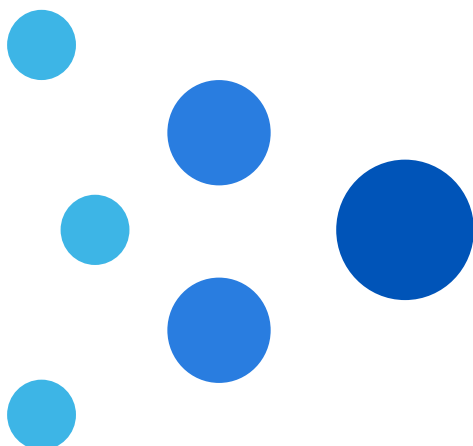


## Sumário Executivo

# Sistema de alta direção no Brasil

O que podemos aprender com as experiências do Chile e da França



## VAMOS

TRANSFORMAR LIDERANÇAS  
NO SETOR PÚBLICO E TERCEIRO SETOR

UMA PARCERIA

FUNDAÇÃO  
**Lemann** 

 **humanize**

**República.org**



Movimento  
Pessoas à Frente  
JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO

 **sbdp**  
sociedade brasileira  
de direito público

# Apresentação

O Movimento Pessoas à Frente tem a convicção de que uma boa política de lideranças e gestão de pessoas no setor público são centrais para transformar o país. Somos uma iniciativa suprapartidária que busca construir coletivamente diretrizes e evidências com objetivo de contribuir para uma gestão mais efetiva do Estado brasileiro, que entregue melhores serviços e políticas públicas para a população. Além disso, ajudamos a construir e viabilizar propostas que criem melhores condições de trabalho para gestores públicos, com foco em lideranças.

Contamos com especialistas, parlamentares, integrantes dos poderes públicos federal e estadual, sindicatos e terceiro setor com visões políticas, sociais e econômicas plurais. Acreditamos que um melhor Estado precisa de evidências de qualidade para pautar suas políticas públicas. Conhecer e compreender profundamente a realidade brasileira e internacional é fundamental para termos decisões melhores e alcançarmos políticas públicas mais eficazes.

Por isso, lançamos a coleção “Conhecimento em Movimento”, que reúne os estudos produzidos pelo Movimento Pessoas à Frente para contribuir com o debate sobre lideranças públicas, gestão de pessoas, diversidade, equidade, transparência de dados e outros temas relevantes para os temas com os quais trabalhamos.

Em 2023, lançaremos os textos completos e os respectivos sumários executivos dos seguintes estudos:

1. Sistema de alta direção no Brasil: o que podemos aprender com (as experiências) o Chile e a França
2. Panorama da legislação brasileira da promoção da diversidade no setor público
- 3: Segurança jurídica para lideranças públicas e o “apagão das canetas”
- 4: Cargos em comissão: as tendências dos julgamentos do TCU e do STF

Convidamos você à leitura, às reflexões e ao debate.

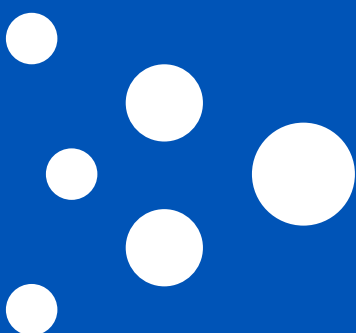
Depois da leitura, entre em contato com a gente nas nossas redes. Queremos saber sua opinião e seguir em diálogo, mantendo o conhecimento sempre em movimento.

*Secretaria Executiva*  
**Movimento Pessoas à Frente**

# Introdução

Este documento traz os principais pontos sobre os sistemas de alta direção existentes no Chile e na França, com foco em sua dimensão jurídica. O objetivo é contribuir para pensar o tema no Brasil a partir da compreensão das trajetórias legais percorridas pelos países analisados.

A gestão de lideranças é um dos temas prioritários do Movimento Pessoas à Frente. No documento “Propostas para uma política nacional de lideranças em governo: Lideranças para uma administração pública de alto impacto”, tal gestão é definida como:



