

FACULDADE MUNICIPAL DE PALHOÇA  
CURSO DE PÓS GRADUAÇÃO – NÍVEL DE ESPECIALIZAÇÃO  
“LATU SENSU”  
GESTÃO PÚBLICA  
MARIA APARECIDA DA SILVA MARTINS

**CARGOS EM COMISSÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: LIMITES À SUA  
CRIAÇÃO E UTILIZAÇÃO INDEVIDA**

PALHOÇA  
2014

# **CARGOS EM COMISSÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: LIMITES À SUA CRIAÇÃO E UTILIZAÇÃO INDEVIDA**

Maria Aparecida da Silva Martins (FMP)

**RESUMO:** Este trabalho trata de uma análise sobre o provimento de cargos públicos, com destaque aos cargos em comissão. Para isso, segue uma abordagem metodológica qualitativa e de revisão bibliográfica, apresenta-se o posicionamento de vários autores e/ou especialistas na área, aborda-se aspectos teóricos sobre quadro funcional, cargos públicos, funções públicas, características dos cargos públicos, que são: cargos vitalícios, os cargos de provimento efetivos e os cargos de provimento em comissão; também aborda os limites quanto à criação dos cargos em comissão de acordo com a jurisprudência e a doutrina, bem como a utilização indevida dos cargos em comissão. Mostra as principais desvantagens relacionadas à criação sem critérios de cargos de provimento em comissão, bem como algumas vantagens que o ingresso no serviço público, mediante prévia aprovação em concurso público, oferece para uma boa administração pública. Por fim, são apresentadas algumas sugestões com o objetivo de melhorar a administração pública e torná-la mais eficiente e eficaz, para que se tenha a prestação de um serviço público de melhor qualidade à população.

**PALAVRAS-CHAVE:** Administração Pública; Concurso Público; Cargos Comissionados.

## **1 INTRODUÇÃO**

Neste artigo serão apresentadas algumas considerações quanto à criação e o provimento do cargo em comissão de livre nomeação e exoneração, em especial quanto à falta de critério para a criação desses cargos.

As formas de ingresso no serviço público podem-se dar de três formas, que são elas: cargo de provimento efetivo, cargos em comissão e a contratação por tempo determinado.

A regra geral é a utilização de cargo de provimento efetivo e ingresso no serviço público mediante prévia aprovação em concurso público. Vale salientar que há três maneiras de ingresso, uma é o concurso, que tem por finalidade selecionar, entre os interessados, aqueles mais capacitados para o exercício das funções estabelecidas. Todas as regras e critérios para aprovação devem estar claramente definidos no seu edital, como a nota mínima para a prova escrita, por exemplo. Outro critério a ser estabelecido é a fixação de um número máximo de aprovados por cargo oferecido no concurso.

Outra forma de ingresso no serviço público são as nomeações para os cargos em comissão. Ainda que o administrador seja livre para escolher, o ideal é que os cargos comissionados sejam providos somente por pessoas devidamente qualificadas. Em princípio, a nomeação deveria ser de servidor efetivo. Não se pode esquecer também que, de acordo com as regras legais vigentes, as nomeações para os cargos comissionados são restritas às funções de direção, chefia e assessoramento, conforme critérios definidos em lei. Outro aspecto a se considerar é com relação à quantidade de servidores nomeados para cargos em comissão de livre nomeação, que deve ser a menor possível.

Há ainda outra forma de ingresso no serviço público que é a contratação por tempo determinado. Essa modalidade deve respeitar as condições previstas na Constituição Federal, ou seja, só pode ser realizada em situações de excepcionalidade, onde haja previsão em lei das funções/cargos, com tempo determinado, e cuja necessidade, ainda que temporária, seja de comprovado interesse público. A contratação por tempo determinado não se justifica, portanto, para o exercício de atividades permanentes e rotineiras da administração pública.

No presente trabalho será dada ênfase com relação à criação e o provimento de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração.

Para isso, segue uma abordagem metodológica qualitativa e de revisão bibliográfica utilizando-se obras de autores como: Carvalho Filho (2013), Gasparini (1995), Moraes (2005), Mello (1990), Di Pietro (2006), Dallari (*et al*, 2013), além de algumas decisões do Supremo Tribunal Federal, Tribunal de Contas e a Constituição Federal. Isso possibilitará mostrar como a composição do quadro de pessoal dos órgãos públicos pelos chamados cargos em comissão de livre nomeação e exoneração, estão prejudicando muitas vezes o andamento dos serviços públicos.

## **2 QUADRO FUNCIONAL**

Conforme Carvalho Filho (2013, p. 611) “Quadro funcional é o conjunto de carreiras, cargos isolados e funções públicas remuneradas integrantes de uma mesma pessoa federativa ou de seus órgãos internos”.

O mesmo autor afirma que o espelho do quantitativo de servidores públicos da administração é o quadro funcional. Se houvesse de fato uma organização funcional, o órgão poderia se orientar para inúmeros fins, como eliminação de excessos, remanejamento de servidores, recrutamento de outros, adequação remuneratória, etc.

