargos possuem atribuições definidas e se estas estão vinculadas às funções de direção, chefia e assessoramento ou às operacionais;
- 2- verificar, nos relatórios de Inspeções Ordinárias realizadas pelo TCE/RJ, a relação existente entre a quantidade de cargos em comissão e cargos efetivos nos órgãos municipais estudados;
- 3- verificar decisões do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais de Justiça, do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro acerca da matéria;

## **Delimitação do Estudo**

A Constituição da República Federativa do Brasil, em o inciso V, de seu artigo 37, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de Junho de 1998, dispõe que as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Não obstante possuírem as funções de confiança características semelhantes à dos cargos em comissão não as incluiremos no escopo de nosso estudo, até porque seu provimento é constitucionalmente restrito a servidores titulares de cargos efetivos. Da mesma forma, excluiremos os cargos em comissão destinados às funções facilmente identificáveis como de direção, chefia e assessoramento, como as de Secretários Municipais, Chefes de Gabinetes, Dirigentes de órgãos ou departamentos.

Ater-nos-emos, portanto, aos cargos providos por pessoal extraquadro, ou seja, não ocupante de cargo efetivo, nas Câmaras e Prefeituras Municipais do Estado do Rio de Janeiro estudadas.

No que tange ao período a ser abrangido pela pesquisa, uma concepção realista de nossos recursos, além da complexidade do tema em questão, sem desconsiderar o tempo a ser disponibilizado para a realização do estudo, evidenciaram a necessidade de um recorte visando a conferir maior objetividade e certeza da concretização do trabalho. Por este motivo, propusemo-nos a estudar apenas os casos abordados em Relatórios de Inspeções Ordinárias realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, entre os exercícios de 2003 e 2007, com o intuito de verificar a legalidade dos atos de admissão de pessoal em Prefeituras e Câmaras Municipais.

### **Relevância do Estudo**

O tema proposto nasceu do conhecimento da existência de expressivo número de pessoas que, movidas pela expectativa de redemocratização do País com o advento da chamada Constituição Cidadã, promulgada em 1988, apostaram na moralização do provimento de cargos públicos. Pessoas que gastam partes seu precioso tempo e suado salário preparando-se para concursos que nem sempre são realizados, ou quando são o são para um pequeníssimo número de cargos, mormente de níveis inferiores.

De acordo com Eco (1985, p. 22), um estudo deve ser útil aos demais.

Castro (1977, p. 57) também aponta nesta direção, quando aduz que um tema é importante quando está ligado a uma questão social que afeta um segmento substancial da sociedade.

Nosso entendimento é que a atuação do Estado deve dar-se sempre dentro de limites informados por um universo de princípios destinados a assegurar a prevalência do interesse público sobre o privado e a orientar a Administração Pública na sua atividade concreta e imediata para a consecução dos interesses coletivos. Ainda: que uma Administração que pretende ser competente e é orientada por princípios como o da moralidade e o da legalidade, não pode conviver com a existência de favoritismos, que protegem certos indivíduos por apresentarem relação de parentesco ou amizade, com quem os beneficia.

A prática do empreguismo discricionário, mesmo em se tratando de cargos em comissão, viola o princípio constitucional da moralidade, uma vez que se revela injusta e

desonesta para com outros indivíduos que mereceriam o cargo. A existência de privilégios para alguns poucos é incompatível com o Estado Democrático de Direito, que pressupõe igualdade de tratamento e de oportunidades a todos os cidadãos.

Dessa forma, demonstrando importância para a sociedade, o estudo, atesta sua relevância.

## **Metodologia**

Aqui se expõe a trajetória seguida na pesquisa e as fontes recorridas para realizar a investigação, diante da necessidade da coleta de dados, para responder às questões desta dissertação.

A pesquisa é primordialmente qualitativa, em congruência com as implicações legais, relacionais e éticas na gestão pública, inerentes ao problema do estudo, somada ao fato de ser basicamente documental, sem se descuidar da pesquisa bibliográfica que constrói o referencial teórico.

Documental, porque baseada em Relatórios de Inspeções Ordinárias realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, por intermédio de sua 3ª Inspetoria-Geral de Controle de Pessoal, da Subsecretaria de Controle de Pessoal, da Secretaria-Geral de Controle Externo, em Câmaras e Prefeituras Municipais do Estado do Rio de Janeiro, na legislação pertinente, produzida pelos municípios envolvidos na pesquisa, e em decisões de Tribunais de Contas e Judiciais;

Bibliográfica, porque, para a fundamentação teórico-metodológica do texto, necessário se fez perscrutar livros, artigos acadêmicos, trabalhos, matérias jornalísticas, dissertações de mestrado e teses de doutoramentos, sobre os conceitos de administração pública, cargos públicos, republicanismo, patrimonialismo, clientelismo, coronelismo, e nepotismo.

A análise documental, de acordo com Richardson (1999, p. 182), consiste em uma série de operações que visam a estudar e a analisar um ou vários documentos para descobrir as circunstâncias sociais e econômicas com as quais podem estar relacionados, buscando as informações já explicitadas no texto, e, enquanto seleção de fontes, foi

realizada para destacar material em condições de oferecer conteúdo consistente a uma análise de conteúdo, realizada a partir da referida técnica de análise, a qual, segundo Duarte e Barros (2005, p. 272) “é, ao mesmo tempo, método e técnica. Método porque pressupõe o ângulo escolhido como base de uma investigação. Técnica porque é um recurso que complementa outras formas de obtenção de dados”.

Para Moreira (apud Duarte e Barros, 2005, p. 276): A análise documental processa-se a partir de semelhanças e diferenças, é uma forma de investigação que consiste em um conjunto de operações intelectuais que têm como objetivo descrever e representar os documentos de maneira unificada e sistemática, para facilitar a sua recuperação. A autora observa ainda que: a análise documental, muito mais que localizar, identificar, organizar e avaliar textos, som e imagem, funciona como expediente eficaz para contextualizar fatos, situações, momentos. Consegue dessa maneira, introduzir novas perspectivas em outros ambientes, sem deixar de respeitar a substância original dos documentos.

A análise de conteúdo, por sua vez, é considerada uma técnica para o tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema (Vergara, 2005, p. 15), ou seja, vai além da análise documental, pois busca entender a mensagem, o significado transmitido por ela, aquilo que pode estar implícito (Vieira e Zouain, 2005, p. 103).

“A análise de conteúdo procura conhecer aquilo que está por trás das palavras sobre as quais se debruça.” (Bardin, 2004, p. 38).

(...) o que está escrito, falado, mapeado, figurativamente desenhado e/ou simbolicamente explicitado sempre será o ponto de partida para a identificação do conteúdo manifesto (seja ele explícito e/ou latente). A análise e a interpretação dos conteúdos obtidos enquadram-se na condição dos passos (ou processos) a serem seguidos. Reiterando, diríamos que para o efetivo “caminhar neste processo”, a contextualização deve ser considerada como um dos principais requisitos, e, mesmo, “o pano de fundo” no sentido de garantir a relevância dos resultados a serem divulgados e, de preferência, socializados (Puglisi e Franco, 2005, p. 24).

Bardin (2004, p. 37) define esse método como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.”

Os dados coletados por essa técnica ou, como classifica Bardin, conjunto de técnicas, tanto em documentos como em entrevistas, são analisados de acordo com categorias preestabelecidas, ou não, dependendo do tipo de grade com a qual se opta por trabalhar e pelo recorte estabelecido pelo pesquisador.

Segundo Bardin (2004, p. 99), “[...] o tema é a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo certos critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura.” O tema é geralmente utilizado como unidade de registro para estudar motivações de opiniões, de atitudes, de valores, de crenças e de tendências. A escolha desse tipo de recorte, de forma adaptada aos objetivos da pesquisa, foi a moldura adequada para a captação não só do que exsurgia das leis e demais dispositivos legais como dos próprios relatórios de inspeção examinados. Os temas, definidos concomitantemente com o desenrolar da pesquisa, e relacionados aos cargos em comissão foram: criação, atribuições ou funções, nomenclaturas, quantidade, destinação, utilização e casos, condições e percentuais mínimos em que deverão ser preenchidos por servidores de carreira.

À medida que os resultados começaram a emergir da análise de conteúdo, foi possível articular técnicas quantitativas, visando a demonstrar, paralelamente, outro tipo de leitura dos documentos analisados qualitativamente, reforçando os achados e clarificando a problemática abordada sob uma perspectiva adicional, re-iluminando as questões investigadas.

A preocupação do autor em realizar uma leitura ética que aparece enredada nas questões legais, especialmente obscurecida em indícios de desvios na postura e nas práticas de pessoas e organizações públicas, no que se refere a cargos em comissão, motivou uma retomada dos resultados obtidos com os métodos e técnicas empregados, a fim de buscar o sentido que moveu pessoas e organizações diante dessas possibilidades de agir. O sentido,

neste caso, é tomado como: “poder de significar, vai à significação de mundo que não é obra de um só sujeito, mas de vários, como uma relação intersubjetiva de uma comunidade de pessoas” (Fraga, 2003, p. 8). No caso desse estudo, essa obra de muitos sujeitos se refere à legislação, a normas, decisões, e ações, as quais deveriam ser exemplares em termos de manifestação do espírito público nas decisões sobre cargos em comissão. Retomar o que foi analisado para apreender o que norteou ações e decisões na aplicação normativa e legal contribui para fazer aparecer até que ponto as ações empreendidas estão orientadas para a prática da cidadania, do igualitarismo, do respeito ao servir público pelas organizações que, legalmente, detêm esse poder e que, por isso mesmo, precisam praticar a ética essencial à democracia.

Essa complementaridade de métodos trata da importância de, além de pesquisar seu significado, apreender o seu sentido, quando se pergunta para onde estão orientados os seus propósitos, os seus planejamentos, as suas estratégias de gestão, com decisões e ações que, fatalmente, impactam as pessoas e o mundo (Fraga, 2003, p. 18) e, neste ponto, encontra-se o cerne da questão, isto é, há uma orientação para o espírito público na gestão de cargos em comissão?

Aqui, evidencia-se a significância da autenticidade, isto é, o exercício do servir público não apenas em decorrência do dever legal, constitucional, mas pelo reconhecimento da co-humanidade, do ser com o outro na cidadania. É nessa condição que uma organização autenticamente é, por que “Com a ação de retomada, as pessoas e as suas organizações articulam seu conhecimento e saber para se redirecionarem no mundo” (Fraga, 2003, p.17) e, recorrendo a Heidegger (1990, apud Fraga) em “Ser e tempo”, reforça a idéia de que somente a decisão de si mesmo faz aparecer a possibilidade de ser com o outro, o que redundará em ser autenticamente humano.

A significância da pesquisa encontra-se no empenho em encontrar possíveis desvios e sugerir melhores práticas não apenas no recorte da gestão pública delimitada pela atuação não somente do TCE/RJ, mas na gestão pública em geral, no âmbito do comissionamento de cargos, por sua histórica atualidade e riscos de fuga ética, ignorando as boas práticas esperadas pelos cidadãos.

As limitações de método encontram-se mais relacionadas à primeira experiência do pesquisador, em contraste com seu honesto desejo de realizar um estudo abrangente e com a complexidade que a realidade concreta revela, mesmo à primeira vista, do que aos métodos propriamente ditos. Certamente essas duas questões estão intimamente relacionadas, pois a experiência também afeta, positiva ou negativamente, a escolha dos métodos.

O volume de documentação aguardando análises futuras, também é significativo, a escolha é desafiadora e poderia tomar vários rumos. A dúvida sobre até que ponto a escolha documental realizada poderia ter sido muito melhor, é uma limitação que não pode ser ignorada.

A leitura dos documentos de forma analítica e crítica, com um foco não visualizado anteriormente por quem normalmente lida com os mesmos, confere à pesquisa, quanto a seus objetivos, um caráter exploratório, pois lança sobre os documentos um novo olhar, deles extraindo, no conjunto, informações e bases para inferências, impossíveis quando da análise de cada um de *per se*. Essa exploração tem como foco entender e esclarecer como se dão as relações entre os administradores públicos e a livre nomeação para o exercício de cargos públicos, e por meio de reflexão crítica oferecer condições, não só “para formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores” (Gil, 1994, p. 44-5), como para movimentar essas relações em busca da construção de um contexto de profissionalização da função pública.

Pelo fato de expor características visualizadas em determinada população quanto à utilização dos cargos em comissão e estabelecer sua posição como objeto de estudo a pesquisa pode ser também classificada como descritiva.

Câmaras e Prefeituras Municipais de 49 (quarenta e nove) dos 91 (noventa e um) municípios do Estado do Rio de Janeiro, sob os quais mantém jurisdição o Tribunal de Contas do Estado, compuseram o universo da pesquisa.

A amostra selecionada foi não probabilística, utilizando os critérios de acessibilidade e tipicidade, conforme definido por Vergara (2006, p. 51), e foi composta por 98 (noventa e oito) Relatórios de Inspeções Ordinárias realizadas pelo Tribunal de



Contas do Estado por meio da 3ª Inspeção-Geral de Controle de Pessoal, da Subsecretaria de Controle de Pessoal, da Secretaria-Geral de Controle Externo, em 45 (quarenta e cinco) Câmaras e 43 (quarenta e três) Prefeituras Municipais de 49 municípios, durante o período compreendido entre janeiro de 2003 e dezembro de 2007, correspondendo a 53,85% dos municípios do Estado do Rio de Janeiro.

Os métodos e técnica empregados o foram para possibilitar a apreensão e interpretação dos conteúdos selecionados e o processamento dos mesmos, a fim de apresentar resultados de forma rigorosa, a partir dos quais poderão ser extraídas considerações e sugestões para a continuidade de estudos futuros. Além disso, essa dissertação busca sugestões para tratar de dificuldades relativas às questões enfocadas, para minimizar seus impactos na realidade concreta, no setor público. A pertinência e a coerência dos métodos foram consideradas visando ao atingimento dos objetivos propostos. A pertinência e a coerência entre os métodos eleitos e os objetivos traçados foram uma preocupação constante do pesquisador.

### **Definição dos termos**

Considerando que um mesmo termo pode ter significados diferentes para diferentes pessoas e contextos, alguns daqueles que julgamos necessários à compreensão do estudo serão definidos a seguir:

Cargo público: lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei (Meirelles, 1995, p. 360).

Provimento: ato de designação de alguém para titularizar cargo público (Bandeira de Mello, 1998, p. 178).

Cargos de provimento efetivo: são os predispostos a receberem ocupantes em caráter definitivo, isto é, com fixidez. (...) são providos por concurso público de provas ou de provas e títulos (Bandeira de Mello, 1998, p. 176).

Função de confiança: é aquela que se caracteriza por ser destinada ao provimento de agentes que atendem a uma qualidade pessoal que o vincula, direta e precariamente, a

determinadas diretrizes políticas e administrativas dos governantes em determinado momento (Rocha, 1996, p. 177).

A Função de confiança é também chamada de função gratificada. A Administração, entendendo não ser conveniente a criação de cargos em comissão, cria, também por lei, encargos de chefia, direção ou assessoramento, atribuindo-os, de acordo com previsão constitucional, obrigatória, privativa e exclusivamente, a servidores públicos efetivos de seu quadro de pessoal que, em virtude desses encargos, percebem uma gratificação, em forma de um percentual incidente sobre o seu vencimento-base ou um valor fixo, correspondente ao acréscimo de responsabilidades às funções normais de seu cargo.

Cargos de provimento em comissão: são aqueles vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los, a qual também pode exonerar *ad nutum*, isto é, livremente, os que os estejam titularizando (Bandeira de Mello, 1998, p. 176).

Cargo em comissão é um lugar criado no quadro da Administração Pública por lei, com estipêndio correspondente e com atribuições certas e específicas de direção, chefia e assessoramento, a serem exercidas por pessoas da confiança da autoridade nomeante, podendo ser alguém estranho aos quadros do Poder Público. Por determinação Constitucional, deverá a lei estabelecer quais as condições, os casos e o percentual mínimo de cargos em comissão que serão exercidos por servidores efetivos.

Agentes políticos: são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, isto é, são os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado e, portanto, o esquema fundamental do poder. Sua função é a de formadores da vontade superior do Estado (Bandeira de Mello, 1998, p. 151).

Carreira: é o agrupamento de classes da mesma profissão ou atividade, escalonadas segundo a hierarquia do serviço, para acesso privativo dos titulares dos cargos que a integram (Meirelles, 1995, p. 361).

Cargos de carreira: são aqueles encartados em uma série de “classes” escalonada em função do grau de responsabilidade e nível de complexidade das atribuições (Bandeira de Mello, 1998, p. 175).

Classe: é o agrupamento de cargos de mesma profissão, e com idênticas atribuições, responsabilidades e vencimentos. As classes constituem os degraus de acesso na carreira (Meirelles, 1995, p. 361).

Extraquadro: servidor que não titulariza cargo efetivo pertencente ao quadro de pessoal do órgão ou entidade em que desempenha suas atividades laborais.

Quadro de Cargos: conjunto de cargos isolados ou de carreira (Meirelles, 1995, p. 361).

Nesta sequência foram apresentados, além da definição dos termos necessária à compreensão de suas utilizações ao longo desta dissertação, o problema da pesquisa, assim como o objetivo final, os objetivos intermediários, a delimitação e a relevância do estudo.

## CAPÍTULO II

### POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL REPUBLICANO

#### II.1 Panorama sobre Princípios que Regem a Administração Pública

O artigo 1º da Constituição da República de 1988 dispõe que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal e constitui-se em Estado Democrático de Direito, em que todo poder emana do povo. Seu artigo 3º lista como objetivos fundamentais dessa República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e a promoção do bem de todos sem qualquer forma de discriminação.

Incorporou-se, desta feita, o conceito clássico de que a República (*res publica*) representa a boa gestão da coisa pública e do bem coletivo, em antítese à idéia de que o poder e a lei seriam meros sinônimos da vontade soberana do Rei.

Vale ressaltar que, desde a promulgação da Constituição de 1891, o Estado brasileiro vem mantendo tradição no sentido de estabelecer a forma republicana de governo como princípio constitucional, característica preservada na Carta Magna de 1988 que o eleva a princípio fundamental da ordem constitucional.

Ataliba (1988, p. 13) ensina que “República é o regime político em que os exercentes de funções políticas (executivas e legislativas) representam o povo e decidem em seu nome, fazendo-os com responsabilidade, eletivamente e mediante mandatos renováveis periodicamente.”

E o mesmo autor preleciona:

A simples menção ao termo “república” já evoca um universo de conceitos intimamente relacionados entre si, sugerindo a noção do princípio jurídico que a expressão quer designar. Dentre tais conceitos, o de responsabilidade é essencial. Regime republicano é regime de responsabilidade. Os agentes públicos respondem pelos seus atos. Todos são, assim, responsáveis (Ataliba, 1988, p. 41).

O regime republicano exige, conseqüentemente, que os governantes, que representam e expressam a vontade coletiva, tenham responsabilidade pelos seus atos.

Nesse particular, João Barbalho acentua ser da essência do regime republicano "que quem quer que exerça uma parcela do poder público tenha a responsabilidade desse exercício; ninguém desempenha funções políticas por direito próprio; nele, não pode haver invioláveis e irresponsáveis, entre os que exercitam poderes delegados pela soberania nacional" (*apud*, Ataliba, 1988, p. 66).

Ataliba (1988, p. 66) entende ser o princípio republicano "cláusula pétrea" na ordem constitucional vigente. Para o referido autor, ainda que não haja previsão expressa desta condição no § 4º, do artigo 60, este o fez de forma indireta, ao arrolar como impossibilitados de serem objeto de deliberação o voto direto, secreto, universal e periódico, separação dos poderes, direitos e garantias individuais. Para Ataliba, estes direitos se resumem em uma única palavra: República.

Nas palavras de Canotilho (2002, p. 224), o primeiro *caracter* de um Estado republicano é portar uma "*comunidade política*, uma 'unidade *colectiva*' de indivíduos que se autodetermina politicamente através da criação e manutenção de instituições políticas próprias assentes na decisão e participação dos cidadãos no governo dos mesmos." Daí entender-se, que regime republicano é regime representativo: os cidadãos se fazem representar por agentes públicos que, em seu nome e com seu consentimento, gerenciam e administram a *res publica*.

Barbosa (1932, p. 52) afirma que não basta para a caracterização do regime republicano a simples tripartição do poder em Legislativo, Executivo e Judiciário. É necessário que "os dois primeiros derivem, realmente, de eleição popular."

Embora construído como sendo uma forma de governo contraposta ao sistema monárquico, onde o povo é titular da coisa pública, e não mais o Monarca, na verdade, o conceito de República alcança uma gama de características e preceitos que ultrapassa este mero entendimento formal.

O princípio republicano impõe, portanto, que se entenda a administração pública como instituição que tem por fim realizar as aspirações do povo, que elegeu representantes com esse desiderato; implica periodicidade dos mandatos, realização de eleições gerais para escolha dos governantes, exercício do sufrágio universal, direto e secreto; responsabilidade dos gestores públicos e que a administração atue guiada pelo interesse público como aspiração de todos, para todos, de forma legítima, sem privilégios ou discriminações de qualquer espécie; requer visibilidade administrativa, eleição de fins públicos verdadeiros e legitimados pelo interesse comum do povo, e, especialmente, o respeito às liberdades públicas e ao conjunto de direitos fundamentais do homem. Requer, finalmente, que a gestão dos órgãos estatais guie-se por uma razão pública, e não por interesses privados. Mais ainda, visa a garantir a igualdade de acesso dos cidadãos aos cargos públicos, eletivos ou não, e, especialmente, o aniquilamento das estruturas oligárquicas, mediante a abolição dos privilégios de todo o gênero.

Conforme Canotilho, a República é o regime que exclui qualquer transmissão hereditária do poder (1993, p. 483), e o princípio republicano tem implícita a idéia de “poder não pessoal” (1993, p. 485).

Este princípio, na verdade um sobreprincípio, é melhor compreendido em consonância com os demais princípios constitucionais (legalidade, igualdade, responsabilidade, impessoalidade, moralidade, razoabilidade etc.), que lhe densificam o núcleo normativo, que lhe desdobram o conteúdo principiológico em outros princípios de maior densidade.

O princípio de não-vitaliciedade dos cargos políticos e o princípio da igualdade civil e política, são subprincípios que também dão densidade ao princípio republicano Canotilho (1993, p. 181).

O sistema jurídico pátrio, por conseguinte, deve-se pautar em princípios que impeçam a apropriação particular da estrutura administrativa pelos ocupantes do poder governamental. Assim, a pessoa que administra o bem público não deve gozar de liberdade para agir de forma desregrada, mas tão-somente nos estreitos limites da juridicidade, do bem comum.

Não por outro motivo, a Carta Magna de 1988 impingiu à Administração Pública a necessária observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, que dão solidez ao princípio republicano, a fim de controlar os administradores no uso do Poder Público, impedindo que venham a agir em nome de seus próprios interesses, de seus familiares ou de amigos.

Exige-se, com efeito, a desvinculação de qualquer elemento de subjetivismo na gestão da coisa pública que esteja relacionado a marcas pessoais e particulares do agente do Estado, em todos os Poderes, fixando-se uma única diretriz jurídica válida para o agir estatal que há de ser o interesse público.

O princípio da Legalidade, por sua vez, encontra-se expresso no artigo 5º, inciso II, da Constituição da República em vigor, que preceitua que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, e por ser específico do Estado Democrático de Direito, qualifica-o e dá-lhe identidade própria, apresentando-se como o princípio basilar para a configuração do regime jurídico-administrativo.

Para Ataliba (1988, p. 98),

pelo princípio da legalidade, afirma-se, de modo solene e categórico, que sendo o povo titular da coisa pública e sendo esta gerida, governada e disposta a seu (do povo) talante – na forma da Constituição e como deliberado por seus representantes, mediante solenes atos legais – os administradores, gestores e responsáveis pelos valores, bens e interesses considerados públicos, são meros administradores que, como tal, devem obedecer à vontade do dono, pondo-a em prática, na disposição, cura, zelo, desenvolvimento e demais atos de administração dos valores, bens e interesses considerados públicos (do povo).

Por este princípio, o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. Portanto, enquanto aos particulares é

permitido fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, ao administrador público somente se permite fazer aquilo que a lei, antecipadamente, o autorize.

Segundo Bandeira de Mello (1998, p. 59),

...para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo cumpre atentar para o fato de que ele é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder concreto- administrativo a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos. Pretende-se através da norma geral, abstrata e impessoal, a lei, editada pelo Poder Legislativo - que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive minoritárias) do corpo social - garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização da vontade geral.

O princípio da moralidade administrativa é aquele que determina que a Administração Pública e seus agentes devem agir em conformidade com princípios éticos. Sua violação implica violação do próprio direito. Abarcadas por este princípio encontram-se a lealdade e a boa-fé, que devem nortear a atuação dos servidores públicos. Sua não observância quando da edição de atos públicos sujeita-os à invalidação.

Além disto, encontra este princípio eficiente proteção no art. 5º, LXXIII, da Lei Maior, que prevê o cabimento de ação popular para anulação de ato lesivo ao patrimônio público ou entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente (...) etc.

Para Martins Júnior (2001, p. 35), o princípio da moralidade administrativa não precisa ter seu conteúdo definido ou explicado por regra expressa em Lei. Ele se estabelece objetivamente a partir do confronto do ato administrativo (desde a pesquisa de seus requisitos, com destaque ao motivo, ao objeto e a finalidade, até a produção de seus efeitos, ou seja, perquirindo-se a validade e a eficácia) ou da conduta do agente com as regras éticas tiradas da disciplina interna da Administração (e que obrigam sempre ao alcance do bem comum, do interesse público), em que se deve fixar uma linha divisória entre o justo e o injusto, o moral e o imoral (e também o amoral), o honesto e o desonesto.



Sobre o princípio da moralidade administrativa, Bandeira de Mello (1998, p. 59) registra:

De acordo com ele (o princípio da moralidade) a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos (....). Segundo os cânones da lealdade e da boa-fé a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos.

Por estes pressupostos, a moralidade só estará garantida quando valores como a neutralidade, a independência, a isenção, a objetividade e a imparcialidade forem exercidos.

O clientelismo político, por ser um ato totalmente destituído de ética, afigura-se, portanto, como uma das formas de desmoralização da administração pública.

O Princípio da Impessoalidade, de outra banda, traduz a idéia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações benéficas ou detrimntosas, sem favoritismos nem perseguições. Diferenças políticas ou ideológicas não devem interferir na atuação administrativa.

Nesse sentido, destaca Medauar (2004, p. 147):

Com o princípio da impessoalidade, a Constituição visa a obstaculizar atuações geradas por antipatias, simpatias, objetivos de vingança, represálias, nepotismo, favorecimentos diversos, muito comuns em licitações, concursos públicos, exercício do poder de polícia. Busca, desse modo, que predomine o sentido da função, isto é, a idéia de que os poderes atribuídos finalizam-se ao interesse de toda a coletividade, portanto a resultados desconectados de razões pessoais.