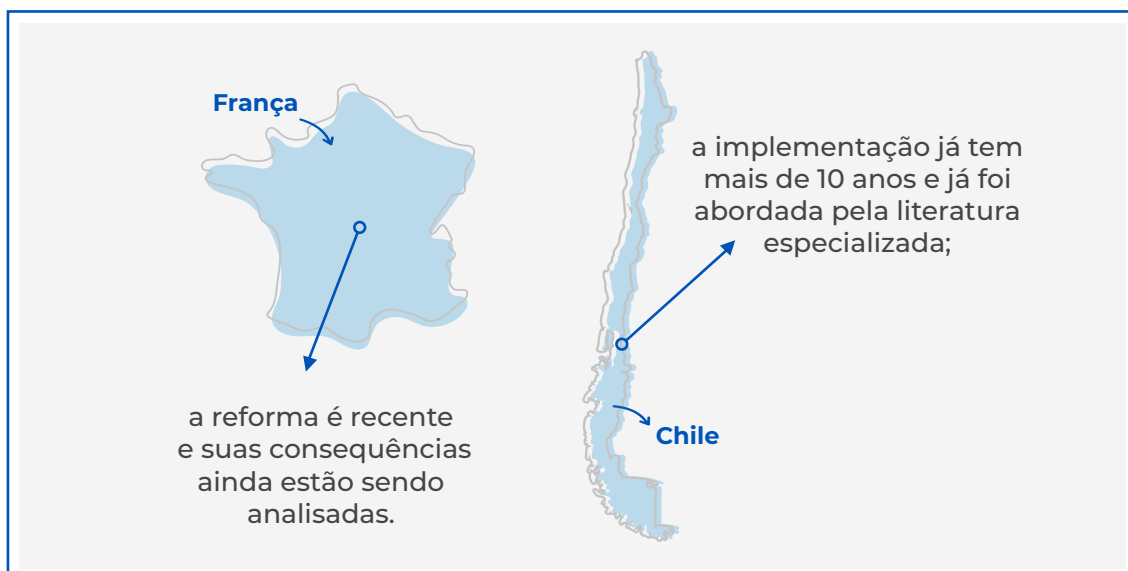
*“Em poucas palavras, gerir lideranças requer, minimamente, definir processos sobre como melhor recrutar e selecionar indivíduos para posições de liderança, bem como desenvolver, acompanhar e avaliar o seu desempenho, sem se esquecer dos processos de sucessão e preparação de futuros líderes”.*

[acesse o texto completo aqui](#)



## Por que Chile e França?

- Os sistemas jurídicos se assemelham ao brasileiro;
- As duas experiências permitem comparações com o Brasil em alguns pontos:



# O sistema de alta direção pública chileno (SADP)

## PANORAMA

antes ←

2003

→ depois

autoridades tinham discricionariedade para nomear e remover ocupantes de cargos de direção;

a Lei nº 19.882 institui uma nova política de pessoal que criou o SADP no governo central:

- Regulamentado pelo Conselho de Alta Direção Pública (CADP);
- Vinculado à Direção Nacional do Serviço Civil (DNSC);
- Destina-se à contratação de lideranças competentes na produção de políticas públicas alinhadas à agenda do governo central;
- É um sistema misto que busca conciliar idoneidade, confiança e governabilidade democrática;
- Organizam seleções de candidatos/as a cargos públicos e os/as encaminha à autoridade competente para análise e aprovação.





## O CADP é um colegiado autônomo com missão de assegurar o bom funcionamento do SADP.

- ▶ O conselho tem 5 integrantes, um deles é o diretor nacional do serviço público e as outras pessoas são indicadas pela presidência da república e aprovadas pelo Senado.
- ▶ Os membros têm mandato fixo de 6 anos.

## ABRANGÊNCIA

- **2004:** o o sistema de alta direção pública (SADP) estava restrito às autoridades responsáveis pela implementação de políticas públicas e estava presente em **52 dos 127 serviços públicos**, totalizando cerca de 700 cargos de liderança;
- **2016:** a Lei nº 20.955, universalizou o o sistema de alta direção pública (SADP) para toda a administração pública central, com pequenas exceções;
- **2017:** o Sistema abrangia 131 serviços com 1.122 cargos distribuídos:
  - **1º escalão: 125 cargos**
  - **2º escalão: 997 cargos**

Os cargos de 1º escalão são, em geral, chefias de serviço, e os de 2º escalão, subdiretorias de serviço, diretorias regionais e chefias de unidades organizativas diretamente subordinadas à chefia superior.



# ESTRUTURA NORMATIVA

1. **Constituição:** determina que uma lei orgânica organize a administração pública e institua mecanismos para acesso às carreiras públicas com igualdade de oportunidade e aperfeiçoamento para seus integrantes. Dá discricionariedade à presidência da república para montar equipe de funcionários de confiança.
2. **Lei Orgânica da Administração Pública: (nº 18.575/1986):** conceitua o cargo de liderança: “os serviços públicos estão a cargo de um chefe superior denominado Diretor, que será o funcionário de mais alta hierarquia dentro do respectivo órgão.”
3. **Lei de pessoal do setor público:** estabelece como atribuição da DNSC a “coordenação, supervisão e aperfeiçoamento das funções de pessoal nos serviços da administração civil do estado”.
4. **Lei nº 19.882:** institui o SADP no governo central.
5. **Lei nº 20.955,** universalizou o SADP para toda a administração pública central.





# A reforma do sistema de alta direção francês



## PANORAMA

Em 2021, um decreto presidencial mudou o regime de pessoal do setor público com o objetivo de tornar a alta direção pública mais forte, aberta e atrativa. O decreto prevê regulamentações específicas para definir diretrizes e ferramentas para o funcionamento do SADP.

O decreto aborda os seguintes aspectos:

- definição da alta direção pública: esse ponto é inovador na legislação nacional.
- formulação de estratégia interministerial para gestão da alta direção.
- acesso aos cargos da alta direção.
- fim do ingresso automático nos grandes órgãos de estado: essa regra altera a dinâmica existente, baseada na classificação tradicional em curso de formação e provas.