O quadro de pessoal deve sofrer atualização permanentemente, pois a administração pública deve ser dinâmica para melhor atender a coletividade.

## 2.1 Cargos Públicos

A Lei 8.112/1990 que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civil da União, das autarquias e das fundações públicas federais, define em seu art. 3º que: “Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor”.

Ainda no Art. 3º da recém citada Lei, consta em seu Parágrafo único, que. “Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão”.

Cargo público, conceitualmente, é o menor centro hierarquizado de competência da administração direta, autárquica e fundacional pública, criado por lei ou resolução, com denominação própria e número certo (GASPARINI, 1995).

Segundo Carvalho Filho (2013, p. 611), “Cargo público é o lugar dentro da organização funcional da administração direta e de suas autarquias e fundações públicas que, ocupado por servidor público, tem funções específicas e remuneração fixadas em lei ou diploma a ela equivalente”.

Moraes (2005, p. 312 *Apud* MIRANDA) ao comentar o art. 184 da Constituição de 1946 o qual dispunha que “Os cargos públicos são acessíveis, a todos os brasileiros, observados os requisitos que a lei estabelecer”, observava que o princípio de igual acessibilidade dos cargos públicos aos brasileiros não eliminaria, por si só, a lei que aceitasse entrada no serviço público a estrangeiros.

### 2.1.1 Funções Públicas

O termo funções públicas é utilizado também como gênero, no qual se incluem cargos e empregos públicos e funções públicas em sentido estrito. A expressão funções públicas, utilizada em sentido amplo, refere-se às atribuições dos agentes públicos, noção utilizada como gênero, englobando também particulares que exercem funções com atribuições de autoridade, sendo sujeitos expressivos da ação estatal (MELLO, 1990).

Conforme Carvalho Filho (2013, p. 611), “Função pública é a atividade em si mesma, ou seja, função é sinônimo de atribuição e corresponde às inúmeras tarefas que constituem o objeto dos serviços prestados pelos servidores públicos”.

Para Moraes (2005, p. 313) “Existe, assim, um verdadeiro direito de acesso aos cargos, empregos e funções públicas, sendo o cidadão e o estrangeiro, na forma da lei, verdadeiros agentes do poder, no sentido de ampla possibilidade de participação da administração pública”.

## **2.2 Características dos cargos públicos**

Os cargos públicos podem ser agrupados em três categorias: os cargos vitalícios, os cargos de provimento efetivo e os cargos de provimento em comissão.

### **2.2.1 Cargos vitalícios**

Para Carvalho Filho (2013, p. 613) “Cargos vitalícios são aqueles que oferecem a maior garantia de permanência a seus ocupantes. Somente através de processo judicial, como regra, podem os titulares perder seus cargos (Art. 95, I, CF). Desse modo, torna-se inviável a extinção do vínculo por exclusivo processo administrativo [...]”. Hoje são considerados cargos vitalícios os dos magistrados (art. 95, I, CF), os dos membros do Ministério Público (art. 128, § 5º, I a, CF) e os dos membros dos Tribunais de Contas (art. 73, § 3º, CF).

Segundo Di Pietro (2006, p. 583), “Provimento vitalício é o que se faz em cargo público, mediante nomeação, assegurando ao funcionário o direito à permanência no cargo, do qual só pode ser destituído por sentença judicial transitada em julgado”.

Portanto, os cargos vitalícios são aqueles cujos ocupantes têm garantias diferenciadas, como por exemplo, a garantia de ser demitido apenas por decisão judicial. Esses cargos estão entre os mais relevantes e importantes da administração pública. São exemplos desses cargos: Juízes, Desembargadores, Promotores do Ministério Público e Conselheiros dos Tribunais de Contas.

### **2.2.2 Cargos de provimento efetivo**

Cargo efetivo é a maioria dos cargos integrantes dos vários quadros funcionais. Se o cargo não é vitalício nem em comissão obrigatoriamente terá que ser efetivo. Ainda que em menor grau que nos cargos vitalícios, os cargos efetivos também fornecem segurança aos detentores do mesmo (CARVALHO FILHO, 2013).

Para Di Pietro (2006, p. 583) “Provimento efetivo é o que se faz em cargo público, mediante nomeação por concurso público, assegurando ao servidor, após três anos de exercício, o direito de permanência no cargo, do qual só pode ser destituído por sentença judicial, por processo administrativo [...]”.

Conforme o art. 41, § 1º, da CF (1988), depois de adquirir à estabilidade a pessoa só poderá perder o cargo, se houver sentença judicial ou processo administrativo em que lhes faculte ampla defesa, e agora também em virtude de avaliação negativa de desempenho, como colocado na EC nº 19/1998.

Portanto, os cargos efetivos devem ser ocupados por servidores selecionados mediante concurso público.

### 2.2.3 Cargos comissionados

Conforme Di Pietro (2006, p. 584) “Provimento em comissão é o que se faz mediante nomeação para cargo público, independentemente de concurso e em caráter transitório. Somente é possível com relação aos cargos que a lei declara de provimento em comissão.”

Para Dallari (*et al*, 2013, p. 193) “‘Cargo em comissão’ é uma expressão elíptica cujo elemento oculto é a palavra ‘provimento’; de conseqüência, o seu sentido preciso é ‘cargo de provimento em comissão’, é dizer, temporário, enquanto subsistir a confiança, móvel da escolha.”

A competência para nomear e prover os cargos em comissão é aquela estabelecida na legislação, ou seja, na Constituição ou em norma infraconstitucional. Em regra, cada poder tem autonomia para nomear os servidores para os cargos de provimento em comissão de seu quadro de pessoal. Assim, por exemplo, no poder executivo a competência é do Presidente da República, dos Governadores ou dos Prefeitos, conforme respectiva esfera de governo federal, estadual ou municipal.

Os cargos em comissão, ao contrário dos outros cargos, são de ocupação passageira. Os titulares são indicados em função de afinidade e vínculo de confiança que exista entre eles e a autoridade nomeante. Por isso que muitos chamam de cargo de confiança. O caráter desses cargos impede que os titulares adquiram estabilidade. Também a nomeação para exercer a função de confiança dispensa aprovação em concurso público e a exoneração não precisa de formalidade especial, depende exclusivamente da autoridade nomeante. Por isso que o art. 37, II, CF os considera de livre nomeação e exoneração (CARVALHO FILHO, 2013).

O cargo de provimento em comissão tem como característica a livre nomeação e exoneração, ou seja, é de livre escolha da autoridade competente, não dependendo de aprovação em concurso público, ou qualquer outra forma de seleção. Em contra partida, também a exoneração não exige nenhuma formalidade, podendo o servidor ser exonerado independente de qualquer justificativa de motivação, conforme desejo da autoridade competente.

## 2.3 Limites quanto à criação dos cargos em comissão de acordo com a jurisprudência e a doutrina

O presente capítulo apresenta o que consta na Constituição Federal sobre cargos em comissão, as decisões do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal de Contas do Estado e também o posicionamento de autores diversos sobre a criação e a utilização indevida de cargos em comissão.

### 2.3.1 A jurisprudência e a criação de cargos em comissão

O critério utilizado para identificar a correta criação do cargo comissionado encontra-se previsto no art. 37, *caput*, e incisos II e V, da Constituição Federal, principalmente no que diz respeito à realização de concurso público que deve ser regra. Portanto, a criação do cargo em comissão deve observar os princípios constitucionais da proporcionalidade, da moralidade e eficiência. A saber:

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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 [...]

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.

O Supremo Tribunal Federal, em decisão recente, tratou da criação e do provimento de cargo em comissão na Administração Pública, conforme se verifica no Acórdão emitido pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.125 (BRASIL, 2010), oriunda do Estado do Tocantins, publicada no Diário da Justiça n. 30, em 15/02/2011, e relatada pela Ministra Carmen Lúcia. Seguem abaixo alguns excertos dessa importante decisão:

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 tocantinenses ns. 2.142/2009 e 2.145/2009 não importam 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 tocantinense 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 contidos 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 tocantinense n. 1.950.

O Supremo Tribunal Federal já havia se pronunciado anteriormente acerca da necessidade de se guardar a proporcionalidade entre o número de servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo e o de servidores ocupantes de cargo de provimento em comissão, conforme se pode observar a Decisão emitida no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 365.368/SC (BRASIL, 2007), a qual foi relatada pelo Ministro Ricardo Lewandowski:

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 Legislação local. III – Agravo improvido (Primeira Turma, publicado no DJ em 29/06/2007)

Desse modo, mesmo considerando que apenas a investidura em cargo de provimento efetivo dependa de aprovação prévia em concurso público e o cargo de provimento em comissão seja de livre nomeação, em respeito aos princípios constitucionais, em especial o da proporcionalidade, moralidade administrativa e eficiência, quando a autoridade competente cria cargos e nomeia

servidores comissionados para atribuições de cargos de provimento efetivo, haverá burla ao concurso público.

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, também já se manifestou sobre o assunto, conforme a decisão proferida no processo PCA 06/00089037 (SANTA CATARINA, 2012), em que determinou à unidade gestora que procedesse à reestruturação de seu plano de cargos e salários, privilegiando o concurso público no preenchimento de cargos da Unidade, a saber:

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro no art. 59 c/c o art. 113 da Constituição Estadual e no art. 1º da Lei Complementar n. 202/2000, em:

[...]

6.2. Determinar aos atuais membros da Mesa da Câmara de Vereadores de Pedras Grandes, composta pelo Presidente, Vice-Presidente e 1º e 2º Secretários (art. 37, inciso II, da Lei Orgânica do Município de Pedras Grandes) que, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir da publicação desta deliberação no Diário Oficial Eletrônico desta Corte de Contas, adotem providências visando à regularização do quadro de pessoal da Câmara Municipal de Pedras Grandes, com a readequação do cargo de contador existente na estrutura administrativa da Unidade, de comissionado para efetivo, bem como que promova a reestruturação do Plano de Cargos e Salários da Câmara Municipal, em razão do seu quadro funcional estar estruturado somente com cargos comissionados, os quais, na forma prevista pela Constituição Federal, se utilizados para o exercício de funções meramente técnicas ou administrativas, caracterizam burla ao concurso público. Em sequência, que o atual Presidente da Câmara promova a nomeação decorrente da realização de concurso público (art. 37 da Lei Orgânica do Município de Pedras Grandes c/c os arts. 27, inciso V, e 31, inciso XXII, do Regimento Interno da Câmara de Vereadores daquele Município), no prazo de 06 (seis) meses, após a publicação da referida legislação, nos moldes exigidos pelo Prejulgado n. 1939 desta Corte de Contas, comprovando-as a este Tribunal. (PCA n. 06/00089037. Câmara Municipal de Pedras Grandes. Rel. Cons. Adircélio de Moraes Ferreira Júnior. Decisão proferida em 18/03/2012)

Também o Tribunal de Contas catarinense decidiu no Prejulgado nº 1579, processo CON 08/00526490 (SANTA CATARINA, 2009) que a Administração Pública deve criar o mínimo possível de cargos comissionados, os quais devem ser destinados exclusivamente ao desempenho de funções de direção, chefia e assessoramento, conforme segue:

#### **Prejulgado 1579**

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).

Ainda, o Tribunal de Contas catarinense no Prejulgado nº 1939/2008, processo CON 07/00413963 (SANTA CATARINA, 2008) também se pronunciou no sentido de que na criação de cargo de provimento efetivo ou comissionado devam ser estabelecidas as especificações e atribuições dos cargos, conforme segue entendimento abaixo:

#### **Prejulgado 1939**

[...]

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, observados 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 n. 470/2008, exarada no Processo CON- 07/00413693. Câmara Municipal de Palmeira. Rel. Conselheiro Moacir Bertoli. Sessão de 05/03/2008).

Analisando a jurisprudência aqui mencionada, percebe-se que a criação de cargo de provimento em comissão deve ficar restrita às atividades que exijam que a autoridade competente tenha confiança no servidor nomeado, devendo, portanto, ser executada por servidor de sua confiança da autoridade competente.

Por esse motivo, só deve ser criado cargo comissionado para os cargos de direção, chefia e assessoramento, conforme estabelece o artigo 37, inciso V, da Constituição Federal. Assim as atividades permanentes, rotineiras e operacionais devem ser exercidas por servidores ocupantes de cargos efetivos, mediante prévia aprovação de concurso público.

#### 2.3.2 A doutrina e a criação de cargos em comissão

Percebe-se uma deformidade eminente. Predominam interesses políticos menores, o legislador cria cargos em comissão e funções de confiança a todo o momento sem que guarde qualquer harmonia com o número de cargos de provimento efetivo (DALLARI *et al*, 2013).

Ainda o mesmo autor diz que a lei que cria cargos comissionados deve preservar total harmonia com a Constituição da República. A lei não pode criar, indiscriminadamente, cargos em comissão ou funções de confiança. Deve haver compatibilidade coerente entre a intenção do cargo e sua criação.

Conforme Carvalho Filho (2013, p. 613) “É importante acentuar que cargos em comissão somente podem destinar-se a funções de chefia, direção e assessoramento, todas elas de caráter específico dentro das funções administrativas [...]. A lei não pode criar tais cargos para substituir outros de cunho permanente [...]”.

Do mesmo modo, a doutrina também define que os cargos em comissão somente devem ser utilizados para atribuições de direção, chefia e assessoramento. Contudo, conforme os doutrinadores aqui mencionados há um desvirtuamento na criação de cargos comissionados, com a criação desmesurada desse tipo de cargo, sem observar o que estabelece a Constituição Federal.

São criados cargos em comissão para os mais diversos tipos de atribuições muita das quais deveriam ser exercidas por servidores ocupantes de cargos efetivos, considerando que são atividades permanentes e rotineiras da administração pública, não havendo necessidade de confiança por parte da autoridade nomeante com relação ao servidor nomeado para o cargo público.

O resultado dessa criação desenfreada e descontrolada de cargos comissionados, sem nenhum critério, tem como consequência direta à prestação de serviço público de baixa qualidade, considerando que para a nomeação desses servidores não são aferidos méritos ou habilitações, sendo nomeada, em muitos casos, pessoas de relações próximas, ou que contribuíram para a eleição da autoridade nomeante.

Com isso, percebe-se que a criação de cargo em comissão, sem a observância das regras constitucionais, é extremamente prejudicial para a administração pública, considerando que a criação excessiva de cargos comissionados, aliada ao despreparo de seus ocupantes, resulta em uma situação caótica, que terá como consequência a prestação de serviço público ineficiente, tendo em vista que servidores despreparados, nomeados sem prévia aprovação em concurso público, muitas vezes não estão aptos para o desempenho das atividades com competência e qualidade necessárias ao bom desempenho do órgão público.

A única via de acesso de fato impessoal para o provimento em cargo público é o concurso público. Não se desconhece que, para determinados cargos, os de provimento em comissão ou em confiança são imprescindíveis. Em dadas situações, alguns cargos de grande importância para o Estado não podem ter somente a qualificação profissional, pois esse por mais qualificado que seja, pode não contar com a confiança do superior. Deve ter sensatez absoluta. Confiança total. Logo, não se nega da importância de tais servidores. No entanto, o servidor de carreira, na forma apresentada acima, é que deve ter preferência para ocupação de todos os postos de destaque. Não

porque precisa da confiança do hierarca, mas porque está qualificado para tanto (DALLARI *et al*, 2013).

O resultado dessa desordem poderá acarretar, por exemplo: a) licitações mal elaboradas; b) contratações de serviços e obras públicas sem a segurança necessária para oferecer uma obra ou serviço realizado com qualidade; c) prestação de serviço de forma precária; d) falta de controle, o que facilita os atos de corrupção; e) servidores não comprometidos com o serviço público; f) servidores não qualificados e falta de continuidade do serviço devido à alta rotatividade; g) gastos desnecessários com capacitação e treinamento causando prejuízo aos cofres públicos, considerando que esses cargos são ocupados de forma temporária.

### 2.3.3 A utilização indevida dos cargos em comissão

Atualmente, há uma falta de controle na criação de cargos em comissão, de forma que são criados cargos dessa natureza sem nenhum critério técnico e muito menos sendo respeitados os preceitos constitucionais. Desta forma são criados cargos em comissão, quando o correto seria a criação de cargos de provimento efetivo, com a finalidade de burlar o princípio do concurso público. No Brasil, apenas na área Federal, há cerca de 25.000 (vinte e cinco mil) cargos comissionados, conforme informa Pinto (2014, p. 11):

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 [07], 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 e 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.

Ainda o mesmo autor entende que há necessidade de regulamentar a matéria e estipular uma qualificação técnica mínima para o exercício do cargo comissionado, bem como deve ser estabelecida a quantidade máxima de cargos comissionados por Órgão, nos seguintes termos:

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.

No mesmo sentido, ou seja, quanto à necessidade de haver uma limitação na criação de cargos comissionados, onde o cargo em comissão deve ser criado apenas quando houver necessidade da confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado, conforme apresenta Silveira (2014, p. 06);

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 estatuidos pela Constituição de 1988 (impessoalidade, igualdade, moralidade e transparência), como um conjunto de normas, integrado por um sistema.

A fartura de cargos comissionados na administração pública, além de viabilizar a apropriação patrimonialista dos postos de trabalho, à revelia do sistema do mérito, permite que ocorra um elevado grau de politização da direção da administração pública, em todos os seus níveis, inversamente ao que ocorre nos países europeus que adotaram sistemas de carreira (NETO, 2014).

Ainda o mesmo autor apresenta que a propagação desses cargos munidos por critérios tem se dado por meio da criação de cargos comissionados, cujos conteúdos atributivos são, na maior parte dos casos, vagos – permitindo sua utilização para a satisfação de necessidades banais, típicas do dia a dia dos órgãos e entidades – ou mesmo explicitamente definidos como cargos tipicamente encartados na estrutura administrativa ordinária, como demonstram os cargos de advogado, médico, professor, motorista, laboratorista e outros. Ocorre assim, provimento sob a forma de comissionamento sem que esteja associada, a esses casos, qualquer comissão ou compromisso político que justifique a exclusão do sistema do mérito.

Conforme os autores recém citados ficam evidentes que há necessidade de haver um controle rigoroso na criação dos cargos de provimento em comissão, que devem ser exclusivamente para funções de direção, chefia e assessoramento, bem como deve ser observada à qualificação profissional adequada dos ocupantes desses cargos.

### **3 CONSIDERAÇÕES GERAIS QUANTO À CRIAÇÃO E AO PROVIMENTO DOS CARGOS EFETIVOS E EM COMISSÃO**

Atualmente há uma falência geral com relação ao serviço público prestado à população, em especial quanto à qualidade desse serviço. Em função disso, o Estado vem abrindo mão de prestar esse serviço diretamente e vem se utilizando da terceirização. Um exemplo disso são os contratos de gestão com as Organizações Sociais – OS, principalmente na área da saúde pública.

Muito se tem estudado acerca do por que da ineficiência do Estado para prestação de serviço à população. A resposta nem sempre é objetiva. Contudo, pode-se afirmar que o servidor público é peça chave neste processo. É o servidor que faz a máquina pública funcionar. Assim se um órgão público não tem seu quadro de pessoal bem organizado e atualizado, a probabilidade de prestar um serviço ineficiente à população é maior, considerando que servidores despreparados são incapazes de desempenhar bem as atribuições do cargo.

A proliferação sem critérios dos chamados cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, na composição do quadro de pessoal dos órgãos públicos, contribui para essa ineficiência, considerando que para o exercício de tais cargos não há necessidade de aferição do

mérito de seu ocupante, bastando uma mera indicação, sem nenhuma preocupação com a capacidade técnica do servidor nomeado. Consequentemente esses cargos são ocupados em grande maioria por pessoas despreparadas para o exercício da função pública. Desse modo, se for listar os benefícios trazidos pela criação de cargos comissionados, vai se encontrar virtudes em raras exceções. Assim, podem-se mencionar diversas distorções que a criação desenfreada de cargos em comissão poderá trazer para o serviço público:

a) Não há como treinar e capacitar um servidor público comissionado, sem vínculo efetivo com administração pública, de forma adequada, considerando a precariedade da admissão para esse tipo de cargo. A capacitação e o treinamento de um servidor têm um custo alto para o Erário, por esse motivo deve ser priorizado o aperfeiçoamento do servidor ocupante de cargo efetivo, considerando, inclusive, que o servidor comissionado não passa por nenhum tipo de seleção, ingressando no serviço público em muitos casos sem ter nenhum conhecimento da atividade que vai exercer, ou seja, entra no serviço público sem os conhecimentos básicos para o exercício do cargo. Em contra partida, o servidor que se submeteu a concurso público, enfrentou uma grande concorrência, tendo em função disso que se preparar para o exercício do cargo público, ingressando assim no serviço público com bons conhecimentos com relação à atividade que vai desempenhar.

b) Como não há nenhuma exigência, em regra, para que o comissionado seja nomeado para um cargo público, podem ocorrer, nomeações por clientelismo, quando a nomeação se dá como forma de retribuir um favor pessoal, geralmente após uma eleição, onde o candidato vencedor distribui cargos aos que o apoiaram. Assim a nomeação pode ocorrer por amizade entre nomeado e nomeante, ou seja, há diversas formas de nomeações que desrespeitam os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, em especial os princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência.

c) Servidores despreparados, em regra, para o exercício da função pública, considerando a forma como são conduzidos aos cargos públicos, ou seja, sem aferição do mérito para a admissão. Isso certamente influenciará no desempenho das atividades relacionadas ao cargo.

d) Descompromisso com o exercício da função pública, tendo em vista a precariedade da nomeação e da possível exoneração a qualquer tempo do ocupante do cargo.

e) Descontinuidade das atividades, em função do caráter precário desta forma de admissão e da grande rotatividade existente com relação aos ocupantes de cargo em comissão, ou seja, na troca da autoridade nomeante, em regra, os ocupantes dos cargos comissionados são exonerados, pois raramente a autoridade sucessora terá a chamada confiança naqueles servidores nomeados anteriormente.

f) Insegurança quanto ao exercício do cargo, pois como não possuem estabilidade estão sujeitos às demandas da autoridade nomeante, que em determinadas situações poderão conflitar

com os preceitos legais. Assim, não tendo estabilidade para o exercício da função não possuem a independência necessária para o bom desempenho de suas atividades.

g) Controle inadequado com relação às atividades a serem executadas, bem como quanto ao controle da jornada de trabalho, ou seja, controle de frequência ao trabalho, tendo em vista que esses servidores são nomeados em função de mera indicação, e em muitos casos decorrente de amizade entre a autoridade nomeante e o nomeado. Isso faz com que haja um afrouxamento nos controles acima referidos.

h) Não há como aplicar as penas disciplinares atribuídas aos servidores ocupantes de cargos efetivos aos comissionados, considerando a precariedade do provimento desse tipo de cargo. Isto é, as penas administrativas, em regra, não podem ser aplicadas a esses servidores.

i) Pode facilitar o surgimento de servidores “fantasmas”, considerando o grau de amizade entre a autoridade nomeante e o nomeado, e em função disso não haver um controle adequado da jornada de trabalho, e até mesmo falta de controle com relação às atividades exercidas pelos servidores comissionados.

Por outro lado, poderia se mencionar que tipo de benefício à criação desenfreada de cargos de provimento em comissão poderia trazer para a administração pública, e conseqüentemente seu reflexo para uma boa prestação de serviço à sociedade. A resposta é que não se encontra nenhum benefício para a Administração Pública e para a sociedade, considerando transtornos e as ineficiências acima elencadas. Isto é, a criação de cargos em comissão sem critérios legais, em respeito aos princípios que regem a Administração Pública, além de contrariar dispositivos constitucionais, ainda não trazem nenhum benefício à sociedade. Por esses motivos, entende-se que ou se controla de forma eficiente a criação de cargos comissionados, ou se continuará com Administração Pública cada vez mais ineficiente e despreparada para prestação de um serviço público de qualidade à população.

Desta forma, a maneira mais eficiente para melhorar o desempenho dos servidores na administração pública é o ingresso mediante prévia aprovação em concurso público e constante capacitação. Vale salientar que a realização do concurso público é o início da profissionalização do serviço público, considerando que o concurso tem por finalidade selecionar, entre os interessados, aqueles mais capacitados para o exercício das funções públicas. Por outro lado, após o ingresso o servidor deve ser permanentemente acompanhado e avaliado, colocando-se a sua disposição os mecanismos para o aperfeiçoamento profissional e desenvolvimento na carreira. É importante também que parte razoável da remuneração desses servidores seja composta por parcelas remuneratórias pagas em função de avaliação de desempenho, ou seja, como recompensa por seus próprios méritos.

Além disso, os servidores com baixo desempenho devem ser submetidos a programa de treinamentos específicos para cada caso. Em caso de desídia ou falta de compromisso com o bom exercício do cargo público deverá o servidor responder a processo administrativo disciplinar, para aplicação das penalidades adequadas a cada caso, observado sempre o devido processo legal, assegurando ao servidor o contraditório e a ampla defesa. Assim só com medidas dessa natureza é que se pode melhorar a qualidade do serviço prestado à população. Não basta apenas regularizar a situação quanto à criação desvirtuada de cargos de provimento em comissão, há necessidade também de se introduzir a profissionalização no serviço público, com a implantação do sistema de mérito, ou seja, como já foi dito serão melhores remunerados os que tiverem um melhor desempenho.

Desse modo, entende-se que para melhorar a qualidade dos serviços prestados a população, há necessidade de uma reorganização na gestão de pessoal da administração pública, mais especificamente quanto:

Mesmo com a regularização com relação à criação de cargos em comissão, e com a criação desses cargos respeitando os princípios que regem a administração pública, há necessidade de se observar critérios objetivos quanto aos servidores a serem nomeados para esses cargos, como por exemplo: 1) ser nomeado, em regra, para esses cargos servidores públicos de carreira, selecionando com aferição de méritos. 2) a pequena quantidade que deve ser reservada aos servidores sem vínculos com a administração pública, também deve ser observado, além da confiança entre a autoridade nomeante e o nomeado, critérios relacionados à competência técnica para o exercício da função. Isto é, a prioridade deve ser a nomeação de servidores de carreira, pois é extremamente importante, considerando que o destino de um órgão público depende desses servidores, já que possuem o poder de decisão. Assim é duplamente danosa para a administração pública a escolha errada desses servidores, primeiro porque como já foi dito eles tem o poder de decisão, segundo porque todas as políticas públicas definidas pela alta administração serão executadas e colocadas em prática por esses servidores.

A opção pela criação de função de confiança a ser exercida por servidores de carreira, em oposição à criação de cargos comissionados. Assim grande parte das funções de direção, chefia e assessoramento deve ser exercida por servidores ocupantes de cargo efetivo, atribuindo a esses servidores uma função de confiança. Os cargos comissionados destinados a servidores sem vínculo efetivo com a administração pública, deve ser destinado apenas a uma pequena parte do total geral de cargos do órgão.

Deve haver uma fiscalização rigorosa por parte do órgão competente com relação a criação de cargos comissionados, responsabilizando-se as autoridades que criarem os cargos comissionados ilegalmente, bem como, a autoridade que nomear o servidor para esses cargos.

Quando um cargo em comissão for criado indevidamente, cujas atribuições sejam atividades permanentes e rotineiras da administração pública, a autoridade envolvida poderá ser responsabilizada pelo dano ao erário, causado em função de eventual remuneração a maior dos cargos em comissão criados ilegalmente, com relação ao cargo efetivo que poderia executar essas atividades.

Por fim, como já colocado anteriormente, deve ser implantado no serviço público, tanto para servidores ocupantes de cargo efetivo, como para ocupantes de provimento em comissão, remuneração baseada no mérito do próprio servidor, com avaliação periódica de desempenho de todos os servidores públicos. Ainda deve haver um controle especial com relação à jornada de trabalho, com a finalidade de eliminar os chamados servidores fantasmas, bem como servir de fundamento para a liquidação da despesa com folha de pagamento de pessoal.

É interessante observar também que apenas com uma remuneração atraente não resolve o problema com relação ao aumento da eficiência no serviço público, considerando que há diversos órgãos públicos que oferecem remuneração extremamente atraente aos seus servidores, porém a qualidade do serviço prestado, ou seja, o rendimento desses servidores não é compatível com a boa remuneração recebida. Pode-se afirmar que em muitos casos a alta remuneração é inversamente proporcional à qualidade do serviço prestado, ou seja, quanto melhor a remuneração pior a qualidade do serviço ofertado à população. Daí a importância de se atrelar a remuneração recebida com a avaliação do mérito funcional.

#### **4 CONCLUSÃO**

Definitivamente a profissionalização do serviço público com a admissão de servidores ocupantes de cargo efetivos, mediante prévia aprovação em concurso público, que se opõe a nomeação de servidores para cargo em comissão criado de forma descontrolada em desacordo com os princípios que regem a administração pública, é a melhor maneira de tornar a administração pública mais eficiente e eficaz para prestar um serviço de melhor qualidade à população.

Assim a realização de concurso público de forma regular, mantém o órgão em condições de cumprir sua missão institucional de forma eficiente e eficaz. Em outras palavras se quiser sucatear e tornar o órgão público ineficiente e inoperante basta não realizar concurso de forma regular de acordo com a necessidade do órgão, considerando inclusive, que a falta de servidor efetivo cria condições para criação de cargos em comissão e o seu provimento de forma inadequada.

Desse modo, para que se tenha uma Administração Pública eficiente e preparada para prestação de serviço com qualidade à população, entende-se que deva ser observado o seguinte: a)

quadro de pessoal elaborado de acordo com as atribuições do órgão, com atualização permanente; b) remuneração fixada de acordo com a habilitação exigida para o cargo e de conformidade com a complexidade e responsabilidade exigida para o exercício da função pública; c) remuneração fixada de forma clara e objetiva, não permitindo interpretações conflitantes, o que poderá gerar passivo e mesmo o descontrole quanto à remuneração dos servidores; d) realização de concurso de forma periódica e regular; e) criação de cargos de provimento em comissão de livre nomeação e exoneração de acordo com as necessidades e as atribuições do órgão, considerando, inclusive, que a grande maioria dos órgãos não necessita desses cargos, devendo ser criado quando necessário e destinado apenas e preferencialmente, ao primeiro e segundo escalões, o que em regra não deve exceder a 3% do total dos servidores do órgão; f) avaliação especial de desempenho para aquisição de estabilidade no serviço público; g) boa parte da remuneração do servidor deve ser fixada de acordo com aferição do mérito funcional; h) existência de controle interno que funcione de forma eficiente; i) controle rigoroso da jornada de trabalho de todos os servidores quer seja efetivo, comissionado ou contratado por prazo determinado; j) evitar cessões de servidores, considerando que o servidor deve ter exercício no órgão para o qual prestou concurso; k) não permitir a existência de servidores em desvio de função; l) implantação de metas institucionais a serem alcançadas; m) manter um sistema de treinamento e capacitação adequado à situação dos servidores e às atribuições do órgão; n) nomear para o cargo de provimento em comissão somente servidor preparado e qualificado para o exercício da função, respeitando rigorosamente as disposições constitucionais dessa forma de provimento.

Essas são algumas medidas que o Gestor Público pode adotar para melhorar o desempenho da Administração Pública, pelos quais perpassam o entendimento de que os cargos públicos em comissão devem ser criados e/ou mantidos em quantidade mínima necessária, estritamente vinculada às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

**ABSTRACT:** This article deals with an analysis of the provision of public offices, highlighting the commissioned positions. In this sense, follows a qualitative methodological approach and literature review, shows the positioning of various authors and/or experts in the field, approaches the theoretical aspects of functional public framework, public offices, public functions and the characteristics of the provision of public offices, which are: life public positions, effective positions and commissioned positions; also addresses the strict legal limits applied to the creation of commissioned positions in accordance with case laws and doctrines along with the misuse of commissioned positions. Shows the main disadvantages related to creation of commissioned positions without observance of legal limits, as well as some advantages that entering public

service, through prior approval on public examinations, provides for good public administration. Finally, some suggestions are presented with the goal of improving public administration system and making it more efficient and effective, in order to supply the population with a better quality public service.

**KEYWORDS:** Public Administration; Public Examinations; Commissioned Positions.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 43/2004 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 9/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

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

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 365.368/SC.** Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 29 de junho de 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28365368%2ENUME%2E+OU+365368%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/q32rex2>>. Acesso em: 08 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.125.** Relator: Ministra Carmen Lúcia. Brasília, 10 de junho de 2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%284125%2ENUME%2E+OU+4125%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/nfs2fmy>>. Acesso em: 08 set. 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual do direito administrativo.** São Paulo: Atlas, 2013, p. 611.

DALLARI, Adilson Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord). **Tratado de direito administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta**. São Paulo: RT, 1990.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

NETO, Mendes. **Cargo em comissão no setor público – ausência de limitações**. Disponível em: <<http://www.recantodasletras.com.br/textosjuridicos/2292809>> Acesso em: 05 set 2014.

PINTO, Conceição Jorge. **Cargos em comissão**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/12682/cargos-em-comissao>>. Acesso em: 10 set. 2014.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Consulta. **Processo nº PCA-06/00089037/2012**. Relator: Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Junior. Florianópolis, 18 de março de 2012. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 07 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Processo nº CON-08/00526490**. Relator: Auditora Sabrina Nunes Iocken. Florianópolis, 24 de agosto de 2009. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>> Acesso em: 07 set. 2014.

\_\_\_\_\_. 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: 07 set. 2014.

SILVEIRA, Raquel Dias da Silveira. **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](http://www.gestion-publica.org.ar/sites/default/files/3_Articulo%20Raquel%20Dias%20Da%20Silveira%20-%20Final.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2014.