O exercício de um mandato público, portanto, deve ser sempre institucional e não pessoal. O Princípio da Impessoalidade impõe que a atuação do Agente Político

mantenha-se sempre afastada do intersubjetivismo e das motivações pessoais, dos quais são exemplo o nepotismo e o clientelismo.

Rocha (1996, p. 157), delinea com clareza o momento da ruptura do princípio da impessoalidade:

A impessoalidade administrativa é rompida, ultrajando-se a principiologia jurídico-administrativa, quando o motivo que conduz a uma prática pela entidade pública não é uma razão jurídica baseada no interesse público, mas no interesse particular de seu autor. Este é, então, motivado por interesse em auxiliar (o que é mais comum) ou beneficiar parentes, amigos, pessoas identificadas pelo agente e que dele mereçam, segundo particular vinculação que os aproxima, favores e graças que o Poder facilita, ou, até mesmo, em prejudicar pessoas que destoem do seu círculo de relacionamentos pessoais e pelos quais nutra o agente público particular desafeição e desagrado.

Ainda sobre o princípio da impessoalidade, discorre Cirne Lima (1953, p. 23):

A atividade administrativa obedece, cogentemente, a uma finalidade, à qual o agente é obrigado a adscrever-se, quaisquer que sejam as suas inclinações pessoais; e essa finalidade domina e governa a atividade administrativa, imediatamente, a ponto de assinalar-se, em vulgar, a boa administração pela impessoalidade, ou seja, pela ausência de subjetividade.

Dessa forma, quando o agente público afronta a impessoalidade e a moralidade administrativas, privilegiando interesses pessoais e familiares por meio da nomeação de parentes, amigos ou prestadores de favores para os cargos em comissão, age ele em agressão também à própria legalidade e, conseqüentemente, transgride a Carta Magna, e, por conseguinte, o princípio republicano.

## **II.2 Gênese e Evolução normativa do Provimento em Comissão no Brasil**

A primeira referência explícita ao provimento em comissão no Brasil, de que se tem notícia, surgiu com o parágrafo único do art. 1º, do Decreto nº 19.398, de 11 de

Novembro de 1930, que instituiu o Governo Provisório dos Estados Unidos do Brasil, e pôs termo à República Velha:

Art. 1º- O Governo Provisório exercerá discricionariamente em toda a sua plenitude as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo, até que, eleita a Assembléia Constituinte, estabeleça a reorganização constitucional do País.

Parágrafo único – Todas as nomeações e demissões de funcionários ou de quaisquer cargos públicos, quer sejam efetivos, interinos ou em comissão, competem exclusivamente ao Chefe do Governo Provisório.

Tal diploma legal, inobstante vedar a nomeação de parente consangüíneo ou afim de Interventores ou Prefeitos, já abria brecha para o nepotismo por meio do provimento dos chamados cargos de confiança:

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

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

Outra menção direta ao provimento em comissão verifica-se na então Constituição dos Estados Unidos do Brasil, que pôs fim ao Estado Novo em 18 de Setembro de 1946, mais precisamente no parágrafo único de seu artigo 188, que disciplinava a estabilidade do servidor público:

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

Em 1965, nova referência aos cargos em comissão se percebe, desta feita por meio da Emenda Constitucional nº 15, que acrescentou à Constituição de 1946 o artigo 222, que, regulamentando o processo eleitoral brasileiro, dispunha sobre a anulação da

nomeação, admissão ou contratação de servidores efetivadas durante o período eleitoral:

Art. 222 – São vedados e considerados nulos de pleno direito, não gerando obrigação de espécie alguma, para a pessoa jurídica interessada, nem qualquer direito para o beneficiário, os atos que no período compreendido entre os noventa dias anteriores à data das eleições federais, estaduais e municipais e o término, respectivamente, do mandato do Presidente da República, do Governador do Estado e do Prefeito Municipal, importem:

a) nomear, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, no serviço centralizado ou autárquico ou nas sociedades de economia mista de que o Poder Público tenha o controle acionário, a não ser para cargos em comissão ou funções gratificadas, cargos de magistratura e ainda para aqueles para cujo provimento tenha havido concurso de provas.

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de Outubro de 1969, à Constituição da República de 1967, outorgada pela Junta Militar que governava o País, e que promoveu alterações na seção referente aos funcionários públicos, também menciona os cargos em comissão, estabelecendo a desnecessidade de concurso para seu provimento:

Art. 97 – Os cargos públicos serão acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei.

§ 2º - Prescindirá de concurso a nomeação para cargos em comissão, declarados em lei, de livre nomeação e exoneração.

Promulgada em 05 de Outubro de 1988, com fundamento na redemocratização do País, a então denominada Constituição Cidadã, intentando a profissionalização das funções públicas estabeleceu no inciso V, de seu artigo 37, que aos servidores de carreira destinavam-se, preferencialmente, os cargos em comissão e as funções de confiança:

Art. 37, II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

V- os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos, preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstos em lei.

O advérbio “preferencialmente”, no entanto, colocou a administração pública permeável à vontade do dirigente político e possibilitou a administradores mal-intencionados utilizarem-se desta exceção ao concurso como forma de ingresso no serviço público para abarrotarem, à revelia do sistema do mérito, os órgãos e entidades públicos de pessoal extraquadro de sua confiança pessoal (parentes, clientes e afins), causando um efeito diverso do perseguido pelos legisladores constituintes de 1988, ou seja, promovendo a desprofissionalização da função pública no Brasil e impedindo que as práticas políticas de apropriação do Estado para fins privados que vêm se perpetuando ao longo de nossa história pudessem ser barradas.

Em 05 de Junho de 1998, operada pela Emenda Constitucional nº. 19, nova normatização sobre o provimento dos cargos em comissão é inserida na Constituição da República. Para além do concurso público a Constituição passa a consagrar vários institutos visando à profissionalização do servidor público, dentre os quais o inserido no inciso V, do artigo 37, o qual estabelece que as funções de confiança serão exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo (legitimados pelo crivo do concurso público) prevendo, ainda, restrições no tocante aos cargos em comissão: devem ser preenchidos por servidores de carreira (concursados) conforme casos, condições e percentual mínimo previsto em lei, e limitam-se às atribuições de chefia, direção e assessoramento.

Tal procedimento visou, se não a inviabilizar, pelo menos a diminuir a possibilidade de apropriação patrimonialista dos postos de direção, chefia e assessoramento, e a dificultar a ocorrência de um elevado grau de politização da direção da administração pública, em todos os seus níveis, advindas do uso discricionário dos cargos em comissão.

### **II.3 O Princípio Republicano e os Cargos de Provimento Efetivo**

O princípio republicano não implica apenas a legitimidade dos mandatos populares, sua renovação periódica, mas ainda a igualdade de acesso dos cidadãos aos

cargos públicos, eletivos ou não, e, enfim e especialmente, o aniquilamento das estruturas oligárquicas, mediante a progressiva abolição dos privilégios de todo o gênero (Pizzolatti).

A periodicidade dos mandatos e a conseqüente mudança no Poder de Estado, essência do princípio republicano, exige que o legislador preserve, ao estruturar a administração estatal, em razão da natural instabilidade originada na alternância possível dos governantes, a continuidade e a estabilidade da prestação dos serviços públicos.

As naturais mudanças nos programas políticos de governo e dos indivíduos que exercem a direção do Estado não devem causar turbulências desnecessárias à continuidade dos serviços públicos prestados aos administrados. O que deseja a Lei Fundamental, ao estabelecer a República como forma de governo, além do direito de o cidadão renovar os governantes periodicamente, é uma relação de equilíbrio entre a continuidade na prestação de serviços e atividades estatais.

De outra face, surge a necessidade de proteção dos interesses e direitos dos cidadãos que servem ao Estado em caráter profissional contra eventuais atos de perseguição ou de favorecimento indevido de terceiros por parte dos novos administradores públicos. O vínculo profissional que os servidores mantêm com o Estado deve-lhes garantir segurança face à nova política, a seu bem e a favor dos interesses da comunidade, por vontade constitucional (Serrano, 1996).

Registre-se ainda, que relações entre cidadão e Estado sob vínculo essencialmente profissional devem estar sujeitas ao amplo acesso de que tratam os incisos I e II, do artigo 37 da Constituição da República, que determinam o princípio da isonomia, sendo necessário que os cargos efetivos e os empregos permanentes componentes da estrutura dos órgãos ou entidades públicos sejam providos por certame público, de forma que toda a sociedade tenha idênticas oportunidades de acesso aos mesmos.

Bandeira de Mello (1998, p. 70) aduz que “O princípio da isonomia ou igualdade dos administrados em face da Administração firma a tese de que esta não pode desenvolver qualquer espécie de favoritismo ou desvalia em proveito ou detrimento de alguém. Há de agir com obediência ao princípio da impessoalidade.”

O legislador, portanto, ao criar um cargo cuja natureza de suas funções seja predominante ou integralmente profissional deve, obrigatoriamente, atribuir-lhe provimento efetivo, o que trará por consequência a necessidade de concurso público para investidura e posterior estabilidade do titular no serviço público, após o transcurso do prazo constitucionalmente fixado (Constituição da República de 1988, inc. II, art. 37).

Agir de forma contrária significa negar vigência ao princípio republicano e causar sério agravo ao princípio da isonomia, razões geradoras de fulminante inconstitucionalidade.

Posta assim a questão, é de se dizer que, pelo ordenamento jurídico em vigor, a natureza profissional das funções do cargo condiciona, em razão da incidência do princípio republicano, a forma de seu provimento, necessariamente efetivo.

#### **II.4 O Princípio Republicano e os Cargos de Provimento em Comissão**

O que a renovação periódica do poder na República proporciona não é apenas a possibilidade de mudança dos governantes, mas também, e principalmente, dos planos, programas, projetos e condutas governamentais. E para implementação de seu programa de governo, a nova administração necessita de pessoas de confiança nos mais diversos setores da Administração, para assessoramento ou exercício do comando de unidades específicas da estrutura estatal.

A renovação do governo não deve ser pequena. O que o princípio republicano almeja é que a estrutura organizativa do Estado comporte amplas mudanças programáticas e de direção política de forma a promover o controle social e popular do Poder Político (*res pública*). O Estado como instrumento da vontade social (Serrano, 1996).

A promoção de mudanças nos planos e nas condutas governamentais, no entanto, não pode ser confundida com o abandono de projetos, programas e políticas públicas já iniciados pelo governante que sai, causando dano à sociedade, ao erário público e ferindo os princípios da razoabilidade e da economicidade. É preciso que o novo governante haja com responsabilidade. Aliás, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece que novos projetos só serão incluídos no orçamento após adequadamente atendidos os em andamento.

Em decorrência dessas considerações, o legislador ao criar cargo em cuja natureza de suas funções haja a prevalência de fatores políticos ou de confiança (assessoramento superior ou direção) pode estabelecer seu provimento em comissão, dando oportunidade ao governante de preenchê-lo livremente e de exonerar o seu ocupante na hipótese de perda da confiança.

Isto não significa que todos os cargos em comissão devam ser providos por pessoas estranhas à Administração e da confiança pessoal do governante, ao contrário, a permanência de servidores efetivos em cargos de direção, de chefias, ou mesmo de assessoramento, em governos ou administrações sucessivos, deve ser incentivada por meio da criação de possibilidades, da institucionalização de um nicho, que propicie a atuação profissional desses servidores públicos de modo a permitir seu desenvolvimento na carreira e que façam a indispensável ponte entre administração e política.

Justen Filho (2006, p. 607), afirma que há uma tendência a se interpretar o dispositivo constitucional que excetua as nomeações para cargo em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de prévia habilitação em concurso público, como a concessão ao administrador da titularidade de uma competência arbitrária e incondicionada para prover esses cargos e deles exonerar seus ocupantes. “Alguns chegam a afirmar que os cargos em comissão são de ‘propriedade’ do Chefe do Executivo.”. O que se mostra completamente desarrazoado frente às diretrizes emanadas do princípio republicano.

O princípio republicano exige racionalidade nos atos de governo e tem dentre seus fins evitar manipulações e arbitrariedades.



### CAPÍTULO III

#### O CLIENTELISMO POLÍTICO E OS CARGOS PÚBLICOS NO BRASIL

O Estado-Império, que governou e administrou a Europa até à Revolução Francesa, era uma organização de estrutura nitidamente aristocrática. O Rei, soberano por graça de Deus, dirigia a Nação e a administrava, rodeado de uma casta nobre e privilegiada, com direito de exclusividade ao exercício do governo e de todos os cargos públicos. Esta nobreza irradiava das Cortes e dos bastidores palacianos para todos os postos administrativos das Províncias e dos Municípios - bem como para as longínquas colônias d'além-mar, integrantes do Império. E foi o que ocorreu aqui durante o período colonial (1500-1822).

O povo, a massa, não intervinha no governo e na administração. Nem mesmo nos negócios locais, que eram administrados por “legados” ou agentes do soberano carismado: procônules, comandantes de “marcas” fronteirinhas, alcaides, bailios, prefeitos, xerifes etc. e toda a infinidade de funcionários militares, civis e eclesiásticos, que os acompanhavam como auxiliares imediatos ou *burocráticos*. Todos estes funcionários e administradores eram nomeados pelo Rei, sediado na corte do Estado-Império (Vianna, 1999, p. 123).

Esta herança da formação social portuguesa se projeta sobre a colônia Brasil transformando-a no patrimônio das elites de então, como bem define Faoro:

O cargo, como no sistema patrimonial, não é mais um negócio a explorar, um pequeno reino a ordenhar, uma miga a aproveitar. O senhor de tudo, das atribuições e das incumbências, é o rei - o funcionário será apenas a sombra real. Mas a sombra, se o sol está longe, excede a figura: "A sombra, quando o sol está no zênite, é muito pequenina, e toda se vos mete debaixo dos pés; mas quando o sol está no oriente ou no ocaso, essa mesma sombra se estende tão imensamente, que mal cabe dentro dos horizontes (Faoro, 2001, vol. 1. p. 188).

Para Vianna, que delineou em sua obra o desenvolvimento dos valores que constituíram a cultura brasileira ao longo dos três primeiros séculos, cultura, aí, no sentido

originário da palavra alemã *Kultur*, que os ingleses traduziram como *culture* e que os franceses entenderam como *ethnographie*, e que se refere a meio social ou formação social, a origem do comportamento orientado para a conquista de cargos remonta à formação dos primeiros povoados e vilas durante o período colonial<sup>11</sup>.

Com a política de promoção de fundação de povoações e vilas, a metrópole pretendia realizar e instaurar na Colônia um regime municipalista, que, no entanto, se mostrou inviável frente ao antagonismo latente entre este querer e a política econômica e povoadora *de distribuição da terra em sesmarias*.

Se, por um lado, procurava a metrópole “reunir os moradores dispersos”, fundando povoações e vilas; por outro, simultaneamente, os forçava à dispersão, instituindo o regime de vastas sesmarias e fomentando a constituição autárquica dos “engenhos reais”, fixando na sociedade colonial o seu extremado individualismo familiar e patriarcal.

Em nossa formação social, a obra do desbravamento e aproveitamento da terra e da conquista e povoamento do vasto interior se fez sob o signo exclusivo da habitação isolada e dispersa. Nosso processo de povoamento e de colonização repelia a vivência em comunidade, o aglomerado de residências - a aldeia. Priorizava o individualismo e o familismo.

Os engenhos não podiam se distanciar menos de meia légua um do outro. Os currais de gado, concedidos em sesmarias, tinham três léguas de extensão com uma légua intermédia, em que era proibido construir ou levantar moradas. Na faixa costeira os engenhos, assim distanciados uns dos outros, constituíram-se logicamente em autarquias agrárias, auto-suficientes.

Os engenhos reais e fazendas de criação, distantes dos centros urbanos, atraíam e fixavam o homem dentro de seus vastos limites. Enfraquecendo, em consequência, o processo de construção de arraiais, povoações, vilas e cidades. Os pequenos centros urbanos que se constituíram, então, tornaram-se “*apenas meros pontos de passagem, de*

---

<sup>11</sup> O próprio autor define sua análise como de fundo culturológico.

*pouso ou de aprovisionamento de utilidades e virtualhas.*” (Vianna, 1999, p. 139).

Como, pois, pergunta o autor, no meio desta dispersão - que vem desde os primeiros dias da colônia - as estruturas de solidariedade social e os “complexos culturais” correspondentes poderiam ter ambiente para se formar, e se desenvolver, e se cristalizar em *usos, costumes e tradições*?

Este processo se desenvolveu ao longo dos três primeiros séculos de colonização.

É claro que os laços de solidariedade social, os hábitos de cooperação e colaboração destas famílias na obra do bem público local não podiam formar-se. Com mais razão, não precisavam elas se associarem para a sua vida pública, para organizarem (...) os órgãos da administração da “região”, do “município”, da “freguesia”, do “distrito”. Em consequência, o espírito público não podia encontrar leira, nem húmus para germinar e florescer como *tradição* ou *cultura* (Vianna, 1999, p. 141).

A formação social e econômica do nosso povo, gerada no ventre dos engenhos agrários, transformados em autarquias da colônia, “se processou dentro do mais extremado individualismo familiar”, resultando neste “traço cultural tão nosso, caracterizado pela despreocupação do interesse coletivo, pela ausência de espírito público, de espírito do bem comum, de sentimento de solidariedade comunal e coletiva e pela carência de instituições corporativas em prol do interesse do ‘lugar’, da ‘vila’, da ‘cidade’” (Vianna, 1999, p. 142).

O trabalho de fundações de povoações se perfez assim. Era assim que, em regra, nasciam as “povoações”, sedes de futuras vilas e cidades. O urbanismo colonial não era um movimento espontâneo do povo; surgia em consequência de uma política: - a política administrativa da Coroa, que procurava estabelecer a ordem e a legalidade no meio da desordem e da anarquia colonial (Vianna, 1999, p. 142).

A gênese da população brasileira deu-se, por conseguinte, a partir, basicamente, de uma vontade de Estado – gerida pela Coroa, e não da livre agregação do povo.

Vivendo em vilas pouco habitadas, criadas artificialmente por um poder central, a população brasileira tendeu a se voltar submissivamente para comunidades estritas, quase sempre circunscritas ao ambiente familiar, fatores que foram propícios para que estas células humanas se constituíssem como povos extremamente individualistas, avessos à vida em coletividade, e alheios à consecução do bem comum e sem coesão societária.

No dizer do autor:

[...] o brasileiro é fundamentalmente individualista; *mais mesmo, muito mais do que os outros povos latino-americanos*. Estes ainda tiveram, no início, uma certa educação comunitária de trabalho e de economia.[...] Nós, não. No Brasil, só o indivíduo vale e, o que é pior, vale sem precisar da sociedade - da *comunidade*. Estude-se a história da nossa formação social e econômica e ver-se-á como tudo concorre para dispersar o homem, isolar o homem, desenvolver, no homem, o *indivíduo*. O homem socializado, o homem solidarista, o homem *dependente de grupo ou colaborando com o grupo* não teve, aqui, clima para surgir, nem temperatura para desenvolver-se: - “De onde nasce que nenhum homem nesta terra é repúblico, nem vela ou trata do bem comum, senão cada um do bem particular.” (Vianna, 1999, p. 141).

No Brasil, até 1822, todos os agentes públicos, civis e militares, os ouvidores-gerais e de comarca, os seus juizes de fora, bem como todos os demais funcionários da alta administração, mesmo local, eram nomeados e investidos pelo Rei ou em nome dele.

Havia, é certo, as *câmaras municipais*, mas estas corporações, no período colonial, nunca foram organizações de tipo *democrático*, mas sim *oligárquico* e *aristocratizado*, não tendo o povo – como elemento de expressão da massa – nenhuma participação nelas.

No período colonial principalmente, o serviço público da vereança era, com efeito, uma dignidade pública, um *munus*, uma honraria: - e só por nobre ou gente de qualificação podia ser exercido (Vianna, 1999, p. 149).

As Câmaras foram sempre órgãos das classes superiores, da chamada “nobreza da terra” - e não do povo, Seus membros eram eleitos entre os “homens bons” da terra – “espécie de nobreza constituída em classe e muito ciosa dos seus privilégios”. A fidalguia era condição necessária ao exercício da vereança.

[...] para que os elementos do povo-massa chegassem às Câmaras e aos cargos locais de qualificação - era preciso que eles adquirissem antes a *condição de nobreza*, mesmo que esta nobreza fosse simulada ou falsificada (Vianna, 1999, p. 151).

Como lembra Faoro:

Nas Câmaras se exigia igual qualificação para a escolha dos vereadores entre os “homens bons” - embora, na realidade, esses caracteres fossem muitas vezes ignorados. Os “homens bons” compreendiam, num alargamento contínuo, além dos nobres de linhagem, os senhores de terras e engenhos, a burocracia civil e militar, com a contínua agregação de burgueses comerciantes (Faoro, 2001, vol. 1. p. 194).

Em verdade, estas corporações municipais, e seus poderes administrativos legislativos, judiciais e militares, eram controlados pelos grandes senhores-de-engenhos e grossas escravarias (a chamada “nobreza da terra”), não para administrarem o interesse coletivo local; mas, para fazerem a sua “política *personalista* de potentados”.

Os senhores-de-engenhos, que já haviam organizado e consolidado os clãs feudais e parentais, tiveram ainda mais fortalecidas estas instituições ao receberam em suas mãos, da própria Coroa de Portugal, as câmaras municipais, com os seus cargos eletivos, os seus postos remunerados (cargos públicos) e o seu poder executivo, legislativo, tributário e repressivo, dos quais obviamente se apossaram. Com essa nova arma, estes grandes senhores reproduziam seus poderes e prestígio sobre aliados, dependente e clãs rivais.

O solidarismo que caracterizava os clãs feudal e parental se fez presente, também, no processo de formação das instituições políticas no Império, durante o qual mantiveram em sua essência a defesa de seus interesses privados e locais.

No desenvolvimento de sua teoria dos “complexos culturais”, que conceitua como um conjunto objetivo de *fatoss, signos* ou *objetos*, que, encadeados num sistema, se correlacionam a *idéias, sentimentos, crenças* e atos correspondentes, Vianna (1999) identifica tipos de instituições que caracterizam as relações familiares no Brasil escravista, dentre elas: o clã parental, que era a objetivação da solidariedade da família senhorial, composto pela elite aristocrática senhorial, dominante, e o clã feudal: para o povo-massa dominado e todos os membros subordinados ou dependentes do engenho, instituições privadas que ao fundirem-se deram origem ao clã eleitoral, que são os partidos municipais, organizados com fins exclusivamente eleitorais, microorganizações de tipo exclusivamente personalista, nas quais se via agrupada e arregimentada a população rural, tendo sempre à frente um grande proprietário rural ou um importante comerciante, um “senhor-de-engenho”, grande proprietário de fazendas de café ou de açúcar - coronel, comendador ou barão, indivíduos que diretamente influíam nas decisões práticas da vida política local segundo critérios baseados em sua conveniência particular.

De um lado o fazendeiro oferecia proteção aos seus agregados, e de outro, deles recebia lealdade até a morte. O “senhor não estava nunca sozinho: sempre tinha ao redor, sócios, amigos, camaradas, capangas”.

Uma das instituições decorrentes da solidariedade da família senhorial é o *nepotismo*, que é uma fórmula tradicional e geral da nossa vivência política. O tipo regional do *oligarca* nordestino é-lhe a expressão mais ressaltante; mas, por todo o País, exprime-se no *afilhadismo*, no *genrismo* e no *sobrinhismo*. O oligarca assenta a sua força justamente na solidariedade da parentela, utilizando o prestígio dos “filhos, genros, sobrinhos e afilhados”.

O nepotismo afigura-se como uma instituição secular, com força na tradição consagrada pelos costumes, um hábito reproduzido com o rigor de um preceito religioso. Exerce, por isto, uma influência muito sensível no mecanismo administrativo e na vida íntima dos partidos locais.

Dentre o que chama de costumes nascidos de uma mentalidade clânica e que a definem e especificam Vianna (1999, p. 192) destaca o *sinecurismo parlamentar*; o

*burocracismo orçamentívoro*, que cria o tipo dos extranumerários “encostados” e sem função e as *derrubadas* dos adversários dos “cargos de confiança”.

Para Vianna,

[...] estes *usos, costumes, tipos e instituições*, formam o que define como o complexo da nossa culturologia política e constituem-se em motivos determinantes da sua conduta quotidiana na vida pública, não só no povo-massa, como mesmo nas elites superiores. Não são criações improvisadas e individualizadas, saídas da cabeça de alguns homens, ou sábios, ou corrompidos. Formaram-se lentamente sob a ação dos séculos, têm uma história social e coletiva, uma gênese cientificamente determinável e, na sua maioria, buscam a sua origem num passado remoto: muitos deles vêm do período colonial; mesmo alguns têm uma existência assinalável desde o I século, desde a época dos Donatários. É toda uma trama densa e viva de fatos sociais que se anastomosaram em *costumes, instituições, tipos, praxes, usos* -- em *folkways*, como diriam os americanos - formando um sistema puramente *costumeiro* de motivações e atitudes e determinando, por fim, a conduta real, *efetiva*, dos homens e dos cidadãos (Vianna, 1999, p. 193-4).

Por meio dos “clãs eleitorais”, nos quais se transformaram por força do regime democrático inaugurado em 1822, os clãs políticos (feudal e parental) buscavam pelo poder de Estado, o que os compelia à agregação (“solidarização”) que os possibilitaria arregimentar os votos, que, de início, era censitário (baseado na renda), e após a Constituição de 1824, “universal”, necessários ao jogo político. Para Vianna (1999), o “clã eleitoral” foi, como antes apontamos, a gênese de nossos partidos políticos, os quais inicialmente se dividiram em “Liberais” e “Conservadores” e depois se reproduziram em escala nacional.

Os partidos políticos assim formados configuravam-se como “simples organizações de interesse privado com funções no campo político”, e seus integrantes disputavam o poder “Não para que realizassem qualquer interesse geral e público das localidades (municípios); mas, apenas como meio de prestígio, de orgulho, de realce pessoal, ou de defesa contra os adversários locais” (Vianna, 1999, p. 286).

Segundo o autor:

O agrupamento local que conseguia ter ao seu lado o Governador dominava o município todo, passando a dispor de todos os *meios de aliciamento*, que o Centro – pelo seu preposto, o Governador – dispunha: polícia civil; polícia militar; guarda nacional; títulos de nobreza; nomeação para postos de administração locais (delegados, subdelegados, comandantes, inspetores, fiscais, etc.). [...] O “partido do coronel”, tornado uma seção ou fragmento municipal do “partido do Governador”, constituía um conjunto muito unido de clãs feudais e parentais, associados para explorarem em seu favor os cargos públicos locais. [...] Os partidos locais, como se vê, surgiam por meros motivos pessoais: – eram sempre as ambições, as vaidades e as preocupações de prestígio de família que decidiam da formação destas agremiações. Todos eles tinham um objetivo único: – *procurar para si o apoio do Governador*. Este era o centro de força na Província e, conseqüentemente, nas localidades... (Vianna, 1999, p. 266-9).

A própria Constituição de 1824 que, com algumas modificações, vigorou até o fim do Império, restringia a poucos privilegiados, os possuidores de renda, o acesso ao poder. Para legitimar esse papel de mando e, ao mesmo tempo, assegurá-lo nas mãos da classe senhorial, adotou-se um sistema eleitoral clientelista que, em linhas gerais, amparava-se nos favores prestados a familiares e amigos e, por tabela, permitia a perseguição aos inimigos ou adversários.

Aqueles que se mantinham ao lado do Governador, ou a este se submetiam, angariavam sua confiança e, conseqüentemente, dispunham de elementos agremiativos mais fortes e, por terem a seu dispor a *maquinaria de aliciamento*, posta à sua disposição pelo Centro (Rio de Janeiro), de um número maior de correligionários e adeptos dispostos a por eles trabalhar.

O Governador da província era o distribuidor supremo de cargos e dignidades locais. Portanto, aqueles que a ele não se filiavam não usufruíam das benesses que distribuía. Eram forçados então ao “ao mister pouco lucrativo de oposicionistas”.



Dentre os senhores rurais do município, o Governador distinguia aquele mais fiel, amigo e rico e o fazia chefe de seu “clã eleitoral”, do “partido do governador”. “Daí por diante, toda a composição e funcionamento dos poderes públicos no município passava a depender da vontade deste chefe local, bem como todos os direitos e liberdades civis dos munícipes, principalmente a liberdade individual, a inviolabilidade do domicílio, a liberdade eleitoral e mesmo, freqüentemente, o direito de propriedade e de vida.” (Vianna, 1999, p. 263-4).

No fundo, eram os grandes proprietários de terra, chefes de vastos clãs parentais, que disputavam o apoio do Governador para obter o mando local; e assim: o direito de oprimir os clãs rivais e de garantir aos parentes e amigos (sua clientela) a posse dos cargos públicos nos pequenos ofícios locais, o que configurava um meio seguro de precaver-se contra a possibilidade de perseguições partidárias dos funcionários e autoridades locais.

Os próprios partidos nacionais eram a expressão dos partidos locais, compunham-se a partir das lideranças dos clãs políticos locais, não tinham se não interesses e objetivos locais. O processo eleitoral era a oportunidade de afirmação ou reafirmação do poder dos clãs eleitorais, que se materializava no controle dos cargos e das instituições políticas e permitia, pelo menos até ao próximo pleito, a manutenção da supremacia do vencedor sobre os clãs adversários.

A mesma lógica, portanto, que organizava o funcionamento dos clãs feudais e parentais durante a fase colonial, manteve-se no período imperial, a do controle dos cargos públicos como fator fundamental para a manutenção do poder e para satisfação dos interesses dos clãs eleitorais.

Até a Guarda Nacional, instituição criada em 1831, durante a regência, para defender a Constituição e o Império da crise decorrente da abdicação de D. Pedro I, cujos cargos de oficiais eram preenchidos mediante eleição até 1850, quando passaram a ser objeto de nomeações, foi sendo transformada no grande mecanismo patrimonial de cooptação dos proprietários rurais, que, por sua vez, julgavam-se no direito de ocuparem de posições e cargos naquela guarnição por concessão do governo central, assegurando assim legítima autoridade sobre sua clientela e adversários. O quadro da oficialidade desta

Guarda constituía, então, o lugar de concentração de toda nobreza rural. Esta instituição transformou-se na base do partido dos Governadores, que era sempre o partido que estava no Poder (Partido do Gabinete), de que eram eles representantes de imediata confiança.

Segundo Vianna (1999, p. 262), eram os Governadores que indicavam ao Centro os nomes dos beneficiários, grandes proprietários rurais, chefes de clãs feudais mais proeminentes, para os postos, então extremamente importantes, da Guarda Nacional.

De acordo com Carvalho (1997, p. 8):

Os oficiais da Guarda não apenas serviam gratuitamente como pagavam pelas patentes e freqüentemente fardavam as tropas com recursos do próprio bolso. A escolha democrática dos oficiais, por eleição, foi aos poucos sendo eliminada para que a distribuição de patentes de oficiais correspondesse o melhor possível à hierarquia social e econômica. Em contrapartida, a Guarda colocava nas mãos do senhoriato o controle da população local.

Ao contrário do Exército, a Guarda Nacional tinha uma cadeia de comando mais dependente do jogo político que da estrutura interna da corporação. Prevaleciam os interesses privados, o dinheiro e o tráfico de influência. O cargo de coronel era o de maior graduação dentre os de chefia da Guarda. Tornar-se coronel da corporação era consequência natural daqueles que já haviam consolidado prestígio político e que possuíam dinheiro suficiente para comprar a patente. O título de coronel era o reconhecimento do poder dos grandes proprietários. Eles já não eram somente uma autoridade de fato, mas também de direito, uma vez que tinham o respaldo de uma instituição do governo central.

No Império, os postos de oficiais da Guarda Nacional eram dignidades locais tão altas como o eram, na Colônia, a de “Juiz de Fora” ou a de “Capitão-Mor regente”- e constituíam uma nobreza local da mais subida qualificação. O título de “coronel” ou “tenente-coronel”, [...] era a mais alta distinção conferida a um fazendeiro do município. [...] essa massa de gente mais ou menos influente arregimentava-se, em regra, no partido do comandante e ia acrescer o “clã eleitoral” deste com toda a cópia dos seus dependentes. Era esta justamente a função política da Guarda Nacional:

permitir ao senhor mais rico ou mais poderoso (pela proteção que lhe dispensava o Governador, concedendo-lhe o recrutamento, a polícia civil e militar, a câmara municipal com os seus almotacéis) impor-se aos demais clãs feudais e senhoriais pelo princípio da disciplina e obediência militar e também por esse aliciamento espontâneo, que o comando militarizado naturalmente suscita (Vianna, 1999, p. 263).

Inevitável nesse contexto, perceber que a visão privatizada e individualista de pensar o mundo, própria dos clãs político e eleitoral, grupos desprovidos de qualquer sentimento de solidariedade e de preservação de valores coletivos, levou-os ao atuar na esfera pública, em que se defrontam interesses de toda uma comunidade no seu mais amplo espectro, voltados para a consecução e preservação de suas vantagens próprias, e tratar a coisa pública como se privada fosse.

A afirmação de Vianna de que “nenhum indivíduo abandona, com facilidade ou espontaneamente, o comportamento social, que a tradição ou cultura do seu grupo lhe impõe, por um outro comportamento, estranho, nunca aplicado ou em desacordo com os seus modos habituais de espírito e de educação” (Vianna, 1999, p. 101), confere à cultura uma força reprodutiva que se pode manifestar ao longo de gerações, capaz de ser transformada apenas lenta e gradualmente a partir de mudanças na organização social e da estrutura legal das instituições do Estado.

Para Faoro, que discordava da tese de que o Brasil tenha tido um passado feudal, ou semifeudal, com o predomínio do campo sobre as cidades, mas patrimonial, que, porém, não negava o predomínio da força do poder central nem os efeitos descentralizadores, dispersivos das donatarias; não havia dúvidas de que o insulamento das propriedades rurais e os recursos produzidos pela posse da terra levavam ao fortalecimento do poder local. Sendo este, no entanto, decorrente

[...] do isolamento geográfico, da extensão da costa, capazes de gerar núcleos de autoridade social, sem que a administração real permitisse a consolidação da autonomia política. [...] Tudo está longe do feudalismo, da aristocracia territorial, dos monarcas latifundiários. Olhos vigilantes, desconfiados cuidavam para que o mundo americano não esquecesse o

cordão umbilical, que lhe transmitia a força de trabalho e lhe absorvia a riqueza. O rei estava atento ao seu negócio (Faoro, 2001, vol. 1. p. 151).

Graham, por sua vez, mostra que o clientelismo representava uma espécie de ideologia de Estado, que estruturava a relação deste com a sociedade no Brasil no Segundo Império, afirmando que “de 1840 a 1889 [...] a ascensão e queda de famílias, clãs e partidos dependeu da distribuição habilidosa de cargos públicos, proteção e favorecimento em troca de lealdade política e pessoal. O poder de obter cargos oficiais para seus partidários ajudava a expandir o círculo do potentado.” (Graham, 1996, p. 1).

Ao descrever o funcionamento do sistema político clientelista neste período Graham mostra que a distribuição de cargos públicos entre amigos e familiares constituía “a essência mesma da política nacional” (Graham, 1997, p. 101). Tal procedimento, segundo o autor, permitia ao político retribuir os préstimos auferidos em disputas eleitorais.

Em seu estudo, privilegiou o autor, como fonte de análise, um sem número de correspondências pessoais, de cunho oficial ou não, que lhe permitiram entender e demonstrar claramente como funcionavam as correlações de dependência e controle no clientelismo do segundo período imperial.

Durante o século XIX, revelaram as correspondências, os políticos dedicavam muito tempo e energia na formação de redes de clientelismo, fosse concedendo favores ou deles se favorecendo, ampliando o número de seus seguidores ou buscando fortes protetores. Com essa preocupação, e por meio das ações que a exprimiam, legitimavam a estrutura social existente, em cujo topo pairavam os grandes proprietários de terras.

Já na introdução de sua obra, o autor afirma que o “clientelismo constituía a trama de ligação da política no Brasil do século XIX e sustentava virtualmente todo ato político. A vitória eleitoral dependia sobretudo de seu uso competente.” (Graham, 1997, p. 15).

Da mesma forma que Vianna (1999), que apontou que a origem do comportamento orientado para a conquista de cargos remonta à criação dos primeiros povoados e vilas durante o período colonial, Graham verifica que o clientelismo possui

suas raízes fincadas em sistema social antigo, baseado em relacionamentos familiares e interpessoais construídos ao longo de muito tempo. Famílias bem-sucedidas, que se dedicavam a ampliar seus domínios, mantinham vínculos que levavam a cargos oficiais e ao domínio local, acumulando recursos significativos, e lutando muitas vezes com outras famílias para preservá-los.

As disputas entre lideranças políticas locais concorriam para manter um sistema político moldado em troca de favores, que tinha nos cargos o principal combustível para sua sustentação. A manutenção ou a ampliação do poderio das lideranças políticas locais só se confirmava se seu poder de indicar subordinados e dependentes permanecesse incólume. E isso estava sempre na dependência dos resultados eleitorais, da vitória nas eleições municipais.

As indicações para cargos oficiais ajudavam a ampliar o círculo do chefe, e esse fato impelia-o a fazer pedidos às autoridades provinciais, aos membros do Congresso nacional, e ministros de Gabinete e até ao presidente do Conselho de Ministros. Para demonstrar seu mérito para tais indicações, tinha de vencer nas eleições, de forma que, de uma maneira circular, mas real, ele era uma liderança por ganhar a eleição, e ganhava por ser uma liderança (Graham, 1997, p. 17).

Por seu lado, os gabinetes exerciam sua autoridade, não contra os líderes locais, os senhores da terra, os donos de clientela, mas por meio deles, que, por sua vez, tudo faziam para não se oporem ao governo, mas sim para dele serem parte.

Em conseguindo amealhar a maioria dos votos para si ou para seus protegidos, os chefes conseguiam dar provas de sua liderança, e assim contar com uma nomeação importante para cargos locais. A posse desses cargos garantia o exercício de autoridade extra, a ampliação de suas clientelas por meio de concessões de favores, isenções e proteção a seus apadrinhados e, conseqüentemente, maior influência no processo eleitoral.

As famílias, os dependentes e os amigos representavam importante fonte de capital político, e esta palavra, família, era freqüentemente utilizada para expressar a reunião de pessoas não necessariamente vinculadas por laços de sangue ou casamento. O termo servia para identificar todos os que viviam em dada propriedade ou em função dela,

incluindo escravos, empregados, arrendatários, compadres, afilhados, parentes próximos ou afastados. Dessa forma, todos os que reconheciam a autoridade do chefe local ou que dele dependiam faziam parte de sua família. Os agregados, cidadãos pobres que de favor viviam nas terras de um chefe de família, também formavam sua clientela, e mesmo não sendo obrigados a pagar pela estada em dinheiro ou trabalho pagavam-na oferecendo sua aliança em tempos de luta contra donos de terras vizinhos e, principalmente, em voto, para livrarem-se da expulsão. Dependiam de seu “chefe” e em “retribuição” a ele eram leais. O chefe, por seu turno, tanto poderia alocar seus dependentes em algum emprego no comércio local ou em cargo público ou, ainda, protegê-los de quaisquer reivindicações de autoridades por outros alegadas.

Todas essas conexões familiares implicavam em obrigações de ajuda mútua nas eleições, ou de obtenção de cargos no governo, de tal forma que, por extensão, os brasileiros chamavam os protegidos de “afilhados” e os protetores de “padrinhos” (Graham, 1996, p. 2).

“O tamanho da clientela era a medida de um homem.” (Graham, 1997, p. 40).

O tamanho da clientela e o exercício de autoridade sobre ela resultavam em reconhecimento por outras instituições do Estado da capacidade de liderança dos chefes locais e, conseqüentemente, de sua jurisdição. Em contrapartida, deles era exigida estrita obediência dentro de seus domínios.

Quanto maior o séquito de um líder local, a extensão de suas terras e sua escravaria, maior, também, seu sucesso; porém o recurso mais importante era a lealdade dos outros, e essa era supervalorizada pelo governo central.

Acostado em seu grande séquito, um senhor rural exercia forte influência sobre autoridades judiciais e policiais, ou até mesmo garantia para si os cargos mais importantes, a fim de oferecer proteção e conceder favores, aumentando assim seu círculo de amigos e assegurando a lealdade de sua sempre crescente clientela por meio da gratidão, senão pela força.

O clientelismo forjava os vínculos essenciais. Os líderes locais precisavam de nomeações para cargos de autoridade, a fim de estender

sua clientela e avançar na escala de poder e status. Ao mesmo tempo, o primeiro-ministro dependia da influência desses homens, mesmo na mais remota vila dos sertões, para reforçar o poder do governo central [...] O gabinete ponderava cuidadosamente as vantagens de fazer nomeações e ordenar promoções, transferir alguns, afastar outros, sempre atento aos interesses dos latifundiários [...] (Graham, 1997, p. 101).

Dessa forma “o próprio chefe local estava enredado num sistema que o fazia cliente de outra pessoa, a qual também dependia de outras, numa série que ia até a capital nacional.” (Graham, 1997, p. 17-18).

Segundo o autor, de duas diretrizes da organização social brasileira originava-se o objetivo da ação política, das eleições e das nomeações para cargos públicos: a primeira, disseminar a idéia de que todas as relações sociais consistiam em troca de proteção por lealdade, benefícios, por obediência. Obediência e lealdade significavam, antes de tudo, trabalho. A segunda, firmar o sentimento de que para cada indivíduo havia um lugar bem determinado, de modo a acentuar a hierarquia social. A mais importante distinção era entre proprietários e pobres. A ameaça de castigos e a expectativa de benevolências marcavam a vida daqueles que formavam a clientela do líder local, prendendo-os numa forte rede de obrigações devidas e dádivas esperadas. O processo, portanto, era de troca mútua, porém desigual. E a ordem social, dessa forma, era mantida pelos poderosos por meio de um entendimento tácito generalizado de que a obediência dava direito à proteção. “Praticamente, todo cargo público tinha, por definição, poder para exercer sanções ou conceder recompensas. [...] os contemporâneos viam todo cargo nomeável em termos de possível ganho eleitoral.” (Graham, 1997, p. 121).

O grande esforço de exercer o clientelismo começava, num certo sentido, no topo da Corte Imperial ao designar, o imperador, o gabinete, que, por sua vez, nomeava ou controlava a nomeação de um grande número de pessoas visando ao controle direto do processo de votação ou a pressão sobre os votantes. Pessoas essas de confiança dos líderes locais. Antes mesmo da dissolução do Parlamento, o gabinete providenciava as nomeações de presidentes de províncias e chefes de polícia de confiança, transferindo juizes de direito, dispensando alguns funcionários públicos e recontratando outros, adotando, por fim todas as medidas necessárias à vitória nas urnas. Era inconcebível a possibilidade de se promover

eleições sem uma massiva substituição dos agentes da administração, desde o inspetor de quartelão ao ocupante do mais alto cargo da estrutura policial.

Apesar da grande preocupação com o desenrolar e com o resultado das eleições, às vezes, a nomeação para cargos como recompensa pelo apoio eleitoral demonstrava-se mais eficiente, uma vez que tais cargos, por sua importância, ampliavam a autoridade do nomeado e, conseqüentemente, angariava, de imediato, clientes para este. Este benefício era até mesmo preferido pelos chefes locais, já que as nomeações atraíam imediatamente aqueles que comumente exerciam natural autoridade sobre os votantes, aumentando, ainda mais a clientela do nomeante.

Dar emprego para clientes, amigos e parentes formava a essência da política nacional.

Para um protetor, a procura de cargos e a luta eleitoral formavam dois lados de um único esforço: ampliar a clientela. Assegurar indicações resultava em seguidores leais, que demonstrariam sua fidelidade votando como lhes mandavam; a vitória eleitoral comprovava sua autoridade local e ajudava a lhes garantir nomeações públicas (Graham, 1997, p. 130-1).

Após as eleições, os líderes políticos vitoriosos utilizavam regularmente as nomeações para cargos públicos como recompensas para os fiéis ao partido e a seus parentes. Os postos, como era de se esperar, eram comumente oferecidos antecipadamente àqueles que se dispusessem a ajudá-los ou a seus protegidos nas eleições. Postos da Guarda Nacional eram especialmente procurados, mesmo após haver perdido suas funções policiais em 1873, permanecendo os postos de oficiais como “verdadeiras distinções honoríficas, com que os partidos galardoam seus melhores cabos” (Graham, 1997, p. 131).

Com efeito, as designações para oficial dessa força iam com tanta consistência para os eleitoralmente proeminentes que a própria palavra “coronel” tornou-se sinônimo de chefe político (Graham, 1996, p. 7).

Os gabinetes, por meio do exercício de seu direito de fazer nomeações, garantiam maiorias no Parlamento. Premiando, punindo, ou selecionando aqueles que pudessem afetar favoravelmente o comportamento dos votantes ou influir de alguma forma



diretamente no processo eleitoral, os gabinetes buscavam garantir a vitória nas urnas. Perder uma eleição significava ser rejeitado por seus seguidores, demonstrava falha de liderança e poderia até arruinar por inteiro o sistema de clientelismo. As eleições precisavam ser vencidas. A eficácia do clientelismo refletia-se no apoio parlamentar que todos os gabinetes tinham depois de uma eleição que supervisionavam.

Muitos outros cargos eram usados como recompensas ou como promessas, e assim, fazendo concessões aos chefões locais, o Gabinete controlava as eleições. Havendo recebido um cargo, os líderes locais ligavam-se àqueles que o haviam beneficiado.

Não jogar o jogo do apadrinhamento significava fraqueza política.

Os pobres, a seu turno, buscavam desesperadamente a ajuda de um protetor que evitasse seu recrutamento para a Guarda Nacional ou para o Exército, função dos delegados e subdelegados, geralmente proprietários rurais que utilizavam esse procedimento para controlar a população e para obrigar a todos a se identificarem com quem pudesse oferecer ajuda. Usando de sua influência, os chefões locais disso se serviam para aumentar sua clientela e ganhar apoio eleitoral.

Não obstante algumas vozes dissonantes, o uso do apadrinhamento para ganho eleitoral não era considerado uma prática vergonhosa, condenável. Na verdade, era aceito como inerente ao funcionamento da política. O próprio Imperador, que por vezes se mostrava angustiado com a má utilização do patronato, aceitava que, para posições “de confiança”, se pudesse negligenciar as qualificações dos nomeados.

Um primeiro-ministro negou especificamente que a competência - em vez da afiliação partidária - devesse ser o único critério para o emprego público, já que estes cargos, criados para servir ao Estado, podiam ser dados apenas àqueles que aderiam plenamente aos planos de seus dirigentes (Graham, 1997, p. 134).

A rede clientelista perpassava as esferas nacional e locais de governo por meio de poderosos laços de amizade adubados por interesses particulares, configurando-se os cargos públicos como a principal moeda de troca nas concessões havidas, de “cima para baixo” e de “baixo para cima”, entre os Gabinetes e os chefes locais.

O deputado dependia do gabinete para garantir nomeações para os chefes locais e seus clientes, nomeações que iriam realçar o poderio do chefe na época das eleições. Ao mesmo tempo, o gabinete tinha de deixar claro para o chefe paroquial que os cargos de autoridade local exigiam seu apoio a um determinado deputado. Conseguir que essa parrelha de chefe e deputado puxasse no mesmo sentido desafiava a habilidade de cocheiro do melhor dos primeiros-ministros (Graham, 1996, p. 10).

Lealdades e ligações pessoais tornavam o deputado devedor de dois senhores: o chefe da localidade, dono da clientela cujos votos o elegeram, e o membro do Gabinete, que nomeava esse chefe e seus clientes para os desejados cargos públicos. Tais cargos, às vezes, eram almejados pelo chefe e por seus clientes, não apenas pelos salários que traziam, mas, principalmente, pela autoridade que conferiam a seus ocupantes. “A eficácia do clientelismo refletia-se no apoio parlamentar de que cada Gabinete desfrutava após uma eleição por ele supervisionada.” (Graham, 1997, p. 135).

O clientelismo ao mesmo tempo sustentava a parafernália do Estado e era sua razão de ser. Se [...] o ganho eleitoral parecia o principal objetivo do clientelismo, vencer eleições era também a melhor maneira de conservar cargos (Graham, 1997, p. 299).

Segundo Graham (1997, p. 302-3), o sistema clientelista fundava-se principalmente na unidade básica da sociedade – a família. Aquele que se recusasse a usar seu cargo público para ajudar um parente era considerado violador de um preceito básico da vida social. Um terço dos pedidos constantes das correspondências analisadas em seu estudo apontava o parentesco entre o solicitante e a pessoa pretendente ao cargo. A defesa dessa prática era comum na sociedade de então. Era hábito, portanto, a formulação de pedidos indicando familiares para a ocupação de cargos públicos. Até a criação de novos cargos para atender aos pleitos era sugerida pelos intermediários. Os favores concedidos a uma pessoa serviam para conquistar a lealdade de toda sua família.

Dessa forma, a prática do nepotismo também se afirmava por meio da acumulação de vários cargos por integrantes de uma mesma família, que se protegiam

mutuamente, o que não constituía para a maior parte da sociedade uma prática vergonhosa a esconder.

Depois da família, vinham os amigos, a clientela. Na maioria das vezes a palavra amigo significava tanto protetor como protegido. Os amigos, que não necessariamente eram ligados através da propriedade, possuíam laços de relação mais tênue e efêmero do que aqueles existentes entre familiares, mas a necessidade de demonstrar domínio sobre uma grande clientela fazia com que os líderes políticos despendessem muitos esforços construindo e mantendo redes de amigos.

Os presidentes de província, dizia-se, gastava seu tempo “quase que exclusivamente em angariar afeições, empregando amigos e criando prosélitos.” (Graham, 1997, p. 305).

Por todo o período estudado, laços pessoais e partidários fundiam-se, e o programa da agremiação política não parecia ter a menor importância. Quando chegavam ao poder, os partidos raramente atinham-se a seus programas. Na concepção dos líderes governistas o dever político não tinha a ver com o programa partidário, mas com a lealdade, mormente com a lealdade pessoal. O poder que o gabinete tinha sobre um deputado baseava-se nos favores que iria ou não conceder ao seu chefe local.

A prática clientelista ultrapassava os limites do ideário político. Políticos Liberais apoiavam parentes e amigos Conservadores, assim como estes àqueles.

Os relacionamentos internos de cada partido em níveis provincial e nacional refletiam a ligação entre facção local e governo central, assegurando ao grupo vencedor da eleição na província proteção do governo central, com garantia de franco acesso aos cargos. Por outro lado a proteção do governo central servia para disciplinar líderes locais e candidatos ao Congresso, conseguindo o gabinete, desta forma, um parlamento cooperativo. O clientelismo fornecia a senha para garantir a lealdade ao Gabinete.

A lealdade de um candidato ou de sua família pesava muito. Os contemporâneos consideravam a fidelidade, tanto política como pessoal, uma das virtudes mais importantes, e de um homem que detivesse um cargo esperava-se lealdade a seus aliados (Graham, 1997, p. 325).

Nem mesmo a determinação, em 1872, de aprovação em concurso público para o exercício de algumas funções, que buscou coibir alguns dos abusos do sistema clientelista, conseguiu eliminar a importância de um protetor, uma vez que para habilitar-se a prestar os exames, necessário se fazia que os candidatos apresentassem requerimento, que na realidade mais parecia uma petição, no qual aproveitavam para enumerar seus feitos, mencionar sua extensa família, apresentar cartas de recomendação e depoimentos de diversas autoridades, assim como elogios à sua conduta. Em suma, para se obter autorização para participar de concursos era preciso conquistar a boa vontade de muitos protetores, aos quais se passava a dever favores.

Em última instância, o principal objetivo do clientelismo no Segundo Império era ganhar as eleições. E a conquista, distribuição e manutenção dos cargos públicos serviam integralmente a esse fim.

O clientelismo alimentava o sistema padrinho-afilhado de modo muito semelhante àquelas árvores altas da floresta amazônica que extraem alimento das próprias folhas que caem, assim que elas chegam ao chão. O clientelismo vicejava em si mesmo. E o círculo de apadrinhamento-eleições-apadrinhamento fortalecia os valores do próprio sistema clientelista, baseado na troca de gratidão por favor (Graham, 1997, p. 299).

Por fim, Graham aponta sua suspeita de que muitos dos que apoiaram a República desejavam não o fim de tal parcialidade, mas a sua própria parte nos favores, e afirma que sempre houve demandas de descentralização do poder de nomear pessoas para cargos públicos. “Trazer esse poder para a própria província seria muito facilitado se os presidentes provinciais fossem eleitos, e não nomeados a partir do Rio de Janeiro.” (Graham, 1997, p. 342).

Tal suspeita se confirma em estudo realizado por Carvalho em correspondência endereçada a Rui Barbosa entre 15 de novembro de 1889 e 21 de janeiro de 1891, quando este ocupou os cargos de Ministro da Fazenda e de vice-chefe do Governo Provisório no novo Regime. Cerca de 40% da correspondência guardada por Rui, que vivera toda a sua vida política sob o Império e nele ganhara o título, a que nunca renunciou, de Conselheiro,

e que, como muitos, aderira à República à última hora, referem-se a pedidos de favor, dentre os quais de inúmeros republicanos históricos (Carvalho, 2000, p. 3).

Segundo o autor:

É conhecida a presença clientelística na política brasileira (Carvalho, 1996, 1997). Na época de Rui Barbosa, fim do Império início da República, a distribuição de favores governamentais tinha o nome de patronato e filhotismo. O meio pelo qual se exercia o patronato era o empenho, ou seja, o pistolão, o pedido, a recomendação, a intermediação, a proteção, o apadrinhamento, a apresentação. A prática era tão condenada quanto arraigada (Carvalho, 2000, p. 1).

Dentre os que pediam favores havia membros do governo, amigos, correligionários, desconhecidos e, obviamente, familiares. Até mesmo alguns militares que entraram para a história por suas propaladas austeridades aparecem fazendo seus muitos pedidos.