A partir das novas regras, egressos da escola de governo (INSP) passam a integrar um corpo único, denominado “administradores públicos” e passam a atender às demandas expressas no plano diretivo para a gestão pública, único para todo o governo.



# ESTRUTURA NORMATIVA

1. **Decreto presidencial:** define como alta liderança os “cargos superiores cuja nomeação fica a cargo da decisão do governo”, bem como os “administradores de estabelecimentos públicos do Estado que exerçam a mais alta função executiva mencionada nos estatutos do estabelecimento”.
2. Cabe ao primeiro-ministro dirigir a política de altas lideranças em âmbito nacional.
3. Estabelece o acompanhamento da evolução dos agentes públicos, com isso, as avaliações da qualidade do trabalho e realizações de um funcionário podem ser usadas como base para analisar a capacidade de assumir responsabilidades de nível superior.
4. **O regulamento ministerial:** complementa o decreto presidencial com normas programáticas e objetivas e com as chamadas “Linhas diretrizes da gestão interministerial”, com os comandos gerais da política de alta direção pública. Define regras para a ocupação de cargos, para a mobilidade nas carreiras públicas, seleção de pessoal, acompanhamento do profissional público, avaliação de desempenho e de competências, remuneração dos cargos, entre outros aspectos.

No caso francês, as normas presidenciais e ministeriais conferem amplo espaço para a modelagem do processo pelos entes da administração na seleção de suas lideranças, de acordo com suas necessidades.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, atualmente, não existe uma política de âmbito nacional de lideranças em governo. Para além de possíveis resistências políticas, temos, aqui, o desafio do modelo federativo: implementarmos uma orientação nacional para a gestão de lideranças, sem invadir o âmbito de autonomia de cada ente subnacional.

A Constituição Federal prevê 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*”.

Esse comando constitucional é o principal disciplinador dos cargos de liderança, em âmbito nacional, no Brasil. Ou seja, em termos nacionais, o comando vigente é de livre provimento dos cargos de liderança pelo chefe do Poder Executivo.

Não obstante, temos algumas experiências de regramento quanto à ocupação dos cargos de liderança. É o caso, por exemplo, da Lei n. 14.204 de 2021, que “simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional”. O diploma é regulamentado pelo Decreto n. 10.829 de 2021, que disciplina com maior detalhe a gestão dos cargos de liderança.

Dentre as regras previstas para os cargos de liderança, o decreto estabelece alguns requisitos mínimos para a nomeação (por exemplo, relativos à experiência prévia pelo ocupante do cargo). Mas o decreto parece não trazer direcionamentos mais gerais que constituam, de fato, uma política de lideranças.

# Contribuições da experiência estrangeira para o Brasil

Como a análise da experiência estrangeira pode contribuir para a implementação de uma política de lideranças em governo no Brasil?

## 1. O âmbito normativo das reformas

As experiências chilena e francesa trazem evidências de que reformas na alta direção não requerem, necessariamente, mudanças na Constituição.

No Chile, o Legislativo editou uma lei que introduziu o sistema de alta direção.

Na França, a mudança foi feita por meio de regulamento editado pelo presidente.

É possível implementar a política por meio de lei (nacional, ou subnacional) que introduza a moldura geral do sistema de alta liderança – deixando que o ajuste fino seja realizado por regulamento.

## 2. Espaço para ajustes posteriores

Na França, uma norma traz apenas os aspectos gerais, remetendo às lideranças federais competência para elaborar diretrizes nacionais para a gestão de lideranças. A administração tem liberdade para desenhar os processos de seleção de lideranças conforme suas necessidades.

No Chile, a lei atribui ao órgão especializado competências para editar regulamentos que complementem as regras legais. A autoridade responsável tem flexibilidade para ajustar o sistema de altas lideranças, introduzindo aprimoramentos necessários.

No Brasil, essa parece ser estratégia recomendável a elaboração de lei com a estrutura federal de um programa de altas lideranças, mas que deixe espaço para ajustes posteriores.

## 3. A estratégia de reforma incremental

A vantagem da estratégia gradual é viabilizar inovações sem colocar a perder o funcionamento atual de determinado sistema. Além disso, pode ser estratégia política relevante para permitir que mudanças sejam feitas. É uma escolha que também pode guiar a implementação da política no Brasil.





## Ficha Técnica

### Elaboração do estudo

Núcleo de Inovação da Função Pública - sbdp

### Coordenação executiva

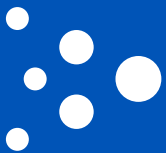
Conrado Tristão

### Equipe

Ana Luiza Calil, Anna Carolina Migueis, Camila Castro Neves  
e Ricardo Alberto Kanayama

### Elaboração do sumário executivo

Tatiana Lemos Sandim | Movimento Pessoas à Frente



**Movimento**  
**Pessoas à Frente**

JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO