

CARGOS COMISSIONADOS DE LIVRE NOMEAÇÃO:

um caminho para a corrupção?

***MIRELA DIAS AVELINO**

Bacharela em Direito pela Fadipa

**** JÔ DE CARVALHO**

Doutora em Ciências Técnicas (Administração, Recursos humanos e gestão) pela Universidad de Matanzas, Cuba, Mestre em Letras pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Especialista em Psicopedagogia pelo Centro Universitário do Leste e graduada em Pedagogia pelo Centro Universitário do Leste de Minas Gerais, bacharela em DIREITO pela Faculdade de Direito de Ipatinga. Atualmente é professora titular de Metodologia Científica da Faculdade de Direito de Ipatinga e coordenadora de mestrados e doutorados internacionais da Empresa Veritas.

RESUMO

Esta pesquisa teve por objetivo analisar as especificidades do provimento de agentes por livre nomeação e exoneração, sua utilização na política atual e em que medida os cargos comissionados poderiam ser utilizados como ferramenta para a corrupção na esfera pública. Nela foram abordadas áreas do Direito Público, especialmente do Direito Administrativo e Direito Constitucional, e conceitos como o de cargos públicos e suas espécies, limites previstos para a nomeação de cargos comissionados, assim como das irregularidades existentes nestas nomeações e sua ligação com a corrupção. Também mostrou o controle jurisdicional exercido contra as nomeações indevidas. A pesquisa foi realizada com abordagem qualitativa, baseando-se na análise de pesquisas anteriormente realizadas. Quanto à metodologia se optou pelo método hipotético-dedutivo, buscando uma hipótese inicial, comprovando ou não sua validade. Enquanto procedimento, este trabalho realizou por meio de observação indireta, utilizando de fontes secundárias de pesquisa, considerando obras relevantes existentes sobre o tema. Quanto à técnica, foi utilizada a pesquisa bibliográfica, utilizando-se de estudos publicados em livros, artigos, dissertações e teses. No decorrer do trabalho concluiu-se que o provimento de cargos em comissão apresenta deficiências que podem ser manipuladas em favor de autoridades descompromissadas com o bem-estar social.

PALAVRAS-CHAVE: Cargos Comissionados. Agentes Públicos. Discricionariedade. Corrupção. Administração Pública.

1 INTRODUÇÃO

A corrupção tem a capacidade de gerar grandes danos à economia, à política, ao desenvolvimento social e humano de um país, sendo ainda mais problemática quando conta com o envolvimento de agentes públicos, causando não somente a perda de credibilidade da administração pública como também o enfraquecimento das instituições.

A pertinência do tema que será tratado pode ser comprovada também pela quantidade de julgados em todo o país que tentam sanar ilicitudes realizadas pelos administradores públicos na contratação de agentes comissionados, chegando

inclusive à edição de Súmula Vinculante pelo Supremo Tribunal Federal (STF) coibindo a prática do nepotismo.

Desta maneira, por meio deste estudo se discutirá mecanismos que atingem toda a vida em sociedade, haja vista seus impactos na administração pública em seus diferentes níveis e por consequência na vida da população que necessita de agentes públicos comprometidos com o bem-estar social e não em interesses particulares.

Esta pesquisa tem por objetivo analisar as especificidades do provimento de agentes por livre nomeação e exoneração, sua utilização na política atual e em que medida os cargos comissionados poderiam ser utilizados como ferramenta para a corrupção na esfera pública.

Por meios deste estudo se tentará demonstrar que a forma atual de provimento de cargos comissionados possui brechas que permitem a inserção de agentes movidos por interesses pessoais na administração pública, sendo preciso reavaliar a legislação, para que ao menos se estipule percentual máximo de cargos desta natureza em cada órgão público, bem como a restrição de seu acesso àqueles com comprovado conhecimento técnico atinente ao cargo.

No que concerne à abordagem, a pesquisa poderá ser classificada como qualitativa, baseando-se na análise de pesquisas anteriormente realizadas. Quanto à metodologia far-se-á a opção pelo método hipotético-dedutivo, pois se pretende investigar uma hipótese inicial, comprovando ou não sua validade. Enquanto procedimento, este trabalho realizar-se-á por meio de observação indireta, pois se valerá de fontes secundárias de pesquisa, considerando obras relevantes existentes sobre o tema. Quanto à técnica, optar-se-á pela pesquisa bibliográfica, utilizando-se de estudos publicados em livros, artigos, dissertações e teses.

A pesquisa se inicia buscando a origem do provimento de cargos públicos pela livre nomeação, sendo que tal abordagem será exposta no primeiro capítulo do trabalho, mostrando sua evolução no decorrer da história brasileira, desde o período colonial até a república.

O segundo capítulo apresentará as normas que regem o tema, desde as normas e princípios constitucionais às leis estaduais e regulamentos de órgãos públicos. Também é estudada a discricionariedade da autoridade nomeante de cargos comissionados e sobre os princípios aos quais ela deve se subsidiar, além disso, aborda a funcionalidade do cargo em comissão na esfera pública.

O terceiro capítulo demonstrará os limites que devem ser observados na definição de cargos em comissão, da necessidade de cobrança da qualificação técnica como critério de admissão destes cargos, das irregularidades reiteradamente detectadas neste tipo de provimento, sua correlação com o clientelismo e corrupção, além de exemplos de controles judiciais sobre os excessos cometidos pelas autoridades nomeantes.

Ao final, na conclusão será exposto o que se verificou a partir da análise das fontes bibliográficas levantadas com a elaboração de uma resposta ao problema suscitado durante a pesquisa.

2 ORIGEM DOS CARGOS COMISSIONADOS

A origem da nomeação de cargos comissionados no Brasil vem do período colonial, sendo utilizado nas Capitânicas Hereditárias, onde os portugueses proprietários de terras, os donatários, tinham poderes conferidos pela Coroa Portuguesa para nomear pessoas de seu interesse a fim de exercer funções públicas no Brasil (FERREIRA, 2014).

A partir do fracasso das Capitânicas Hereditárias, em razão da dificuldade em trazer donatários para estabelecerem moradia no Brasil, surgiu o Governo-Geral, que tinha por objetivo centralizar o poder que antes era exercido de forma absoluta por cada um dos donatários portugueses, haja vista que uma capitania não possuía ligação com outras. Da mesma forma que o sistema anterior, os titulares do poder nomeavam, ao seu livre arbítrio, indivíduos que deveriam exercer funções públicas.

A administração política desse tempo era consequência economia organizada pelo Estado Português. Conforme Faoro (2001), nessa época, os cargos públicos eram em muita quantidade, não havendo método na determinação de quem seria nomeado, restando assim os fatores de ordem pessoal, o que poderia ser a raiz do chamado patrimonialismo:

O patrimônio do soberano se converte, gradativamente, no Estado, gerido por um estamento, cada vez mais burocrático. No agente público – o agente com investidura e regimento e o agente por delegação – pulsa a centralização, só ela capaz de mobilizar recursos e executar a política comercial. O funcionário é o outro do rei, um outro eu muitas vezes extraviado da fonte de seu poder (2001, p. 199).

Desta maneira se conclui, que o servidor público, como integrante da administração, também era considerado continuidade do soberano, já que os

recursos públicos integravam as posses do monarca e ele os dispunha conforme sua vontade, sendo do mesmo modo com os funcionários. “O funcionário será apenas a sombra real” (FAORO, 2001).

Neste tempo já havia a divisão dos cargos públicos em funcionário público vindo da corte e o nomeado por delegação, por livre provimento e nomeação do rei. Ainda, o mecanismo de troca de favores persistiria no modo de funcionamento da administração pública no Brasil, em consonância com Faoro que diz: “A objetividade, a impessoalidade das relações entre súdito e autoridade, com os vínculos racionais de competências limitadas e controles hierárquicos, será obra do futuro”.

Havia dificuldade de reajuste na remuneração percebida pelos funcionários, fomentando a corrupção, como o desvio dos tributos pagos pelos brasileiros, que ora iam para a Corte Portuguesa, ora simplesmente desaparecia (FAORO 2001).

A corrupção por sua vez era fomentada pela ausência de compromisso com a administração pública, pois se buscava apenas por privilégios sociais e prestígio, não sendo um objetivo melhorar os serviços públicos. Um dos pressupostos para possuir um cargo público era a nobreza (FAORO 2001).

Tais nomeações cresceram com a vinda e instalação da Coroa Portuguesa no Brasil em 1808, já que este evento demandou a criação de várias repartições, grande parte sem função específica, com o único objetivo de acolher os nobres recém-chegados, conforme Faoro (2001):

Tudo fluía ao aparelho de sucção da corte – o cancro roedor da vitalidade econômica do país [...] ela acudia aos seus dependentes imediatos não só com mesadas e cargos rendosos, mas até com rações diárias de víveres, as quais não eram desdenhadas mesmo por pessoas bastante ricas.

Com o advento da Declaração da Independência (1822) houve a ampliação da estrutura administrativa, visto que, a partir daquele momento, o Brasil se autogovernaria.

A Constituição de 1824 dispunha o preenchimento de cargos públicos por qualquer cidadão, porém não estipulava regras para seleção e provimento, certamente por influência do Poder Moderador existente na época, que garantia grande autonomia de ação ao imperador, não sendo diferente para o provimento de cargos públicos.

Já a Constituição Republicana de 1891 apresentou algumas mudanças no trato com os cargos públicos, dispondo a competência privativa do Congresso Nacional para criar e extinguir cargos, estabelecer atribuições e vencimentos.

Também houve a vedação de acúmulo de dois ou mais cargos remunerados, permanecendo a previsão da livre nomeação para cargos públicos, porém com duas diferenças: eles deveriam estar previstos em lei e cada Poder nomearia os seus próprios funcionários.

Neste período destaca-se o fenômeno do Coronelismo, em que os coronéis, líderes locais, sem ligação direta com o Estado, usavam de seu poder para eleger os representantes de seu interesse, por meio de diferentes artifícios, marcando a Administração Pública da época com fraudes.

Somente na Constituição de 1934, no governo de Getúlio Vargas, que a exigência de concurso público e as garantias do cargo foram previstas pela primeira vez:

Art. 156 – O Poder Legislativo organizará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo aos seguintes preceitos desde já em vigor:

[...]

b) A primeira investidura nos cargos de carreira far-se-á mediante concurso de provas e títulos;

Também se previa que a exigência de concurso era cabível apenas para cargos organizados em carreira e casos específicos, todavia para aqueles o concurso era exigido apenas para a entrada na administração pública, sendo que os cargos restantes seriam atingidos por promoção.

Na Constituição de 1937 percebe-se a tentativa de estimular os servidores e por consequência melhorar os serviços públicos prestados por meio do sistema da promoção na mesma carreira.

Seguindo, tem-se a Constituição de 1946, que ainda na Era Vargas permaneceu com as mesmas regras das Constituições anteriores, o que seria alterado em seguir com o início do Regime Militar.

A partir da Constituição de 1967, o concurso público foi adotado como forma de ingresso para todos os cargos públicos, com exceção dos cargos em comissão, que permaneceram de livre nomeação e exoneração.

Art. 95 - Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, preenchidos os requisitos que a lei estabelecer.

§ 1º - A nomeação para cargo público exige aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos.

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

Todavia, após dois anos, a Emenda Constitucional nº 1/69, retornou à disposição anterior, fazendo com que mais uma vez o concurso público fosse

exigido somente para o primeiro cargo, não sendo necessário para o provimento derivado. Tal medida se deu pelo fato de que a organização de certas carreiras se viu dificultada pela necessidade do concurso público.

Com o fim do Regime Militar, a Constituição Cidadã de 1988 estabeleceu o concurso público como forma obrigatória de investidura a cargos públicos, sendo a nomeação para cargo em lei de livre nomeação uma exceção à regra. Conforme Abreu (2014):

A Constituição de 1988 teve como principal objetivo consertar os exageros cometidos durante o regime militar. Um deles foi a brecha no texto constitucional que dava margem para se criar cargo público por lei para cuja investidura não fosse necessário o concurso público. Assim, de acordo com a legislação atual, o concurso público é obrigatório para investidura em todos os cargos e empregos públicos. A única exceção é para cargos em comissão.

3 LEGISLAÇÃO E DOUTRINA ACERCA DO TEMA

De acordo com a doutrina brasileira todo aquele que exerce função pública, quer seja temporária, quer sem remuneração é considerado agente público, sendo esta a expressão mais abrangente, compreendendo os agentes políticos, servidores estatais e agentes honoríficos.

Os agentes políticos podem ser classificados como aqueles estruturais à organização política, como o Presidente da República, Governadores, Ministros de Estado, Prefeitos, Secretários, Senadores, Deputados e Vereadores.

Já os servidores estatais são todos os que atuam no Estado, estando nesta classificação tanto os servidores públicos quanto os servidores de entes governamentais de direito privado. Os primeiros atuam nas pessoas jurídicas de direito público, na administração direta ou indireta.

O provimento em comissão se realiza mediante nomeação para o cargo público, sem a exigência de concurso e em caráter transitório. Sendo limitado àqueles cargos que a lei dispõe como de provimento em comissão (DI PIETRO, 2014).

Este tipo de provimento também pode ser conceituado como aquele em que qualquer pessoa, independente de ser ou não servidor público efetivo, poderá ser admitida como um agente comissionado, sendo a contratação e exoneração deste realizada por ato discricionário de autoridade competente. (ALEXANDRINO E PAULO, 2016).

A competência para nomear e prover os cargos em comissão é disposta pela legislação, seja pela Constituição ou norma infraconstitucional. O que normalmente ocorre é a livre nomeação dos servidores por cada poder, para formação de seu quadro de pessoal.

Os cargos em comissão têm seus agentes definidos de acordo com a afinidade e confiança existente entre estes e a autoridade responsável pela nomeação, sendo que pela sua natureza não é possível adquirir estabilidade. Além da inexigibilidade de concurso para o provimento, não há formalidade necessária para a exoneração, que fica a critério da autoridade nomeante (CARVALHO FILHO, 2017).

Estão previstas na Constituição as regras pertinentes à criação do cargo comissionado, no art. 37, *caput*, e incisos II e V, merecendo destaque as atinentes aos princípios constitucionais da proporcionalidade, da moralidade e eficiência:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

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

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

Observa-se no texto constitucional certa limitação ao provimento dos cargos comissionados, já que estes podem destinar-se apenas às funções de chefia, direção e assessoramento, todas de caráter específico dentro das funções administrativas. Logo, não é lícita a criação de cargos de confiança sobre atividades meramente administrativas, em que é desnecessária a relação de confiança entre autoridade nomeante e servidor nomeado.

Além disso, o artigo 37, inciso V da Constituição, caracteriza-se por ser de eficácia contida, com aplicação direta, imediata, mas não integral, já que prevê a criação de lei que estipule os percentuais mínimos de preenchimento dos cargos comissionados por titulares de cargos efetivos.

Todavia, tal lei ainda não foi sancionada, sendo que para suprir a ausência de Lei Ordinária que defina regra geral para a questão, houve a iniciativa de diferentes órgãos para delimitar o número de cargos comissionados ocupados por servidores de carreira em seu quadro funcional.

Na esfera federal, por exemplo, há seis níveis de cargos comissionados, partindo do DAS 1 até o DAS 6, sendo que o Decreto 9.021/2017, que alterou o Decreto 5497/2005, estipula a porcentagem ocupada por servidores de carreira para cada nível:

Art. 1º Serão ocupados exclusivamente por servidores de carreira os seguintes cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS da administração pública federal direta, autárquica e fundacional:

I - cinquenta por cento do total de cargos em comissão DAS, níveis 1, 2, 3 e 4; e

II - sessenta por cento do total de cargos em comissão DAS, níveis 5 e 6.

Contudo, é preciso reforçar que de acordo com a disposição constitucional esta matéria deveria ser disposta em lei e não decreto.

O Ministério Público da União (MPU) na Lei 13316/2016 que dispõe sobre as carreiras de servidores do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; estabelece no art. 4º que, em cada ramo do MPU, no mínimo 50% dos cargos em comissão devem ser destinados aos integrantes de carreira do órgão:

Art. 4º Integram o quadro de pessoal do Ministério Público da União as funções de confiança FC-1 a FC-3, os cargos em comissão CC-1 a CC-7 e os cargos de natureza especial, para o exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos termos dos Anexos IV, V e VI.

§ 1º Cada ramo do Ministério Público da União destinará, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos cargos em comissão aos integrantes das carreiras do Ministério Público da União, observados os requisitos de qualificação e de experiência previstos em regulamento.

§ 2º Será publicado semestralmente no Diário Oficial da União quadro-resumo contendo informações sobre a ocupação das funções de confiança e dos cargos em comissão.

Já o Poder Judiciário da União também definiu na Lei 11416/2006 que no mínimo metade dos cargos em comissão disponíveis a cada órgão será ocupado por servidores efetivos:

Art. 5º Integram os Quadros de Pessoal dos órgãos do Poder Judiciário da União as Funções Comissionadas, escalonadas de FC-1 a FC-6, e os Cargos em Comissão, escalonados de CJ-1 a CJ-4, para o exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento.

[...]

§ 7º Pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos cargos em comissão, a que se refere o **caput** deste artigo, no âmbito de cada órgão do Poder Judiciário,

serão destinados a servidores efetivos integrantes de seu quadro de pessoal, na forma prevista em regulamento.

Seguindo na mesma direção, o Conselho Nacional de Justiça, por meio da resolução CNJ 88/2009, estipulou que 50% de suas vagas para cargos em comissão seriam ocupadas por servidores efetivos. Todavia, Bicalho (2010) aponta que este número ainda é insatisfatório, indicando que uma faixa entre 25 e 30% seria a ideal para o recrutamento entre não servidores.

Outra previsão importante no que se refere à nomeação de comissionados é a de que para qualquer autoridade nomeante há a proibição de se nomear pessoas da constituição familiar, o conhecido nepotismo, já que se entende que não é possível manter a imparcialidade com os sentimentos familiares envolvidos. (PINTO 2009).

Tal proibição se baseia na Súmula Vinculante nº 13, editado pelo Supremo Tribunal Federal, que dispôs a proibição da nomeação entre cônjuge e parentes até terceiro grau na administração pública:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Todavia, há doutrinadores que acreditam que a disposição da súmula é ineficiente, haja vista que outros pontos deveriam ser analisados e não apenas a situação familiar, como apontam tanto Diniz (2011), quanto Amorim (2013).

3.1 Da discricionariedade da autoridade nomeante

Conforme Assis (2014) a discricionariedade pode ser conceituada da seguinte forma:

Por atos discricionários ou atos praticados no exercício de competência discricionária, entendem-se aqueles que não possuem definição quanto ao comportamento a ser adotado, deixando ao administrador público certa margem de liberdade para decidir. A subjetividade no caso é o que se chama de juízo sobre a oportunidade e a conveniência da administração pública na prática do ato. Tais atributos são também denominados de mérito administrativo.

Conclui-se que a nomeação de cargos em comissão trata-se de ato discricionário, garantindo à autoridade competente liberdade de escolha, seguindo os critérios da conveniência e oportunidade da prática do ato.

Contudo, a discricionariedade tem caráter relativo, pois deverá sempre estar conforme os princípios constitucionais referentes à administração pública, conforme Di Pietro (2014):

Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa. (DI PIETRO, 2014, p. 79).

No mesmo sentido Assis (2014) reforça:

(...) verifica-se que a discricionariedade conferida àquele que se encontra à frente da administração pública não ocorre, portanto, de forma absoluta. Há sempre de se respeitarem as normas constitucionais. Desta sorte, distanciando-se o administrador dos mandamentos principiológicos, surge a necessidade de se autorizar uma forma de controle para que o interesse público seja resgatado e a moralidade administrativa preservada.

De acordo com o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, deve-se priorizar o interesse coletivo em detrimento do individual, preceito este que direciona os atos administrativos, inclusive os de natureza discricionária.

Sendo assim, não apenas a observância da lei é suficiente para a satisfação do interesse público pelo ato administrativo, pois também é necessário que sejam respeitados os princípios constitucionais, conforme conclui Assis (2014):

Por essa razão é que também para os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração impõe-se observar os ditames constitucionais e, respeitados esses, aí sim o administrador poderá valer-se da discricionariedade que lhe permite a livre escolha.

3.2 Da funcionalidade do cargo comissionado

Favorável a esta forma de provimento de cargo, Neta (2012) aponta que:

O entendimento doutrinário é uníssono quanto à legitimidade da competência dos Chefes do Poder Público concernente à criação, estruturação e composição dos cargos comissionados, com a finalidade de melhor gerenciar o serviço público. É inconcuso que deverão ser respeitadas as normas constitucionais, a dotação orçamentária e as particularidades locais.

Por adotar o Brasil a democracia plena sendo as eleições a maior evidência, é natural em face à alternância de representantes do povo no poder, que para ocupar determinados cargos o Gestor Público tivesse que nomear um profissional que além de sua formação lhe dispensasse deferência. “Singular ou no mínimo simplório acreditar que somente por ter sido aprovado em concurso público, qualquer cidadão poderia ter o comprometimento necessário para assessorar ou chefiar com total imparcialidade independente da sucessão de mandatários.”

No mesmo sentido, Ferreira (2014) justifica a necessidade da discricionariedade de escolha para os governantes:

Tais cargos existem sob o argumento de que existe uma premente necessidade de haver pessoas conhecidas e de confiança para exercerem exclusivamente os cargos de direção, chefia e assessoramento, mantendo a Administração Pública longe do corporativismo dos funcionários públicos, os quais poderão utilizar tais cargos para satisfazer exclusivamente interesses pessoais.

Também, Borges (2012) argumenta sobre a influência dos funcionários de confiança na eficiência da gestão governamental:

[...] atribuições se ligam à condução de atividades com capacidade decisória, devendo ficar demonstrado, para que se comprove sua necessidade, que, sem as referidas funções de confiança, a autoridade superior não teria condições de atuar com a eficiência desejada.

Em suma, os apoiadores deste modelo de admissão se sustentam nas hipóteses de que o grupo escolhido pelo governante estaria em tese mais comprometido com o sucesso deste e conseqüentemente com a eficiência da máquina pública.

4 ANÁLISE DE DADOS

4.1 Da direção, chefia e assessoramento

De acordo com Neto (2014), tem sido feita a distribuição destes cargos para atribuições inespecíficas, sem a observação dos critérios do inciso V, do artigo 37 da Constituição Federal, que dispõe que “as funções de confiança e os cargos em comissão destinam-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento”.

Sobre a previsão de funções de chefia, direção e assessoramento, criadas pela Emenda Constitucional nº 19/1998, merece destaque o parecer dos autores Alexandrino e Paulo (2016):

Pensamos que, se a EC 19/1998 houvesse limitado os cargos em comissão exclusivamente às atribuições de direção e chefia, teria realmente contribuído para resolver o sério problema das miríades de apaniguados que abarrotam as repartições públicas brasileiras (...). Verificou-se, entretanto, uma verdadeira brecha, representada pelas tais atribuições de “assessoramento” (os famigerados cargos de “aspone”), acessíveis inclusive a pessoas não ocupantes de cargos efetivos. São esses cargos comissionados de “assessoramento”, criados às centenas – quando não aos milhares- em todos os níveis da Federação, providos por servidores não titulares de cargos efetivos, que possibilitam as situações mais escandalosas, nas quais alguém que nunca fez um concurso público (ou nunca foi aprovado em algum) é nomeado em um risível critério de “confiança”, para nada ou quase nada fazer e ser pago regamente.

Ainda sobre a observância do limite de criação dos cargos em comissão Silveira (2014), pontua:

A primeira vinculação à investidura em cargos em comissão é imposta pelo próprio ordenamento constitucional: trata-se de funções públicas cujos encargos devem corresponder estritamente à direção, à chefia e ao assessoramento (art. 37, inciso V).

A segunda vinculação do provimento de cargos em comissão corresponde à necessidade de que esses cargos restrinjam-se a atividades políticas, como, por exemplo, de Ministros de Estado, de Secretários de Estados e de Secretários Municipais, e a encargos de direção, chefia e assessoramento relacionados diretamente às atribuições dessas autoridades.

Atividades técnicas, ou seja, que requerem neutralidade e impessoalidade do indivíduo, devem ser exercidas por servidores públicos estatutários ou trabalhistas, cuja investidura invariavelmente é precedida de concurso público de provas ou de provas e títulos. Justifica-se: para o exercício de atividades técnicas, é completamente desnecessária a confiança pessoal ou política, considerando que existe instrumento constitucionalmente previsto para apuração do mérito do indivíduo de forma objetiva: o concurso público de provas ou de provas e títulos. Tem-se a previsão de cargos em comissão para o desempenho de atividades técnicas como inconstitucional, face aos princípios estatuídos pela Constituição de 1988 (impessoalidade, igualdade, moralidade e transparência), como um conjunto de normas, integrado por um sistema.

O Supremo Tribunal Federal inclusive já declarou normas estaduais como inconstitucionais por nomearem comissionados para funções que não demandavam a liderança de seus agentes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE CRIA CARGOS EM COMISSÃO. VIOLAÇÃO AO ART. 37, INCISOS II E V, DA CONSTITUIÇÃO. 2. Os cargos em comissão criados pela Lei nº 1.939/1998, do Estado de Mato Grosso do Sul, possuem atribuições meramente técnicas e que, portanto, não possuem o caráter de assessoramento, chefia ou direção exigido para tais cargos, nos termos do art. 37, V, da Constituição Federal. 3. Ação julgada procedente. (ADI 3706, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 15/08/2007, DJe-117 DIVULG 04-10-2007 PUBLIC 05-10-2007 DJ 05- 10-2007 PP-00020 EMENT VOL-02292-01 PP-00110 LEXSTF v. 29, n. 346, 2007, p. 149-159)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 37, II E V. CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO. LEI 15.224/2005 DO ESTADO DE GOIÁS. INCONSTITUCIONALIDADE. É inconstitucional a criação de cargos em

comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico, tais como os cargos de Perito Médico-Psiquiátrico, Perito Médico-Clínico, Auditor de Controle Interno, Produtor Jornalístico, Repórter Fotográfico, Perito Psicológico, Enfermeiro e Motorista de Representação. Ofensa ao artigo 37, II e V da Constituição federal. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos XI, XII, XIII, XVIII, XIX, XX, XXIV e XXV do art. 16-A da lei 15.224/2005 do Estado de Goiás, bem como do Anexo I da mesma lei, na parte em que cria os cargos em comissão mencionados. (ADI 3602, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2011, DJe-108 DIVULG 06-06-2011 PUBLIC 07-06- 2011 EMENT VOL-02538-01 PP-00027 RTJ VOL-00222-01 PP-00083 RIP v. 13, n. 68, 2011, p. 425-427)

Já Santana (2012) assegura que o emprego de agente público em atribuição diferente da especificada em lei caracterizaria a improbidade administrativa. Disserta que qual seja o movimento feito em desacordo ao regramento legal, que impossibilite a entrada democrática ao cargo público, seria objeto de anulação e também responsabilização da autoridade nomeante.

Além disso, o autor pontua que é possível a nomeação de um comissionado para cargos dentro da permissão legal, qual seja, chefia, direção e assessoramento, mas que na realidade exerça outra função, que não esteja dentro destas três permitidas pela Constituição.

Também é possível que aconteça o contrário, com cargos comissionados fora da previsão constitucional, com atribuições diferentes de chefia, direção e assessoramento, mas que o agente na prática as exerça, sendo que Santana (2012) explica que neste caso é possível a alteração da lei, sem que haja a configuração de improbidade administrativa.

A autoridade nomeante responsável pelo ato ilegal e inconstitucional pode ser condenada a restituir as despesas com contratação destes servidores, tal qual o STJ assevera:

Em tese, é possível a condenação do administrador improbo a restituir as despesas com contratação de servidores que, embora tenham trabalhado, o fizeram por força de ato ilegal e inconstitucional. Com efeito, a contratação de pessoas que não apresentam qualificação compatível com o cargo que ocupam ou que deixam de prestar adequadamente o serviço (o que é comum em casos de nepotismo e clientelismo p. ex.) causa dano, direto ou indireto, ao Erário.

Atualmente, a corrupção vem sendo ligada aos atos desviantes dos agentes públicos frente a suas próprias organizações públicas, materializados na conduta abusiva no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, com o objetivo de obter ganhos privados, o que acaba, obviamente, por lesar o patrimônio público.

(STJ - REsp: 1090707 SP 2008/0203430-0, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 25/08/2009, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: --> DJe 31/08/2009)

Na mesma linha de raciocínio se insere o Prejulgado nº 1579, de 2009, do Tribunal de Contas de Santa Catarina, processo CON 08/00526490 que enfatiza a destinação dos cargos comissionados às funções de direção, chefia e assessoramento:

1. O arcabouço normativo pátrio, com apoio doutrinário e jurisprudencial, atribui a execução das funções típicas e permanentes da Administração Pública a servidores de seu quadro de pessoal, ocupantes de cargos efetivos – admitidos mediante concurso público, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal – ou por ocupantes de cargos comissionados, de livre nomeação e exoneração. Contudo, deve-se atentar para o cumprimento do preceito constitucional inscrito no art. 37, inciso V, da Constituição Federal, segundo o qual os cargos em comissão são destinados exclusivamente ao desempenho de funções de direção, chefia e assessoramento, devendo ser criados e extintos por lei local, na quantidade necessária ao cumprimento das funções institucionais do Órgão, limitados ao mínimo possível, evitando-se a criação desmesurada e sem critérios técnicos, obedecendo-se também aos limites de gastos com pessoal previstos pela Lei Complementar nº 101/00. (Prejulgado nº 1579 reformado pelo Tribunal Pleno em sessão de 24.08.2009, mediante a Decisão nº 3000/09 exarada no Processo CON-08/00526490).

Além disso, o mesmo Tribunal de Contas destacou a necessidade de estabelecimento por meio de resolução das especificações e atribuições atinentes aos cargos tanto de provimento efetivo quanto o comissionado, conforme o Prejulgado nº 1939/2008, processo 07/00413963:

5. Os cargos de provimento efetivo ou em comissão devem ser criados mediante Resolução aprovada em Plenário, limitados à quantidade necessária ao atendimento dos serviços e do interesse público, a qual deve estabelecer as especificações e atribuições dos cargos e a carga horária a ser cumprida, devendo a remuneração ser fixada mediante lei de iniciativa da Câmara (art. 37, X, da Constituição Federal), proporcional à respectiva carga horária, observadas a disponibilidade orçamentária e financeira, bem como os limites de gastos previstos pela Constituição Federal (art. 29-A) e pela Lei Complementar (federal) nº 101, de 2000, e os princípios da economicidade, da eficiência, da legalidade e da razoabilidade. [...] (Decisão nº 470/2008, exarada no Processo CON- 07/00413693. Câmara Municipal de Palmeira. Rel. Conselheiro Moacir Bertoli. Sessão de 05/03/2008).

4.2 Da qualificação técnica

Também seria interessante se fosse exigida formação técnica do titular de cargo comissionado, cuja previsão foi retirada com o advento da Emenda Constitucional nº 19/1998, existindo inclusive trabalhos como o de Neves e Barbarela (2014), que defendem a formação em ensino superior como requisito para investidura de cargo em comissão. O que não é ilógico se considerado que muitos

destes cargos serão destinados à chefia de servidores concursados a nível superior, conforme conclui Carvalho Filho (2008):

No entanto, como pode a Administração Pública atuar neste sentido se não há qualquer tipo de exigência para os ocupantes destes cargos comissionados? Como é possível a legislação exigir concurso de seu corpo funcional e ser omissa em relação à qualificação de seus gestores?

Observa-se que falta a definição de regras que definam mais especificamente quem poderia ocupar os cargos em comissão, abrindo brechas para a criação de cargos com atribuições inespecíficas e critérios de admissão vagos como “experiência comprovada” e “notório saber”, de acordo com Neves e Barbarela (2014):

Acerca dos conceitos de “notório saber” e “experiência comprovada” como requisitos alternativos à escolaridade exigida para o exercício de cargo comissionado de recrutamento amplo, conforme previsto na norma municipal em apreço, entendemos que tais requisitos compreendem natureza subjetiva, devendo ser analisados no caso concreto para que seja aferida se a aludida capacitação atenderia às atribuições que serão exercidas, desde que, frise-se, comprovada a formação de ensino superior de educação.

Pinto (2009) também salienta que é preciso tanto regulamentar a matéria, quanto definir uma habilidade específica para o provimento do cargo em comissão, além da necessidade de se definir a quantidade máxima destes cargos permitida por órgão:

A interpretação sugerida baseia-se, simplesmente, no Princípio da Razoabilidade; se é necessário a um funcionário efetivo, concursado, provar que é capaz, tanto para conseguir entrar para o serviço público, como para evoluir dentro da carreira, seja em cargo comissionado seja em função de confiança, por que alguém que não ingressa por mérito, mas tão somente por indicação, deve ser dispensado de apresentar qualificações profissionais e técnicas mínimas para o exercício do cargo para o qual está sendo agraciado?

A edição da lei reguladora, visando fixar em nível nacional os percentuais mínimos para a contratação de comissionados, assim como as condições o tempo de duração máximo para a prestação de seus serviços, é deveras urgente. A lei poderia ser a solução para o desregramento atual: ao estabelecer o percentual máximo de provimento comissionado dentro das instituições, especificando as situações nas quais estas contratações seriam justificáveis, e, principalmente, consolidando o seu caráter casuístico e provisório.

Embora haja liberdade da autoridade competente de selecionar há quem aponte a necessidade de se restringir o acesso àqueles que realmente se mostrarem minimamente condizentes à natureza do cargo:

O ocupante do cargo em comissão, de recrutamento amplo e restrito, deve ter um predado objetivo, capacitação bem definida, qualificação pertinente à atribuição prevista para o cargo, requisitos estes que, ordinariamente, somente podem ser adquiridos com, no mínimo, ensino superior de escolaridade. (NEVES; BARBARELA, 2014, p. 4).

Nesse mesmo sentido, cabe mencionar decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que destacou a necessidade de relação entre a escolaridade exigida do cargo comissionado e sua função:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 828/2011 (PARTE DOS ANEXOS II E V) DO MUNICÍPIO DE PEDRAS ALTAS. CARGOS EM COMISSÃO DA CÂMARA MUNICIPAL. ASSESSOR FINANCEIRO E ASSESSOR CONTÁBIL. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL EVIDENCIADO. 1. Os cargos em comissão de Assessor Financeiro e Assessor Contábil, criados pelo ato normativo impugnado, estabelecem atribuições meramente burocráticas e administrativas, não se adequando à normativa constitucional que exige excepcionalidade nesta espécie de provimento. 2. A baixa escolaridade exigida - 1º grau completo - para o provimento dos referidos cargos não se compatibiliza com as funções de supervisão financeira e contábil. 3. Violação aos arts. 8º, 20, § 4º, e 32, caput, todos da Constituição Estadual, combinados com o art. 37, II e V, da Carta Federal. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Grifos, Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70053832986, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 16/09/2013)

De acordo com Pinto (2009) o conhecimento técnico deveria ser colocado como prioridade para a ocupação dos cargos públicos, sendo as nomeações com caráter político declaradas nulas pela violação ao dispositivo constitucional da moralidade e impessoalidade, conforme decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que declarou improba a nomeação de cargo em comissão sem a observância da escolaridade exigida em lei:

PRESCRIÇÃO. Inocorrência. O prazo prescricional de cinco anos é contado do término do exercício da função pública. Não houve o decurso do prazo indicado no artigo 23 da Lei nº. 8.429/92 Preliminar rejeitada. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Improbidade administrativa. Nomeação de servidores para cargos em comissão que exigiam o segundo grau completo. Nomeados que possuíam apenas o nível de escolaridade de primeiro grau Inadmissibilidade. Violação do art. 11, 'caput', da Lei nº 8.429/92. Ofensa ao princípio da legalidade. Caracterizado o ato de improbidade. No entanto, as penas impostas aos réus merecem ser reduzidas. Aplicação apenas da sanção de multa civil, por se mostrar adequada ao grau de improbidade. Ação julgada parcialmente procedente. Sentença reformada 6 em parte Recurso dos réus parcialmente provido. (TJ-SP - APL: 14691220018260337 SP 0001469-12.2001.8.26.0337, Relator: Leme de Campos, Data de Julgamento: 28/11/2011, 6ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 05/12/2011).

Assim, pode-se inferir que a escolha dos nomeados apenas por motivos políticos é controversa na medida em que nem sempre atende ao interesse público,

sendo interessante para solucionar esta questão o estabelecimento regras que atentem também à qualificação técnica destes servidores.

4.3 Das irregularidades nas nomeações de comissionados

Apesar do regramento existente, é notável o descontrole na criação de cargos comissionados, com a abertura de cargos sem critério técnico ou respeitos às normas vigentes, utilizando-os como meio de substituição aos cargos de provimento efetivo, violando desta maneira o princípio do concurso público. Pinto (2009) exemplifica este excesso:

A proliferação dos cargos comissionados no Brasil não é um evento recente, porém, nos últimos tempos, tem se tornado um vazadouro incontrolável do erário. Esta forma de provimento está presente, praticamente, em todos os níveis da administração pública. Em matéria jornalística, datada de 18 de julho de 2007, publicada no web site da Folha Online, é noticiada a concessão pelo Governo Federal de reajuste de até 140% sobre a remuneração dos cargos comissionados em órgãos federais da administração direta, indireta, autárquica e fundacional. Na citada matéria consta o número provável de cargos em comissão que seriam alcançados pelo reajuste: 25 mil postos no âmbito do Poder Executivo Federal. O impacto orçamentário advindo dos citados reajustes alcançaria o montante de 200 milhões de reais em 2007, e cerca de 470 milhões de reais em 2008. O conteúdo noticiado expõe apenas uma ponta do iceberg da falta do controle efetivo na criação e distribuição desses cargos. As milhares de contratações em cargo em comissão afrontam não somente a licitude do concurso público, mas também o bom senso, visto que somente seriam cabíveis se destinadas ao provimento temporário, motivado pela necessidade de um determinado profissional dotado de especial capacitação, conhecimento confiabilidade; porém os números abismais pressupõem que o objetivo deste tipo de provimento está sendo claramente desvirtuado por aqueles que determinam a sua criação e provimento. Não será difícil, então, identificar a infinidade de situações caracterizadoras de nepotismo e clientelismo institucional. Situação vergonhosa, pois aqueles que receberam das mãos do povo o cargo político, ou mesmo, que alcançaram o título de autoridade no serviço público por mérito próprio, passam a ser os responsáveis pelo mau uso do poder que lhes foi conferido, desrespeitando os princípios constitucionais e provocando prejuízos atinentes ao interesse da coletividade, fazendo da vida pública extensão de sua vida privada.

O excesso de cargos em comissão é prejudicial à administração pública na medida em que ocupa as vagas de trabalho por meio do patrimonialismo, descartando a meritocracia, além de abrir portas para a influência da política nas diretrizes da administração pública (NETO 2014).

Atualmente a política é caracterizada por membros que se utilizam da administração pública em seu proveito e os cargos em comissão não se excluem das artimanhas por vezes empregadas pelos políticos. Conforme assevera Santos

(2009) “o uso pouco criterioso dos cargos em comissão e seu uso para atender a pressões político-partidárias tem sido prática corriqueira na administração pública brasileira.”

Tem-se como exemplo da situação, notícia vinculada no jornal O Globo em março deste ano, em que um jovem de 19 anos, sem experiência profissional foi indicado para um cargo no Ministério do Trabalho, que autoriza pagamentos de quase meio bilhão de reais. Ele foi empossado coordenador de documentação e informação pelo então ministro do Trabalho Ronaldo Nogueira, do PTB. Seu pai é aliado de Jovair Arantes, o líder do PTB na Câmara. De acordo com a reportagem, o jovem tornou-se apadrinhado do presidente nacional do PTB Roberto Jefferson.

4.4 Do clientelismo à corrupção

O Clientelismo, ainda hoje enraizado na cultura brasileira, acontece quando a nomeação é objeto de troca de favores, em que um dos polos está em um patamar superior e o outro em condição de inferioridade, seja política, financeira, ou ambos, assim como explica Carvalho (1997):

Na medida em que o clientelismo pode mudar de parceiros, ele pode aumentar e diminuir ao longo da história, em vez de percorrer uma trajetória sistematicamente decrescente como o mandonismo. Os autores que veem coronelismo no meio urbano e em fases recentes da história do país estão falando simplesmente de clientelismo. As relações clientelísticas, nesse caso, dispensam a presença do coronel, pois ela se dá entre o governo, ou políticos, e setores pobres da população. Deputados trocam votos por empregos e serviços públicos que conseguem graças à sua capacidade de influir sobre o Poder Executivo. Nesse sentido, é possível mesmo dizer que o clientelismo se ampliou com o fim do coronelismo e que ele aumenta com o decréscimo do mandonismo. À medida que os chefes políticos locais perdem a capacidade de controlar os votos da população, eles deixam de ser parceiros interessantes para o governo, que passa a tratar com os eleitores, transferindo para estes a relação clientelística.

Já a corrupção pode ser definida como um sistema intrincado e construído com a finalidade de se obter tanto vantagens políticas por meio de troca de favores quanto vantagens econômicas utilizando-se do patrimônio público e privado. Conforme Senhoras (2016), a corrupção está intimamente ligada com a evolução da administração pública nacional:

No caso do Brasil, o padrão difuso e sistêmico da corrupção na vida pública e privada do país pode ser compreendido como um fenômeno originário,

presente em sua formação histórica como força profunda que se cristalizou em uma periodização de longa duração em três momentos, com início na colonização portuguesa, momento em que houve a instalação de uma Administração Pública Patrimonialista, passando pela institucionalização republicana da Administração Pública Burocrática no século XX, até chegar ao atual contexto democrático de construção da Administração Pública Gerencial no Século XXI.

E conforme apontado por Santana (2012), a oferta de cargos públicos comissionados tem sido um instrumento da corrupção na medida em que propicia outros tipos de corrupção, desviando dinheiro público necessário ao funcionamento da máquina pública.

Pinto (2009) aponta que estas nomeações podem gerar sérios problemas à administração pública:

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

Também aponta Carvalho Filho (2008) sobre a questão da transitoriedade dos cargos em comissão e sua influência no agente, que podendo ser exonerado a qualquer momento pode se ver pressionado a arrecadar fontes extras de renda. Sendo que por vezes, as práticas adotadas se inserem no quadro de levantamento de fundos para campanhas políticas.

Assim, mostra-se como uma dificuldade a própria cultura existente nos processos de coalizão política, que exige a distribuição de cargos entre aliados. Sendo os governantes os mais interessados na manutenção desta forma de fazer política, há pouca iniciativa por parte deles de propor lei que altere a ordem das coisas.

De acordo com Santos (2015), a diminuição de indicações políticas, deixando um número das vagas de comissionados destinada à servidores efetivos pode ser uma saída de diminuir a corrupção, apostando na qualificação técnica dos profissionais concursados para a prestação de um serviço eficiente.

Desta maneira, destaca-se o pacote de “Novas Medidas Contra a Corrupção” lançado pela Transparência Internacional neste ano, em que o órgão em conjunto com outras instituições projetou setenta medidas visando o controle da corrupção, pois conforme sinaliza:

Nos últimos anos, no Brasil, foram expostas as relações criminosas que se estabeleceram, há décadas, entre empresas e agentes políticos. Simultaneamente, presenciamos a abertura de uma promissora janela de oportunidade para aprimoramento dos mecanismos de controle da corrupção.

Dentre as medidas, a de número trinta e um, refere-se aos cargos comissionados, enunciando: “Processo seletivo para cargos em comissão”, sendo destacada a grande expansão dos cargos comissionados, que só na União já somam quase 100 mil, impondo a necessidade de critérios mínimos para a seleção destes ocupantes.

Sobressaem-se com principais pontos da proposta a seleção, exigindo-se nível de escolaridade compatível e obrigatoriedade do nível superior:

Determina a realização de processo seletivo público como precedente necessário para o provimento de cargos em comissão e funções confiança. Exige, como condição para nomeação em cargo público em comissão, nível de escolaridade compatível com a complexidade e atribuições do cargo, tornando obrigatório o nível superior para os cargos de direção e chefia. Aplica-se a todos os cargos em comissão da administração pública federal, incluindo os três poderes.

De acordo com órgão tal medida solucionaria problemas como a indicação de funcionários subqualificados e desqualificação da administração pública aos olhos da sociedade.

Semelhante ideia foi desenvolvida pela OAB-SP em 2015, que ao lançar campanha de 11 propostas de Combate a Corrupção, também reservou espaço aos cargos comissionados por meio da seguinte proposta: “Redução substancial dos cargos e funções de livre provimento e nomeação, com o estabelecimento de limite legal mediante requisitos de idoneidade e capacitação técnica para a função”.

Desta maneira o órgão profissional posicionou a importância da questão referente aos cargos comissionados, e a necessidade de averiguação da idoneidade do candidato.

Todavia, conforme aponta Santos (2015):

Mas isso não indica que o acesso ao cargo público via cargo comissionado deva ser extirpado, pelo contrário, deve ser mantido, porém reduzido e aperfeiçoado. Tal possibilidade de nomeação faz parte do regime democrático em que vivemos, deixando um determinado grau de liberdade ao gestor público que lhe possibilite a montagem de estruturas de comando adequadas.

Incerto em nosso país é a falta de definição dos casos em que tais cargos devem ser livremente providos, evitando-se as já tradicionais nomeações políticas em detrimento das técnicas.

No mesmo sentido, Santos (2009) aponta que tanto os argumentos favoráveis à redução do número de cargos comissionados quanto os desfavoráveis devem ser levados em consideração.

Ressalte-se que para a manutenção dos cargos em comissão é preciso a formulação de grupos para a administração do aparelho público e a integração com a política, conforme pontua Dias (2011):

A atividade política é uma atividade humana, portanto envolve um comportamento pessoal, mas para que ultrapasse as limitações do indivíduo enquanto tal é necessário que essa atividade seja realizada em grupos. É por isso que as forças políticas constituem grupos.

Como forma resolver o entrave dos cargos em comissão, a Proposta de Emenda Constitucional nº 100 vem com seguinte alteração do artigo 37, V, da Constituição Federal:

Art. 37.

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, observadas as seguintes regras:

- a) ressalvados os casos de assessoramento direto aos detentores de mandato eletivo, aos Ministros de Estado, Secretários de Estado e Secretários Municipais, a quantidade dos cargos em comissão não poderá superar um décimo dos cargos efetivos de cada órgão ou entidade;
- b) observada a ressalva contida na alínea a, no mínimo a metade dos cargos em comissão deverá ser preenchida por servidores ocupantes de cargo efetivo do respectivo órgão ou entidade;
- c) o provimento dos cargos em comissão e funções de confiança será precedido de processo seletivo público, na forma da lei, que preverá critérios de seleção baseados nos conhecimentos técnicos, nas capacidades e nas habilidades específicas dos candidatos.

Observa-se que na proposta propõe-se o estabelecimento do limite de um décimo de comissionados por órgão, além disso, deste percentual no mínimo metade deverá ser ocupado por servidores de carreira, sendo também sugerida a aplicação de processo seletivo público tanto para os cargos em comissão quanto para os de confiança.

Vale mencionar que na justificativa da emenda enfatiza-se a relação entre a corrupção e a ocupação de cargos comissionados indevidamente providos:

Desnecessário dizer da importância de existirem cargos que possam atrair temporariamente profissionais reconhecidos no mercado, mas que não integram as carreiras públicas. Contudo, a ocupação desses cargos sem qualquer critério – ou, pior ainda, para atender a finalidades exclusivamente políticas, aparelhando o Estado com grupos ideológicos sem a devida capacidade – viola frontalmente os princípios da administração pública. A ocupação política dos cargos em comissão, sem qualquer critério de seleção que privilegie a meritocracia, é inclusive uma das grandes fontes de corrupção. Essa conclusão não é nova: veio da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito que apurou os desvios nos Correios (CPMI dos Correios), em 2005 – o caso que originou o chamado “Mensalão”.

4.5 Do controle jurisdicional

Por força do artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal, não há lesão ou ameaça a direito que possa ser excluída de apreciação do Poder Judiciário no direito brasileiro. Logo, é permitido a análise pelo Judiciário de atos discricionários praticados com inobservância das normas constitucionais, sendo meio importante para garantir o cumprimento da lei. Conforme Melo (2003):

É pois, precisamente em casos que comportam discricionariedade administrativa que o socorro do Judiciário ganha foros de remédio mais valioso, mais ambicionado e mais necessário para os jurisdicionados, já que a pronúncia representa a garantia última para contenção do administrador dentro dos limites de liberdade efetivamente conferidos pelo sistema normativo.

Assim, ocorrendo desrespeito aos princípios constitucionais é cabível o controle de legitimidade, em consonância ao que explana Meirelles (2016):

A competência do Judiciário para a revisão de atos administrativos restringe-se ao controle da legalidade e da legitimidade do ato impugnado. Por legalidade entende-se a conformidade do ato com a norma que o rege; por legitimidade entende-se a conformidade com os princípios básicos da Administração Pública, em especial os do interesse público, da moralidade, da finalidade e da razoabilidade, indissociáveis de toda atividade pública. Tanto é ilegal o ato que desatende à lei formalmente, como ilegítimo o ato que violenta a moral da instituição ou se desvia do interesse público, para servir a interesses privados de pessoas, grupos ou partidos favoritos da Administração.

Em decorrência do controle jurisdicional sobre os abusos cometidos nas nomeações de comissionados, é possível encontrar diversos julgados acerca do tema, em que os tribunais invalidam atos ilegais de entes públicos em todo o país, garantindo a observância princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Merecendo destaque o voto do Ministro Lewandowski no AG no RE 365.368/SC, de 22.05.2007:

EMENTA: AGRAVO INTERNO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO NORMATIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OFENSA. INCOMPATIBILIDADE ENTRE O NÚMERO DE SERVIDORES EFETIVOS E EM CARGOS EM COMISSÃO. I - Cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam. II - Pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislativo local. III - Agravo improvido.

Também trata do assunto o Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4125 que considerou inconstitucional a Lei tocaninense 1.950/2008, que criou cerca de trinta e cinco mil cargos comissionados. Os ministros decidiram, ainda, conceder ao estado de Tocantins o prazo de doze meses para substituir todos os servidores comissionados por servidores aprovados em concursos públicos.

1. A legislação brasileira não admite desistência de ação direta de inconstitucionalidade (art. 5º da Lei n. 9.868/99). Princípio da Indisponibilidade. Precedentes.
2. A ausência de aditamento da inicial noticiando as alterações promovidas pelas Leis tocaninenses ns. 2.142/2009 e 2.145/2009 não importa em prejuízo da Ação, pela ausência de comprometimento da essência das normas impugnadas.
3. O número de cargos efetivos (providos e vagos) existentes nos quadros do Poder Executivo tocaninense e o de cargos de provimento em comissão criados pela Lei n. 1.950/2008 evidencia a inobservância do princípio da proporcionalidade.
4. A obrigatoriedade de concurso público, com as exceções constitucionais, é instrumento de efetivação dos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, garantidores do acesso aos cargos públicos aos cidadãos. A não submissão ao concurso público fez-se regra no Estado do Tocantins: afronta ao art. 37, inc. II, da Constituição da República. Precedentes.
5. A criação de 28.177 cargos, sendo 79 de natureza especial e 28.098 em comissão, não tem respaldo no princípio da moralidade administrativa, pressuposto de legitimação e validade constitucional dos atos estatais.
6. A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais, que dispensam a confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado, contraria o art. 37, inc. V, da Constituição da República. Precedentes.
7. A delegação de poderes ao Governador para, mediante decreto, dispor sobre “as competências, as atribuições, as denominações das unidades setoriais e as especificações dos cargos, bem como a organização e reorganização administrativa do Estado”, é inconstitucional porque permite, em última análise, sejam criados novos cargos sem a aprovação de lei.
8. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 5º, caput, e parágrafo único; art. 6º; das Tabelas II e III do Anexo II e das Tabelas I, II e III do Anexo III; e das expressões “atribuições”, “denominações” e “especificações” de cargos contidas no art. 8º da Lei n. 1.950/2008.
9. Definição do prazo máximo de 12 (doze) meses, contados da data de julgamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, para que o Estado faça a substituição de todos os servidores nomeados ou designados para ocupação dos cargos criados na forma da Lei tocaninense n. 1.950.”

No mesmo sentido cabe mencionar a Ação Direta de Constitucionalidade por Omissão (ADO 44) impetrada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) que aguarda julgamento do Supremo Tribunal Federal. Nela o órgão contesta a ausência de regulamentação do art. 37, inciso V da Constituição Republicana, que por sua vez trata das condições e percentuais mínimos dos cargos de em comissão que devem ser ocupados por servidores de carreira.

Na inicial a entidade alega que a norma constitucional proíbe a ocupação de cargos em confiança e comissão livremente pelos particulares, considerando os princípios do concurso públicos, isonomia, republicano, do interesse público e da moralidade administrativa.

Ainda, a OAB ressalta o fato de que a Emenda Constitucional n. 19/1998, responsável pela redação atual do inciso V, artigo 37, foi promulgada há vinte anos e desde então muitas leis estaduais tentaram regular a matéria, sendo algumas julgadas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, sendo que não houve promulgação de lei ordinária resolvendo a regulamentação, que é necessária inclusive para a fiscalização das contratações.

O órgão salienta que sobre a matéria há tanto a Proposta de Emenda Constitucional n. 110 no Senado quanto o Projeto de Lei n. 257, que propõe a ocupação de 50% dos cargos comissionados por servidores de carreira, ambos aguardando pela votação.

Por fim, na ADO pede-se a liberação de liminar com o objetivo de notificar o Presidente da República, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados para manifestação dos mesmos e fixação de prazo para que os Poderes Legislativo e Executivo elaborem lei regulamentadora conforme expressa o artigo 37, inciso V, da Constituição Federal, já no mérito busca a declaração de inconstitucionalidade por omissão, constituindo o prazo de dezoito meses para que o Poder Executivo elabore o projeto de lei e o Congresso Nacional aprove a matéria.

Aguiar (2009) assegura que a nomeação de indivíduos a partir de razões puramente subjetivas, sem ligação com a técnica exigida para o cargo é ato de improbidade administrativa, configurando crime de prevaricação.

Salienta-se que nomear incorretamente ocupantes de cargos comissionados configura-se como prevaricação por “praticar ato de ofício contra disposição expressa de lei”, conforme o art. 319 do Código Penal. Devendo a autoridade

nomeante considerar tanto o art. 37, inciso V da Constituição Federal, quanto o restante do ordenamento constitucional (AGUIAR, 2009).

Entendemos que incide em improbidade administrativa a conduta do agente público que nomeia pessoa com grau de escolaridade distinta da prevista em lei para ocupar cargo em comissão, bem como a nomeação de pessoal sem qualquer capacitação ou qualificação compatível com as funções de direção, chefia e assessoramento, por violação aos princípios administrativos. (NEVES; BARBARELA, 2014).

Apesar dos esforços demonstrados, não é possível determinar em até que ponto o Judiciário consegue controlar e conter todas as irregularidades envolvendo a investidura de comissionados, haja vista o tamanho do maquinário público e as limitações próprias do Judiciário sejam por insuficiência de pessoal ou de infraestrutura.

5 CONCLUSÃO

O presente estudo buscou responder em qual medida os cargos comissionados de livre nomeação e exoneração poderiam ser utilizados como ferramenta da corrupção na esfera pública. Para tanto foram utilizadas como fonte de pesquisa leis acerca do tema, decisões judiciais e também trabalhos anteriores que analisavam a natureza do provimento de cargos públicos por livre nomeação.

A importância do assunto se calcula pela discussão do mecanismo da corrupção, altamente em voga na atualidade, inserido no contexto do serviço público, que interfere diretamente na qualidade dos serviços prestados pela administração pública à população.

Por meio da pesquisa concluiu-se que os cargos comissionados tem sua presença na administração pública justificada pela necessidade de se criar um grupo de funcionários de confiança do gestor político em cargos estratégicos, que envolvam o plano de gestão do agente em seu mandato.

Assim, considerando a real finalidade do cargo em comissão é possível dizer que o mesmo não constitui um problema em si, mas sim as manobras que desviam esta forma de provimento da função para a qual fora criada, manobras estas que não são poucas, sendo um indício as várias decisões de tribunais superiores frente a ilegalidades nas nomeações de comissionados.

Também se observou a ligação entre as irregularidades destas nomeações e a prática do clientelismo, que está presente no cenário político brasileiro desde o

período colonial, o que dificulta seu combate, considerando que já está enraizado no modo de lidar com a política e conflito de interesses.

Apesar de algumas medidas já terem sido tomadas para solucionar as ilegalidades que se repetiam na nomeação de comissionados, como a edição da Súmula Vinculante nº 13, ainda há muito que se melhorar neste aspecto.

Conforme suscitado no presente trabalho, há a necessidade de ao menos se cumprir o ordenamento Constitucional no que se refere à criação de lei que estipule as condições e percentuais mínimos dos cargos em comissão que devem ser ocupados por servidores de carreira, além disso, seria interessante a formulação de requisitos referentes à qualificação dos ocupantes deste cargos.

Assim, pelo exposto, percebe-se que o provimento de cargos comissionados de livre nomeação e exoneração possui elementos que podem facilitar sua utilização distorcida por agentes públicos desvinculados de boa-fé. Todavia para sua correlação com a corrupção são necessários mais estudos acerca do tema.

REFERÊNCIAS

ABREU, Larissa Melo de Souza. **Análise histórica dos cargos em comissão no Brasil**. 2014. 29 f., il. Monografia (Bacharelado em Ciência Política)—Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <<http://bdm.unb.br/handle/10483/8439>>. Acesso em 10 junho 2018.

AGUIAR, Alexandre Magno Fernandes Moreira. **A arte de prevaricar na designação de ocupantes de cargos em comissão**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2209, 19 jul. 2009. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/13179>>. Acesso em: 24 maio 2017.

ALEXADRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 24. Ed. São Paulo: Método, 2016.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Nepotismo e impedimento de posse em cargo comissionado**. Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3765, 22 out. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/25558>>. Acesso em: 17 julho 2018.

ASSIS, Paula Resende de. **Os cargos públicos em comissão, a idoneidade moral e o controle pelo Poder Judiciário**. De jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, v.13, nº 22, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/81474>>. Acesso em 24 maio 2017.

BAQUERO, Marcello. **Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo**. São Paulo em

Perspectiva, v. 15, n. 4, p. 98-104, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0102-8392001000400011&script=sci_arttext>. Acesso em 23 maio 2017.

BICALHO, Carlos Henrique. **Cargos comissionados, confiança objetiva e princípios constitucionais**. MPMG Jurídico, v. 21, set./dez. 2010. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/529/Cargos%20comissionados.pdf?sequence=1>>. Acesso em 14 julho 2018.

BORGES, Maria Cecília. **Das funções de confiança stricto sensu e dos cargos em comissão: abordagem constitucionalmente adequada**. Disponível em: <<http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1469.pdf>>. Acesso em 01 agosto 2018.

BRASIL. **Constituição Política do Império**, de 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm Acesso em 15 junho 2018.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm Acesso em 15 junho 2018.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm Acesso em 15 junho 2018.

BRASIL, **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm> Acesso em 15 junho 2018.

BRASIL, **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm> Acesso em 15 junho 2018.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm> Acesso em 15 junho 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1**, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm Acesso em 15 junho 2018.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 27 julho 2018.

BRASIL, **Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005**. Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis

1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5497.htm>. Acesso em 28 maio 2017.

BRASIL, **Decreto nº 9.020, de 31 de março de 2017**. Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5497.htm>. Acesso em 30 julho 2018.

BRASIL, **Emenda Constitucional nº19 de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm> Acesso em: 28 maio 2017.

BRASIL, **Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre as Carreiras dos Servidores do Poder Judiciário da União; revoga as Leis nos 9.421, de 24 de dezembro de 1996, 10.475, de 27 de junho de 2002, 10.417, de 5 de abril de 2002, e 10.944, de 16 de setembro de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11416.htm>. Acesso em 28 julho 2018.

BRASIL, **Lei nº 13.316, de 20 de julho de 2016**. Dispõe sobre as carreiras dos servidores do Ministério Público da União e as carreiras dos servidores do Conselho Nacional do Ministério Público; fixa valores de sua remuneração; e revoga a Lei nº 11.415, de 15 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13316.htm>. Acesso em 28 maio 2017.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1090707/SP**, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 25 ago. 2009, DJE 31 ago. 2009. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6061343/recurso-especial-resp-1090707-sp-2008-0203430-0/inteiro-teor-12195244?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 03 agosto 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3702**. Disponível em:<<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2331568>> Acesso em 20 junho 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3706**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=489862>> Acesso em 20 junho 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4125**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=618980>> Acesso em 08 agosto 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante 13**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario.asp?sumula=1227>> Acesso em 23 maio 2017.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **RE-AgR 3.65368 / SC — SANTA CATARINA; AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO**; Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI; Julgamento: 22/05/2007; Órgão Julgador: Primeira Turma Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=469872>> Acesso em 23 maio 2017.

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual**. Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p., 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 03 agosto 2018.

CARVALHO FILHO, Jairo Dias de. **Administração Pública Federal: propostas para o fortalecimento do controle sobre os atos praticados e o respectivo combate à corrupção**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/3358>>. Acesso em 05 maio 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução Nº 88 de 08/09/2009**. Dispõe sobre a jornada de trabalho no âmbito do Poder Judiciário, o preenchimento de cargos em comissão e o limite de servidores requisitados. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=87>>. Acesso em 31 julho 2018.

CONSELHO SECIONAL DA OAB SÃO PAULO, **Propostas da OAB SP contra a corrupção**. São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.oabsp.org.br/propostas-contracorrupcao-1>>. Acesso em 31 julho 2018.

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política**. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DINIZ, Cláudio Smirne. **Cargos de provimento em comissão: frequente inconstitucionalidade das leis que os criam e seus efeitos nocivos ao patrimônio público e ao regime democrático**. Tese no encontro estadual do MPPR. 2011. Disponível em: <<http://www.ceaf.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=159>>. Acesso em 28 julho 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. edição. São Paulo: Atlas, 2014.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. 23. edição. São Paulo: Atlas, 2010.

FERREIRA, Mariana Carnaes. **O clientelismo e os cargos comissionados: impacto na eficiência da administração pública**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVII, n. 125, junho 2014. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14137&revist_a_caderno=4>. Acesso em 24 maio 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. Ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

NEVES, Katherine Alzira Avellán; BARBABELA, Leonardo Duque. **A formação de ensino superior de educação como requisito para investidura em cargo em comissão**. MPMG Jurídico, 2014. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/handle/123456789/1234>>. Acesso em: 24 maio 2017.

NETA, Maria Rosa de Oliveira. **Cargos em comissão: uma questão mais que política**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 24 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.36551&seo=1>>. Acesso em: 17 julho 2018.

NETO, Mendes. **Cargo em comissão no setor público: ausência de limitações**. 2010. Disponível em: <<https://www.recantodasletras.com.br/textosjuridicos/2292809>> Acesso em 22 julho 2018.

PINTO, Conceição Jorge. Cargos em comissão. **Da contratação motivada pela capacitação técnica ao nepotismo e ao clientelismo**. Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2122, 23 abr. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/12682>>. Acesso em: 28 maio 2017.

REQUIÃO, Roberto e outros. Proposta de Emenda à Constituição nº 100, de 2015. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122357>>. Acesso em 25 julho 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **ADI: 70053832986** RS, Relator: Isabel Dias Almeida, data de julgamento: 16/09/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 27/09/2013. Disponível em: <<https://tj-rs.iusbrasil.com.br/jurisprudencia/113268157/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-70053832986-rs>>. Acesso em: 05 agosto 2018.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado nº 1939/2008. Processo nº. CON-07/00413963**. Relator: Conselheiro Moacir Bertoli. Florianópolis, 05 de março de 2008. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/decisooes>> Acesso em: 22 nov. 2015.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Consulta. **Processo nº. CON-08/00526490**. Relator: Auditora Sabrina Nunes Iocken. Florianópolis, 24 de agosto de 2009. Disponível em: <http://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu_prejulgado=1579> Acesso em: 01 agosto 18.

SANTANA, José Daniel de Jesus. **Improbidade administrativa: nomeação de servidor “comissionado” como forma de burlar o princípio do concurso público**. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3210, 15 abr. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21516>>. Acesso em: 15 julho 2018.

SANTOS, Charles Guimarães dos. **Cargos Comissionados: reflexões sobre este modelo de admissão no serviço público**. – Brasília: UnB, 2015. Disponível em <<http://bdm.unb.br/handle/10483/11835>>. Acesso em 05 maio 2017.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA**. Revista do Serviço Público, v. 60, n. 1, p.05-28, 2009. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8/6>>. Acesso em 29 maio 2017.

SASSINE, Vinícius. Ministro coloca jovem de 19 anos, apadrinhado do PTB, para fazer pagamentos de R\$ 473 milhões. Jornal O Globo, Rio de Janeiro Disponível em:< <https://oglobo.globo.com/brasil/ministro-coloca-jovem-de-19-anos-apadrinhado-do-ptb-para-fazer-pagamentos-de-473-milhoes-22470321#ixzz5PL8wvtj9>>. Acesso em 08 agosto 2018.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **APL: 14691220018260337** SP 0001469-12.2001.8.26.0337, Relator: Leme de Campos, Data de Julgamento: 28/11/2011, 6ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 05/12/2011. Disponível em: < <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20900368/apelacao-apl-14691220018260337-sp-0001469-1220018260337-tjsp/inteiro-teor-110179338>>. Acesso em 08 agosto 2018.

SENHORAS, Elói Martins. **A corrupção como força profunda na Administração Pública brasileira**. Repertório de Jurisprudência IOB, n. 24, dezembro, 2016. Disponível em: <<https://works.bepress.com/eloi/433/>>. Acesso em 25 maio 2017.

SILVEIRA, Raquel Dias da. **Profissionalização do serviço público pelo sistema do mérito e princípio da reserva do possível**. Disponível em: <http://www.gestion-publica.org.ar/sites/default/files/3_Articulo%20Raquel%20Dias%20Da%20Silveira%20-%20Final.pdf>. Acesso em: 14 abril 2018.

UNIDOS CONTRA A CORRUPÇÃO. **Novas medidas contra a corrupção**. Disponível em: < <http://unidoscontraacorrupcao.org.br/sumario-novasmedidas.pdf>>. Acesso em 30 julho 2018.