O familismo e o genrismo tão presentes no período colonial e no Império continuavam a imperar no início do novo regime.

Os pedidos de emprego formulados ao vice-chefe do Governo Provisório iam dos cargos públicos mais simples e subalternos aos mais importantes, como os de Governador de Estado e em consulado na Europa, e buscavam beneficiar o próprio missivista ou alguns de seus protegidos. “Pedidos em benefício de outros constituíam os famosos empenhos, condenados por todos, praticados por todos.” (Carvalho, 2000, p.5).

“São muitos os meus pedidos, por isso não me recorde de ter intercedido a favor desse Dr.”, confessou um conhecido militar. Outro pedinte informou que só deveriam ser consideradas as cartas marcadas como “particulares”, as outras, afirmou, escrevia “só para se livrar dos importunos”. “Quero emprego para servir à Pátria e à família” disse outro mais (Carvalho, 2000, p. 5-8).

Eram diversas as justificativas que sustentavam os pedidos, que além de revelar a razão clientelista, denunciavam os valores sociais e a visão de governo da época, dentre

as quais: a confiança de que com a República “finalizou-se o reinado da afilhadagem”; que “no tempo dos governos do filhotismo e das patotas” não consegui meu intento, mas [...] “acredito nas instituições puras do novo regime.”; “Os amigos foram feitos para servir aos amigos”. Outros apontavam a dificuldade de manter sua “imensa família”. Um, em especial, apelou: “A bandeira da República é muito grande [...] proteja-me.”. A indistinção entre o público e o privado fica ainda mais nítida em pedido em que o postulante afirma ser pai de 10 filhos e “que esses deve a República principalmente olhar.” (Carvalho, 2000, p. 8-9).

Quem se insurgisse contra a prática do empenho e do clientelismo era visto como insano, como, por exemplo, um Diretor da Casa da Moeda, que, defendendo que as admissões no serviço público deveriam levar em conta demonstrações de máxima capacidade apontada em mais e melhores exames e em prática anterior, pediu que não se procedesse a uma determinada nomeação para evitar o empenho “que só consulta o interesse individual, por vezes bem ilegítimo, dos pretendentes e de seus patronos.” (Carvalho, 2000, p. 9).

Eram tantos os pedidos que havia um funcionário, o Oficial de Gabinete de Rui, que dentre suas funções constava a de administrá-los.

Não obstante haver produzido, desde os tempos do Império, manifestações condenando a prática do clientelismo, como a publicada em 1874 no Diário da Bahia, na qual diz: “Essa política do filhotismo e do patronato, tão em voga na situação atual, essa política de filhos, sobrinhos, genros e afilhados [...] ninguém a detesta mais do que nós”, o próprio Rui, que tinha sua obrigação moral aumentada por ter à sua disposição inúmeros cargos públicos, transigiu amplamente: “O diário Oficial registra que durante os 432 dias como ministro Rui fez [...] a nomeação de 1.161 novos funcionários federais.” (Carvalho, 2000, p. 14).

Aduz, ainda, o autor que correspondência de outras pessoas revela que Rui Barbosa não só atendia pedidos como caía, ele próprio, na tentação de exercitar a arte do empenho:

Em dois casos, pelo menos, intercede junto ao ministro da Agricultura, Francisco Glicério, em favor de protegidos. Cartas de Rui a Afonso Pena e Venceslau Brás também incluem empenhos em favor de protegidos,

alguns seus parentes como o primo Antônio Jacobina e o genro Batista Pereira (Carvalho, 2000, p. 15).

Backes, referindo-se ao artigo de Carvalho, alude que a escolha de Rui Barbosa como objeto de estudo talvez comprometa as conclusões sobre a continuidade das práticas clientelísticas tão comuns no Império após a proclamação da República: “É possível que o autor colhesse resultados diferentes analisando a correspondência dos ‘republicanos puros’, formados na ética positivista, como Benjamim Constant.” (Backes, 2006, p. 100).

Bezerra (1999, apud Backes) afirma que “as práticas clientelistas contudo certamente não caracterizam o império ou a República Velha, Nova ou Novíssima.” O dilema entre a “grande política e a pequena dos favores é encontrável provavelmente em qualquer sistema político, inclusive no de hoje.” “O que as pode diferenciar é como elas se inserem dentro do sistema político, qual a lógica que as aciona.” (Backes, 2006, p. 100).

Para Carvalho (2000, p. 20), o clientelismo político pode ser visto como troca desigual, entre partes desiguais, envolvendo bens públicos, prática essa enraizada em uma sociedade hierárquica, composta de protetores e protegidos. Registra, ainda, o autor que a troca desigual no campo político representa uma extensão de trocas desiguais no campo social. “O clientelismo é a troca de favores com o uso de bens públicos, sobretudo empregos” (Carvalho, 2001).

Em outra obra, na qual discute também os conceitos de coronelismo e mandonismo, afirma o autor que “o clientelismo perpassa toda a história política do País.” (Carvalho, 1997, p. 233).

Leal, que em sua obra, *Coronelismo*<sup>12</sup>, enxada e voto, discorre sobre o “coronelismo”, que classifica como fenômeno político característico da primeira república, e que conceitua como um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público em ascensão e os chefes locais, notadamente os senhores de terras, que, decadentes, lutavam

<sup>12</sup> O historiador, filólogo e professor Basílio de Magalhães em nota especialmente produzida para a obra *Coronelismo, enxada e voto* assim descreve a origem do vocábulo “coronelismo”: “O vocábulo [...] deve incontestavelmente a remota origem do seu sentido translativo aos autênticos ou falsos “coronéis” da extinta Guarda Nacional. Com efeito, além dos que realmente ocupavam nela tal posto, o tratamento de “coronel” começou desde logo a ser dado pelos sertanejos a todo e qualquer chefe político, a todo e qualquer potentado. Até a hora presente, no interior de nosso País, quem não for diplomado por alguma escola superior [...] gozará fatalmente, na boca do povo, das horas de “coronel”. [...]

pela sobrevivência (Leal, 1997, p. 40), fundamenta o comportamento político em uma razão institucional mais forte do que a cultural e realça a utilização dos cargos públicos de forma clientelista na barganha entre os coronéis e o governo: “Há ainda os favores pessoais de toda ordem, desde arranjar emprego público até os mínimos obséquios. [...] Por isso mesmo, o filhotismo tanto contribui para desorganizar a administração municipal.” (Leal, 1997, p. 60). “Com o chefe local – quando amigo – é que se entende o governo do Estado em tudo quanto respeite aos interesses do município. Os próprios funcionários estaduais, que servem no lugar, são escolhidos por sua indicação.” (Leal, 1997, p. 65).

Segundo Leal, o coronelismo é um fenômeno datado historicamente – surgiu no momento em que a decadência econômica dos fazendeiros acarretava o enfraquecimento de seu poder político em face de seus dependentes e rivais. A presença do Estado, que então expandia sua influência, fazia-se necessária à manutenção desse poder. O coronelismo, portanto, é fruto da confluência de um fato político com uma conjuntura econômica.

O fato político é o federalismo implantado pela República em substituição ao centralismo imperial. O federalismo criou um novo ator político com amplos poderes, o governador de estado. O antigo presidente de Província, durante o Império, era um homem de confiança do Ministério, não tinha poder próprio, podia a qualquer momento ser removido, não tinha condições de construir suas bases de poder na Província à qual era, muitas vezes, alheio. No máximo, podia preparar sua própria eleição para deputado ou para senador.

O governador republicano, ao contrário, era eleito pelas máquinas dos partidos únicos estaduais, era o chefe da política estadual. Em torno dele se arregimentavam as oligarquias locais, das quais os coronéis eram os principais representantes (Carvalho, 1997, p. 230).

Não obstante estivesse o poder privado em decadência, os primeiros governantes republicanos não se mostravam capazes de governar sem o seu apoio, e dependentes do eleitorado rural (cerca de 70% do total), e conseqüentemente dos potentados municipais, em decorrência do regime representativo, com sufrágio amplo, alimentavam os privatismos. Do compromisso entre o poder público e os coronéis resultaram o que Leal denominou de “características secundárias do sistema “coronelistas”:



o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto e a desorganização dos serviços públicos locais.” (Leal, 1997, p. 41).

O coronel, que nem sempre era detentor da patente por alguns auferida nos tempos da guarda nacional, mas necessariamente um proprietário rural, exerceu sua liderança, durante a primeira república, por meio do comando de um magote considerável de “votos de cabresto” advindos de sua hegemonia sobre subordinados e dependentes de sua propriedade: trabalhadores que gravitavam em torno de suas terras, sobre os quais exercia o poder oriundo de seu prestígio pessoal, de maneira similar, se não idêntica, às relatadas por Vianna e Graham, como verificadas nos períodos colonial e imperial. A ascendência sobre importantes parcelas do eleitorado rural era então utilizada pelos chefes locais como moeda de troca na relação com os poderes estadual e federal.

A essência da relação entre os chefes locais e os da situação estadual (compromisso coronelista) consistia no apoio por parte daqueles aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais, e por parte desses, “carta branca” aos chefes locais governistas (de preferência ao líder da facção majoritária) no que tangia a todos os assuntos relativos ao município, inclusive na nomeação de funcionários estaduais do lugar, de delegados a professoras primárias (Leal, 1997, p. 70). Dessa forma, garantindo os chefes políticos locais os votos de sua clientela para os candidatos do governo, asseguram o apoio governista para consolidarem sua dominação no município.

Assim, um importante aspecto do “coronelismo” se mostra: o sistema de reciprocidade, de “*troca de favores*” entre os políticos locais e o poder público estadual, que pode ser assim sintetizado: os chefes municipais e os “coronéis” conseguem votos; em troca, o governo estadual, “que dispõe do erário, dos empregos e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça” consegue os favores de ordem pessoal e de utilidade pública. Dois tipos de favores são indispensáveis ao “coronel” para a manutenção de sua liderança e poder: nomeações para os mais diversos cargos e verbas para obras públicas mais necessárias à localidade.

A manutenção do poder político dos coronéis reclamava, então, a presença do Estado, que, no momento, expandia sua influência na razão direta em que diminuía a dos donos de terra. O coronelismo, portanto, é fruto de alteração na relação de forças entre os

proprietários rurais e o governo, e significou o fortalecimento do poder do Estado durante a Primeira República, que durou de 1889 até 1930.

Nessa concepção, o coronelismo é, então, um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis (Carvalho, 1997, p. 230-1).

A utilização dos cargos públicos, como se privados fossem, pelos chefes locais continuava presente na vida pública nacional, desta feita, de acordo com a avaliação de Leal, a serviço da manutenção do poder dos senhores de terra, ameaçado pela ampliação do poder público no meio rural.

Também para Carvalho (1997, p. 231), o coronelismo não existiu fora do período da Primeira República, nem antes, nem depois, e “morreu simbolicamente quando se deu a prisão dos grandes coronéis baianos, em 1930. Foi definitivamente enterrado em 1937, em seguida à implantação do Estado Novo e à derrubada de Flores da Cunha, o último dos grandes caudilhos gaúchos.” Procurar o renascimento do coronelismo em outras situações como posteriormente fez Leal, a respeito da tentativa dos militares de contato direto entre governo federal e municípios passando por cima dos governadores, é uma incoerência, segundo o próprio Carvalho.

Quanto ao mandonismo, cujo conceito muitas vezes é confundido com o de coronelismo, ensina Carvalho:

Refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. O mandonismo não é um sistema, é uma característica da política tradicional. Existe desde o início da colonização e sobrevive ainda hoje em regiões isoladas. A tendência é que desapareça completamente à medida que os direitos civis e políticos alcancem todos os cidadãos. A história do mandonismo confunde-se com a história da formação da cidadania.

Na visão de Leal, o coronelismo seria um momento particular do mandonismo, exatamente aquele em que os mandões começam a perder força e têm de recorrer ao governo. Mandonismo, segundo ele, sempre existiu. É uma característica do coronelismo, assim como o é o clientelismo Carvalho (1997, p. 231-2).

Sobre o sistema de reciprocidade, que engloba o coronelismo, o familismo, o genrismo, o filhotismo, o nepotismo, o empreguismo, o patrimonialismo, o clientelismo e outros “ismos”, presentes no comportamento político pátrio, assim se manifestou Leal:

O patrimonialismo das estruturas políticas locais sobreviveu e manifesta-se de maneira curiosa. Se uma pessoa vem a ocupar um posto de comando na organização político-administrativa, não é raro presenciar-se a ascensão de grande número de pessoas da “terra dele”. Não só parentes de todos os graus, mas também amigos de infância, antigos colegas de trabalho, vizinhos, parentes e amigos desses vizinhos ocupam cargos “de responsabilidade” ou de “confiança” em torno do novo potentado. O chamado familiarismo e outras formas de nepotismo podem se classificados como aspecto do patrimonialismo. Já que este se baseia em relações de lealdade e confiança pessoal, é óbvia a vantagem que traz a preferência dispensada a parentes, amigos e conhecidos ... (Leal, 1997, p. 303).

A partir do estudo do funcionamento de nossas instituições políticas, verificamos que em decorrência de uma forte tradição clientelista, pautada na farta utilização de cargos públicos, no Brasil não se firmou uma clara distinção entre as esferas pública e privada. O que prevalece em nossa formação histórica e cultural é justamente a falta de demarcação desses ambientes de atuação.

A privatização do espaço público e o comportamento orientado para a conquista de cargos públicos como fator fundamental para a manutenção do poder e para satisfação dos interesses do que Vianna (1999) denominou de clãs eleitorais vêm de longe. As origens do nepotismo em nosso solo remontam à descoberta de nosso território, com a carta de Pero Vaz de Caminha ao Rei de Portugal pedindo em favor de seu genro. E a do uso dos cargos públicos de forma clientelista, fisiológica ou eleitoreira à criação dos

primeiros povoados e vilas em solo brasileiro durante o período colonial, portanto, à formação do Estado Brasileiro.

A lógica que organizava o funcionamento dos clãs feudais e parentais durante a fase colonial e que alcançou seu auge durante o período Imperial, a do controle e utilização de cargos públicos, como forma de manter o poder das classes dominantes e satisfazer seus interesses, reproduziu-se fortemente após a descentralização administrativa verificada no pós independência, cuja ordem social primava pela defesa de valores fundamentalmente privatistas, familistas e clânicos, aumentando a avidez pela conquista dos cargos públicos, se transmutou para a república em seu início, e apesar de várias tentativas infrutíferas de bani-la do seio da sociedade brasileira, sobrevive nos dias atuais, ou seja, perpassa toda a nossa história, sendo concebida e difundida como natural ou tradicional em nossa cultura.

Se cultural, tradicional, político ou institucional, ou se um misto desses fatores, o certo é que onde o clientelismo impera, onde o indivíduo privatiza a coisa pública, onde não há a distinção necessária entre a esfera individual e a coletiva, difícil se torna encontrar campo fértil para a germinação dos verdadeiros valores republicanos, e, conseqüentemente, espaço para a cidadania, parecendo que haverá de prevalecer sempre a contínua e indefectível reprodução de interesses individuais.

O certo, porém, é que não nos devemos acomodar. Cruzar os braços e ficar a justificar no comportamento passado as agruras do presente e a projetar um futuro de trevas. Devemos, por meio do fortalecimento dos princípios republicanos da igualdade, da moralidade, da impessoalidade e da liberdade, buscar a relação ideal entre política e administração, e, conseqüentemente, melhor utilização dos cargos públicos. Fazer com que não sejam, como a eles se referiu Faoro (Faoro, 2001, vol. 1. p. 188), “mais um negócio a explorar, um pequeno reino a ordenhar, uma miga a aproveitar, como no sistema patrimonial.”

Necessário se faz, alfim, registrar que não houve intenção do autor de realizar um estudo sobre a utilização patrimonialista e clientelista dos cargos públicos com o fito de discutir se as raízes dessas práticas estão ou não fíncadas em nossa formação histórica. Isto é problema para os grandes teóricos e interpretes da nossa realidade! O referencial pretendeu apenas dar suporte ao pressuposto de que a apropriação do público pelo privado,

da utilização de cargos públicos de forma clientelista, a bel prazer dos administradores, deformações que se encontram intimamente ligadas à Administração Pública Nacional, vêm de priscas eras. O estudo bibliográfico abrangeu um considerável período: do Descobrimento até o fim da Primeira República, com algumas referências a fatos ocorridos durante o Estado Novo e a Ditadura Militar.

No entanto, não há que se acreditar na persistência do que Costa (2006, p. 140-1) chama de “problemas”, “deformações” ou “patologias”: patrimonialismo, personalismo, mandonismo, formalismo, clientelismo, cartorialismo, centralismo, e autoritarismo.

## CAPÍTULO IV

### CONTROLE EXTERNO E CARGO EM COMISSÃO NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

#### IV.1 Tribunais de Contas: Origem, evolução, atribuições e competências:<sup>13</sup>

Considerando que a pesquisa se desenvolveu no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, mormente nos Relatórios produzidos por técnicos daquela Corte em decorrência de Inspeções Ordinárias realizadas nas Câmaras e nas Prefeituras Municipais do Estado do Rio de Janeiro, necessário se faz que apresentemos a instituição Tribunal de Contas, ressaltando sua origem, evolução, atribuições e competências constitucionais e legais:

No Brasil, as tentativas de criação de uma Corte de Contas remontam ao período imperial. Entretanto só com o advento da República, sob inspiração de Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda, foi criado, em 7 de novembro de 1890, o Tribunal de Contas da União, por meio do Decreto nº 966-A.

Segundo Palomba (1996, p. 82), inobstante a edição do Decreto no 966-A, o Tribunal de Contas da União só foi definitivamente institucionalizado, ainda por influência de Rui Barbosa, por meio da Constituição da República de 1891, que dispôs em seu artigo 89: “É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.”

Tal era a resistência à atuação do Tribunal de Contas por parte dos que não queriam ter seus atos fiscalizados (como ainda hoje se verifica) que sua efetiva instalação, de acordo com Ferreira (1994, p. 14), só se deu em 17 de janeiro de 1893, graças ao empenho do Ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto, Serzedello Corrêa, que, em discurso proferido durante a solenidade de instalação, felicitou o País e a República pelo estabelecimento da Instituição que, em suas palavras, seria “a garantia de boa administração e o maior embaraço que poderão encontrar os governos para a prática de abusos no que diz respeito a dinheiros públicos.”

---

<sup>13</sup> Constituições da República de 1891 a 1988, Decreto nº 966-A, de 07.11.1890, Lei Complementar Estadual nº 63/90, Regimento Interno do TCE/RJ e Revistas de Tribunais de Contas.

Desde então, mantida e consolidada sua existência, a instituição Tribunal de Contas passou a ser um dos pilares do Poder Público, sendo a matriz do atual Sistema de Tribunais de Contas do País. O processo de redemocratização da vida nacional, a partir de 1985, só reforçou a legitimidade dos tribunais de contas como agentes da cidadania, na auditoria e controle dos demais poderes estatais.

O Tribunal de Contas da União teve, originariamente, competência para o exame, revisão e julgamento de todas as operações relacionadas com a receita e a despesa da União, com atribuição para verificar sua legalidade, sendo que o mecanismo de fiscalização se fazia pelo sistema de registro prévio. Saliente-se que a partir da iniciativa federal, muitos Estados também criaram seus próprios Tribunais, os quais exerciam atribuições semelhantes às do órgão federal de controle externo, no âmbito da respectiva jurisdição.

Na Constituição de 1934, a Corte de Contas vem inserida no capítulo dos “Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais”, tendo como competências, exercidas diretamente ou por delegações organizadas: o acompanhamento da execução orçamentária e o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos; obrigatoriedade do registro prévio dos contratos e outros atos da administração pública de que resultassem obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta deste; emitir parecer prévio sobre as Contas que o Presidente da República apresentaria anualmente à Câmara dos Deputados. A fiscalização financeira exercida pelo Tribunal alcançaria os serviços autônomos, na forma da lei.

A Constituição da República de 1937 apresentou o Tribunal de Contas na parte dedicada ao Poder Judiciário, e limitou sua competência ao julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, situação que perdurou até a edição da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, quando foi reintroduzido o acompanhamento da execução orçamentária.

Somente na Constituição da República de 1946 é que a Instituição ganha lugar no capítulo referente ao Poder Legislativo, na seção destinada ao Orçamento, com as seguintes competências: acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento; julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros

bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas; e julgar a legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

Nessa oportunidade foi introduzido, dentre as competências do Tribunal o registro dos atos da Administração Pública que resultassem em obrigação de pagamento, podendo tal registro ser prévio ou posterior, e resgatada a competência para emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, apresentadas, anualmente, dessa feita, ao Congresso Nacional.

Na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional nº 1/69, foi criada uma seção específica no Capítulo destinado ao Poder Legislativo para tratar da fiscalização financeira e orçamentária, forma essa também constante na Constituição de 1988. Nesses textos ficou claro que o controle externo seria exercido pelo Congresso Nacional, com o necessário auxílio técnico do Tribunal de Contas, compreendendo: apreciação das Contas do Presidente da República, sobre as quais o Tribunal de Contas daria parecer; o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, que seria exercida sobre as contas que as unidades administrativas dos três Poderes da União deveriam remeter ao Tribunal de Contas, que faria as inspeções necessárias; o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, que seria baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamentos das autoridades administrativas, sem prejuízo das inspeções levadas a efeito pelo Tribunal. Tais fiscalizações abrangeriam inclusive as autarquias; e a apreciação, para fins de registro, da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, pensões e reformas.

Outra importante inovação desta Carta foi o destaque dado ao controle interno, que deveria ser mantido pelo Poder Executivo e foi criado pela Lei Federal no 4.320, de 17 de março de 1964, inserindo-se como mandamento constitucional e como componente, junto com o Controle Externo, do controle político exercido pelo Congresso Nacional, tendo dentre suas atribuições: “criar condições indispensáveis para assegurar eficácia ao controle externo e regularidade à realização da receita e da despesa.”

Hoje, os Tribunais de Contas desempenham todas as atividades de auditoria e fiscalização, necessárias ao julgamento das contas dos administradores públicos, estando suas competências e atribuições estabelecidas e detalhadas nos artigos 70, 71 e 75, da



Constituição da República de 1988, a qual trouxe importantíssimas inovações neste sentido. A partir de então, a fiscalização a cargo dos Tribunais de Contas passou a alcançar a legitimidade e a economicidade dos atos, e não apenas a legalidade, sendo, ainda, estendida às entidades da administração indireta.

De acordo com a normatização constante do artigo 71 da Carta de 1988, compete aos Tribunais de Contas, dentre outras, as seguintes atribuições: a) apreciação das contas do Presidente da República (Tribunal de Contas da União), e dos Governadores dos Estados e Prefeitos Municipais (Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, onde houver), mediante parecer prévio, para que sejam julgadas, respectivamente, pelo Congresso Nacional, pelas Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais; b) julgar as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário público; c) apreciar, para fins de registro, todos os atos de admissão de pessoal na Administração Pública, incluindo suas empresas, autarquias e fundações, bem como todos aqueles atos referentes à concessão de aposentadorias, reformas e pensões, excetuando, no caso das admissões, as nomeações para os cargos em comissão; d) realizar, por iniciativa própria ou do Legislativo, auditorias e inspeções de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos três Poderes; e) fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais em que o Estado detenha participação; f) fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres; g) prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; h) aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; i) assinar prazos para as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; j) sustar a execução do ato impugnado; e k) representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Vale ressaltar, que a despeito de o texto Constitucional excetuar a apreciação dos cargos em comissão para fins de registro, os cargos declarados em lei de livre provimento, não estão imunes à fiscalização do controle externo. Os Tribunais de Contas

não os apreciam para esse fim, mas podem e deve fazê-lo quanto à sua regularidade. Em sede da Decisão nº 178/1992 – TCU - Plenário, o Tribunal de Contas da União, definiu que o exame de regularidade de todas as admissões de pessoal é, nos termos constitucionais, legais e jurisprudenciais, próprio e privativo da Corte de Contas, o que também inclui os cargos em comissão. A Corte de Contas da União colocou por terra a noção de que sua jurisdição e competência sobre as admissões de pessoal limitar-se-iam àquelas destinadas a cargos permanentes. Naqueles autos, afirmou o Ministro Bento José Bugarin que a Constituição, ao vedar a este Tribunal a apreciação das nomeações para cargos de provimento em comissão, o fez somente para fins de registro (Almeida, 2006, p. 24).

Em suma, nos termos do disposto nos artigos 70, 71 e 75 da Constituição da República de 1988, o controle externo da Administração Pública federal, estadual e municipal, compreendendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, é exercido pelo Poder Legislativo da respectiva pessoa jurídica de capacidade política, com o auxílio do Tribunal de Contas correspondente.

De acordo com Medauar (2004, p. 463), cabe ainda aos Tribunais de Contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000:

I- fiscalizar o cumprimento das normas desta Lei, II- alertar os poderes e órgãos quanto a uma série de deveres aí impostos, inclusive se o montante de gasto com pessoal ultrapassar os limites fixados, se houver fatos comprometedores de custos ou resultados de programas e se existirem indícios de irregularidades na gestão orçamentária; III- verificar os cálculos dos limites de despesa com pessoal de cada Poder e órgão; IV- processar e julgar os agentes estatais quanto às infrações administrativas previstas no art. 5º da Lei 10.028, de 19.10.2000, que são as seguintes: deixar de divulgar ou enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas relatório de gestão fiscal; propor lei de diretrizes orçamentárias anual sem as metas fiscais, na forma da lei; deixar de determinar limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos

fixados em lei; deixar de ordenar ou promover medida para a redução da despesa com pessoal, na forma da lei.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, é produto de um processo histórico que passa pela mudança da Capital Federal e pela fusão dos antigos Estados do Rio de Janeiro e Guanabara. Em sua origem, está o Tribunal de Contas do Distrito Federal, nascido em 1936. A instituição, em 1960, com a transferência da Capital para Brasília, foi transformada em Tribunal de Contas do Estado da Guanabara. No âmbito fluminense, da Constituição Estadual de 1947 nasceu o Tribunal de Contas do antigo Estado do Rio de Janeiro.

Com a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, em 1975, foram seus respectivos tribunais de contas extintos e criado o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, TCE-RJ, com sede na cidade do Rio de Janeiro e jurisdição em todo o território do novo Estado do Rio de Janeiro, com exceção do Município do Rio de Janeiro, que possui seu próprio Tribunal de Contas.

Na forma da Lei Complementar nº 63/90, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, cabe ao TCE/RJ exercer as atribuições e competências deferidas pela Carta Constitucional, dentre as quais, apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, e a realização de auditorias e inspeções.

De acordo com o Regimento Interno do TCE/RJ, as inspeções de que trata a Lei Complementar nº 63/90 serão: ordinárias; especiais, e extraordinárias.

As inspeções ordinárias serão realizadas segundo programação aprovada pelo Presidente do Tribunal, com o objetivo de verificar in loco a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos, ou contratos, de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades dos Poderes do Estado, dos Municípios sob sua jurisdição, e bem assim nas entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas ou mantidas pelos referidos Poderes, e nos fundos.

As inspeções especiais serão realizadas em cada caso, ex officio, por determinação do Presidente, por solicitação do Conselheiro, do representante do Ministério Público, ou do Secretário-Geral de Controle Externo, sempre que houver necessidade de entendimento direto, visando a coletar dados, esclarecer fato determinado, verificar in loco a execução de contratos, bem como dirimir dúvida ou suprir omissões em processo em trânsito no Tribunal.

As inspeções extraordinárias serão autorizadas, em cada caso, pelo Plenário, tendo por finalidade apurar fatos cuja relevância ou gravidade exijam exame mais detido e aprofundado.

Além das atribuições descritas, as decisões dos Tribunais de Contas constituem, em sua essência, suporte técnico para deliberação das Casas Legislativas (Estadual e Municipais), bem como orientações que podem subsidiar as ações de seus jurisdicionados.

#### **IV.2 Análise da Legislação Produzida pelos Municípios Estudados**

Análise da legislação referente à criação e normatização dos cargos em comissão, produzida pelos municípios objeto da pesquisa, demonstrou uma série de irregularidades que além de obstar o exercício das atividades dos organismos de controle, propiciam a utilização de tais cargos de forma totalmente contrária à objetivada pelo legislador constituinte. Tanto leis, de iniciativa dos Poderes Executivos, como resoluções, editadas pelos Poderes Legislativos Municipais, ou deixaram de estabelecer a quantidade dos cargos que criavam, ou de nomeá-los, ou de fixar as atribuições a eles concernentes, ou, ainda, as fixaram em clara afronta ao texto constitucional.

O estudo demonstrou que em 70,42% (setenta vírgula quarenta e dois por cento) dos 71 (setenta e um) órgãos, em cujos respectivos relatórios foi o assunto abordado, os dispositivos por meio dos quais cargos em comissão foram criados deixaram de fixar suas atribuições.

A não identificação do cargo, sua não quantificação, a falta de estabelecimento das atribuições concernentes a seus ocupantes ou a sua fixação de forma equivocada, afiguram-se como fatores que contribuem para que cargos em comissão sejam utilizados

por administradores mal intencionados para o desempenho de tarefas administrativas, técnicas ou operacionais e não para as de direção, chefia e assessoramento, portanto, em desvio de finalidade, e de forma avessa ao que determina o artigo 37, V, da Constituição de 1988. Esses procedimentos, inequivocamente, fazem parte do arsenal daqueles administradores que utilizam os cargos públicos como moeda de troca, empregando, sem concurso, membros de sua equipe de campanha, ou, a pedido destes, pessoal de diversas categorias profissionais, atentando, pois, contra o princípio republicano e os princípios constitucionais que lhes dão densidade, quais sejam, os da legalidade, igualdade, responsabilidade, impessoalidade, moralidade e razoabilidade.

A não definição das atribuições inerentes aos cargos de provimento em comissão deixa clara a ilegalidade de sua criação e utilização.

Considerando que cargo é uma célula dentro da organização funcional de entidades de direito público, a ser ocupado por servidor público de forma perene, se de provimento efetivo, ou temporária, se de provimento em comissão, devem aos mesmos estar vinculadas atribuições específicas, que são as funções ou tarefas que constituem o objeto dos serviços a serem cometidos a seu titular. Sem atribuições, sem funções, não existe o cargo.

“Todo cargo tem função, porque não se pode admitir um lugar na Administração que não tenha predeterminação das tarefas do servidor” (Carvalho 2000, p. 443).

A ausência de atribuições não só impossibilita a investidura no cargo como proporciona a utilização do servidor para o desempenho de funções distintas daquelas para as quais foi nomeado, o que caracteriza o irregular desvio de função, e dificulta, quando não inviabiliza, a atuação do controle externo.

Os cargos em comissão, necessariamente criados por lei, devem ter, nos moldes dos cargos efetivos, quantidade, que atenda as reais necessidades do órgão ou entidade, e atribuições, que são as funções ou tarefas, a serem acometidas a seu titular, devidamente fixadas, devendo estas ser descritas de maneira clara, sem ambigüidades, de modo a não deixar qualquer dúvida quanto a destinarem-se à direção, chefia ou

assessoramento, e a impedir que se constituam em um cheque em branco a ser preenchido segundo as interpretações e interesses do governante ou administrador de plantão.

Cabe aqui reproduzir excerto de voto por meio do qual o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro determinou a Prefeito de um dos municípios estudados providências no sentido de sanar a falta de atribuições de cargos em comissão e de funções gratificadas<sup>14</sup>:

Pela **Comunicação** (§ 1º do art. 6º da Deliberação TCE nº 204/96) ao atual Prefeito Municipal (....), **para que cumpra às DETERMINAÇÕES abaixo elencadas:**

**– crie, por meio do instrumento legal pertinente, as atribuições dos cargos comissionados e funções gratificadas, estabelecendo distinção entre as funções gratificadas e os cargos comissionados;**

Por sua vez, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, em Ação Direta de Inconstitucionalidade contra ato normativo municipal que criou cargos em comissão sem fixar suas atribuições assim se manifestou<sup>15</sup>:

não cabe nomear servidor para ocupar cargo em comissão nos casos em que a atividade a ser desempenhada é própria de cargo criado para servidor efetivo, assim como também afronta a Constituição dar ao ocupante do cargo em comissão atribuições diversas. E mais, não basta “nomear” ditos cargos conforme o texto constitucional. Na realidade pouco importa o nome dado ao cargo. É preciso, melhor, é imperativo que a legislação defina as respectivas “atribuições” a serem exercidas pelos seus titulares, o que se exige para evitar desvio de função e a conhecida farra dos cargos em comissão, e, sobretudo, para possibilitar a fiscalização se criados exclusivamente para os casos permitidos em lei, até mesmo porque ao dizer que os cargos em comissão destinam-se apenas às funções de *direção, chefia e assessoramento* (inc. V do art. 37 da Constituição Federal), a Magna Carta obriga o legislador a explicitar as atribuições desses cargos, porquanto a Administração Pública é jungida ao princípio da legalidade, de forma que a especificação das

<sup>14</sup> Em decorrência do princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, amplamente utilizado pelos jurisdicionados, os Processos-Relatórios objeto do estudo não obtiveram ainda decisão final, razão de apenas decisões preliminares serem reproduzidas.

<sup>15</sup> TJ/RS. Ação Direta de Inconstitucionalidade contra incisos “c” e “d” do art. 11 da Lei nº 5.231/06 - Pelotas- Proc.: 70020587267

funções dos cargos em comissão é imposição do próprio regime jurídico (art. 37, *caput*, da CF).

A pesquisa observou, também, que vários dispositivos legais deram aos cargos em comissão, que criavam, nomenclaturas que aos mesmos se coadunavam, tais como Diretor do Departamento de Obras, Chefe da Seção de Compras e Assessor de Gabinete, porém estabelecendo como funções a serem executadas por seus ocupantes aquelas inerentes a Auxiliares Administrativos, Auxiliares Técnicos, Auxiliares de Serviços-Gerais, Consultores Jurídicos, Enfermeiros, Médicos, Consultores Legislativos, Contadores, Técnicos em Contabilidade, Motoristas, Telefonistas, Mecânicos, Agentes de Vigilância Sanitária, Agentes de Trânsito e Tesoureiro, por exemplo, portanto, atinentes a cargos efetivos, cujo provimento depende de prévia habilitação em concurso público, na forma determinada no inciso II, do artigo 37, da Constituição da República em vigor. Tal maquiagem permitia ao administrador utilizar-se clientelisticamente desses cargos.

Outra impropriedade verificada foi a criação de cargos em comissão por decretos editados pelos Prefeitos Municipais, o que fere frontalmente os dispositivos presentes na Constituição da República (inciso X, artigo 48), na do Estado do Rio de Janeiro (inciso V, artigo 98), e nas próprias Leis Orgânicas dos Municípios estudados, que estabelecem caber ao Poder Legislativo, com a sanção do Chefe do Poder Executivo dispor sobre a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicos, bem como a fixação de suas respectivas remunerações, ou seja, somente por lei em sentido formal, frente ao ordenamento jurídico constitucional vigente, podem-se criar cargos públicos, dentre os quais os de provimento em comissão, e isto se dá para que não sejam criados por vontade de uma única pessoa, o Chefe do Poder Executivo, que detém a iniciativa da criação de cargos no âmbito de sua atuação, mas que deve submeter projeto de lei nesse sentido aos representantes do povo, haja vista o interesse público que impregna tal ato. Não se quer dizer que a criação desses cargos, como de qualquer outro, está a livre arbítrio do legislador, sem qualquer critério. O estabelecimento de cargos na estrutura administrativa de qualquer instituição pública deve obedecer às normas e aos princípios estabelecidos na Constituição da República, na Constituição Estadual e nas Leis Orgânicas Municipais.

Nesse sentido, pronunciou-se o Tribunal de Contas em um dos relatórios pesquisados:

- Pela **Notificação Pessoal** (§ 2º do art. 6º da Deliberação TCE nº 204/96) do atual Prefeito Municipal de (...), **para que**, no prazo de 30 (trinta) dias, **apresente suas justificativas quanto** às seguintes irregularidades:

– **criação de cargo comissionado** ou função gratificada **por decreto** e contrariamente ao artigo 84, I, da Lei Orgânica Municipal e, por simetria, ao artigo 61, § 1º, II, a, da Constituição da República;

Ocasão em que também decidiu:

Pela **Comunicação** (§ 1º do art. 6º da Deliberação TCE nº 204/96) ao atual Prefeito Municipal (...), **para que cumpra às DETERMINAÇÕES** abaixo elencadas:

– **defina, por meio do instrumento legal pertinente, o quadro de pessoal efetivo, comissionado e função gratificada, haja vista serem NULOS os criados por decreto;**

A pesquisa demonstrou, ainda, que um dos municípios editou lei criando cargos de provimento em comissão com o objetivo de ceder seus ocupantes a órgão estadual com representação na municipalidade, o que atesta a má utilização dessa excepcional forma de ingresso nos quadros da administração pública fluminense.

Assim se manifestou, na oportunidade, o órgão de Controle Externo:

- Pela **Notificação Pessoal** (§ 2º do art. 6º da Deliberação TCE nº 204/96) do atual Prefeito Municipal de (...), **para que**, **no prazo de 30 (trinta) dias**, **apresente suas justificativas quanto** às seguintes irregularidades:

- **à cessão de servidores detentores de cargo comissionado, mesmo quando já cientificado por este Tribunal de que tal procedimento era irregular;**

Outro fato importante destacado pela pesquisa foi a utilização de nomenclaturas tais como Assessor de Serviços Públicos Municipais (ASPM), Executor de Serviços Básicos (ESB) e Executor de Serviços Médicos Essenciais (ESME), em instrumentos legais editados por dois dos municípios examinados, para identificar cargos classificados como em comissão, sem que suas atribuições fossem estabelecidas, de modo a permitir a admissão sem concurso de pessoal para a realização de todo e qualquer serviço



público no âmbito daquelas municipalidades. Serviços que não apresentavam as características de direção, chefia e assessoramento, logicamente.

Quando da criação de cargos em comissão sem atribuições definidas e com clara intenção de burla ao concurso público, assim se posicionou a Corte Estadual de Contas:

- Pela **Notificação Pessoal** (§ 2º do art. 6º da Deliberação TCE nº 204/96) do atual Prefeito Municipal de (...), **para que**, no prazo de 30 (trinta) dias, **apresente suas justificativas** quanto às seguintes irregularidades:
- ao **provimento de cargos comissionados** ou funções gratificadas **sem que as respectivas atribuições estejam estabelecidas em lei;**
- às **razões de, em detrimento do concurso público, manter esvaziado o quantitativo de diversos cargos do Quadro de pessoal efetivo, mesmo ciente das necessidades de pessoal do Órgão, que são irregularmente supridas por meio de nomeação de cargo comissionado ou função gratificada;**
- aos **provimentos de cargo comissionado** ou função gratificada **sem natureza de direção, chefia e assessoramento;**

Quanto à criação em moldes artificiais de cargos em comissão também já se manifestou a mais alta Corte, o Supremo Tribunal Federal:

a criação de cargo em comissão, em moldes artificiais e não condizentes com as praxes de nosso ordenamento jurídico e administrativo, só pode ser encarada como inaceitável esvaziamento da exigência constitucional do concurso.<sup>16</sup>

Dallari (1990, p. 51), alude ser evidente que se a administração puder criar todos os cargos com provimento em comissão, estará aniquilada a regra do concurso público. Da mesma forma, a simples criação de um único cargo em comissão, sem que isso se justifique, significa burla à regra do concurso público.

Cammarosano, citado por Dallari (1990, p. 51), abordou o assunto nos seguintes termos:

---

<sup>16</sup> STF, Pleno, Rep. 1.282-4-SP.

Com efeito, verifica-se desde logo que a Constituição, ao admitir que o legislador ordinário crie cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, o faz com a finalidade de propiciar ao chefe do governo o seu real controle, mediante o concurso, para o exercício de certas funções, de pessoa de sua inteira confiança, afinadas com as diretrizes políticas que devem pautar a atividade governamental. Não é, portanto, qualquer plexo unitário de competências que reclama seja confiado o seu exercício a esta ou aquela pessoa, a dedo escolhida, merecedora da absoluta confiança da autoridade superior, mas apenas aqueles que, dada a natureza das atribuições a serem exercidas pelos seus titulares, justificam exigir-se deles não apenas o dever elementar de lealdade às instituições constitucionais e administrativas a que servirem, comum a todos os funcionários, como também um comprometimento político, uma fidelidade às diretrizes estabelecidas pelos agentes políticos, uma lealdade à autoridade superior.

É inconstitucional a lei que criar cargo em comissão para o exercício de funções técnicas, burocráticas ou operacionais, de natureza puramente profissional, fora dos níveis de direção, chefia e assessoramento superior.

Frente a tais situações não é demais lembrar recomendação da Organização das Nações Unidas (1974, p. 8), que entende ser conveniente que a lei especifique, restritivamente, os postos de confiança de livre nomeação na Administração, e que os mesmos não se multipliquem. Segundo aquela organização estas situações devem ser restritas aos postos superiores e de supervisão, não apenas para impedir que se tornem um meio para que o favoritismo prevaleça sobre o mérito, mas também para que esse efeito não se dissemine sobre a totalidade das estruturas hierárquicas.

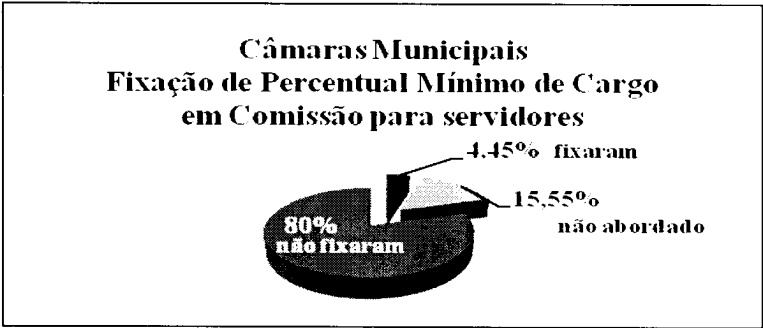
Justem Filho (2006, p. 606), a seu turno, ensina que:

A Constituição não atribui à lei infraconstitucional autonomia para instituir cargos em comissão quando bem o entender. Como regra, os cargos em comissão são destinados “apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”. Logo, é inconstitucional criar cargo em comissão para outro tipo de competência que não essas acima referidas, tal como infringe à Constituição dar ao ocupante do cargo em comissão atribuições diversas.

No que concerne à edição de lei definidora dos casos, condições e percentuais mínimos em que os cargos em comissão, destinados apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, deverão ser preenchidos por servidores de carreira, requerida pela redação dada ao inciso V, do artigo 37, da Constituição da República, pela Emenda Constitucional nº 19/98, logramos verificar que apenas no que diz respeito aos percentuais mínimos houve por parte de 2 (duas) Câmaras e de 5 (cinco) Prefeituras preocupação com sua observância, por obediência ao comando constitucional ou a determinações do Tribunal de Contas, apesar de somente dois desses órgãos respeitarem o percentual limitador de nomeações de estranhos ao quadro de pessoal presente nos dispositivos legais editados.

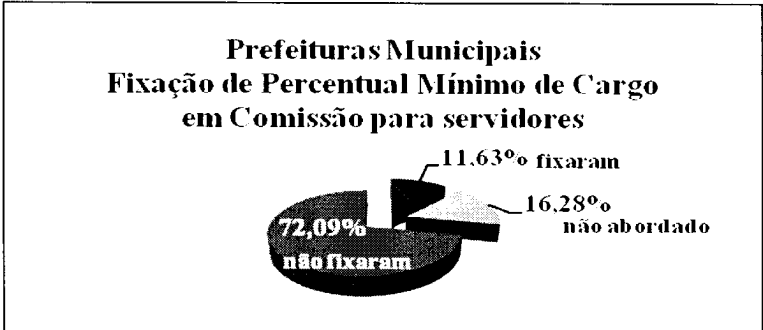
Considerando que em relatórios concernentes a sete Câmaras e a sete Prefeituras o assunto não foi abordado, conclui-se que pelo menos 36 (trinta e seis) das Casas Legislativas e 31 (trinta e uma) das Prefeituras inspecionadas, ou seja, 80% e 72,09%, respectivamente, não editaram resoluções ou leis fixando o percentual mínimo de cargos em comissão destinados a servidores de carreira, fazendo da exceção prevista no inciso V supra-referenciado regra para abarrotar os quadros públicos de parentes, amigos e clientes.

GRÁFICO 1



Fonte: Relatórios de Inspeções Ordinárias-3ª IGP/SUP/SGE/TCE/RJ

GRÁFICO 2



Fonte: Relatórios de Inspeções Ordinárias-3ª IGP/SUP/SGE/TCE/RJ

Esta determinação constitucional opera no sentido da profissionalização do quadro de servidores, sugerindo que se realize a mistura de servidores com experiência na carreira com pessoal extraquadro quando do provimento de cargos de direção, chefia e assessoramento, que, segundo Justen Filho (2006, p. 609),

não devem ser ocupados exclusivamente por pessoas não vinculadas à carreira específica, sob pena de perda de identidade e da comunhão de experiências entre os integrantes dos diversos extratos do funcionalismo. O dispositivo busca assegurar que certa porcentagem de ocupantes dos cargos em comissão disponha da experiência no exercício das atividades da carreira.

Em relatórios em que tais fatos foram observados, os Conselheiros do Tribunal de Contas, assim decidiram:

- Pela **Notificação Pessoal** (§ 2º do art. 6º da Deliberação TCE nº 204/96) do atual Prefeito Municipal de (...), **para que**, no prazo de 30 (trinta) dias, **apresente suas justificativas quanto** às seguintes irregularidades:

- **ao desrespeito ao percentual mínimo de cargo comissionado a ser exercido EXCLUSIVAMENTE por detentores de cargo efetivo;**

Determinando, em consequência, à autoridade municipal responsável pelo ato, observância à Lei Municipal que trata da matéria, nos seguintes termos: “respeite o percentual mínimo de cargo comissionado a ser exercido EXCLUSIVAMENTE por detentores de cargo efetivo fixado em lei municipal.”

Pela **NOTIFICAÇÃO** do Presidente da Câmara Municipal de (...), nos termos do § 2º do art. 6º da Deliberação TCE nº 204/96, para que, no prazo de 30 dias, apresente suas razões de defesa pelos seguintes fatos:

- **à inexistência de percentuais mínimos de cargos em comissão a serem preenchidos por servidores efetivos;**

Este comando constitucional deveria, em tese, ser capaz de proporcionar a redução das hipóteses de comissionamento e possibilitar a profissionalização da função pública, mas, na prática, permanece praticamente sem aplicação, pois ou as administrações

municipais não providenciaram a edição da lei prevista, ou não a puseram em execução, quando existente, ou, ainda, deixaram de redefinir as estruturas de comissionamento, a fim de reduzir os casos de livre provimento, permitindo que as portas para ingresso de seus protegidos no serviço público, sem a necessária aferição de mérito, continuassem abertas.

Em relação ao estabelecimento de casos e condições em que seria possível a nomeação para o exercício de tais cargos não demonstrou a pesquisa sua observância por qualquer dos 88 (oitenta e oito) órgãos inspecionados pela Corte de Contas no período estudado. Tal fato mostra que o atual critério de livre provimento é na verdade um não critério. Inexiste qualquer requisito normativo de adequação do nomeado ao cargo, seja no referente à sua formação, a suas habilidades técnicas, administrativas ou diretivas, ou à área de atuação. A nomeação em comissão insofismavelmente adscribe-se à discricionariedade da autoridade nomeante, prevalecendo o interesse político e pessoal sobre o profissional. Esta prática possibilita a admissão de dirigentes desqualificados, alheios e muitas vezes avessos ao serviço público, não raramente agindo em benefício de interesses partidários, corporativos ou pessoais, e contribuiu deveras para que gestores municipais utilizem tais cargos a seu bel prazer e possam livremente, como destacou Graham em seu estudo (1997, p. 101), retribuir préstimos auferidos em disputas eleitorais.

#### **IV.3 Análise dos dados constantes dos relatórios de inspeções ordinárias realizadas pelo TCE/RJ nos municípios estudados.**

De acordo com dados fornecidos pela Subsecretaria de Controle de Pessoal, da Secretaria-Geral de Controle Externo, o Tribunal de Contas do Estado procedeu, durante o período compreendido entre janeiro de 2003 e dezembro de 2007, por intermédio da 3ª Inspetoria-Geral de Controle de Pessoal, a quem compete verificar, por meio de inspeções, a legalidade dos atos de admissão de pessoal emitidos pelos órgãos e entidades jurisdicionados, a 253 (duzentas e cinquenta e três) inspeções na área de pessoal dos órgãos estaduais e municipais do Estado do Rio de Janeiro. Destas 43 (quarenta e três) foram especiais, 32 (trinta e duas) extraordinárias, 173 (cento e setenta e três) ordinárias, e 5 (cinco) para realização de Tomadas de Contas Especiais.

QUADRO 1:

Número de Inspeções realizadas entre 2003 e 2007 na Área de Pessoal dos Órgãos Estaduais e Municipais do Estado do Rio de Janeiro

Tipo de Inspeção	Nº de Inspeções realizadas
Ordinárias	173
Especiais	43
Extraordinárias	32
Tomada de Contas	05
Total	253

Fonte: Subsecretaria de Controle de Pessoal/SGE/TCE-RJ

Em decorrência do exíguo tempo disponibilizado para sua realização, o estudo cingiu-se a processos referentes às inspeções ordinárias realizadas nas Câmaras e Prefeituras Municipais durante o período, num total de 98 (noventa e oito), por meio das quais foram fiscalizados 49 (quarenta e nove) municípios, ou seja, 53,85% (cinquenta e três vírgula oitenta e cinco) dos 91 (noventa e um) que se encontram sob a jurisdição do TCE/RJ.

Das 98 (noventa e oito) inspeções ordinárias realizadas pelo TCE/RJ no período objeto do estudo, 47 (quarenta e sete) ocorreram em Câmaras Municipais, sendo 4 (quatro) no exercício de 2003, 11 (onze) em cada exercício de 2004, 2005 e 2006 e 10 (dez) no exercício de 2007. A pesquisa demonstrou que apenas 2 (duas) casas legislativas receberam mais de uma visita do TCE, a primeira no exercício de 2003, a segunda no exercício de 2006. Portanto, foram inspecionadas no período 45 (quarenta e cinco) das 91 (noventa e uma) Câmaras Municipais fluminenses, o que representa 49,45% (quarenta e nove vírgula quarenta e cinco por cento) do total.

QUADRO 2:

Número de inspeções ordinárias realizadas, por exercício, nas Câmaras Municipais, entre 2003 e 2007, pelo Tribunal de Contas do Estado:

EXERCÍCIOS	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL
Nº DE INSPEÇÕES	4	11	11	11	10	47

Fonte: Subsecretaria de Controle de Pessoal/SGE/TCE-RJ

A análise dos dados constantes dos relatórios gerados pelas citadas Inspeções demonstrou que em apenas 6 (seis) municípios não houve, no período pesquisado, registro de utilização pelas Câmaras Municipais de cargos em comissão como forma de admissão de pessoal para a realização de funções díspares das de direção, chefia e assessoramento, o que representa um percentual de 13,3% (treze vírgula três por cento) do total. Cabe observar que uma dessas 6 (seis) casas legislativas utilizava-se de outro meio para contornar a exigência constitucional do concurso público para a realização de tarefas necessárias a seu funcionamento: a contratação de mão-de-obra por interposta pessoa, conhecida popularmente como terceirização.

Quanto às demais 39 (trinta e nove) Câmaras de Vereadores, que representam 86,7% (oitenta e seis vírgula sete por cento) do total pesquisado, registram os relatórios que, tanto tempo após a edição da Emenda Constitucional nº 19, de 5 de junho de 1998, funcionavam com elevados números de servidores admitidos por meio de nomeação para cargos em comissão, chegando 3 (três) delas a admitir a totalidade de seu pessoal dessa forma, numa demonstração de total despreço pela determinação constitucional inserta no inciso V, do artigo 37, de nossa Carta Política, por parte daqueles que, a princípio, deveriam primar pela sua observância, os membros do poder legislativo municipal, os vereadores. Nestas casas legislativas pulula o empreguismo por intermédio de nomeações para cargos indevidamente criados como de livre nomeação e exoneração.

Os relatórios registram que funções vinculadas a cargos como os de Contador, Técnico de Contabilidade, Auxiliar de Serviços Gerais, Auxiliar Legislativo, Servente, Motorista e Tesoureiro, dentre outros, são desempenhadas por pessoal nomeado em comissão, o que atenta contra o princípio constitucional do concurso público e a determinação contida no inc. V, do artigo 37, da Constituição da República.

Tal prática, além de inconstitucional, evidencia a privatização do espaço público e a total ausência de espírito público por parte daqueles que mais do que ninguém deveriam evitá-los, os representantes da sociedade.

Essa ausência de espírito público foi diagnosticada por Vianna (1999, p. 308), que a considerava responsável por levar os administradores a querer privatizar as instituições de governo como botim a ser distribuído entre amigos e apaniguados.

No que concerne ao comissionamento de pessoal para desempenho de funções operacionais assim se pronunciou o Tribunal de Contas em relatório referente a uma das Câmaras Municipais:

Pela **NOTIFICAÇÃO** do Sr. Presidente da Câmara Municipal (...), nos termos do § 2º do art. 6º da Deliberação TCE nº 204/96 para que no prazo de 30 dias apresente suas razões de defesa pelos seguintes fatos:

- à utilização de servidores comissionados para desempenho de funções operacionais;

O estudo permitiu verificar, ainda, que apesar de nem todos os relatórios registrarem a relação existente entre cargos em comissão e o total de cargos ocupados constantes do quadro permanente de pessoal, 32 (trinta e duas) das 39 (trinta e nove) Câmaras Municipais que utilizam os primeiros como forma principal de admissão de pessoal, admitiram, em média, 78,05% (setenta e oito vírgula zero cinco por cento) de seus servidores assim.

O quadro 3, a seguir, além de mostrar que 3 (três) das 32 (trinta e duas) câmaras citadas funcionam com 100% (cem por cento) de seu quadro nomeado em comissão, demonstra de que forma se comportam as outras 29 (vinte e nove) em relação à utilização de cargos em comissão:

QUADRO 3:

**Relação entre o número de Câmaras Municipais e o percentual de Cargos em Comissão relativo aos respectivos Quadros de Pessoal:**

% de CC em relação ao total de servidores	100	90 a 99	80 a 89	70 a 79	40 a 49	50 a 59	40 a 49
Nº de Câmaras	3	8	8	2	5	4	2

Fonte: Relatórios de Inspeções Ordinárias realizadas nas Câmaras Municipais pelo TCE/RJ

Para Gasparini (2004, p. 257), “não se pode criar somente cargos em comissão, pois existem outras razões contra essa possibilidade. Tal criação, desmedida e descabida, deve ser obstada, a todo custo, quando a intenção é burlar a obrigatoriedade do concurso público para o provimento de cargos efetivos.”



Registra, ainda, a pesquisa que, apesar de os presidentes das duas câmaras de vereadores nas quais o TCE/RJ, no exercício de 2003, detectou a utilização de cargos em comissão como forma de empregar pessoas sem prévia habilitação em concurso público, haverem sido comunicados do fato para sanarem a falta, na inspeção levada a cabo no exercício de 2006 por aquele órgão de controle externo nas mesmas câmaras, constatou-se que a irregularidade não só persistia como havia aumentado o número de pessoas assim admitidas.

Nas Prefeituras Municipais, demonstrou o estudo que o TCE/RJ realizou, entre 2003 e 2007, 51 (cinquenta e uma) inspeções: 7 (sete) em 2003, 13 (treze) em 2004, 14 (quatorze) em 2005, 10 (dez) em 2006 e 7 (sete) em 2007, sendo que 8 (oito) foram visitadas por duas vezes, 4 (quatro) em 2003 e 2006, 2 (duas) em 2003 e 2005, 1 (uma) em 2004 e 2006 e outra em 2004 e 2007, o que atesta que 43 (quarenta e três) das 91 (noventa e uma) Prefeituras existentes no Estado foram inspecionadas no período, ou seja, 47,25% (quarenta e sete vírgula vinte e cinco por cento) do total.

**QUADRO 4:**

**Número de inspeções ordinárias realizadas, por exercício, nas Prefeituras Municipais, entre 2003 e 2007, pelo Tribunal de Contas do Estado:**

EXERCÍCIOS	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL
Nº DE INSPEÇÕES	7	13	14	10	7	51

Fonte: Subsecretaria de Controle de Pessoal/SGE/TCE-RJ

Em relação a esses órgãos, demonstrou a pesquisa que em 1 (um) o assunto não foi abordado nos relatórios, e que apenas 1 (um), dentre os 43 (quarenta e três) restantes, utilizou-se dos cargos em comissão na forma constitucionalmente prevista, ou seja, para funções de direção, chefia e assessoramento, o que representa 2,32% (dois vírgula trinta e dois por cento) do universo pesquisado. Os demais 41 (quarenta e um), que representam 95,35% (noventa e cinco vírgula trinta e cinco por cento) do total, usaram tais cargos a bel prazer dos administradores, que contornando a exigência constitucional de concurso público como forma regular de admissão de pessoal no serviço público, nomearam, como se para o exercício de direção, chefia ou assessoramento, expressivo contingente de pessoal necessário, na verdade, ao desenvolvimento de funções rotineiras, como as concernentes a

médicos, enfermeiros, professores, inspetores de alunos, técnicos em informática, contadores, motoristas, tesoureiros, assistentes administrativos, auxiliares administrativos, orientadores pedagógicos, serventes, vigias e porteiros, dentre outras.

Cargos em comissão, portanto, foram utilizados para admitir pessoal para o exercício de funções que por suas naturezas deveriam estar vinculadas a cargos efetivos constantes dos quadros de carreiras dos respectivos órgãos, e não para o exercício de cargos de direção, chefia e assessoramento como determinado no inciso V, do artigo 37, da Constituição da República. Destaque-se que até mesmo um Técnico de Futebol foi admitido por uma das prefeituras inspecionadas por meio de nomeação para cargo em comissão.

A Corte de Contas, após examinar os dados constantes de um dos relatórios estudados, decidiu:

Pela **NOTIFICAÇÃO** ao atual Prefeito Municipal (...), com fulcro no artigo 6º, § 2º, da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, na ordem seqüencial do artigo 26, do Regimento Interno desta Corte, para que no prazo de 30 (trinta) dias, apresente razões de defesa quanto aos fatos a seguir elencados:

– **Utilização de ocupantes de cargos em comissão para o exercício de funções técnicas ou operacionais, em detrimento da realização de concurso público;**

E ainda:

– Pela **COMUNICAÇÃO**, com base no disposto no art. 6º, § 1º, da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, na ordem seqüencial do art. 26, do Regimento Interno desta Corte, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, o atual Prefeito Municipal de (...) atenda às Determinações e Recomendações a seguir propostas:

- regularize a situação relativa às **atribuições** dos cargos efetivos, funções gratificadas e cargos comissionados da Prefeitura Municipal;

- **regularize a situação dos cargos comissionados destinados a funções operacionais;**

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, em Ação Civil Pública deduzida pelo Ministério Público em face do Município de Queimados<sup>17</sup>, pretendendo a anulação de leis que teriam criado cargos de provimento em comissão fora dos parâmetros constitucionalmente estabelecidos, como os de Agente de Transporte e Manutenção, Agente de Recepção, de Capina e Limpeza, e de Trato de Animais, dentre outros, decidiu pela inconstitucionalidade das mesmas por ferirem o artigo 37, V, da Constituição da República, que estabelece que a referida investidura destina-se apenas às atribuições de chefia, direção e assessoramento. Postura que agride o princípio da moralidade, uma vez que cria acesso a funções concernentes a cargos efetivos, sem concurso público, em afronta ao artigo 37, II, do contrato social vigente.

Vale registrar que dentre as prefeituras municipais visitadas em duas oportunidades pelo TCE/RJ no período estudado, apenas uma tomou medidas com vistas a mudar a realidade encontrada na primeira inspeção, criou, por lei, cargos em comissão para planejamento, orientação, coordenação, controle e informação, além dos destinados à direção, chefia e assessoramento, extrapolando, portanto, as situações definidas constitucionalmente como passíveis de serem atendidas por tais cargos. Esses cargos, que ultrapassaram em muito a casa do milhar, são todos destinados a pessoal extraquadro, ou seja, não ocupante de cargo efetivo, não obstante existir no município lei que reserva a estes servidores o direito a ocupar no mínimo 50% (cinquenta por cento) dos cargos em comissão existentes no quadro de pessoal permanente.

Ressalte-se, por oportuno, que não basta que o cargo seja considerado, à vontade daqueles que interpretam suas atribuições, como de “confiança”, ou ainda que sua nomenclatura o defina como “chefe”, “assessor” ou “diretor”, para que a designação para o seu exercício se dê na condição excepcional de livre nomeação e exoneração, pois somente atribuições legalmente definidas podem demonstrar a real natureza dos cargos em questão.

No dizer de Valle (2007, p. 64),

(...) o que se constitui pedra de toque entre a criação regular do posto fiduciário, e o desvio de finalidade, é a presença - ou não - de atribuições concretas, identificáveis, que expressem efetivamente o caráter de supervisão e orientação que são próprios às atividades de direção e

<sup>17</sup> TJ/RJ. Apelação Cível nº 2002.001.12401 \_ 3ª Câmara Cível. Relator: Des. Murilo Andrade de Carvalho. 25 mar. 2003.

chefia; ou ainda aqueles de apoio específico e direto à pessoa do agente político, que se pode apontar como típicos às funções de assessoramento.

A pesquisa revelou, também, que em 6 (seis) das 43 (quarenta e três) prefeituras os administradores exacerbaram na utilização irregular de cargos em comissão como forma de admissão de pessoal. Milhares de pessoas ingressaram nos quadros municipais dessa forma, ou seja, sem o necessário crivo do concurso público. Em um dos municípios ficou claro que a maioria das nomeações ocorreu em atendimento a pedidos de vereadores, parentes, correligionários e de lideranças e empresários locais, para o exercício de cargos em comissão que não guardavam qualquer relação com as funções de direção, chefia e assessoramento, como os de professores, médicos e enfermeiros, por exemplo.

Cinco dessas prefeituras admitiram entre mil e dois mil profissionais por meio de nomeação para cargos em comissão, criados por lei, portanto, com a aprovação do Poder Legislativo, para a execução de funções técnicas, administrativas e operacionais, como as antes citadas, em total inobservância à determinação constitucional constante do inciso V, do artigo 37, da Constituição da República.

A criação e a utilização desmedida de cargos em comissão viabilizam a apropriação patrimonialista do Estado e politização partidária ou pessoal da administração em detrimento da valorização do mérito e da carreira funcional.

Atestando que a aferição da proporção entre cargos de provimento em comissão e cargos de provimento efetivo, nos órgãos ou entidades dos quais fazem parte, também constitui um dos aspectos do exame de constitucionalidade da lei de criação desses cargos, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, declarou a inconstitucionalidade de um conjunto de leis criadoras de cargos em comissão, e assinalou:

(...) A criação de cargos em comissão, em número que não se compatibiliza com a exceção prevista na parte final do inciso II do artigo 77 da Carta Estadual, tanto que corresponde praticamente à metade do total dos cargos da administração municipal, configura artifício que visa a contornar a exigência de concurso público.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Representação por Inconstitucionalidade nº 2001.007.00062, Rel. o Des. Carlos Ferrari. Julgamento: 19.08.2002.

Art. 77 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, interesse coletivo e, também, ao seguinte:

II - a investidura em cargo ou emprego público da administração direta, indireta ou fundacional depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Tão ou mais grave foi a atitude do titular da sexta prefeitura, que empregou cerca de duas mil pessoas sem prévia habilitação em concurso público, dando provimento a cargos em comissão que nem mesmo existiam na estrutura do órgão.

Verificou-se também por intermédio da pesquisa o desvirtuamento dos cargos em comissão por alguns municípios, que operaram basicamente sua transformação em função gratificada: os cargos em comissão que, originalmente, visavam à profissionalização dos quadros superiores da burocracia estável e, nos níveis mais altos da hierarquia, trazer assessoria externa, cumprem nestes casos uma terceira função, qual seja, a de aumentar a remuneração de servidores municipais em áreas onde sua escassez justificaria a abertura de concurso público, ou, simplesmente, como forma de compensar a ausência de reajuste ou aumentos salariais, ou ainda, de premiar protegidos. Desta forma, os cargos em comissão, normalmente identificados como “Assessor” ou “Assistente”, são “dados” aos servidores sem uma referência a um lugar preciso no plano de cargos do órgão, podendo ser concedido tanto a uma secretária, a um professor, a uma telefonista, como a qualquer servidor a quem queira o administrador beneficiar. Algumas razões tendem a explicar este desvirtuamento, dentre as quais; o baixo nível salarial da maior parte dos servidores; a dificuldade de se encontrar funcionários mais qualificados que aceitem exercer qualquer atividade sem auferir um *plus* salarial; e o paternalismo por meio do qual buscam os administradores aumentar sua clientela.

Outro fato realçado pela pesquisa foi a expressiva quantidade de responsáveis pelos órgãos de controle interno ocupando cargos em comissão, portanto, de livre nomeação e exoneração, por ser de confiança do chefe do poder ao qual está vinculado, o que, de acordo com os relatórios analisados, os impede de agir com liberdade e isenção no

estrito interesse público, por dever de lealdade à autoridade nomeante. Dessa forma prejudicam, quando não inviabilizam, a atuação do controle externo, exercido pelo Tribunal de Contas.

Quando da verificação de tal fato o Tribunal de Contas decidiu:

Em face do Prefeito Municipal:

**RECOMENDAÇÃO:** Para que adote as medidas a seguir, com vistas a otimizar o desempenho dos quadros da Prefeitura Municipal:

- determinar que o Controle Interno instituído passe a atuar na área de pessoal de modo a impedir a repetição dos fatos apontados;

– **constituir o Controle Interno com servidores efetivos.**

A obrigação de o Órgão de Controle Interno cientificar o Tribunal de Contas de qualquer irregularidade ou ilegalidade, sob pena de responsabilidade solidária, decorre de determinação explicitada no próprio texto constitucional vigente (art. 74, §1º). Verificada por esse órgão qualquer ilegalidade, esta deve ser imediatamente comunicada à autoridade competente para seu saneamento; não adotando esta qualquer medida nesse sentido, deve ser cientificado o Controle Externo.

Segundo Figueiredo (1991, p. 39), o dispositivo constitucional “pretende evitar a omissão tão comum na vida administrativa. Muitas vezes o Controlador Interno sabe dos fatos que comprometem a lisura da atuação do administrador público, porém queda-se silente, como se a coisa pública também dele não fosse. É a célebre cumplicidade por omissão”.

Entretanto,

“Os membros do controle interno precisam estar protegidos e amparados por meios e formas adequados que os preservem de constrangimentos e coerções hierárquicas no exercício da obrigação constitucional de dar ciência ao Tribunal de Contas, quando tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade”.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Recomendação do Tribunal de Contas da União na análise das Contas do Governo de 1990. Disponível em <http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/url/ITEM/E70A5B9250098A4DE030010A700022B8>, em maio de 2008.

Portanto, para bem desempenhar suas atribuições, o Tribunal de Contas precisa da efetiva e competente atuação de um Sistema bem estruturado de Controle Interno Municipal, composto por servidores efetivos devidamente treinados para o mister. Somente assim poderão as irregularidades detectadas ser corrigidas, sem que ocorram maiores prejuízos ao erário.

No que se refere à prática do nepotismo encontramos referências à sua ocorrência em relatórios concernentes a apenas dois dos municípios inspecionados, ambos em 2007, não obstante configurar-se tal prática como um tema que está em máxima evidência nos dias atuais. Esse fato, acreditamos, deve-se à introdução, apenas em 2005, na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, por meio da Emenda Constitucional nº 34, de normatização tendente a abolir o protecionismo familiar, por meio de nomeações para o exercício de cargos em comissão, no âmbito da Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro. Essa normatização, inserta no inciso I, do § 11, do artigo 77, vedou ao Administrador Público a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente, até o terceiro grau civil, para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, qualquer que seja a denominação ou símbolo da gratificação. Até então, o nepotismo, apesar de repudiado pela sociedade, era tido como legal. Aparente razão de não ser objeto de apreciação quando das inspeções levadas a efeito pelo Tribunal de Contas do Estado.

Ressalte-se, no entanto, que mesmo após a edição da citada emenda constitucional a questão suscitada pelo nepotismo não restou pacificada, haja vista o entendimento de diversos administradores e administrativistas de que só lei editada por ente municipal, ou definitiva emenda à Constituição da República, podem restringir o uso de cargos de livre nomeação e exoneração, não cabendo, portanto, às constituições estaduais fazê-lo (Rigolin, 2007, p. 10-15).

Outros Estados, no entanto, têm tratado do assunto, como é o caso do Estado do Rio Grande do Sul, que, em 1995, aprovou emenda à Constituição Estadual proibindo a nomeação de parentes consangüíneos ou afins, até o segundo grau, do Governador, do Vice-Governador, do Procurador-Geral do Estado, dos Secretários de Estado, dos Desembargadores, dos Deputados Estaduais e membros do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado, além dos Presidentes e vice-Presidentes ou equivalentes de autarquias, fundações e empresas estatais.

Essa Emenda foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.521, tendo sido indeferida a concessão de medida liminar no sentido de sua revogação como objetivava o Procurador-Geral da República. Na oportunidade afirmou, em seu voto, o Ministro Celso de Mello, que “a concepção republicana de poder mostra-se absolutamente incompatível com qualquer prática governamental tendente a restaurar a inaceitável teoria do Estado patrimonial”. Concluindo, assentou que “o nepotismo, além de refletir um gesto ilegítimo de dominação patrimonial do Estado, desrespeita os postulados republicanos da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa”. Ou seja, para o STF as constituições estaduais são instrumentos legítimos para expressarem regras que proíbam o nepotismo.

A mais alta Corte Nacional, como por nós demonstrado na introdução desta dissertação, considerou, ao apreciar a constitucionalidade da Resolução nº 7/2005, do Conselho Nacional de Justiça, o nepotismo como proibido constitucionalmente por mostrar-se incompatível com princípios republicanos da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade.

Inobstante tal decisão, a discussão entre os administrativistas quanto à legalidade da prática do nepotismo continua viva, assim como a atuação dos ministérios públicos estaduais e do Poder Judiciário. O Tribunal de Justiça de Santa Catarina, por exemplo, manifestou-se, em 23 de abril do corrente, no sentido de que, mesmo que inexistisse lei municipal limitando o nepotismo, a manutenção em cargos em comissão de familiares de autoridades municipais fere a Constituição da República por violar princípios como os da isonomia, impessoalidade, eficiência e moralidade<sup>20</sup>.

É de se ressaltar que o próprio STF, de há muito, incluiu em seu Regimento Interno, por meio da Emenda Regimental nº 2, de 04.02.85, vedação de nomeação, no âmbito daquela Corte, de cônjuges ou parentes, até o terceiro grau, dos Ministros em atividade. Restrição estendida para o exercício de cargo de Assessor dos Gabinetes dos Ministros.

Apesar da tendência que se vem manifestando em municípios de vários estados brasileiros, de adoção de regras expressas, proibindo o nepotismo, como por

---

<sup>20</sup> Agravo de Instrumento n. 2007.056286-2, de Bom Retiro/SC - Relator: Des. Luiz Cêzar Medeiros, Florianópolis, 23.04.08.



exemplo: Recife (PE), Pimenta Bueno (RO), São Luiz (MA), Porto Alegre e Uruguaiana (RS), Presidente Prudente (SP), Sidrolândia (MS), São José (SC), Tocantinópolis (TO), Monte Belo (MG), Conceição do Castelo (ES), Francisco Beltrão (PR), Janduí/RN<sup>21</sup>, não mostrou a pesquisa qualquer manifestação nesse sentido no que tange aos municípios fluminenses.

Os cargos em comissão, cujas naturezas das atribuições e competências foram pela primeira vez delimitadas constitucionalmente por intermédio da Emenda Constitucional nº 19/98, restringem-se, como largamente demonstrado ao longo deste estudo, às funções de direção, chefia e assessoramento, o que significa dizer que seus ocupantes deverão ou dirigir, sob o comando do chefe do Poder ou de preposto deste, órgãos, entidades, secretarias, unidades administrativas, setores, departamentos, divisões ou assemelhados; ou chefiar sessões, serviços, equipes ou grupos de servidores; cujas atribuições justifiquem a criação desses cargos em lugar de simples funções de confiança que, cumulativamente, possam ser desempenhada por servidor efetivo sem prejuízo de seu cargo; ou ainda, assessorar autoridades, diretores ou chefes, numa organização administrativa. Portanto, deve o servidor nomeado em comissão estar à frente de alguma atividade, dirigindo-a, organizando-a, superintendendo-a, coordenando-a ou chefiando-a, ou seja, exercendo seu comando; ou prestando assessoria técnica especializada, administrativa ou política a autoridades.

O cargo de Assessor, figura tão banalizada e utilizada para atender aos mais diversos interesses, deve, na verdade, ser provido por um profissional que detenha conhecimentos que lhe permitam sugerir a adoção de medidas, posicionamentos, apresentar propostas, e colaborar no desenvolvimento de projetos ou ações a serem implementados pela Administração. Aqueles servidores que recepcionam as visitas na ante-sala da autoridade; que dirigem seu automóvel; ou que lhe servem café durante as reuniões, devem ocupar cargos efetivos, democraticamente providos após prévia habilitação em concurso público. Tais funções, por óbvio, não se confundem com as de assessoramento, não justificando, portanto, a nomeação de seus exercentes em comissão.

<sup>21</sup> Fontes: Pernambuco.com, edição de 05.07.07; O NORTÃO, de 04.09.07; Portais das Câmaras Municipais de Porto Alegre, Uruguaiana/RS, Sidrolândia/MS, São José/SC, Monte Belo/MG, Conceição do Castelo/ES, Francisco Beltrão/PR e Janduí/RN; CMI BRASIL Mídia Independente.org;

Portanto, não poderão ser criados nem providos em comissão aqueles cargos que podem técnica e racionalmente integrar uma carreira e, conseqüentemente, ser colocados em concurso. Dar a esses cargos título ou aparência de comissionados não alterará sua essência ou substância, apenas demonstrará a intenção de se contornar exigências constitucionais, de ferir o interesse público, a cidadania e a democracia.

Justen Filho (2006, p. 607), afirma que “a instauração de regime jurídico fundado no instituto da função, na vinculação de todas as competências à realização do interesse público e a proscrição de decisões derivadas de puro subjetivismo impedem a manutenção da idéia de que a investidura ou a exoneração em cargo em comissão possa ser objeto de uma decisão **livre** – não, pelo menos, se **livre** significar arbitrária.”

Denúncias publicadas em revistas e jornais de grande circulação no Rio de Janeiro têm demonstrado que o elevado grau de liberdade do comando político no provimento de cargos em comissão, ancorado na livre nomeação, na ausência de atribuições e na falta de critérios para a assunção dos mesmos, tem servido não só ao nepotismo e ao clientelismo empreguista, mas também a fraudes, como se verificou no caso das concessões irregulares de auxílio educação, ocorridas na Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro<sup>22</sup>, que culminou com a cassação de duas deputadas estaduais e o indiciamento pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro de outros 12 parlamentares; de corrupção de vereadores e servidores pelo Chefe do Executivo, no Município de Nova Iguaçu<sup>23</sup>, e da manutenção de servidores fantasmas tanto na Assembléia Legislativa como na Prefeitura daquele Município.

De todo o pesquisado, vê-se que a conduta de nomear em comissão pessoal não ocupante de cargo efetivo na Administração Pública resulta diretamente do interesse do administrador em contornar a exigência do concurso público e de assegurar a admissão de pessoas de sua confiança até mesmo para os cargos cujo exercício dispensa essa característica. A livre nomeação de uns para ocupação de cargos públicos e o preterimento da maioria, por critérios claramente inconstitucionais, por discriminantes, se faz possível devido à política antiética e discriminatória do toma lá da cá, a que se referiu Graham (1996), utilizada por gestores que tratam a coisa pública como se privada fosse, à qual se submetem, não apenas os parentes e amigos da autoridade nomeante, mas também aqueles

<sup>22</sup> Jornal O DIA, várias edições, fevereiro a abril de 2008.

<sup>23</sup> Revista Isto É, edição de 12.05.2008.

que precisam trabalhar e não vislumbram a possibilidade de acessar por seus próprios méritos aos cargos públicos pela forma mais democrática e constitucionalmente prevista: o concurso público.

Graham (1997, p. 325), aponta que a primeira tentativa de implantação do sistema de mérito no país ocorreu já em 1872, com a determinação de aprovação em concurso público para o exercício de algumas funções.

Há que se registrar, entretanto, que apesar de não exigir submissão a concurso público para ingresso no serviço público, a Constituição de 1824 estabelecia que todo cidadão poderia ser admitido aos Cargos Públicos Cíveis, Políticos, ou Militares, sem outra diferença, que não fosse dos seus talentos, e virtudes (art.179, XIV), sendo este, a princípio, o primeiro registro da presença no País de um sistema meritocrático, em termos de formulação jurídica.

No que tange aos cargos efetivos, desde a Constituição de 1934, que estabeleceu que os membros do Ministério Público Federal que servissem nos Juízos comuns seriam nomeados por concurso (art. 95, §3º), que os cargos do magistério oficial seriam providos também por concurso, porém, de provas e títulos (art. 158), e que a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas, e nos demais que a lei determinasse, efetuar-se-ia depois de concurso de provas ou títulos (art. 170, §2º), o Estado brasileiro vinha implementando, por meio da extensão de tal obrigatoriedade a outras carreiras, o sistema de mérito para seu provimento, o que se efetivou com a determinação trazida pela Constituição de 1988 que estabeleceu que não mais a primeira mas qualquer investidura em cargo público se daria após concurso público de provas ou provas e títulos.

Apesar das resistências, adotar o sistema de mérito quando do provimento de cargos em comissão se faz urgente.

Como afirma Santos (2000, p. 1).

O que o povo quer é um País em que qualquer um, conheça ou não o governante, possa ingressar no serviço público, realizar um serviço ou obra, tudo sem favores ou predileções. Devem valer apenas o mérito e a

igualdade de todos perante a lei. Nisso, aliás, o STF dá o exemplo, pois proibiu a nomeação de parentes dos seus ministros para os cargos daquele Tribunal.”

No dizer de Vianna (1999, p. 308), “a *tenuidade ou fraqueza da nossa consciência do bem coletivo, do nosso sentimento da solidariedade social e do interesse público*” é um traço que explicaria por si só não apenas a ausência de motivações coletivas, mas todas as mazelas de nossa vida pública. Esta tenuidade ou esta pouca densidade do nosso sentimento do interesse coletivo é que nos dá a razão científica do fato de que o interesse pessoal ou de família tenha, em nosso povo - no comportamento político dos nossos homens públicos - mais peso, mais força, mais importância determinante, em geral, do que as considerações do interesse coletivo ou nacional. Este estado de espírito tem uma causa geral, (...), uma razão lógica, uma razão científica: e esta razão científica é a ausência da compreensão do poder do Estado como órgão de interesse público. Os órgãos do Estado são para estes chefes de clãs, locais ou provinciais, apenas uma força posta à sua disposição para servir aos amigos e aos seus interesses, ou para oprimir os adversários e os interesses destes.

A interpretação intencionalmente equivocada do dispositivo constitucional que trata da livre nomeação e exoneração de pessoal no serviço público, por parte de autoridades que a ele deveriam se submeter, colide frontalmente com os valores intrínsecos à legalidade, à moralidade, à impessoalidade e à legitimidade que devem dar contornos ao princípio democrático, apresentando-se como empecilho à racionalização e à profissionalização do serviço público, e remetendo-nos a uma época em que para os que geriam o Estado o interesse particular pairava acima do interesse público.

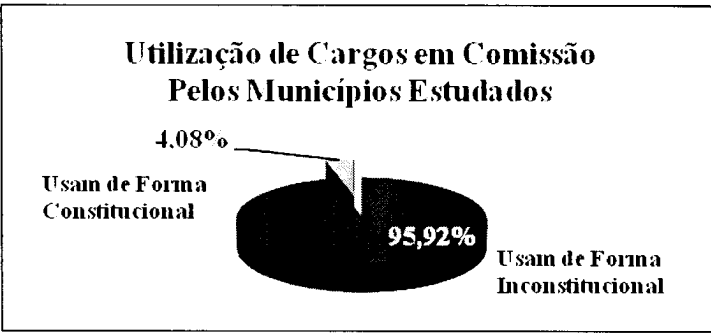
Por derradeiro, aponta a pesquisa que no total, foram inspecionadas, no período estudado, câmaras e prefeituras municipais de 49 (quarenta e nove) municípios, o que representa 53,85% (cinquenta e três vírgula oitenta e cinco por cento) dos 91 (noventa e um) que compõem o Estado do Rio de Janeiro.

A consolidação dos dados demonstrou que nos 6 (seis) municípios em que se verificou que as Câmaras Municipais utilizavam os cargos em comissão na forma constitucionalmente prevista, 4 (quatro) das respectivas Prefeituras Municipais os utilizavam de forma irregular, o mesmo acontecendo em relação à Prefeitura Municipal

em que se verificou o acerto na utilização de tais cargos, ou seja, a respectiva Câmara apresentou irregularidades no uso dos cargos em questão. Donde se conclui que em apenas 2 (dois) dos municípios inspecionados pelo Tribunal de Contas no período estudado não se constatou o uso irregular de cargos em comissão, até porque nestes somente as Câmaras Municipais receberam a visita da Corte Estadual de Contas, o que impediu o confronto com as respectivas Prefeituras.

Portanto, demonstrou a pesquisa que 95,92% (noventa e cinco vírgula noventa e dois por cento) dos 49 (quarenta e nove) municípios nos quais o Órgão Estadual de Controle Externo realizou, no período compreendido entre janeiro de 2003 e dezembro de 2007, inspeções ordinárias na área de pessoal, utilizaram-se dos cargos em comissão em afronta ao comando constitucional do concurso público; ao que determina que tais cargos são dirigidos às funções de direção, chefia e assessoramento; e aos princípios da isonomia, da legalidade, da moralidade, da eficiência e da impessoalidade que dão densidade ao princípio republicano, como estratégia para manter e atualizar práticas clientelísticas como o empreguismo e o nepotismo, em prejuízo daqueles que acreditando na redemocratização do País com o advento da Constituição da República promulgada em 1988, apostaram na moralização do provimento de cargos públicos e, por conseguinte, passaram a gastar partes seu precioso tempo e suado salário preparando-se para concursos que nem sempre são realizados.

GRÁFICO 3



Fonte: Relatórios de Inspeções Ordinárias-3º IGP/SUP/SGE/TCE/RJ

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que se depreende do estudo que ora se conclui é que parece haver ainda uma tendência de os administradores municipais (Presidentes de Câmaras e Prefeitos) interpretarem o instituto constitucional da livre nomeação e exoneração como uma concessão de competência arbitrária e incondicionada para prover, a partir de critérios pessoais e clientelistas, como se de sua “propriedade” fossem, os cargos em comissão componentes da estrutura dos órgãos que dirigem.

Essa concepção, como vimos no Capítulo II, vem dos primórdios de nossa formação, estando ainda impregnada de uma ideologia comum nos tempos do Brasil colonial e imperial, que perpassou por toda a história política do País.

Esse traço clientelístico de amplitude secular reproduz-se em sua essência como forma de preservar a continuidade de certa estrutura desigual e a permanência de grupos sociais específicos na condição de elites econômicas e políticas em nosso estado.

A clara resistência à via democrática, por isonômica, de ingresso no serviço público: a prévia habilitação em concurso de provas ou de provas e títulos, que quando não impede ao menos dificulta a apropriação patrimonialista dos postos de trabalho e sua distribuição entre amigos e parentes, decorre, a nosso ver, precisamente desse motivo. E a burla a esse comando constitucional se revela pela criação e pelo provimento indiscriminados de cargos indevidamente identificados como em comissão, que na verdade se prestam para dar ingresso no serviço público a pessoas das relações do administrador, não para assessorá-lo, mas para aumentar renda familiar, cumprir compromissos de campanha e, até mesmo, para, em troca de votos, exercerem funções que por suas características deveriam ser oferecidas em concurso a toda sociedade.

O agente público quando privilegia interesses pessoais e familiares por meio da nomeação de parentes, amigos ou prestadores de favores para os cargos em comissão afronta a impessoalidade e a moralidade administrativas, agride o princípio da legalidade e, conseqüentemente, transgride a Carta Magna e o princípio republicano.

Por trás desse tipo de irregularidade, como a pesquisa demonstrou, existe, no mais das vezes, uma lei que dá suporte às nomeações efetivadas pelos agentes públicos, que nelas escudam a suposta legalidade de seus atos. No entanto, tal escusa não pode servir para isentá-los da responsabilidade que decorre da arregimentação ilícita de pessoas para o serviço público, com franca violação dos preceitos estatuídos no *caput* do art. 37, da Lei Maior.

O que se observa, portanto, é a prevalência de uma grave distorção na maneira como os cargos públicos são levados em conta, principalmente pelos nepotistas e clientelistas de plantão que almejam se eternizar na vida pública: um viés essencialmente patrimonialista, de cunho personalista que considera o cargo propriedade sua, como se a ocupação do mesmo não devesse respeitar os ditames devidamente estabelecidos na Constituição Republicana de 1988: legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e transparência administrativa. Na verdade, as autoridades que se utilizam dos cargos públicos (atualmente dos cargos classificados como em comissão) como se privados fossem agem na contramão dos interesses da cidadania, buscando o usufruto continuado de privilégios e se utilizando da *res pública* em exclusivo interesse pessoal, familiar e de clientela (Ribeiro, 2004, p. 82). Tal comportamento reflete a histórica resistência no País no que se refere à implantação do sistema de mérito no serviço público em contraposição às relações de compadrio e parentela.

Entrementes, não obstante as tenazes resistências - institucionais, culturais, tradicionais ou políticas - à implantação do sistema de mérito no que tange ao provimento de cargos públicos, como também à profissionalização das funções públicas, verificou-se que ao menos no que tange aos cargos de provimento efetivo o ordenamento jurídico pátrio vem ao longo do tempo caminhado nesta direção<sup>24</sup>. O que sinaliza que a má utilização dos cargos em comissão, e conseqüentemente, as práticas clientelísticas do empreguismo e do nepotismo, tão nocivas ao fortalecimento do Estado Democrático de Direito, podem ser, senão extirpadas da vida pública nacional, ao menos minimizadas com a implementação de tais medidas. Nesses termos, não é possível deixar de concordar com Santos e Cardoso quando asseveram:

<sup>24</sup> Graham (1997, p. 325); Constituição de 1824 (art. 179, XIV); Constituição de 1934, (arts. 95, §3º; 158; 170, §2º); Constituição de 1988, (art. 37, II).

Essa profissionalização é pressuposto para que as organizações públicas possam ingressar num patamar diferenciado, tornando-se menos infensas às interferências fisiológicas ou clientelistas que, via de regra, impedem que as organizações possam ser geridas tendo com horizonte o interesse público e a continuidade de suas políticas. Do maior ou menor grau de interferência da política de clientela na sua gestão decorre, em grande medida, a eficiência e efetividade das organizações públicas (2005, p. 109).

De acordo com Santos e Cardoso (2005, p. 103), o provimento dos cargos de livre nomeação e exoneração,

jamaiz foi vinculado de maneira geral à posse de cargos efetivos. Apesar de tentativas cosméticas de “enxugamento” do número de cargos em comissão, tais cargos não apenas foram sempre abundantes, como se tornaram moeda de troca na busca de apoio político por parte do Governo, quando não mera apropriação clientelista, fisiológica ou nepotista de postos de trabalho cujo acesso se dá sem concurso público. As tentativas de fixar regras limitadoras do exercício desses cargos por meio de sua vinculação a carreiras ou ao sistema do mérito foram ora tímidas, ora inefetivas.

O desafio da construção de um Estado verdadeiramente Democrático, eficiente, racional e transparente, em que as fronteiras das esferas pública e privada estejam claramente definidas, no entanto, ainda persiste, e seu enfrentamento passa, necessariamente, pela cessação de privilégios auto-concedidos a seus dirigentes, fazendo com que a cidadania ocupe um lugar que por direito é seu no âmbito da Administração Pública Nacional.

Portanto, não é mais possível conviver com os desvios tão recorrentes no País em relação aos deveres formais de isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, razoabilidade e eficiência característicos do republicanismo. A utilização dos cargos públicos, mormente os em comissão, de forma clientelista, fisiológica, empreguista e eleitoreira, que se confunde com a própria origem do Estado brasileiro, há que, atendendo aos clamores da sociedade, à cidadania e aos princípios que regem o Estado Democrático de Direito, ser substituída por critérios técnicos apoiados em um sistema de mérito



democraticamente definido, abrindo-se, por conseguinte, oportunidade, por meio de certame público, para que todo e qualquer cidadão, que atenda os requisitos estabelecidos em lei, possa dar provimento não só aos cargos efetivos que venham a substituir aqueles indevida, ilegal e inconstitucionalmente criados como em comissão, mas também aos cargos de direção, chefia e assessoramento legalmente criados.

As nefastas conseqüências para a sociedade com o ingresso ilegal de servidores no serviço público são conhecidas:

- a) ferimento dos princípios republicanos da igualdade, da moralidade e da supremacia do interesse público;
- b) ineficiência administrativa;
- d) frustração da expectativa daqueles que almejam trabalhar no serviço público;
- e) desqualificação profissional do servidor;
- f) descrédito da população na Administração Pública;
- g) múltipla lesão aos princípios vetores da Administração Pública: legalidade, impessoalidade e moralidade, bases do Estado Democrático de Direito;
- h) apadrinhamento e criação de currais eleitorais altamente nefastos à democracia etc.

Considerando que o clamor público existente no País atualmente apresenta forte tendência à redução da tolerância e da condescendência com atitudes clientelísticas como o nepotismo e o empreguismo, entendemos ser esse o momento ideal para que, com base nos princípios republicanos da igualdade, da moralidade e da supremacia do interesse público, seja dado mais um passo na direção da profissionalização das funções públicas, estabelecendo-se restrições à conduta dos agentes políticos e administradores públicos acostumados ao uso dos cargos em comissão como estratégia para manter e atualizar práticas clientelísticas, como o empreguismo e o nepotismo, ou delas se valerem para auferirem enriquecimento ilícito.

Por conseguinte, urge que se apontem sugestões de ações e procedimentos que restrinjam o livre provimento, não se partindo para legalismos e proibições pura e

simplesmente, mas estabelecendo-se critérios fundamentados em princípios científicos de gestão, exigindo-se, para a execução de determinadas funções, experiência administrativa e qualificação profissional adequada e, em alguns casos, a vinculação a carreiras específicas existentes no serviço público. Isto serviria não só para qualificar melhor o dirigente público, mas para aproximá-lo daqueles que executam as tarefas administrativas, além de contribuir para preservar a memória da Administração, normalmente apagada quando da exoneração do extraquadro. A possibilidade de atingir cargos de direção, aberta por esta valorização da experiência na Administração Pública, também criaria maiores incentivos para mobilizar os servidores efetivos na busca de maior eficiência, de maior comprometimento com a coisa pública.

Neste ponto, recomendar programas de desenvolvimento de postura na gestão, aos servidores e gestores públicos, a partir de uma melhor compreensão do conceito de ética na gestão pública e suas implicações nas práticas cotidianas, parece imperioso. Tendo em vista que a disciplina legal tem sido invadida pelo comportamento contaminado pelos interesses individuais na gestão da coisa pública, como é o caso do provimento de cargos em comissão, os critérios que vierem a ser formulados não estarão automaticamente imunes a esse risco. Em decorrência, o papel a ser desempenhado por programas de desenvolvimento ético, na gestão, é uma sugestão que pode fechar o círculo das medidas sugeridas para a melhoria esperada, porém, sem assumir, por um lado, a ingênua posição de que todas essas questões estarão resolvidas e, por outro, reconhecer que tais medidas estão sendo aprimoradas e que ainda há um longo caminho a percorrer.

Quanto à formação, qualificação e aperfeiçoamento dos servidores públicos, a própria Constituição da República, após a reforma administrativa instituída pela Emenda Constitucional nº 19/98, §2º, art. 39, estabelece que a União, os Estados e o Distrito Federal deverão manter escolas de governo nesse sentido, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira. Cabe, então, aos órgãos e entidades públicos incluírem em seus planos de capacitação ações destinadas à habilitação de seus servidores para o exercício de cargos de direção, chefia e assessoramento superior. Dessa maneira, a formação de quadros em muito contribuirá para a profissionalização do serviço público e, conseqüentemente, para a melhoria de sua qualidade.

Barbosa (1996, p. 59), aduz que desde 1824 é possível registrar no País a presença de um sistema meritocrático, do ponto de vista formal e jurídico, como forma de acesso ao serviço público. Sistema que passou por diversas tentativas de aperfeiçoamento, sem jamais lograr produzir efeitos duradouros, resultando no quadro atual de uma “permanente tensão entre o critério meritocrático e as relações pessoais e/ou a antiguidade”, com predomínio evidente das duas últimas. O mérito, historicamente, tem sido mais um critério, não o critério. Mecanismos institucionais que permitem outras formas de ingresso no serviço público têm sido mantidos (Barbosa, 2006, p. 56).

Esse fator, que para muitos é a origem da reiterada transigência com o sistema do mérito, e que condicionou o processo de formação dos quadros do serviço público, contribuindo para que - apesar de todas as tentativas de implantação do sistema de mérito no País - ainda haja tanto a fazer no sentido de se dotar o serviço público brasileiro de uma burocracia efetivamente profissionalizada e de instituir-se barreiras efetivas ao nepotismo e ao clientelismo, tende a enfraquecer-se com a atuação de escolas de governo que vêm qualificando servidores efetivos para, competentemente, e em todos os níveis de governos ocuparem os cargos de direção, chefia e assessoramento superior.

A fixação de regras limitadoras do exercício dos cargos em comissão por meio de sua vinculação a carreiras e ao sistema de mérito, juntamente com a formação de servidores, pelas escolas de governo, com o perfil necessário para prover a Administração Pública de quadros capazes de garantir a continuidade administrativa, será, certamente, o caminho para refrear a tendência à privatização do espaço público por meio do clientelismo e do nepotismo.

A partir da utilização da capacitação técnica e do mérito como condições necessárias à nomeação para o exercício de cargos em comissão, ao invés das relações pessoais e de decisões arbitrárias, de influência de políticos nas designações, os procedimentos serão afastados do personalismo que privilegia. As ações passariam a ser racionalmente orientadas e sistematizadas, favorecendo a distinção entre o cargo e seu ocupante e entre este e o nomeante, assumindo o sentido legal e o embasamento por critérios científicos de gestão.

Outras medidas podem, em muito, contribuir para reduzir a ação de nepotistas e clientelistas, de modo a diminuir o grau de politização da direção da Administração Pública e a apropriação patrimonialista dos postos de trabalho, à revelia do sistema do mérito. Boas práticas de gestão poderão acelerar a profissionalização das funções públicas, como por exemplo: a diminuição do número de cargos em comissão de livre nomeação e exoneração - normalmente criados para permitir ao administrador fugir à obrigatoriedade do concurso público -; o estabelecimento de distinções entre os cargos de natureza política e os de natureza técnica ou administrativa; a substituição, por funções gratificadas, de cargos em comissão utilizados para simples ampliação das atribuições e responsabilidades de um cargo de provimento efetivo; e a implementação de uma política de recursos humanos eficaz, justa e transparente.

Dáí entendermos que as nomeações para os cargos de Direção e Assessoramento de 1º e 2º escalões, cujo fator confiança política tende a preponderar, poderão recair em pessoal não vinculado à Administração Pública, devendo-se observar, no entanto, se o nomeado preenche requisitos tais como: formação ou cursos de especialização ou pós-graduação na área em que irá atuar, ou, pelo menos, comprovada experiência administrativa adquirida no exercício de funções atinentes à área por período a ser fixado em lei (não inferior a três anos, por exemplo); e, em casos específicos, vinculação a determinadas carreiras existentes no serviço público.

As nomeações para os cargos do 3º escalão em diante, de natureza predominantemente técnica ou administrativa, deverão, por sua vez, recair em servidores efetivos com melhor avaliação de desempenho nos últimos três exercícios, por exemplo, e que preencham requisitos tais como: formação ou cursos de especialização ou pós-graduação na área em que irá atuar, participação em cursos de desenvolvimento profissional oferecido pelo órgão ou entidade ou, ainda, comprovada experiência técnica ou administrativa.

No entanto, a restrição absoluta ao provimento de cargos em comissão por servidores de carreira requisitados de outros órgãos ou entidades públicos deve ser evitada, salvo nos casos dos não estáveis no serviço público e para o exercício de atividades-fim do órgão ou entidade nomeante. A adoção de restrição total tenderia a impedir a troca de experiências que esta forma de provimento proporciona e, conseqüentemente, o

“engessamento” da instituição. De qualquer forma, e em qualquer caso, dos requisitados, que devem ser em pequeníssimo número, deverá ser cobrado o cumprimento dos mesmos requisitos exigidos dos demais ocupantes de cargos em comissão, além de comprovadas qualificação técnica e experiência administrativa. “O excessivo insulamento poderia dar origem a uma exacerbação do *esprit de corps* e a uma maior dificuldade na implementação de mecanismos de prestação de contas e de controle social, contrapondo-se o incentivo à carreira à necessidade de permeabilização das instituições ao fluxo de novas idéias e práticas.” (Santos, 2001, p. 6).

Entretanto, é evidente que se não forem adotadas medidas como a criação de planos de carreiras e salários para os órgãos ou entidades que compõem a Administração Pública, ou a atualização dos existentes, de modo a permitir a evolução dos servidores efetivos nas respectivas carreiras; a descrição minuciosa de todas as atribuições inerentes aos cargos necessários ao bom desenvolvimento dos serviços públicos; a definição clara da vinculação entre cargo e carreira; e vencimentos-base dignos, as restrições ao provimento de cargos em comissão, anteriormente elencadas, não passarão de mera intenção. Servirão apenas para serem lembradas como mais uma tentativa infrutífera de profissionalização das funções públicas e de combate ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, ao empreguismo e a outros “ismos”, que vêm marcando a Administração Pública nacional desde sua gênese.

Importante, também, será que as Administrações Públicas municipais, por meio das escolas de governo existentes, e atendendo ao disposto no artigo 39, da Constituição da República, implementem programas de treinamento contínuo de seu pessoal, não só com vistas à sua qualificação funcional, para melhor desempenho das funções privativas de seus cargos, mas, também, à sua habilitação para o exercício dos cargos de direção, chefia e assessoramento, em busca de um serviço público profissionalizado e, conseqüentemente, de melhor qualidade.

No que tange ao nepotismo, que com tais medidas seria seriamente atingido, porém não erradicado, entendemos necessário que as normas constantes da Resolução nº 7, de outubro de 2005, do Conselho Nacional de Justiça, que disciplinaram sua proibição no âmbito do Poder Judiciário, sejam estendidas aos Poderes Legislativo e Executivo,

alcançando, também, as entidades da Administração Indireta, tanto de direito público como privado.

É aconselhável, no entanto, que sejam tratados de forma diferente os servidores que, após regular aprovação em concurso público, titularizem cargo ou emprego, efetivo ou permanente, em órgão ou entidade que parentes seus ocupem postos de direção ou chefia. Em casos tais, a vedação deve-se restringir à impossibilidade de ocuparem cargos ou empregos em que estejam diretamente subordinados ao agente com o qual mantenham o vínculo de parentesco. Esse entendimento, aliás, foi encampado pelos artigos 355, § 7º e 357, parágrafo único, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal em 1985.

Dessa forma, evita-se que o servidor que entrou por méritos próprios no serviço público deixe de ocupar uma posição de igualdade em relação aos demais, sendo apenado por ter um parente em posição de superioridade no escalonamento funcional.

Aliás, de modo a resolver outro problema até agora aparentemente sem solução, qual seja, a possibilidade ou não da utilização do instituto da livre nomeação no âmbito das entidades da administração indireta de direito privado, poder-se-ia estabelecer que os empregos em comissão, da estrutura das empresas públicas e sociedades de economia mista, teriam o mesmo tratamento dado aos cargos em comissão, haja vista a similitude de suas naturezas, atribuições e competências.

Por fim, em respeito à cidadania e àqueles que, movidos pela expectativa de redemocratização do País com o advento da Constituição da República de 1988, apostaram na moralização do provimento de cargos públicos e se prepararam no intuito de seguir carreira no serviço público; em atendimento ao clamor da sociedade contra o clientelismo e o nepotismo; e objetivando o estabelecimento de uma Administração Pública eficiente e socialmente efetiva, que possa oferecer aos cidadãos serviços de qualidade, urge que se alterem, por emenda constitucional, os incisos II e V, do artigo 37, de nossa Carta Política, de modo a estabelecerem-se os limites e critérios sugeridos para o provimento de cargos e empregos em comissão, em todos os Poderes e esferas administrativas da nação, bem como sanções, por improbidade administrativa, aos que os desrespeitarem.

Em que pese à importância de medidas preventivas, orientadas para o desenvolvimento de uma postura no sentido de um autêntico servir público, a tendência à permissividade precisa ser urgentemente afastada.

## BIBLIOGRAFIA

**ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Controle Externo e Combate ao Nepotismo.** Revista do Tribunal de Contas da União, n. 107, jan./dez. 2006.

**ATALIBA, Geraldo. República e Constituição.** 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1988.

\_\_\_\_\_. **República e Constituição.** 2. ed., atualização de Rosolea Folgosi. São Paulo: Malheiros, 1999.

**BACKES, Ana Luiza. Fundamentos da ordem republicana: repensando o Pacto de Campos Sales.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

**BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo.** 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

**BARBOSA, Livia. Igualdade e Meritocracia: A ética do desempenho nas sociedades modernas.** 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

\_\_\_\_\_. **Meritocracia à Brasileira: O que é desempenho no Brasil?** Revista do Serviço Público, Ano, 47, Volume 120, Ano 3. set/dez 1993.

**BARBOSA, Rui. Comentários à Constituição Federal Brasileira.** Coligidos e Ordenados por Homero Pires. v. I. São Paulo: Saraiva, 1932.

**BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 2004.

**BEZERRA, Marcos Otávio. Políticos, Representação Política e Recursos Públicos. Horizontes Antropológicos,** Porto Alegre, ano 7, n. 15, p. 181-207, julho de 2001.

**BOBBIO, Norberto et alii. Dicionário de Política,** 11.<sup>a</sup> ed.: UnB, 1991.

**BRASIL, Constituições de 1824, 1891, 1934, 1946, 1965 e 1988.** Disponíveis em, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/principal.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm).

\_\_\_\_\_. **Conselho Nacional de Justiça.** Resolução nº 07, de 25 de outubro de 2005.



\_\_\_\_\_. **Conselho Nacional do Ministério Público**. Resolução nº 01, de 07 de novembro de 2005.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**.

**CAMMAROSANO, Márcio**. **Cargos em Comissão – Breves Considerações Quanto Aos Limites À Sua Criação**. Revista Interesse Público. n. 38. Jul./ago/2006. Belo Horizonte: Forum.

**CAMPANTE, Rubens Goytá**. **O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia Brasileira**. Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003.

**CANOTILHO, J. J. Gomes**. **Direito Constitucional**. 6.<sup>a</sup> ed. Revista. Coimbra: Almedina, 1993.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 2002.

**CARVALHO, José dos Santos**. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: 6.<sup>a</sup> ed. Edit. Lumen Juris, 2000.

**CARVALHO, José Murilo de**. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual**. Rio de Janeiro: Dados-Revista de Ciências Sociais, vol. 40, nº 2, 1997.

\_\_\_\_\_. **Rui Barbosa e a Razão Clientelística** – Rio de Janeiro: Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 43, n.º 1. ISSN 0011-5258, 2000.

\_\_\_\_\_. **Metamorfoses do Coronel**, Jornal do Brasil, em 06.05.2001.

\_\_\_\_\_. **A Utopia de Oliveira Vianna**. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, vol. 4, n. 7, 1991, p. 82-99.

**CARVALHO SILVA**, Eneuton Dornellas Pessoa de. **Evolução do Emprego Público no Brasil nos Anos 90**. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP, Biblioteca Central. Campinas: 2002. Disponível em: <http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000249032>. Acessado em 24.06.2007.

\_\_\_\_\_. **O emprego público sob a ótica dos servidores públicos: observações sobre a estrutura das ocupações em 1985, 1989 e 1995**. Artigo apresentado no VI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, realizado em Belo Horizonte, Abet, 1999. Acessado em 29.06.2007.

**CASTRO**, Cláudio Moura. **Prática da Pesquisa Social**, São Paulo: McGraw-Hill, 1977.

**CIRNE LIMA**, Rui. **Sistema de Direito Administrativo Brasileiro**. vol. 1, Porto Alegre, 1953.

**COSTA**, Frederico Lustosa da. **Condicionantes da reforma do Estado no Brasil**. In **Estado e Gestão Pública. Visões do Brasil Contemporâneo**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. **MARTINS**, Paulo Emílio Matos, e **PIERANTI**, Octávio Penna. (organiz.)

**DALLARI**, Adilson de Abreu. **Regime Constitucional dos Servidores Públicos**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

**D'ARAÚJO**, Maria Celina. Coordenadora. **Governo Lula: Contornos Sociais e Políticos da Elite no Poder**, Rio de Janeiro: CPDOC. FGV. 2007.

**DINIZ**, Eli. **Voto e Máquina Política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982 a.

\_\_\_\_\_. **Clientelismo urbano: ressuscitando um antigo fantasma?** São Paulo: Revista Novos Estudos, vol.1, nº 14, Cebrap, 1982 b.

\_\_\_\_\_. **Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea**, artigo, UFERGS - abril, 2001.

**DUARTE**, Jorge; **BARROS**, Antônio (Organizadores). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2005.

**ECO**, Umberto. **Como se Faz uma Tese**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1985.

**FANUCK, Lia Celi. O Estado, os Serviços Públicos e a Administração de Pessoal. Cadernos de Saúde Pública.** Rio de Janeiro: 2 (4), pp. 440-8, out./dez. 1986.

**FAORO, Raimundo. Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro.** 3 ed. Revista: Globo, 2001.

**FARIAS, Francisco Pereira de. Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa.** Revista de Sociologia e Política, n. 15, pp.49-65, 2000.

**FARIAS, Pedro César Lima de e GAETANI, Francisco. A política de recursos humanos e a profissionalização da administração pública no Brasil do século XXI: um balanço provisório.** VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponível em: <http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20VII/DOCUMENTOS/FARIAPED.PDF>. Acessado em janeiro de 2008.

**FAVETTI, Rafael Thomaz. Brevíssima Introdução aos Principais Conceitos Utilizados em Coronelismo, Enxada e Votos, de Victor Nunes Leal.** Disponível em: <http://www.victornunesleal.pro.br/artigos/brevissima%20introducao%20-%20rafael%20thomas%20favetti.htm>. Sem data. Acessado em março de 2008.

**FERREIRA, Joel. Tribunal de Contas no Estado Democrático (Outras Reflexões).** Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Brasília: TC-DF, nº 20, 1994.

**FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Controle da administração pública.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

**FRAGA, Valderez Ferreira. Gestão pela formação humana – uma abordagem fenomenológica.** Rio de Janeiro: Impetus, 2003.

**FREIRE, Silene de Moraes. Análise das “novas” expressões da questão social no Brasil Contemporâneo.** In: Revista de Ciências Sociais, ano 18, n. 22. Desigualdades Persistencias en America Latina: Democracia y Exclusión Social. Montevideo, Uruguay: Universidad de la Republica/Facultad de Ciencias Sociales – Departamento de Sociologia, set. 2005.

**GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2004.

**GIL, Antonio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** São Paulo: Atlas, 1994.

**GRAHAM, Richard. Clientelismo e Política no Brasil do século XIX.** Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

\_\_\_\_\_. **Construindo uma nação no Brasil do século XIX: visões novas e antigas sobre classe, cultura e Estado.** Revista Diálogos, Maringá (5), p. 11-47, 2001.

\_\_\_\_\_. **Clientelismo na cultura política brasileira – O Toma lá da cá.** Artigo apresentado em Seminário ocorrido em maio de 1996 no Instituto Fernand Braudel. Disponível em, <http://www.braudel.org.br/old/paper15>, em 30.08.07.

**Grande Enciclopédia Delta Larousse.** Rio de Janeiro: Delta S.A, 1974.

**JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

**LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto,** 3.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

\_\_\_\_\_. **O Coronelismo e o coronelismo de cada um.** Dados: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Ed. Campus, v. 23, n. 1, 11-14.

**LOPES Jr., Felix Garcia. A política de espólio dos deputados estaduais do Rio de Janeiro: estudo sobre as indicações para cargos de confiança.** Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, 2005. (disponibilizada pelo autor).

**MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Probidade Administrativa,** São Paulo, Saraiva, 2001.

**MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno,** 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

**MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro.** 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

**MONTEIRO, Marcos Roberto Gentil. Hermenêutica constitucional do provimento em comissão.** São Cristóvão: Ed. UFS, Aracaju: Fundação Oviêdo Teixeira, 2005.

**NORATO, Ester Camila Gomes. A nomeação de parentes para provimento de cargos em comissão sob o prisma dos princípios administrativos.** Revista Brasileira de Direito Municipal-RBDM, Belo Horizonte, n. 23, jan./mar. 2007, pp. 39-53. Disponível em: [HTTP://www.editoraforum.com.br/sist/conteudo/lista\\_conteudo.asp?FIDT\\_CONTEUDO=39747](http://www.editoraforum.com.br/sist/conteudo/lista_conteudo.asp?FIDT_CONTEUDO=39747)>. Acesso em 23.05.2007.

**NUNES, Edson. A Gramática Política do Brasil. Clientelismo e Insulamento Burocrático.** 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zaar, 2003.

**OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.** Problemas de Carrera en Servicio Público. Comisión Paritaria del Servicio Público - Primera Reunión, Ginebra, 1970. Informe III. 2ª ed. (1ª ed. 1970), Ginebra (Suiza), 1974, 67 p, p. 8. **Naciones Unidas,** Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Subdirección de Administración Pública: Manual de legislación y prácticas de administración pública.

**OLIVEIRA, Otair Fernandes de. O Municipalismo e a Cultura Política Brasileira.** Achegas.net. n. 14, 2003. Acessado em 20.06.2007: [http://www.achegas.net/numero/quatorze/otair\\_oliveira\\_14.htm](http://www.achegas.net/numero/quatorze/otair_oliveira_14.htm).

**PALOMBA, Renato Carreri. Controle Externo: Evolução e Tendências.** Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Brasília: TC-DF, v. 22, 1996, pp. 79-104.

**PIZZOLATI, Rômulo. Garantias Processuais da Lisura do Processo Eleitoral contra a Influência do Abuso de Poder.** Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, Coordenadoria de Jurisprudência e Documentação. Resenha Eleitoral, Nova Série, v. 4, n. 2 (jul/dez. 1997). Disponível em, <http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/biblioteca/doutrinas/pizzolatti2.htm>, em 20.07.06.

**PRADO, Evandro J. S. As Sociedades de Economia Mista e o Emprego em Comissão.** Revista do Tribunal de Contas de Santa Catarina - TCSC, ago. 2007.

**PUGLISI, M. L. e FRANCO, B. Análise de conteúdo.** 2. ed. Brasília: Líber Livro, 2005.

**RIBEIRO, Paulo Roberto Rios. As Fronteiras Mal Demarcadas do Público e do Privado no Brasil: a prática do nepotismo na administração pública brasileira.** Revista Outros Tempos – Pesquisa em Foco-História, v. 1, p. 74-93, Maranhão: UFMA, 2004.

**RICHARDSON, R. J. Pesquisa Social: métodos e técnicas.** 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

**RIGOLIN, Ivan Barbosa. Sobre o nepotismo. Uma reflexão sobre moralidade e moralismo.** Belo Horizonte: Fórum Administrativo: Dir. Público: v.7, n.80, p.10-15, 2007.

\_\_\_\_\_. **Cargo em Comissão – Se é Constitucional a Função Criada (Art. 37, V), o Judiciário Não Pode Apreciar o Mérito da Criação.** Boletim de Direito Municipal, São Paulo, v.17, n.8, p.537-544, ago. 2001.

**ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais da Administração Pública.** Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

\_\_\_\_\_. **Princípios Constitucionais da Administração Pública,** São Paulo: Del Rey, 1996.

\_\_\_\_\_. **Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos.** São Paulo: Saraiva, 1999.

**RODRÍGO, Ricardo Vélez. Complexo de Clã e a Privatização do Espaço Público – Uma Aproximação entre Ortega e Oliveira Vianna.** Trabalho apresentado no Colóquio Ortega y Gasset, promovido pela Universidade Federal de São João Del Rei, MG, em julho de 2003. Disponível em <http://www.defesa.ufjf.br/fts/CCPEP.pdf>. Acessado em 11.04.2008.

**SANTANA, Izaias José de. Cargos em comissão: nomeação de parentes; possibilidade.** Boletim de Direito Municipal, São Paulo, v.17, n.8, p.537-544, ago. 2001.

**SANTOS, Luiz Alberto dos. Profissionalização da gestão pública, ética, corrupção, eficiência e eficácia: obstáculos institucionais e adequação do processo de reforma do Estado no Brasil.** Artigo apresentado no VI Congresso Internacional do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD. Disponível em, [http://www.anesp.org.br/userfiles/file/estudos/profissionalizacao\\_gestao.pdf](http://www.anesp.org.br/userfiles/file/estudos/profissionalizacao_gestao.pdf). (2001).

\_\_\_\_\_. **Cargos em Comissão: Do Nepotismo e do Clientelismo à Profissionalização.** (2001) Disponível em, <http://www.pt.org.br/assessor/textocargocom.htm>. Acessado em junho de 2007.

\_\_\_\_\_, e **CARDOSO, Regina Luna dos Santos. Corrupção, nepotismo e gestão predatória: um estudo de caso brasileiro e alternativas para o seu**

**enfrentamento.** Caracas, 2004-2005. Disponível em <http://www.clad.org.ve/fulltext/0052003.pdf>. em dez.2007.

**SANTOS, Willian Douglas Resinete dos. Reforma administrativa, nepotismo e escolha para cargo através de currículos. 2000.** Disponível em [http://www.vemconcursos.com/opiniaio/index.phtml?page\\_sub=1&page\\_id=120](http://www.vemconcursos.com/opiniaio/index.phtml?page_sub=1&page_id=120), em fev.2008.

**SERRANO, P. E. A. P. Princípio republicano e provimento dos cargos públicos.** Revista da Faculdade de Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas, São Paulo, n. 10, ano 14, p. 67-99, 1996.

**SOUZA, Horácio Augusto Mendes de. Direito Municipal e Vedação ao Nepotismo: Uma Hipótese de Conformação Constitucional Possível.** In Boletim de Direito Municipal: BDM. São Paulo: NDJ, ano 22, n. 1, jan., 2006.

**SOUZA, Regina Luna Santos de. Políticas e experiências de gestão e fortalecimento da função pública. Definição de quadros para o fortalecimento da função pública: o caso brasileiro.** VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

**SCHWARTZMANN, Simon. Atualidade de Raymundo Faoro.** Rio de Janeiro: Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 46, n.2, 2003, p.207-12.

\_\_\_\_\_. **O Minotauro Imperial** . Dados - Revista de Ciências Sociais, v. 23, n.2, 1980, p.: 259-263.

\_\_\_\_\_. **Nota sobre o patrimonialismo e a dimensão publica na formação da América Latina contemporânea.** 2006. Disponível em <http://www.schwartzman.org.br>, em mar.2007.

**TEIXEIRA, Marco Antônio C. Negociação política e as formas de interação Executivo Legislativo no Brasil no período de 1983 a 1992.** Cadernos de Gestão Pública e Cidadania. Julho 2004 –V. 9. Número 40. Ebape, FGV.

**VALLE, Vanice Lírio do. Cargos em comissão, seu caráter instrumental à boa administração e os respectivos limites constitucionais.** Fórum Administrativo – Direito Público – FADM, Belo Horizonte, n.81, ano 6, Nov. 2007. P. 59-69. Disponível em:

[http://www.editoraforum.com.br/sist/conteudo/lista\\_conteudo.asp?FIDT\\_CONTEUDO=48352](http://www.editoraforum.com.br/sist/conteudo/lista_conteudo.asp?FIDT_CONTEUDO=48352). Acesso em 10.01.08.

**VASCONCELOS**, Telmo da Silva. **O princípio constitucional da acessibilidade aos cargos públicos e as hipóteses constitucionais de admissão**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3384>>. Acesso em: 04.08.2006.

**VERGARA**, Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

\_\_\_\_\_. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

**VIANNA**, F. Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999. 2 volumes.

**VIANNA**, Luiz Werneck. “**Weber e interpretação do Brasil**”, Novos Estudos CEBRAP, São Paulo (53), março de 1999.

**VIEIRA**, Marcelo Milano Falcão, e **ZOUAIN**, Deborah Moraes. **Pesquisa Qualitativa em Administração – Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.



ANEXO I

RELAÇÃO DE PROCESSOS-RELATÓRIOS PESQUISADOS

104.884-1/03	200.259-5-03	200.290-9/03	200.467-4/03	200.4797/03
200.541-6/03	200.564-8/03	113.807-8/03	200.603-0/03	200.741-8/03
200.747-2/03	200.177-3/04	200.182-8/04	200.238-3/04	200.248-8/04
104.495-8/04	200.304-8/04	200.324-8/04	200.406-2/04	200.422-6/04
200.449-4/04	107.568-2/04	200.982-6/04	201.402-3/04	201.405-5/04
201.689-3/04	201.940-5/04	203.199-2/04	203.208-9/04	205.324-3/04
208.914-5/04	209.043-9/04	209.328-7/04	209.539-8/04	209.922-9/04
207.562-3/05	207.692-4/05	210.418-9/05	214.364-0/05	216.754-3/05
217.872-8/05	218.478-5/05	219.849-5/05	221.258-6/05	221.482-9/05
221.767-7/05	222.079-5/05	223.827-7/05	223.833-6/05	224.243-2/05
225.679-2/05	229.056-2/05	229.150-4/05	229.664-5/05	233.057-6/05
231.781-5/05	232.516-5/05	233.312-4/05	233.828-3/05	234.390-3/05
211.469-5/05	209.285-3/06	211.123-5/06	211.241-3/06	212.930-3/06
216.358-7/06	216.521-6/06	216.944-2/06	221.547-7/06	221.934-4/06
218.727-6/06	221.549-5/06	222.395-9/06	227.363-1/06	229.603-3/06
229.604-7/06	230.814-3/06	231.194-8/06	232.560-8/06	233.875-8/06
234.199-1/06	210.329-6/07	211.884-3/07	214.046-4/07	214.084-6/07
216.940-8/07	215.317-8/07	209.105-7/06	219.107-8/07	219.638-8/07
223.340-3/07	224.840-0/07	228.675-1/07	229.987-9/07	230.310-9/07
234.357-5/07	234.019-5/07	235.011-0/07	-	-

## ANEXO II

### DECISÕES JUDICIAIS - JURISPRUDÊNCIAS

#### SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

**ADC-MC 12 / DF - DISTRITO FEDERAL**

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE**

**Relator(a): Min. CARLOS BRITTO**

**Julgamento: 16/02/2006 Órgão Julgador: Tribunal Pleno**

**EMENTA: AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE, AJUIZADA EM PROL DA RESOLUÇÃO Nº 07, de 18/10/2005, DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. MEDIDA CAUTELAR.**

#### **Decisão**

O Tribunal, por maioria, concedeu a liminar, nos termos do voto do relator, para, com efeito vinculante e erga omnes, suspender, até exame de mérito desta ação, o julgamento dos processos que têm por objeto questionar a constitucionalidade da Resolução nº 7, de 18 de outubro de 2005, do Conselho Nacional de Justiça; impedir que juízes e tribunais venham a proferir decisões que impeçam ou afastem a aplicabilidade da mesma resolução e suspender, com eficácia ex tunc, ou seja, desde a sua prolação, os efeitos das decisões já proferidas, no sentido de afastar ou impedir a sobredita aplicação.

Plenário, 16.02.2006.

---

#### SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.141-GO**

**Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE**

**Julgamento: 10/10/1994 Órgão Julgador: Tribunal Pleno**

**“CONCURSO PÚBLICO: PLAUSIBILIDADE DA ALEGAÇÃO DE OFENSA DA EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL POR LEI QUE DEFINE CARGOS DE OFICIAL DE JUSTIÇA COMO DE PROVIMENTO EM COMISSÃO E PERMITE A SUBSTITUIÇÃO DO TITULAR MEDIANTE LIVRE DESIGNAÇÃO DE SERVIDOR OU CREDENCIAMENTO DE PARTICULARES: SUSPENSÃO CAUTELAR DEFERIDA.**

A exigência constitucional do concurso público não pode ser contornada pela criação arbitrária de cargos em comissão para o exercício de funções que não pressuponham o vínculo de confiança que explica o regime de livre nomeação e exoneração que os caracteriza; precedentes.

Também não é de admitir-se que, a título de preenchimento provisório de vaga ou substituição do titular do cargo – que deve ser de provimento efetivo, mediante concurso público – se proceda, por tempo indeterminado, a livre designação de servidores ou ao credenciamento de estranhos ao serviço público.

---

**SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.521-RS - RTJ nº 173/424****Relator(a): Min. Marco Aurélio****Julgamento: 12/03/1997      Órgão Julgador: Tribunal Pleno****Ementa: CARGOS DE CONFIANÇA - PARENTESCO - NOMEAÇÃO E EXERCÍCIO - PROIBIÇÃO - EMENDA CONSTITUCIONAL - ADI - LIMINAR.**

A concessão de liminar pressupõe a relevância do pedido formulado e o risco de manter-se com plena eficácia o preceito. Isso não ocorre quando o dispositivo atacado, de índole constitucional, confere ao tema chamado "nepotismo" tratamento uniforme nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, proibindo o exercício do cargo pelos parentes consanguíneos e afins até o segundo grau, no âmbito de cada Poder, dispondo sobre os procedimentos a serem adotados para cessação das situações existentes. CARGOS - EXTINÇÃO - INICIATIVA - ADI - LIMINAR. Ao primeiro exame, exsurge conflitante com a Carta Política da República, preceito que, embora de índole constitucional, implique extinção de cargos de confiança ocupados à margem das peculiaridades que lhes são próprias. Impõe-se, na espécie, a iniciativa de lei em tal sentido pelo Poder ou Órgão (MP) em que situados. (ADI 1521 MC/RS - RIO GRANDE DO SUL. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO. Publicação: DJ DATA-17-03-00 PP-00002 EMENT VOL-01983-01 PP-00105. Julgamento: 12/03/1997 - Tribunal Pleno)

**SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.854-PI****Relator(a): Min. Sepúlveda Pertence****Julgamento: 16/09/1998      Órgão Julgador: Tribunal Pleno**

EMENTA: I. Delegado de Polícia: o provimento em comissão de cargos de Delegado de Polícia – que integram uma carreira – ou a designação de servidores para exercer-lhes as funções tem sido reputados ofensivos da Constituição: precedentes.

II. **Concurso público:** não mais restrita a sua exigência ao primeiro provimento de cargo público, reputa-se ofensiva do art. 37, II, CF, toda modalidade de ascensão de cargo de uma carreira ao de outra, a exemplo da “promoção por progressão vertical” impugnada.

III. Polícia Civil: o art. 144, § 4º, da Constituição da República, ao impor sejam elas dirigidas por Delegado de Polícia de carreira, não ilide a integração da instituição policial – que integra a administração direta estadual – à estrutura da Secretaria competente, conforme o direito local, nem retira do Secretário de Estado respectivo o poder normativo secundário que lhe advém do disposto no art. 87, II, da Lei Fundamental, com relação aos Ministros de Estado.

**SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL****Mandado de Segurança 21322/DF****Relator(a): Min. Paulo Brossard****Publicação: 23/04/1993      Órgão Julgador: Tribunal Pleno**

“CARGOS E EMPREGOS PÚBLICOS. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA, INDIRETA E FUNDACIONAL. ACESSIBILIDADE. CONCURSO PÚBLICO.

A acessibilidade aos cargos públicos a todos os brasileiros, nos termos da Lei e mediante concurso público é princípio constitucional explícito, desde 1934, art. 168.

Embora cronicamente sofismado, mercê de expedientes destinados a iludir a regra, não só foi reafirmado pela Constituição, como ampliado, para alcançar os empregos públicos, art. 37, I e II.

Pela vigente ordem constitucional, em regra, o acesso aos empregos públicos opera-se mediante concurso público, que pode não ser de igual conteúdo, mas há de ser público.

As autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista estão sujeitas à regra, que envolve a administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Sociedade de economia mista destinada a explorar atividade econômica está igualmente sujeita a esse princípio, que não colide com o exposto no art. 173, § 1º.

Exceções ao princípio, se existem, estão na própria constituição”.

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA****COMARCA DE BOM RETIRO****Agravo de Instrumento n. 2007.056286-2, de Bom Retiro****Relator: Des. Luiz César Medeiros**

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – NEPOTISMO – INEXISTÊNCIA DE LEI MUNICIPAL – VEDAÇÃO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Mesmo que no Município inexista lei limitando a contratação de familiares não-concursados pelo Poder Público, a manutenção desses servidores nos seus respectivos cargos em comissão, sob a prática de nepotismo, fere a Constituição Federal que é totalmente contrária ao preenchimento de cargos públicos por parentes de autoridades municipais sem a necessidade de concurso público, por violar, inclusive, princípios como da isonomia, impessoalidade, eficiência e moralidade.

*"[...] Donde o juízo de que as restrições constantes do ato normativo do CNJ são, no rigor dos termos, as mesmas restrições já impostas pela Constituição de 1988, dedutíveis dos republicanos princípios da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade. É dizer: o que já era constitucionalmente proibido permanece com essa tipificação, porém, agora, mais expletivamente positivado. Não se trata, então, de discriminar o Poder Judiciário perante os outros dois Poderes Orgânicos do Estado, sob a equivocada proposição de que o Poder Executivo e o Poder Legislativo estariam inteiramente libertos de peias jurídicas para prover seus cargos em comissão e funções de confiança, naquelas situações em que os respectivos ocupantes não hajam ingressado na atividade estatal por meio de concurso público" (STF, ADC-MC n. 12/DF, Min. Carlos Britto).*

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL**  
**comarca DE PELOTAS**

OS Nº 700205872672007/Cível  
 RELATOR Des. Osvaldo Stefanello

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALÍNEAS “C” E “D” DO ARTIGO 11 DA LEI Nº 5.231, DE 07 DE JUNHO DE 2006, DO MUNICÍPIO DE PELOTAS. CARGOS EM COMISSÃO. FALTA DE ESPECIFICAÇÃO DAS RESPECTIVAS ATRIBUIÇÕES. AFRONTA AOS ARTS. 19, “CAPUT”, INC. I, E 32, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CABÍVEL A CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO SOMENTE COM ATRIBUIÇÕES DEFINIDAS DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO. PRELIMINAR REJEITADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.**

---

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS. CARGOS EM COMISSÃO.*

*Mostram-se inconstitucionais disposições de Leis Municipais que criam e elevam o número de cargos em comissão, sem definir as respectivas atribuições e sem que constituam, apesar da denominação, cargos de direção, chefia ou assessoramento, para atividades burocráticas e de caráter permanente. Afronta ao art. 32, da Constituição Estadual. Ação julgada procedente. (ADIN Nº 70008013906, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator Des. Leo Lima, julgado em 13/09/2004).*

---

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. CARGO EM COMISSÃO. MOSTRAM-SE INCONSTITUCIONAIS DISPOSIÇÕES DE LEI MUNICIPAL QUE CRIAM CARGO EM COMISSÃO E LHE DEFINEM AS ATRIBUIÇÕES, SEM QUE CONSTITUA CARGO DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO, MAS PARA ATIVIDADE BUROCRÁTICA E DE CARÁTER PERMANENTE OU DE MERA EXECUÇÃO. AFRONTA AO ART. 32, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (ADIN Nº 70008868051, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator Des. Leo Lima, julgado em 20/11/2004).*

---

*ADIN. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO COM ATRIBUIÇÕES PRÓPRIAS DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO. OFENSA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. A criação dos cargos em comissão pressupõe o desempenho de função de direção, chefia ou assessoramento, requisito não observado pelos requeridos. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (ADIN Nº 70008077380, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relatora: Maria Berenice Dias, Julgado em 04/10/2004).*

---

*CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. CARGOS EM COMISSÃO. CRIAÇÃO. OFENSA AO ART. 32, CAPUT, DA CE/89. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. São inconstitucionais as Leis 758/96, 925/97, 928/97, 625/95, 131/90, 035/89, 020/89 e 720/95, do Município de Portão, perante o art. 32, caput, da CE/89, vez que os cargos criados não se destinam às funções de direção, chefia, ou assessoramento, razão pela qual não exigem relação de confiança entre os ocupantes dos cargos e o Chefe do Executivo. 2. AÇÃO DIRETA*

*JULGADA PROCEDENTE. (ADIN Nº 70008353542, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator Des. Araken de Assis, Julgado em 28/06/2004).*

---

## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Acórdão AC-0216-07/05-P

Plenário Sessão 27/04/2005 Aprovação 02/05/2005 Dou 09/05/2005

### 4.5 Quanto à Juíza Rosa Maria Nascimento Silva

a) foi realizada a audiência da Juíza Rosa Maria, ex-Presidente do TRT da 14ª Região, quanto à nomeação da Sra. Maria de Fátima Moraes Costa, irmã da Juíza Maria do Socorro Costa Miranda, e do Sr. Alexandre Araújo Marques, filho da Juíza Flora Maria Ribas Araújo, para os cargos em comissão de Chefes de Gabinete das respectivas magistradas (Atos GP nº 53/1995 e GP nº 196/1995);

b) referidas nomeações ocorreram em contrariedade ao disposto na Decisão nº 118/1994 - Plenário, que estendeu a todo e qualquer órgão da Justiça Trabalhista, desde 28/3/1994, a proibição de nomeação, admissão ou contratação de cônjuges ou parentes, consangüíneos ou afins, até o terceiro grau, para funções de gabinete, cargos em comissão ou funções gratificadas, contida no art. 18 da Lei nº 7.872/1989, que criou o TRT da 17ª Região.

e) além disso, o mais significativo respaldo à decisão do TCU ora em exame resulta da força que lhe é conferida pelos princípios constitucionais relativos à Administração Pública. De acordo com a Constituição Federal, art. 37, a Administração Pública deve obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. O princípio da legalidade é, normalmente, aceito sem quaisquer reservas por todas as instâncias, mas os princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade, em especial os dois primeiros, suscitam acaloradas discussões. A garantia da moralidade e da impessoalidade na Administração Pública tem assumido nas últimas décadas, sobretudo a partir da promulgação da Carta de 1988, contornos de verdadeira questão de honra nacional. Uma das mais nefastas manifestações de vilipêndio aos princípios da moralidade e da impessoalidade no Brasil tem sido, historicamente, o mal do nepotismo, que constitui um verdadeiro câncer para a sociedade brasileira. (...) O Professor Fleischer aduz que “o nepotismo reflete uma relação viciada da elite brasileira com o Estado”;

f) é contra esta relação viciada entre os que detém poder e o Estado brasileiro que se insurge esta Corte de Contas. Quando da Decisão nº 118/1994 - Plenário, o Exmo. Ministro-Relator Marcos Vilaça sustentou em seu voto que “nosso legislador parece querer afastar do serviço público o ranso do nepotismo”. Por sua vez, o Exmo. Ministro Ubiratan Aguiar, ao relatar o Acórdão 16/2002 - Plenário, referiu-se à vedação imposta pelo TCU em 1994 como “uma vedação expressa e de cunho moralizador, editada com o intuito de evitar o nepotismo e valorizar os cargos públicos, que, penso, deveria valer para toda a Administração”. O TCU agiu, portanto, em conformidade com os ditames constitucionais que regem a sua competência e em estrito acordo com os princípios constitucionais da Administração Pública;

g) nenhum magistrado ou autoridade jamais teve o direito de garantir cargos públicos a seus parentes à revelia das exigências da moralidade e da impessoalidade. A utilização desses cargos em benefício de familiares nunca precisou de lei específica para ser considerada irregular, haja vista que sempre esteve vedada pelos princípios constitucionais. Apenas faltava que algum órgão público tomasse a iniciativa de garantir a observância desses princípios. Essa iniciativa coube, em 1994, ao TCU;

## Acórdão

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.2 - rejeitar as razões de justificativas apresentadas pela Juíza Rosa Maria Nascimento Silva (CPF nº 418.816.057-87), ex-Presidente do TRT da 14ª Região, quanto à nomeação da Sra. Maria de Fátima Moraes Costa, irmã da Juíza Maria do Socorro Costa Miranda, e do Sr. Alexandre Araújo Marques, filho da Juíza Flora Maria Ribas Araújo, para os cargos em comissão de Chefe de Gabinete dessas magistradas, contrariando o disposto na Decisão nº 118/1994 - Plenário, aplicando-lhe a multa prevista no artigo 58, II, da Lei nº 8.443/1992, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), e fixando-lhe, com espeque no art. 214, III, “a”, do Regimento Interno do TCU, o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da multa ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento;

9.3 - rejeitar as razões de justificativa da Juíza Maria do Socorro Costa Miranda (CPF nº 098.223.302-78), quanto à manutenção da irmã dessa magistrada, Sra. Maria de Fátima Moraes Costa, em seu gabinete, por caracterizar omissão relevante no poder-dever de agir, além de violação ao disposto na Decisão nº 118/1994 - Plenário, aplicando-lhe a multa prevista no artigo 58, II, da Lei nº 8.443/1992, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), e fixando-lhe, com espeque no art. 214, III, “a”, do Regimento Interno do TCU, o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da multa ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento;

9.4 - rejeitar as razões de justificativa da Juíza Flora Maria Ribas Araújo (CPF nº 080.229.689-00), quanto à manutenção do filho dessa magistrada, Sr. Alexandre Araújo Marques, em seu gabinete, por caracterizar omissão relevante no poder-dever de agir, além de violação ao disposto na Decisão nº 118/1994 - Plenário, aplicando-lhe a multa prevista no artigo 58, II, da Lei nº 8.443/1992, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), e fixando-lhe, com espeque no art. 214, III, “a”, do Regimento Interno do TCU, o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da multa ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento.