

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

RICARDO MARTINELLI DE PAULA

**LEGALIDADE, NECESSIDADE E VANTAJOSIDADE DA ADMISSÃO
DE SERVIDORES COMISSIONADOS NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA MUNICIPAL**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA - PR

2018

RICARDO MARTINELLI DE PAULA

**LEGALIDADE, NECESSIDADE E VANTAJOSIDADE DA ADMISSÃO
DE SERVIDORES COMISSIONADOS NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA MUNICIPAL**

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Itapevi-SP, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública Municipal” - Orientadora: Prof^a. Dra. Ana Paula Myszczyk

CURITIBA - PR

2018



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Especialização em Gestão Pública Municipal



TERMO DE APROVAÇÃO

LEGALIDADE, NECESSIDADE E VANTAJOSIDADE DA ADMISSÃO DE SERVIDORES
COMISSIONADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Por

RICARDO MARTINELLI DE PAULA

Monografia apresentada às 09:00, do dia 31 de julho de 2018, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Turma , ofertado na modalidade de Ensino a Distância, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Câmpus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho APROVADO.

ANA PAULA MYSZCZUK
UTFPR - Curitiba
(orientador)

Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza
UTFPR - Curitiba

Ana Cristina Macedo Magalhães
UTFPR - Curitiba

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que torna tudo possível, e que nos faz capazes, por mais tortuoso que pareça o caminho.

Ao meu pai Rivail e à minha mãe Mariza, por terem me ensinado a base de tudo, me moldado e formado o homem que sou hoje, por tanto terem me ajudado, e por nunca me faltarem.

À minha esposa Luciana, por ser o pilar que dá sustentação à minha vida, e me apoiar nos momentos de maior dificuldade.

À minha filha Giovana, por ser um exemplo de garra, coragem, determinação, e minha maior inspiração.

Ao advogado Vicente Martins Bandeira, que por anos foi meu mentor profissional, me ensinando na prática a importância da ética e da responsabilidade no serviço público.

À minha orientadora Dra. Ana Paula Myszczyk que, com muita sapiência e zelo, me auxiliou nos rumos deste trabalho.

À Universidade Tecnológica Federal do Paraná e aos funcionários do Polo Itapevi/SP, por proporcionarem essa oportunidade única de aperfeiçoamento profissional e pessoal.

E a todos os que, direta ou indiretamente, me ajudaram em mais esta jornada da vida.

“Suba o primeiro degrau com fé. Não é necessário que
você veja toda a escada. Apenas dê o primeiro passo.”

Martin Luther King

RESUMO

PAULA, Ricardo Martinelli de. Legalidade, necessidade e vantajosidade da admissão de servidores comissionados na administração pública municipal. 2018. 71 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, Polo Itapevi, 2018.

Este trabalho pretende analisar e explorar os cargos em comissão nas Administrações Públicas Municipais e o seu preenchimento, não só pelo aspecto legal, mas principalmente pelos aspectos da gestão e administração públicas. Pretende-se, aqui, levantar o questionamento da população em geral, muito presente nos dias atuais, acerca da moralidade dessas admissões, em contraponto aos serviços prestados por seus ocupantes, tendo como base os ramos da Administração Pública, do Direito Administrativo e do Direito Constitucional. Almeja-se, de forma breve e concisa, apresentar a definição de cargo em comissão, e demonstrar sua legalidade para, em seguida, adentrarmos ao mérito administrativo que envolve o binômio necessidade/vantajosidade do preenchimento e utilização destes cargos pelas Prefeituras. Ainda, serão apresentados casos em que o Poder Judiciário julgou inconstitucionais tais cargos e, ao mesmo tempo, que o próprio Poder Judiciário socorre-se do preenchimento de inúmeros cargos comissionados. Por fim, se fará um estudo de caso da cidade de Itapevi/SP, onde serão analisados cargos em comissão desta Administração Municipal, demonstrando-se a real necessidade e vantajosidade do preenchimento dos mesmos, e busca do atendimento ao interesse público.

Palavras-chave: Administração Pública. Cargos em Comissão. Legalidade. Conveniência. Vantajosidade.

ABSTRACT

PAULA, Ricardo Martinelli de. Legality, necessity and advantage of the admission of commissioned servers in the municipal public administration. 2018. 71 p. Monograph (Specialization in Municipal Public Administration). Federal Technological University of Paraná, Curitiba, Polo Itapevi, 2018.

This paper intends to analyze and to explore the commissioned positions in the Municipal Public Administrations and their fulfillment, not only by the legal aspect, but mainly by the aspects of administration and the public administration. It is intended here to raise the questioning of the general population, very present in the present day, about the morality of these admissions, as opposed to the services provided by its occupants, based on the offshoot of Public Administration, Administrative Law and Constitutional Law. It is hoped, briefly and concisely, to present the definition of commissioned positions, and demonstrate its legality to then go into the administrative merit that involves the binomial necessity/advantage of filling in and use of these positions by the City Halls. In addition, there will be cases in which the Judiciary has ruled that such positions are unconstitutional and, at the same time, that the Judiciary itself relies on the filling of numerous commissioned positions. Finally, a case study will be carried out in the town of Itapevi/SP, where commissioned positions of this Municipal Administration will be analyzed, demonstrating the real necessity and advantage of completing them, and seeking the service for public interest.

Keywords: Public Administration. Commissioned Positions. Legality. Convenience. Advantage.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
1.1 Problema	9
1.2 Justificativa	10
1.3 Objetivos	11
1.3.1 Objetivo Geral	11
1.3.2 Objetivos Específicos	12
2 REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1 Definição de cargo em comissão e sua legalidade	14
2.2 A necessidade e conveniência dos cargos em comissão	18
2.3 Os servidores comissionados no Poder Executivo e o princípio da eficiência	23
2.4 As vantagens dos servidores comissionados frente aos efetivos.....	26
2.5 Os princípios da proporcionalidade e razoabilidade em relação ao número de servidores comissionados	30
2.6 O atual entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo.....	32
2.7 A farta existência de cargos em comissão no Poder Judiciário.....	35
3 METODOLOGIA.....	39
3.1 Tipos ou técnicas de pesquisa	39
3.2 Objeto da pesquisa	41
4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	43
4.1 Dos cargos em comissão da Secretaria de Saúde.....	44
4.2 Dos cargos em comissão da Secretaria de Segurança.....	48
4.3 Dos cargos em comissão da Secretaria de Assistência Social e Cidadania	50
4.4 Dos cargos em comissão da Secretaria de Educação	52
4.5 Dos cargos em comissão da Secretaria de Finanças	54
4.6 Dos cargos em comissão em outras Secretarias Municipais	56
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
REFERÊNCIAS	61

1 INTRODUÇÃO

As Prefeituras brasileiras são as responsáveis pela grande maioria da gama de prestação de serviços públicos. Os cidadãos residem nos Municípios, e é deles que se socorrem em primeira instância para as mais diversas necessidades. Ainda que muitas delas sejam compartilhadas com os governos Estaduais e Federal, cabe ao governo Municipal a responsabilidade por serviços em áreas essenciais, como educação, saúde, segurança, assistência social, entre muitas outras.

Os Municípios têm de ter todo um aparato, uma engrenagem em fina sintonia e pleno funcionamento, para que possam cumprir de forma efetiva e eficiente seu papel junto à sociedade.

Para isso, as Administrações Públicas valem-se de seus recursos humanos, seu funcionalismo, para que possam exercer suas funções precípuas, desde o planejamento estratégico e formulação de diretrizes, até a execução das políticas públicas. Cabe destacar que os servidores públicos, segundo Meirelles (2016, p. 518) “classificam-se em quatro espécies: agentes políticos, servidores públicos em sentido estrito ou estatutários, empregados públicos e os contratados por tempo determinado”. E são esses agentes responsáveis por movimentarem a máquina pública.

Já Paulo e Alexandrino (2010, p. 80), descrevem servidores públicos como sendo "agentes administrativos sujeitos a regime jurídico administrativo, de caráter estatutário (isto é, de natureza legal, e não contratual); são os titulares de cargos públicos de provimento efetivo e de pronunciamento em comissão".

Do mesmo modo que um Município é formado por seus munícipes, uma Administração Pública é formada por seus servidores. São eles os componentes que transformam a teoria em prática, o planejamento na prestação efetiva de serviços. Pode-se dizer que a eficiência de uma Administração mede-se, entre outros critérios, pela eficácia de seus servidores.

Quanto aos servidores ocupantes de cargos em comissão, especificamente, estes são agentes de suma importância ao desenvolvimento principalmente das atividades mais complexas e importantes das Prefeituras. A seguir, veremos sua definição, e o quanto tais cargos são vitais para as Administrações Municipais.

Contudo, essa importância, por vezes, não consegue ser traduzida ou

transmitida aos munícipes em geral, o que origina o ponto de partida dessa pesquisa.

1.1 Problema

Os servidores comissionados são alocados estrategicamente em setores mais nevrálgicos da Administração Pública, justamente pelo papel que desempenham – o que será debatido em tópicos próprios.

Porém, não há como desprezar o fato de que o país passa por um delicado momento político e social, com diversos escândalos envolvendo especialmente o Poder Executivo em todas as suas esferas. É comum nos depararmos com noticiários veiculando novas fraudes envolvendo a classe política e o empresariado brasileiro, a deflagração de operações da polícia federal e a prisão de administradores de alto escalão.

Sobre isto, Diniz (2018), fundador e presidente do Conselho de Administração do Grupo Ser Educacional, bem observa:

É clara a insatisfação com a política nacional. Não escapa ninguém. Sejam da situação ou oposição, os políticos são alvos constantes de críticas - e alguns acabam pagando pelos pecados de outros. Sejam francos: é difícil não falar mal da classe política frente a todos os escândalos que vemos diariamente nos noticiários.

Práticas usuais e comuns do Poder Público, como a admissão de servidores comissionados, estão sendo cada vez mais mal vistas pela população como um todo.

Esta percepção da sociedade é fomentada por práticas que vêm se tornando cada vez mais rotineiras, como a descoberta de funcionários fantasmas, instituição de cabides de emprego, o apadrinhamento político de servidores despreparados e descomprometidos, entre outras.

Os meios de comunicação tradicionais, e principalmente a crescente difusão de informações nas redes sociais e outras mídias, criadas ou mais difundidas recentemente, em especial na última década, tornaram-se ferramentas úteis para a sociedade no combate dessas mazelas. Atualmente, a população em geral recebe mais informações que em tempos pretéritos, o que acaba influenciando diretamente em sua reação a tais fatos.

Em hipótese alguma se aduz que tal fato pode ser prejudicial a quem quer

que seja, muito menos aos órgãos públicos ou aos Poderes da Federação. Muito ao contrário: a sociedade torna-se, cada vez mais, um mecanismo eficiente de controle e fiscalização da Administração Pública, tal qual são as Câmaras de Vereadores e os Tribunais de Contas, em relação ao Executivo Municipal.

Ocorre que o Brasil enfrenta, justamente pelo conturbado momento político vivido, uma verdadeira caça às bruxas nas Administrações Municipais. Tais práticas são justificáveis, contudo há que se conter os excessos.

A partir disto, o ingresso de servidores comissionados passou a ser vista com muitas restrições, tanto pela sociedade como um todo, quanto pelo Poder Judiciário. O preenchimento de cargos em comissão tornou-se quase um sinônimo de fraude ou, ao menos, de burla injustificada ao instituto do concurso público.

Devemos frisar que há muitas Administrações Públicas que fazem mau uso deste tipo de cargo, criando funções artificiais e alocando estes servidores em postos meramente técnicos e burocráticos, o que de fato deve ser coibido. Também é verdade que há casos ainda mais graves, de funcionários fantasmas ou troca de nomeações por favores políticos. Estas práticas, criminosas que são, não podem ser admitidas ou toleradas.

Contudo, se demonstrará que, providos de forma correta, responsável e proba, tais cargos são necessários às administrações. Não se pode penalizar Municípios cuja administração é correta, por irresponsabilidades manejadas por outros que não possuem a mesma prudência. Em outras palavras, o fato de haver abusos e irregularidades na admissão de comissionados em determinadas administrações não pode ensejar um movimento pela completa extinção dos mesmos nas demais Prefeituras, que os utilizam dentro dos permissivos legais.

Fica a pergunta a ser respondida nesta pesquisa: em que pese serem legais, tais cargos são realmente necessários às Administrações Municipais? Há vantagens neles, se comparados aos servidores de carreira?

1.2 Justificativa

Em que pese haver posicionamentos contrários ao provimento dos cargos em comento, que acreditam tratar-se apenas de favorecimento pessoal aos que serviram de supedâneo para que o agente político se elegeesse ao cargo pleiteado, há incontáveis doutrinadores, não só do direito, mas também da administração e da

política, que defendem de forma veemente não só a possibilidade desta forma de provimento, mas sua importância, como veremos adiante.

Assim, faz-se importante o estudo e debate sobre a questão, visando trazer mais clareza sobre o tema, principalmente sobre até que ponto tais cargos são benéficos às administrações, desde que utilizados e providos da maneira correta e em percentuais admissíveis.

O tema é de grande relevância, principalmente no atual momento, em que se fala em “passar o país a limpo”, devido à corrupção desmedida e desenfreada que acomete as esferas governamentais.

Contudo, como dito, não podem ocorrer ações, seja do Judiciário, seja da sociedade civil, ou ainda da imprensa, que resultem em violação a direitos constitucionalmente garantidos. Os excessos e malversações nas nomeações tem de ser coibidos e punidos, porém, há Administrações Municipais sérias, que se valem deste tipo de cargo exclusivamente visando a melhoria dos serviços públicos. Estes podem e devem ser utilizados, conforme autoriza nossa Constituição Federal.

Cabe a cada ente, no âmbito de seu poder discricionário, sua organização administrativa, da qual decorre a divisão de serviços e setores entre os agentes políticos, os servidores efetivos e os comissionados.

O poder discricionário é uma modalidade de poder administrativo que a ordem jurídica confere ao agente público. Caracteriza-se pela liberdade de avaliação acerca da conveniência e oportunidade na prática de determinado ato administrativo em prol do interesse da coletividade. Nas palavras de Filho (2005, p. 31) “é a prerrogativa concedida aos agentes administrativos de elegerem entre várias condutas possíveis, a que traduz maior conveniência e oportunidade para o interesse público”.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

O objetivo geral do presente trabalho é analisar a possibilidade prática e real da admissão de servidores comissionados, bem como sua necessidade e vantajosidade às Administrações Públicas, já que, em que pese sua contratação ser permitida pela Constituição Federal, os tribunais de todo o país vêm proibindo tais

admissões, sem qualquer análise dos cargos e suas atribuições e funções.

1.3.2 Objetivos Específicos

Configuram objetivos específicos desta pesquisa:

- Conceituar os cargos em comissão;
- Demonstrar a legalidade e conveniência dos cargos em comissão;
- Analisar em que situações estes cargos podem ser providos.

Este trabalho científico se valerá de pesquisas bibliográfica e documental, estudando e compreendendo obras literárias da Administração Pública e do Direito, decisões judiciais que versam sobre a suposta inconstitucionalidade de cargos comissionados, como os acórdãos prolatados nos casos da Câmara Municipal de Santana de Parnaíba e da Prefeitura de Salto, ambas no Estado de São Paulo (vide Capítulo 2.6 deste trabalho). Ainda há o estudo da Lei do Município de Itapevi/SP nº 2.237, de 28 de fevereiro de 2014.

Também será realizado um estudo de caso, acerca de alguns cargos comissionados do versado Município, analisando-se as atribuições dos mesmos, relacionando-as com as funções de chefia, direção e assessoramento, autorizadas constitucionalmente.

A pesquisa terá como foco o aspecto qualitativo, e através de pesquisa descritiva, reproduzirá e analisará trechos da lei municipal de cargos comissionados de Itapevi.

Feito isso, o trabalho irá apresentar sua conclusão, acerca da conveniência dos cargos em comissão nas Administrações Públicas Municipais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Podemos afirmar que a Administração Pública constitui o conjunto de ações que objetiva o atendimento direto e indireto das necessidades da sociedade (Bresser-Pereira, 2005). Em nosso país, temos instalada a forma republicana de governo, formado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, harmônicos e independentes entre si, por força de comando constitucional. Sobre a função administrativa, trazemos os ensinamentos de Madeira (2010, p. 4):

A função administrativa é aquela exercida pelo Estado ou por seus delegados, subjacentemente à ordem constitucional e legal, sob o regime de direito público, com vistas a alcançar os fins colimados pela ordem jurídica. É através dela que o Estado atende às necessidades de planejamento, comando, coordenação e exercício do cumprimento da ordem legal e da gestão dos interesses da coletividade.

Cabe ao Poder Executivo o papel de governar e administrar o Município, suas rendas, arrecadações, serviços e recursos públicos conforme previsto nas Constituições Federal, Estadual e Lei Orgânica Municipal, podendo executar as leis existentes, assim como implementar novas, segundo a necessidade do Estado e da sociedade, para tanto conta com uma estrutura administrativa, composta por órgãos da Administração Direta e Indireta.

É também função do Poder Executivo implementar suas políticas públicas. Acerca deste ponto, cabe:

colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou no curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2007, p. 69)

À Administração Pública resta perseguir e alcançar o interesse público, seguindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, novamente de acordo com Bresser-Pereira (2005).

Segundo Madeira (2010), os servidores públicos englobam três categorias: os servidores estatutários, que estão sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos (onde encontram-se os cargos comissionados); os empregados públicos, contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de emprego público; e os servidores temporários, que são contratados

por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, e que exercem função, sem estarem vinculados a cargo ou emprego público.

Agora, iremos adentrar nas especificidades dos cargos em comissão, que são o objeto de estudo deste trabalho.

2.1 Definição de cargo em comissão e sua legalidade

Em relação aos cargos comissionados em si, a Constituição Federal de 1988 disciplina expressamente em seu artigo 37 e incisos:

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:

[...]

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; (BRASIL, 1988)

Da simples leitura do artigo constitucional supratranscrito, vemos que é plenamente permitido às Administrações Públicas as nomeações de servidores em cargos comissionados, visando o preenchimento de atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Assim, não é razoável impedir que os Municípios, dentro dos limites que lhe impõe o exercício do poder discricionário, realizem contratações de servidores para provimento de cargos comissionados, sob pena prejudicar a eficiência dos serviços públicos prestados pela Municipalidade.

Não se ignora que a regra constitucional é o provimento dos cargos por meio de concurso público, como forma de assegurar a igualdade, impessoalidade e os méritos dos candidatos, além de revestir-se de caráter ético e moralizador do sistema.

Entretanto, não se pode olvidar que a Constituição Federal, em seu artigo

37, incisos II e V, disciplina acerca do provimento dos cargos em comissão, previstos em Lei, de livre nomeação e exoneração, para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, de modo que, à luz do poder discricionário, o administrador público pode nomear pessoas para cargos definidos em Lei de livre nomeação, sem que tal situação importe em ilegalidade, desde que observado, como dito, o interesse público para manutenção da máquina administrativa, e sempre com vistas ao interesse da coletividade.

É conferido, pois, ao administrador público, a prerrogativa de análise do juízo de conveniência e oportunidade, com vistas à gestão mais eficaz no atendimento do interesse público, a optar, respeitado os princípios mencionados, pela nomeação de cargos de provimento em comissão.

Porém, o texto constitucional traz exigências rígidas e contundentes, para que estes cargos possam ser criados e providos, uma vez que trata-se de forma extraordinária de ingresso no serviço público – dispensando a regra do ingresso via concurso público. As únicas hipóteses de preenchimento de cargos em comissão são para ocupar funções de chefia, direção e assessoramento.

Tal restrição mostra-se deveras acertada, e traduz a preocupação do legislador constituinte, já há muito, com a utilização exclusivamente política destes cargos. Resta claramente demonstrado que funções técnicas e burocráticas não podem, de forma ou sob pretexto algum, serem exercidas por servidores comissionados. Para tais funções, há a regra, qual seja, a admissão de servidores efetivos, por meio de concurso público.

Contudo, da mesma forma e com a mesma veemência que se proíbe que estes comissionados possam executar funções exclusivamente burocráticas/técnicas, há que se permitir que os mesmos exerçam comprovadamente as funções de chefia, direção e assessoramento, sob pena de se negar vigência ao artigo 37 de nossa Carta Magna.

Sobre esta divisão de tarefas e áreas que devem ser ocupadas por cada espécie de funcionário público, pode-se adotar a seguinte esquematização:

A burocracia brasileira, tal qual a maior parte dos sistemas administrativos contemporâneos, pode ser classificada em dois grupos. O primeiro é formado pela burocracia efetiva, mais estável, e cujos ocupantes são definidos por meio de alguma modalidade de seleção competitiva, a exemplo dos concursos públicos. O segundo grupo é a burocracia constituída por nomeações de caráter discricionário, que detém, comparativamente, mais poder administrativo e

capacidade de influir na gestão das políticas, e mantém, em média, conexões mais estreitas com a esfera político-partidária [...] (LOPEZ, 2015, p. 11)

Os cargos comissionados são reservados basicamente à administração superior. Se por um lado seus ocupantes não passam pelo crivo técnico do concurso público, por outro devem atender uma série de requisitos que os qualifiquem para o ingresso ao serviço público.

Dentre tais critérios, a melhor doutrina esclarece, de forma uníssona, que é essencial a existência de um liame de confiança entre a autoridade nomeante e o nomeado, que justifique seu ingresso aos quadros do funcionalismo público. Este laço de confiança deve ser real e robusto, assim como a necessidade de tal confiança para a execução das atividades a serem exercidas pelo servidor. Significa que esta confiança deve ser inafastável, haja vista que não são todas as ações da administração que exigem tal critério. Não se exigindo, não há que se falar em provimento de cargo comissionado para o mesmo.

Em tal sentido, acerca deste vínculo de confiança, Gasparini (2001, p. 238) nos ensina que “a direção, comandos ou chefia de certos órgãos, onde se necessita de um agente que sobre ser de confiança da autoridade nomeante se disponha a seguir a sua orientação, ajudando-a a promover a direção superior da administração”. Ainda sobre o tema, Borges (2012, p. 47 *apud* Cammarosano, 2006, p. 30) ressalta que:

[...] 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.

Outras qualificações a serem exigidas do ocupante de cargo em comissão são qualificação superior, que inclui um alto grau de capacidade decisória, e comprometimento político com as diretrizes governamentais instituídas pelo gestor público. Isto porque as tarefas referentes à direção, chefia e assessoramento, de fato exigem tal capacidade decisória, de gerência de pessoas e conflitos, caso contrário, os diretores ou chefes terão funções simuladas, artificiais, o que se tem que afastar. Da mesma forma, aos assessores em comissão também se exige alto comprometimento político para o fiel desempenho de suas funções.

Note-se que, por todo o já demonstrado, as atribuições dos cargos em comissão nada guardam de relação com os cargos efetivos. Por isso mesmo, um

não invade a esfera de competência do outro, não rivalizando, mas sim complementando-se.

Cammarosano (1984, p. 95), sobre os cargos em comissão, aponta:

Exigir-se deles não apenas o dever elementar de lealdade as instituições constitucionais e administrativas a que servirem, comuns a todos os funcionários, mas também um comprometimento político, uma fidelidade às diretrizes estabelecidas pelos agentes políticos, uma lealdade pessoal à autoridade superior.

Ou, como bem sintetizam Nunes Junior e Araújo (2008, pg. 344), os cargos em comissão devem ser aqueles cujo titular ali esteja com finalidade de incrementar as metas e as prioridades fixadas pelo agente político superior.

Ferreira (2014, p. 1) explica os argumentos que justificam o uso deste modelo de admissão, ao esclarecer que:

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.

Como demonstrado, não é legalmente vedado ao Administrador Público valer-se de servidores comissionados, estranhos ao quadro efetivo do funcionalismo, nas funções preestabelecidas constitucionalmente.

Porém, não só a opinião pública, mas principalmente o Poder Judiciário – como se verá em tópico próprio – acabam por mistificar o tema, dando a essas contratações contornos de ilegalidade presumida, que não raramente são injustos e impróprios.

Nesse aspecto, as sábias palavras de Rigolin (2003, p. 187), trazem-nos ensinamentos valiosos acerca deste prejulgamento quanto aos servidores puramente comissionados, senão vejamos:

Qualquer que seja a direção exercida, ou a chefia desempenhada, ou o assessoramento prestado, se de fato caracterizado então tanto por princípio quanto em concreto, atende ao requisito constitucional para a legítima existência do cargo em comissão.

Não se podem enxergar palavras no texto constitucional que ali não constam escritas, nem colocar palavras na boca do legislador que ele não tenha dito – essa é uma regra basilar de direito, que se aprende nos pródromos dos cursos jurídicos.

[...]

Ninguém pode, para esse efeito, apegar-se apenas aos rótulos dos cargos, ou à mera impressão pessoal que cada denominação possa ensejar: querendo alguém impugnar a criação de cargos em comissão, trate então de demonstrar – e apenas isso será preciso –

que nada têm de direção, nem de chefia, nem de assessoramento, e assim será demonstrado, mas não, nunca, de outro modo.

[...]

De outro modo e em outros casos, sempre que reste comprovado o caráter assistencial, assessorativo, orientador, opinativo e formador de opinião, tudo isso a configurar atribuição de assessoramento, também estará jurídica e constitucionalmente perfeita a destinação do cargo respectivo para a natureza de confiança da autoridade, ou em comissão.

Não há dúvidas, pois, sobre a legalidade dos versados cargos e sua utilização pelas Administrações Municipais. Contudo, há que se analisar também o mérito dessas contratações, sua adequação ao permissivo legal, o que será feito a seguir.

2.2 A necessidade e conveniência dos cargos em comissão

Como dito anteriormente, o preenchimento de cargos comissionados na Administração Pública configura uma forma excepcional de ingresso ao funcionalismo, haja vista que a regra é o ingresso por meio de concurso público.

Tal regra – ingresso através de concurso – frise-se, é correta e deve ser aplicada em todas as esferas de governo. Em momento algum pretende-se mitigá-la ou afastá-la, o que seria ferir de morte nossa Constituição Federal, os princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade, entre outros. Os alicerces do funcionalismo público deve, de fato, ser operado por servidores de carreira, estáveis e sem vínculos políticos que possam interferir em sua atuação técnica e burocrática.

Imperioso a existência da tecnocracia na administração, para o bem dos serviços públicos, e principalmente dos administrados.

Porém, o que se pretende demonstrar é que é salutar às Prefeituras o ingresso de servidores vindos de fora, com experiências em áreas privadas ou trazidas de outras administrações públicas. São outros olhares, visões, idéias e experiências que podem contribuir e muito para o aperfeiçoamento das diretrizes e políticas públicas locais.

Compartilhando essa linha de pensamento, acerca dos cargos de Direção e Assessoramento Superior – DAS, temos:

A segunda posição do debate sustenta que as nomeações discricionárias constituem canal relevante para atrair novos e bons quadros dirigentes à alta burocracia, reduzir ineficiência e inovar em

estratégias de gestão (Pacheco, 2010). O argumento se alinha com as justificativas originárias para a criação dos cargos DAS, concebidos como um meio de o Estado atrair à gestão pública quadros de alta capacidade técnica. (LOPEZ, 2015, p. 14)

Assim, para as funções de chefia, direção e assessoramento (e somente para estas), faz-se presente o binômio necessidade/conveniência do Município ao chamamento de servidores que tenham qualificações diferenciadas, que fogem do estrito conhecimento técnico, o qual diga-se deve também estar presente. Para a execução dessas funções, é necessário que seu ocupante possua um laço de confiança com o nomeante, comprometimento com as diretrizes a serem empregadas, capacidade de liderança, decisão e coordenação, além de conhecimento prático/específico superior sobre a área de atuação.

Nas lições de Moraes (2002, p. 839), a nomeação e exoneração desses cargos é de iniciativa do Chefe do Poder respectivo e deve, obrigatoriamente, respeitar a existência de vínculo de confiança entre a função a ser realizada e autoridade nomeante, pois nas demais hipóteses deverão ser realizados concursos públicos, sob pena de inconstitucionalidade.

Ao analisarmos quadro de servidores comissionados de alguns Municípios, podemos perceber que os mesmos são essenciais para o funcionamento de diversos setores das respectivas Prefeituras.

Como exemplo podemos citar os diretores de setor. Esses servidores são responsáveis por dirigir os demais servidores efetivos do departamento. Cabe à ele passar as diretrizes que devem ser seguidas, acompanhar a execução dos serviços ou tarefas, orientar seus subordinados, efetuar eventuais correções de rumo no serviço público desempenhado por eles, entre outras atividades.

Podemos citar também os chefes e coordenadores, que têm funções assemelhadas, ou seja, conduzem os servidores sob sua responsabilidade, orientando-lhes de forma a alcançarem os melhores resultados.

A função precípua dos servidores comissionados, então, é a de multiplicar e difundir as ordens, as intenções dos seus superiores diretos, quais sejam, em última instância os Secretários Municipais e o próprio Chefe do Executivo. É como se em cada setor, em cada unidade ou departamento, houvesse um Prefeito ou um Secretário, transmitindo aos servidores os procedimentos, normas e orientações a serem seguidas, a fim de alcançar o interesse público.

Van Maanem, apud Fleury (2006, p. 45) esclarece que as pessoas adquirem o conhecimento social e experiências necessárias para realizar um trabalho específico em uma organização ou órgão governamental de formas diferentes, não apenas porque elas são diferentes, mas também mais criticamente, porque suas técnicas ou estratégias são divergentes.

Mesmo que haja setores da Administração com servidores efetivos de excelência, até estes precisam de uma forma de direção, de um superior que aponte o rumo que a administração deve seguir, onde se pretende chegar, e quais políticas públicas devem ser adotadas e sua forma de execução.

Já os cargos destinados a assessoramento também exigem um critério de confiança ímpar, uma vez que os pareceres e relatórios por eles produzidos embasarão a tomada de decisões dos agentes políticos municipais.

Como bem enfatiza Silva (1998, p. 570):

Porquanto tais cargos devem ser providos por pessoas de confiança de autoridade a que são imediatamente subordinada. Demais, o titular assume-o em caráter passageiro. São de provimento em comissão, em regra, os cargos dos órgãos da administração superior.

Para Neta (2012), o Brasil vive uma democracia plena, sendo 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. Não seria crível, então, ainda segundo a autora, 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”.

Tais cargos são de extrema conveniência para a Administração Pública, ao passo que estão necessariamente em sintonia com o plano de governo implantado pelo Gestor Público, o que em determinadas situações não é compartilhado pelos servidores concursados.

Ao mesmo tempo em que é necessária a independência técnica dos servidores que movimentam a máquina pública, também é indispensável que estes sejam guiados e dirigidos por servidores em comissão, que tornam-se verdadeiras extensões do Prefeito e dos Secretários. É óbvio que tal direção deve respeitar sempre os princípios que regem a administração, como legalidade, impessoalidade e moralidade.

Os servidores comissionados ocupantes de funções de direção e chefia devem trazer consigo uma série de aptidões e virtudes. Para Souza (2002, p. 85), algumas de suas características devem ser:

- Capacidade de aprender a situação, posicionar-se em relação a ela e determinar ações para enfrentá-la, visto que não pode preestabelecer esse comportamento, pois o gestor é intrinsecamente, parte da situação; qualidade que uma pessoa tem de satisfazer a certo fim.
- Inteligência prática, ou seja, voltada para a ação, que possibilita a intervenção pertinente em situações reais de trabalho, apoiando-se em conhecimentos adquiridos, transformando-os na tentativa de suplantar a diversidade e a complexidade situacional, (Zarifian, 1999, apud Souza, 2002); é um conhecimento profundo de suas tarefas.
- Conhecimentos – desenvolvimento de conhecimentos e aquisição de novos, buscando uma formação permanente, aberta a novas aprendizagens, fazendo com que a competência não se transforme em simples rotina; esses conhecimentos devem privilegiar o domínio dos procedimentos administrativos, tornando-se o gestor um especialista generalista, ou seja, alguém que compreende o particular por meio do conhecimento geral (Motta, 1994, apud Souza, 2002); é uma familiaridade e renovação de seus atos, estar sempre informado dos acontecimentos.

A autora pontua alguns dos requisitos necessários para o preenchimento desses cargos, tais como facilidade no aprendizado, inteligência voltada às situações de trabalho e busca por formação continuada. E continua, apontando outras qualidades desejadas:

- Liderança e habilidade interpessoais, permitindo mobilizar os esforços dos atores institucionais em torno de situações do cotidiano organizacional, assumindo o domínio da corresponsabilidade (Motta, 1994, apud Souza, 2002); posição para dirigir um grupo e assumir qualquer eventualidade que venha acontecer.
- Bom senso – para a qual é necessário ter visão do senso comum e experiência em sua área de trabalho; saber lidar com o acaso e ter capacidade de raciocínio.
- Capacidade técnica, envolvendo as áreas do conhecimento como estratégia, racionalidade administrativa, “conhecimentos de planejamento, formulação, análise e avaliação de políticas públicas, bem como técnica de programação, de sistemas de informação, de organização e de apoio gerencial” (Motta, 1994, apud Souza, 2002). Ter conhecimento de todas as áreas da administração, um funcionário aperfeiçoado e especializado para atender os novos padrões da sociedade.

Aliás, sobre os princípios da legalidade e da moralidade, muito se fala em abusos, principalmente na última década. O ato de nomeação de um servidor comissionado é visto, inúmeras vezes, como a criação de um cabide de empregos,

como um ato absolutamente condenável.

Nada há de condenável ou incorreto na nomeação de servidores comissionados, desde que para cumprir as atribuições constitucionalmente autorizadas, e em percentuais compatíveis. Porém, foi criada no Brasil uma cultura de que cargo em comissão é sinônimo indissociável de fraude e malversação de recursos públicos.

Tal cultura tem de acabar em nosso país. Há que serem punidos os Administradores que fazem mau uso destes cargos, da mesma forma que reconhecidos os que utilizam tal ferramenta de forma correta e em estrito atendimento ao interesse público.

Sobre esta verdadeira demonização do servidores em comissão, Rezende (2017, p.1-2) traz importante contribuição, colocando uma clareza importante ao tema:

Segundo visão muito difundida, a escolha de “apadrinhados políticos” de fora dos quadros da Administração Pública propiciaria maiores condições para a prática de ilícitos no exercício do cargo. A realidade, no entanto, costuma ser mais complexa do que tais esquematismos. No recente escândalo de corrupção na Petrobras, alguns dos principais envolvidos nada mais eram do que funcionários de carreira da empresa estatal. O concurso público mede conhecimentos, não probidade. Também não mede comprometimento com as instituições, produtividade ou responsabilidade no exercício futuro das atribuições do cargo. Muito menos afere capacidade de liderança e habilidades gerenciais necessárias ao bom desempenho de cargos de direção.

[...]

A adoção de um regime que seja o extremo oposto do *spoil system* e que interdite o exercício de cargos públicos por quem não tenha ingressado no serviço público mediante concurso também é passível de crítica, na medida em que conduz ao insulamento burocrático e ao aumento do poder das corporações, reduzindo os canais de comunicação da burocracia com o restante da sociedade e dificultando o aproveitamento, pelo setor público, da experiência e dos conhecimentos de técnicos do setor privado.

De fato, não se mede probidade por meio de concurso público. Da mesma forma, a ausência de concurso para o ingresso de servidores não pode ser entendido como indício de improbidade, como muitas vezes ocorre.

2.3 Os servidores comissionados no Poder Executivo e o princípio da eficiência

O princípio da eficiência foi uma das molas propulsoras da Reforma Administrativa ocorrida em meados de 1998, quando foi inserido no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 19, a busca pela eficiência, que procurou implementar o modelo de administração pública gerencial voltada para um controle de resultados na atuação estatal.

São pilares desse princípio a economicidade, redução de desperdícios, qualidade, rapidez, produtividade e, talvez o mais importante e significativo, o rendimento funcional. Nas palavras de Meirelles (2016, p. 105) “exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição de rendimento funcional”.

O conceito de eficiência dentre os servidores públicos é muito bem traduzido por Custódio Filho (1999, p. 214), da seguinte forma:

Ocorre que há também outra espécie de situação a ser considerada quanto à Administração e que não engloba diretamente os cidadãos. Trata-se das relações funcionais internas mantidas entre os agentes administrativos, sob o regime hierárquico. Nesses casos, é fundamental que os agentes que exerçam posições de chefia estabeleçam programas de qualidade de gestão, definição de metas e resultados, enfim, critérios objetivos para cobrar de seus subordinados a eficiência nas relações funcionais internas dependerão a eficiência no relacionamento Administração Pública/cidadão. Observando esses dois aspectos (interno e externo) da eficiência na Administração Pública, então, poder-se-ia enunciar o conteúdo jurídico do princípio da eficiência nos seguintes termos: a Administração Pública deve atender o cidadão na exata medida da necessidade deste com agilidade, mediante adequada organização interna e ótimo aproveitamento dos recursos disponíveis.

Não se pode dissociar tal princípio de uma lógica da iniciativa privada de como administrar. Mas há que ser considerado que a Administração Pública não é uma empresa, assim como sua missão não é buscar o lucro. Por isso, o princípio da eficiência não pode ser analisado senão em conjunto com os demais princípios do Direito Administrativo. A eficiência não pode ser usada como pretexto para o Estado descumprir as leis. O conteúdo jurídico do princípio da eficiência consiste em obrigar a Administração a buscar os melhores resultados por meio da aplicação da lei. Sobre isso:

A ideia básica é que os controles a que está sujeita a administração

pública, e os métodos de gestão que utiliza, acarretam morosidade, desperdícios, baixa produtividade, enfim, grande ineficiência, em comparação com a administração de empreendimentos privados. Propõe-se, por essa razão, que a administração pública se aproxime o mais possível da administração das empresas do setor privado. É esse modelo de administração pública, em que se privilegia a aferição de resultados, com ampliação de autonomia dos entes administrativos e redução dos controles de atividades-meio (controles de procedimentos), que se identifica com a noção de "administração gerencial", a qual tem como postulado central exatamente o princípio da eficiência. (ALEXANDRINO e PAULO, 2015, p. 228)

Relativamente à forma de atuação do agente público, espera-se o melhor desempenho possível de suas atribuições, a fim de obter os melhores resultados. O modelo tecnocrático de gestão adotada hoje pelo país, que funda-se nos servidores públicos de carreira, apesar de correto e necessário, traz alguns malefícios à administração, que acabam sendo sentidos geralmente por quem mais se utiliza do Estado e de seus serviços. Um desses malefícios é justamente a ineficiência de grande parte de seus agentes.

Nesse ponto, corolário chegamos à conclusão que há grande vantajosidade dos servidores comissionados se comparados aos efetivos. É que por vezes o servidor concursado, principalmente após a conquista da estabilidade, inerente ao cargo, começa a prestar seus serviços e desempenhar suas funções sem a mesma presteza e zelo com que fazia durante o período de estágio probatório.

Ainda citando Alexandrino e Paulo (2015, p. 229), “o objetivo do princípio da eficiência é assegurar que os serviços públicos sejam prestados com adequação às necessidades da sociedade que os custeia. A eficiência, aliás, integra o conceito legal de serviço público adequado”.

Por óbvio, assim como se defende aqui que não podemos generalizar e colocar todos os servidores em comissão sob a mesma pecha de meros apadrinhados políticos ou até de funcionários fantasmas, também não se pode, em hipótese alguma, afirmar que todos ou a maioria dos servidores efetivos são acometidos por esta espécie de relaxamento.

Contudo, não se pode negar que há casos em que servidores estáveis se acomodam, deixam de perseguir a eficiência administrativa antes alcançada, sob o escudo justamente da estabilidade, tendo em vista que estes somente poderão ser demitidos por meio de sentença judicial ou após conclusão de processo

administrativo disciplinar. Falaremos mais profundamente sobre isso no próximo tópico.

Neste sentido leciona Carvalho Filho (2017, p. 53/54), asseverando que:

Não é difícil perceber que a inserção desse princípio revela o descontentamento da sociedade diante de sua antiga impotência para lutar contra a deficiente prestação de tantos serviços públicos, que incontáveis prejuízos já causou aos usuários. De fato, sendo tais serviços prestados pelo Estado ou por delegados seus, sempre ficaram inacessíveis para os usuários os meios efetivos para assegurar seus direitos. Os poucos meios existentes se revelaram insuficientes ou inócuos para sanar as irregularidades cometidas pelo Poder Público na execução desses serviços.

[...]

Vale a pena observar, entretanto, que o princípio da eficiência não alcança apenas os serviços públicos prestados diretamente à coletividade. Ao contrário, deve ser observado também em relação aos serviços administrativos internos das pessoas federativas e das pessoas a elas vinculadas. Significa que a Administração deve recorrer à moderna tecnologia e aos métodos hoje adotados para obter a qualidade total da execução das atividades a seu cargo, criando, inclusive, novo organograma em que se destaquem as funções gerenciais e a competência dos agentes que devem exercê-las.

Segundo Osório (2005, p.13), é importante que os legisladores e os governantes se conscientizem de que ao discurso legitimador de eficiência, há de corresponder uma práxis coerente e vinculada às metas pactuadas com a sociedade. Para o autor, é necessário destacar que o papel da sociedade civil é vital na construção e consolidação de um novo perfil de Estado e de gestores, a partir da cobrança da prestação de contas à sociedade.

O fato é que um servidor concursado que já tenha adquirido a estabilidade dificilmente poderá ser exonerado ou demitido, simplesmente porque não alcança mais a eficiência de outrora.

Isso não acontece com o funcionário nomeado em cargo comissionado, eis que este posto é de livre nomeação e exoneração. Significa dizer que o comissionado pode ser exonerado a qualquer momento, sem a necessidade de explicitação dos motivos determinantes do ato de desligamento.

Essa mobilidade é deveras importante para o serviço público. É indispensável que, ao menos uma pequena parcela de comando de um Município possa ser trocada por não atender aos interesses da administração, ou simplesmente por não se empenhar da forma como deveria.

Ao comissionado não há a hipótese de acomodação ou relaxamento, pois

este sabe – e realmente essa é a prática das Administrações Municipais – que, ao menor sinal de queda de seu rendimento ou comprometimento, seu emprego estará em risco.

Caso haja divergências ideológicas entre o Órgão que o emprega e a atuação do comissionado, este será imediatamente exonerado do serviço público (algo que não poderia ser feito com um servidor estável). E isto não é nocivo à municipalidade, ao contrário, é também uma forma do administrador alcançar o interesse público, alcançar uma prestação de serviços de excelência.

2.4 As vantagens dos servidores comissionados frente aos efetivos

Como dito anteriormente, torna-se plenamente vantajoso às Administrações Municipais a criação e preenchimento de cargos em comissão em suas estruturas organizacionais, a fim de dirigir, chefiar e coordenar os trabalhos dos demais agentes públicos, bem como para prestar assessoria aos diversos órgãos da administração.

Uma dessas vantagens é o caráter precário desse tipo de nomeação. O servidor em comissão pode ser exonerado a qualquer tempo de forma discricionária, o que evita o engessamento da administração.

Já em relação aos servidores efetivos, a Administração Municipal não possui o mesmo poder discricionário. Esses somente podem ser removidos do funcionalismo público em casos de faltas disciplinares graves.

Importa dizer que, em numerosos casos, o Município se vê obrigado a manter em seu quadro servidores estáveis que não atendem plenamente às suas finalidades de forma satisfatória. Estes, se fossem puramente comissionados, poderiam ser exonerados, dando lugar a outros servidores verdadeiramente comprometidos.

Acerca do tema, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, por meio do Conselheiro Wanderley Ávila, em resposta à consulta nº 780.445 feita pelo Presidente da Câmara de Vereadores da cidade de Patos de Minas, assim destacou:

A chamada demissibilidade *ad nutum* tem significado. Ao prevê-la, o constituinte permitiu que cada autoridade pudesse contar com pessoas de sua confiança nos cargos públicos de chefia, direção e assessoramento.

No Poder Executivo, a importância dessa característica dos cargos em comissão fica ainda mais patente, tendo em vista que a

alternância de poder de um grupo político para outro exige que o novo governante possa contar com uma equipe comprometida com seu projeto de governo, alocada na estrutura da administração.

[...]

É absolutamente natural, e por que não dizer desejável, ante o princípio republicano da temporariedade, que sejam trocados os titulares de cargos em comissão, quando da assunção de poder pelo novo agente político. (ÁVILA, 2009, p. 137)

O controle mais célere e realizado de forma desburocratizada que pode ser exercido com esse tipo de servidores torna-se uma grande vantagem para as Prefeituras, que podem substituí-los ao seu alvedrio, visando que apenas os melhores, mais eficientes e mais bem capacitados agentes ocupem os postos diretivos da Administração Pública.

A livre exoneração configura, da mesma forma, um filtro apto a coibir eventuais arbitrariedades e excessos cometidos pelos ocupantes desses cargos. Somente permanecerão nos quadros do Município os nomeados que de fato contribuam para o exercício da boa administração.

Compartilhando tal entendimento:

A principal peculiaridade atinente tanto à nomeação de servidores para os cargos objetos deste quanto para exoneração, está em se tratar de um ato discricionário da autoridade pública. Importante ressaltar que as duas ações dependem praticamente da conveniência e necessidade da Administração Pública em defesa do interesse público, reverenciadas as disposições legais. (NETA, 2012)

Temos, pois, que os servidores comissionados, ao contrário dos concursados, somente permaneceram no serviço público enquanto forem essenciais para a Municipalidade e para os agentes políticos que a representam. Discorre Meirelles (2016, p. 548), sobre os comissionados, "cuja principal característica é a confiabilidade que devem merecer seus ocupantes, por isso mesmo nomeáveis e exoneráveis livremente".

Segundo Fae, apud Costa (2009) "as organizações necessitam de pessoas para realizar seus trabalhos com qualidade, trabalhar em equipe, saber lidar com conflitos, e por esse motivo necessitam sempre avaliar seu funcionários de forma eficaz."

Além disso, quando há a exoneração do servidor comissionado, não cabe à Administração Municipal o pagamento de seguro desemprego, aviso prévio, multa de 40% sobre os depósitos do FGTS, e multas por atraso no pagamento de verbas

rescisórias. Com efeito, como já bem decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo: “a contratação em comissão não comporta concessão de direito previsto na Consolidação das Leis do Trabalho”, e segue asseverando que “ao ocupante de cargo comissionado são assegurados os direitos que o regime estatutário permite, circunstância que exclui toda e qualquer pretensão apoiada no regime celetista” (TJSP, Apelação nº 0002620-38.2009.8.26.0238, Relator Desembargador J. M. Ribeiro de Paula, julgado em 19/06/13).

Ainda para Meirelles (2016, p. 549), a instituição dos cargos em comissão é permanente, mas seu desempenho é sempre "precário, pois quem o exerce não adquire direito à continuidade na função, porque exerce por confiança do superior hierárquico; daí a livre nomeação e exoneração".

Mas essa não é a única vantajosidade inerente ao cargo em comissão. Esse tipo de provimento acaba por gerar ainda economia aos cofres públicos, ao passo que seu ocupante não faz jus a algumas vantagens pecuniárias.

O principal exemplo talvez seja o pagamento de horas extraordinárias, o qual é indevido aos servidores em comissão. Isto porque a esses funcionários é exigida dedicação exclusiva ao serviço público, quer seja pela sua importância, quer seja pelas funções eminentemente diretivas que exercem.

Fato é que, como bem ensina Braz (2006, p. 49), “o ocupante de cargo em comissão ou função de confiança submete-se a regime de integral dedicação ao serviço, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração”, o que torna a prestação de serviço incompatível com o pagamento de hora extras.

Os Tribunais Pátrios vêm, há muito, adotando esse entendimento. Apenas a título exemplificativo, interessante transcrever ementa e trechos de acórdão prolatado muito recentemente – em abril de 2018 – pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, onde se decidiu:

SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. Município de Marília. Autor que ocupava cargo em comissão. Pretensão de receber o pagamento de horas-extras. Impossibilidade. Cargo sujeito a regime de dedicação exclusiva e integral, cuja natureza exige disponibilidade de horário. Sentença mantida - Recurso de apelação não provido.

[...]

O cargo em comissão, por tratar-se de cargo de livre nomeação e exoneração, cuja investidura se excepciona da regra geral de necessidade de prévia aprovação em concurso público (art. 37, II, CF), apresenta peculiaridades próprias, estando sujeito a regime de dedicação exclusiva e integral, **o que pode implicar na**

prorrogação da jornada, sem a necessidade de contraprestação pelo serviço extraordinário. (TJSP, Apelação nº 1009237-86.2017.8.26.0344, Des. Relator Luís Francisco Aguilár Cortez, julgado 04/04/18, grifo nosso)

Desta forma, mesmo que tais servidores venham a exceder a carga horária normal de trabalho, não irão receber a contraprestação pecuniária que seria devida a um servidor efetivo, juntamente por causa da sua excepcionalidade.

O comissionado, por conta da confiança e poder decisório que carrega, constantemente é convocado para o serviço, para tarefas extraordinárias ou para reuniões aos finais de semana ou após o horário de expediente, sem ser indenizado por isso. Essa prática é muito comum em Prefeituras, e os nomeados, até pelo alto grau de comprometimento que o cargo exige, já estão cientes que isto faz parte de sua rotina. Por outro lado, não há como negar que tal fato acaba contribuindo para o erário público, eis que tais convocações não geram despesas adicionais.

Em outro julgado, o mesmo Tribunal assim assentiu:

Cumprir destacar que os ocupantes de cargos em comissão são integrantes de quadro especial de servidores da Administração Pública, que não prestam concurso para o exercício da atividade pública, e por este motivo gozam de especial confiança da Administração. Consequência disso é exatamente esta confiança depositada em tais servidores que permite ao Administrador a sua convocação, em qualquer horário, inclusive para serviços especiais, sem que tal possa render ensejo ao pagamento de horas extras. (TJSP, Apelação nº 0001204-33.2015.8.26.0106, Rel. Des. Leme de Campos, julgado em 04/12/17)

Ainda, há outros benefícios garantidos aos servidores de carreira que não são estendidos aos comissionados, Temos exemplos na Lei Federal nº 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

Por meio desta legislação, algumas licenças podem ser concedidas exclusivamente a servidores efetivos, como a licença para capacitação profissional e a licença para tratar de interesses particulares, senão vejamos:

Art. 87. Após cada quinquênio de efetivo exercício, o servidor poderá, no interesse da Administração, **afastar-se do exercício do cargo efetivo**, com a respectiva remuneração, por até três meses, para participar de curso de capacitação profissional.

[...]

Art. 91. A critério da Administração, poderão ser concedidas **ao servidor ocupante de cargo efetivo**, desde que não esteja em estágio probatório, licenças para o trato de assuntos particulares pelo prazo de até três anos consecutivos, sem remuneração. (BRASIL, 1990, grifo nosso)

Enquanto um servidor federal concursado pode afastar-se sob a mera pretensão de tratar de assunto pessoal ou mesmo de realizar curso de capacitação profissional (sem prejuízo de vencimentos, diga-se), esses direitos não abrangem os servidores comissionados. Estes, ao contrário dos efetivos, já devem estar aptos ao trabalho, e sua imprescindibilidade é tamanha que não podem, sequer, afastar-se por assuntos particulares, mesmo com prejuízo de vencimentos.

Assim, esta espécie de nomeação traz à Administração Pública uma série de benefícios, motivo pelo qual não pode ser tolhida.

2.5 Os princípios da proporcionalidade e razoabilidade em relação ao número de servidores comissionados

Dispõe expressamente nossa Constituição Federal:

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:

[...]

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; (BRASIL, 1988, grifo nosso)

O texto constitucional prevê que deve haver um número mínimo de cargos em comissão a ser ocupado exclusivamente por servidores de carreira. Da mesma maneira, prevêem os princípios norteadores da Administração Pública, que o mínimo de cargos em comissão a serem preenchidos por servidores concursados deve estar amparado pela proporcionalidade entre esses servidores com relação aos efetivos e os puramente comissionados.

Ainda, no entender de Meirelles (2016, pg. 526) as hipóteses de provimento de cargos em comissão para os servidores efetivos não serão totalmente livres, como no caso de servidores que não tinham vínculo anterior à nomeação ao cargo em comissão. Esclarece que:

A lei ali referida será de cada entidade política, mas especialmente na fixação dos percentuais mínimos, deverá observar o princípio da razoabilidade, sob pena de fraudar a determinação constitucional, no sentido de uma parte dos cargos em comissão ser provida de forma totalmente livre e outra, parcialmente, diante das limitações e

condições previstas em lei. (MEIRELLES, 2016, pg. 526)

Assim, este percentual mínimo não é regulamentado por Lei Federal ou Estadual. Cada Município deve, em legislação própria, estabelecer esse limite, de acordo com as suas peculiaridades, mas sempre respeitando a proporcionalidade e razoabilidade.

Pode-se afirmar que a autonomia dos entes federados, entre eles o Município, é um dos principais ícones da Federação, sendo que o Estado Federado é formado de comunidades autônomas, que se relacionam entre si.

Como preleciona Silva (1998, p. 59):

Autonomia é a capacidade de agir dentro de círculo preestabelecido, como se nota pelos arts. 25, 29 e 32, que a reconhecem aos Estados, Municípios e Distrito Federal, respeitando os princípios estabelecidos na Constituição. É, pois, poder limitado e circunscrito e é nisso que se verifica o equilíbrio da federação, que rege as relações entre União, Estados Distrito Federal e Municípios, todos autônomos nos termos da Constituição (art.18). Esse equilíbrio federativo realiza-se por mecanismos instituídos na constituição rígida, entre os quais sobleva o da intervenção federal nos Estados e agora também no Distrito Federal e dos Estados no Município, que está prevista nos arts. 34 e 36.

Daí porque a Constituição assegura a autonomia a cada Município pela composição de seu governo e pela sua administração, sendo assegurado a este a criação de cargos afim de que lhe possa assegurar o bom desempenho dos trabalhos e diretrizes determinadas.

Considerando que, como dito alhures, não há percentual mínimo determinado por Lei Federal ou Estadual a ser adotado, tal valor deve ser determinado pela Administração Municipal, de acordo com o poder discricionário inerente ao Município. Ou seja:

Discricionários são os atos administrativos praticados pela Administração Pública conforme um dos comportamentos que a lei prescreve. Assim, cabe a Administração escolher dito comportamento. Essa escolha se faz por critério de conveniência e oportunidade, ou seja, de mérito. (GASPARINI, 2001, p. 120)

Não pode a Administração Municipal, de forma desarrazoada, nomear servidores comissionados a seu bel prazer, em quantidades sequer próximas do número de servidores concursados.

Ora, se a regra é o ingresso de servidores através de concurso público, e se os cargos em comissão são admitidos apenas para funções de chefia, direção e assessoramento, não há cabimento quando uma Prefeitura possui quase o mesmo

número de servidores efetivos e comissionados – e essa é a realidade de alguns Municípios. Nestes casos, estamos diante, com toda certeza, de casos de desvio de função e preenchimento artificial indevido de cargos comissionados.

Rosa (2002, p. 54) entende que os cargos em comissão admitem provimento independente de concurso, por livre nomeação, sendo necessário que parte considerável das vagas seja preenchida por servidores públicos efetivos. Explica ainda que:

Por conta dessa disposição constitucional, a lei deve fixar os casos, condições e percentuais mínimos para o provimento, por servidores dos cargos em comissão, fixando, via de consequência, os que admitirão o provimento em concurso. A criação desses cargos deverá atender aos princípios expressos no próprio art. 37 do texto constitucional e, em especial, ao princípio da razoabilidade.

Mais uma vez, vemos um mecanismo para coibir abusos e excessos das Administrações Públicas. A preocupação aqui deve ser não a vedação das nomeações destes cargos, mas um controle para que não haja distorções, ou práticas ainda mais condenáveis nas Prefeituras.

2.6 O atual entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo

O Tribunal de Justiça de São Paulo tem um posicionamento manso e pacífico de que os cargos em comissão somente podem ser utilizados para funções de chefia, direção e assessoramento, não importando a nomenclatura que tais cargos recebam.

Fala-se muito, em praticamente todos os julgados da referida Corte, que as atribuições não podem ser artificiais, tendo que refletir a realidade das funções de tais cargos. Por óbvio, é louvável este entendimento – de busca da verdade real, e não só da roupagem dada aos cargos – contudo, há situações em que esta busca acaba sendo frustrada. Ao menos, é isto que se percebe de algumas decisões judiciais ora expostas.

E mais: mostraremos alguns cargos comissionados julgados inconstitucionais pelo TJSP, que são vastamente utilizados pelo próprio Poder Judiciário do Estado (esta comparação está presente no tópico a seguir).

Como primeiro exemplo, temos o julgamento de cargos em comissão da Câmara Municipal de Santana de Parnaíba, cuja a ementa do acórdão prolatado ora

se transcreve:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Expressões “Diretor de Departamento”, “Chefe de Divisão”, “Chefe de Gabinete da Presidência”, “Assessor Especial”, “Assessor Técnico da Mesa Diretora II”, “Assessor Técnico da Mesa Diretora I”, “Chefe de Gabinete”, “Assessor Técnico Parlamentar II” e “Assessor Técnico Parlamentar I”, constantes nos Anexos VII e X, da Lei nº 3.513, de 23 de outubro de 2015, do Município de Santana de Parnaíba Expressões “Assessor Técnico Parlamentar I” e “Chefe de Gabinete”, contidas no artigo 1º, da Lei nº 3.589, de 12 de dezembro de 2016, do mesmo Município Alegação de que a descrição das atribuições desempenhadas pelos ocupantes dos referidos cargos, não revela natureza exigente da confiança senão plexo de competências comuns, técnicas profissionais - É necessário que a legislação demonstre, de forma efetiva, que as atribuições dos cargos a serem criados se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração - Cargo de provimento em comissão de “Assessor Técnico Parlamentar II” - Atribuições que guardam arrimo para efeito da observação do cargo em comissão, pois inerentes à natureza das funções de direção, chefia e assessoramento - Demais cargos públicos que retratam meras funções técnicas, operacionais, administrativas e burocráticas - Violação aos artigos 115, incisos II, V e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. (TJSP, Direta de Inconstitucionalidade nº 2152239-62.2017.8.26.0000, Desembargador Relator Ricardo Anafe, julgado em 22/11/17, disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=11004282&cdFforo=0>)

Por meio desta ação direta de inconstitucionalidade, foram julgados ilegais os seguintes cargos em comissão da Câmara de Santana de Parnaíba: Diretor de Departamento, Chefe de Divisão, Chefe de Gabinete, entre outros.

No voto do Exmo. Desembargador Relator, foi asseverado que o acesso aos cargos públicos ocorre, em regra, mediante aprovação em concurso público, admitindo, como exceção, a livre nomeação e exoneração no caso dos cargos em comissão, cuja investidura, deve ocorrer com observância aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Por outro lado, foi consignado que a necessidade de concurso não pode ser contornada pela criação de cargos comuns sob a roupagem de cargos em comissão que, por certo, apoiam-se na necessária e natural confiança dos superiores e, em regra, estão no nível de direção, chefia e assessoramento superior.

Por fim, foi considerado que a criação de cargos de provimento em comissão não pode ser feita de modo desarrazoado, artificial, abusivo ou desproporcional, devendo, obedecer os termos do artigo 37, incisos II e V, da

Constituição Federal.

Em outro julgamento recente, agora em relação ao Município de Salto, o Tribunal de Justiça de São Paulo assim decidiu:

Ação Direta de Inconstitucionalidade cargos de “Assistente Técnico 1”, “Assistente Técnico 2”, “Assistente Administrativo”, “Assessor”, “Diretor de Departamento”, “Coordenador”, “Coordenador Técnico”, “Auditor”, “Assessor Econômico”, “Atendente Chefe Procon”, “Atendente PAT”, “Agente de Crédito”, “Regente Conservatório”, “Supervisor da Junta do Serviço Militar”, “Assessor Técnico Legislativo” e “Assessor Jurídico” previstos no anexo b, tabelas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, da lei nº 2.811, de 16 de maio de 2007; [...] inconstitucionalidade dos dispositivos reconhecida ação procedente, com modulação dos efeitos. (TJSP, Direta de Inconstitucionalidade nº 2142089-22.2017.8.26.0000, Relator Desembargador Ferraz de Arruda, julgado em 29/11/17, disponível em <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=11039434&cdforo=0>)

No caso em tela, foram considerados inconstitucionais, entre outros, os cargos de Assistente Técnico, Assessor, Coordenador e Assistente Jurídico.

Neste julgamento, o Egrégio Tribunal entendeu que os cargos impugnados efetivamente revelavam natureza técnica e profissional, que descaracteriza a excepcionalidade exigida dos cargos de direção, chefia e assessoramento, caracterizada pelo estabelecimento de vínculo de confiança ou fidelidade com a autoridade nomeante.

Consta ainda que a eles foram conferidas atribuições que, pela ausência da excepcionalidade, devem ser reservadas a profissionais recrutados por meio de certame público, sob pena de afronta ao texto constitucional.

O que chama atenção em ambos os casos é que, segundo a descrição de tais cargos, estes reúnem atribuições que são, de fato, inerentes a cargos de direção superior da administração.

Se formos analisar apenas as funções dos mesmos, conforme descrição nas referidas leis municipais, estas estariam de acordo com os princípios legais norteadores da matéria. Contudo, entendeu o TJSP que tais funções, e os cargos como um todo, seriam criados artificialmente, ou seja, na prática, não corresponderiam ao que foi posto na teoria.

O Tribunal, que representa o Poder Judiciário Estadual, entabulou a tese de que cargos como Diretor de Departamento, Chefe de Divisão, Chefe de Gabinete (no caso de Santana de Parnaíba), Assistente Técnico, Assessor, Coordenador e

Assistente Jurídico (na cidade de Salto), não poderiam ser enquadrados como cargos comissionados, vedando sua utilização pelos Poderes Executivo e Legislativo.

Ocorre que esta tese perde força, quando verificamos que estes mesmos cargos, com basicamente as mesmas atribuições, fazem parte dos quadros de servidores do próprio Poder Judiciário. Significa que as mesmas situações vedadas pelo Judiciário são por ele utilizadas, o que acaba por fomentar ainda mais a tensão já existente entre os Poderes da Federação.

2.7 A farta existência de cargos em comissão no Poder Judiciário

Dando continuidade ao acima citado, veremos que o Poder Judiciário também socorre-se de inúmeros cargos em comissão, em todas as suas esferas, demonstrando incongruência no tratamento do assunto.

Inicialmente, o Ministério Público do Estado de São Paulo – que, vale lembrar, é autor da grande maioria das ações visando a inconstitucionalidade de cargos em comissão de inúmeras Prefeitura – tem seu plano de cargos e carreiras disciplinado por meio da Lei Complementar Estadual nº 1.118/10. O artigo 6º da referida Lei assim prevê:

Artigo 6º - Integram o Quadro de Pessoal do Ministério Público do Estado de São Paulo as funções de confiança designadas FC-2, FC-3 e FC-4, e os cargos em comissão CC-1 a CC-11, todos destinados ao desempenho das atividades de chefia, assessoramento e direção, de acordo com o Anexo II desta lei complementar. (SÃO PAULO, 2010)

Já o Anexo II da citada Lei Complementar prevê os cargos em comissão do Ministério Público Estadual, veja-se:

TABELA II
CARGOS EM COMISSÃO

DENOMINAÇÃO	REFERÊNCIA
ASSESSOR TÉCNICO DO MP	CC-11
DIRETOR TÉCNICO DE DEPARTAMENTO DO MP	CC-10
ASSISTENTE TÉCNICO DE PROMOTORIA III	CC-09
DIRETOR DE DEPARTAMENTO DO MP	CC-08
DIRETOR TÉCNICO DE DIVISÃO DO MP	CC-07
DIRETOR DE DIVISÃO DO MP	CC-06
ASSISTENTE TÉCNICO DE PROMOTORIA II	CC-05
DIRETOR TÉCNICO DE SERVIÇO DO MP	CC-04
DIRETOR DE SERVIÇO DO MP	CC-03
ASSISTENTE TÉCNICO DE PROMOTORIA I	CC-02
SECRETÁRIO DO MP (*)	CC-01

(*) – extinção na vacância

Chama a atenção o fato de o quadro de servidores em comissão do Ministério Público de São Paulo contar com os cargos de Diretor de Departamento (o mesmo cargo julgado inconstitucional no Município de Santana de Parnaíba) e Assistente Técnico (também considerado inconstitucional, no Município de Salto). Frise-se que as atribuições descritas nas leis são análogas.

Ou seja: o Ministério Público, que foi autor das ações diretas de inconstitucionalidade contra as Municipalidades de Santana de Parnaíba e Salto, se vale dos mesmos cargos que atacou.

Também o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que decidiu pela ilegalidade dos cargos mencionados, conta com uma extensa lista de comissionados em seu quadro funcional.

O Plano de Cargos e Carreiras dos servidores do Tribunal de Justiça de São Paulo é regido pela Lei Complementar Estadual nº 1.111/10, que determina:

Art. 2º – O Quadro de Pessoal do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo compreende:

[..]

II – cargos em comissão constantes do Anexo II. (SÃO PAULO, 2010)

Ao analisarmos o Anexo II da Lei Complementar Estadual, concluímos que o quadro de cargos em comissão do E. Tribunal de Justiça do Estado é formado pelos seguintes cargos:

DENOMINAÇÃO	REFERÊNCIA
Analista Técnico Judiciário	V
Analista Técnico de Gabinete Judiciário	XIII
Assistente Judiciário	IV
Assistente Jurídico	IX
Assistente Técnico de Gabinete Judiciário	IX
Assistente Técnico Judiciário	XI
Auxiliar de Gabinete Judiciário	IV
Chefe de Gabinete Judiciário	XIV
Chefe de Seção Judiciário	VI
Chefe de Seção Técnica Judiciário	VII
Coordenador	X
Diretor	XII
Oficial de Gabinete Judiciário	V
Secretário	XIV
Supervisor de Serviço	VIII

Da mesma forma, o TJSP provê os cargos comissionados de Diretor (utilizado em Santana de Parnaíba), Assistente Jurídico e Coordenador (idênticos ao Município de Salto). Novamente há clara contradição: o órgão que julgou tais cargos inconstitucionais também os utiliza em sua organização funcional.

Quanto a este Tribunal, cabe ainda outra ressalva: os cargos citados continuam sendo criados e providos, e em grande escala, conforme comprovam as Leis Complementares nº 13.870/09, que criou 890 (oitocentos e noventa) cargos de Assistente Jurídico, e nº 14.457/11, que criou 573 (quinhentos e setenta e três) cargos de Diretor de Divisão, ambas disponíveis em: <<https://www.al.sp.gov.br/norma/normas?tipoNorma=2>>, o que traz sérias dúvidas sobre o atendimento aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Por fim, até mesmo o Supremo Tribunal Federal, mais alta Corte do país, e guardião da Constituição Federal, se vale de cargos em comissão em sua administração.

Aliás, sobre o tema, cabe aqui a transcrição de parte da matéria veiculada no site da Revista Consultor Jurídico com o seguinte título: “STF quer aumentar mais cargos comissionados”:

*O outro projeto de lei prevê a criação de outras 33 funções comissionadas para o STF. Desta forma, **cada gabinete passaria a ter três novas CJ-3, além dos seis atualmente em atividade. Se aprovada, a iniciativa equipará o número de cargos comissionados nos gabinetes de ministros do Supremo Tribunal Federal aos dos ministros do Superior Tribunal de Justiça, que já contam com nove funções de assessoramento de nível superior.** (BALIARDO, 2013, grifos nossos).*

Assim, vemos que o Colendo Supremo Tribunal Federal, mais alta instância do Poder Judiciário do país, não só se serve da contratação de servidores comissionados, como está constantemente nomeando mais destes servidores. Ainda na citada matéria, consta a informação de que, além do aumento do número de cargos, a Suprema Corte pretende aumentar a remuneração dos cargos de função comissionada, sob o argumento exarado pelo Exmo. Ministro Ricardo Lewandowski de que “tem perdido assessores em seu gabinete por conta da má remuneração”.

Importante também trazer a baila o teor da Lei Federal nº 13.029/14, que cria no Quadro de Pessoal da Secretaria do Supremo Tribunal Federal 33 (trinta e três) cargos em comissão de Assessor Jurídico, o mesmo cargo julgado

inconstitucional na cidade de Salto.

De acordo com Canário (2014), com o advento da citada Lei, cada gabinete de Ministro do STF ganhou mais três assessores jurídicos e mais dez analistas processuais, sendo que cada gabinete de Ministro do STF passa a contar com oito Assessores Jurídicos comissionados. Segundo ele, “os cargos comissionados foram criados para melhorar a estrutura da assessoria jurídica dos ministros. Os assessores jurídicos são, além do chefe de gabinete, os funcionários que trabalham mais diretamente com o ministro”.

Como se pode notar, há uma grande discrepância entre as decisões emanadas pelo Poder Judiciário e a própria conduta desse Poder.

Isto demonstra a imprescindibilidade dos servidores comissionados em todo tipo de sistema organizacional. Se os próprios órgãos do Poder Judiciário se arrimam neste tipo de contratação, às Administrações Municipais estes são muito mais necessários, haja vista o alto grau de complexidade destes organismos – muito maiores que os Tribunais anteriormente exemplificados.

3 METODOLOGIA

Metodologia nada mais é do que o estudo do método por qual se busca certo tipo de conhecimento, de modo a facilitar a organização e sistematização das metas almejadas, e as formas para se alcançar os objetivos desejados.

Como bem ilustra Demo (2001, p.19), “a metodologia é uma preocupação instrumental, trata das formas de se fazer ciência, cuida dos procedimentos, das ferramentas, dos caminhos”. Já para Gerhardt e Silveira (2009, p. 12), “a metodologia se interessa pela validade do caminho escolhido para se chegar ao fim proposto pela pesquisa”.

Complementando essa linha de raciocínio, Zanella (2012, p. 59) leciona que:

O termo metodologia tem sua origem no grego (*méthodos* = caminho, ao longo de um caminho e *lógos* = estudo), ou seja, é o estudo dos caminhos a serem percorridos para se realizar uma pesquisa. Em ciências, metodologia é o caminho que o pesquisador percorre em busca da compreensão da realidade, do fato, do fenômeno.

A partir deste ponto, iremos descrever a metodologia empregada no presente trabalho, bem como suas peculiaridades de pesquisa.

3.1 Tipos ou técnicas de pesquisa

A base da metodologia utilizada na elaboração deste trabalho é a pesquisa bibliográfica, complementada com a pesquisa documental, com a consulta a diversos livros da área de Administração Pública e de alguns ramos do Direito, artigos, científicos, sites especializados, leis, decisões judiciais, entre outros.

Com relação à pesquisa bibliográfica, “como o próprio nome diz, se fundamenta a partir do conhecimento disponível em fontes bibliográficas, principalmente livros e artigos científicos” (ZANELLA, 2012, p. 80). Gil (2010, p. 45) acrescenta que:

A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Essa vantagem torna-se particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço.

Já sobre a pesquisa documental, Gerhardt e Silveira (2009, p. 69) descrevem:

É aquela realizada a partir de documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos [...]

Os de primeira mão são os que não receberam qualquer tratamento analítico, tais como: documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias, gravações, gravuras, pinturas a óleo, desenhos técnicos, etc.

Os de segunda mão são os que de alguma forma já foram analisados, tais como: relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas, manuais internos de procedimentos, pareceres de peritos, decisões de juízes, entre outros.

Os dois métodos citados – bibliográfico e documental – trazem como meio de pesquisa e investigação documentos, que não necessariamente devem ser escritos ou impressos. Estas fontes de pesquisa são utilizadas para aclarar situações problema e servir como comprovação para outras.

Em complementação, há neste trabalho científico um estudo de caso, tratando dos cargos comissionados do Município de Itapevi/SP. Sobre esta modalidade de pesquisa, ensina Fonseca (2002, p. 33, apud Gerhardt e Silveira, 2009, p. 39): “Um estudo de caso pode ser caracterizado como um estudo de uma entidade bem definida como um programa, uma instituição, um sistema educativo, uma pessoa, ou uma unidade social”.

O estudo de caso tem a função de investigar um determinado fenômeno no âmbito da vida real, ou seja, em sua aplicação prática. Para Zanella (2012, p. 84):

Estudo de caso é uma forma de pesquisa que aborda com profundidade um ou poucos objetos de pesquisa, por isso tem grande profundidade e pequena amplitude, procurando conhecer em profundidade a realidade de uma pessoa, de um grupo de pessoas, de uma ou mais organizações, uma política econômica, um programa de governo, um tipo de serviço público, entre outros. Assim, a característica principal é a profundidade do estudo.

De acordo com Gil (2010, p. 26/27), em relação à finalidade, as pesquisas podem ainda ser classificadas em pesquisa básica pura, pesquisa básica estratégica, pesquisa aplicada e desenvolvimento experimental. A presente monografia tem foco na pesquisa aplicada que, para o autor, são “pesquisas voltadas à aquisição de conhecimentos com vistas à aplicação numa situação específica”.

Quanto à abordagem foi utilizada como base a pesquisa qualitativa, que “não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o

aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc” (Gerhardt e Silveira, 2009, p. 31).

Por fim, quanto ao objetivo, o trabalho contará com uma pesquisa descritiva, que detalhará a lei municipal de cargos comissionados de Itapevi. Segundo Gil (2010, p. 42), “as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”.

3.2 Objeto da pesquisa

O presente estudo tem como objeto de pesquisa o estudo da lei que criou diversos cargos comissionados no Município de Itapevi. Essa Prefeitura Municipal possui em seu quadro de servidores mais de 4.800 (quatro mil e oitocentos) funcionários. Destes, 285 (duzentos e oitenta e cinco) são servidores comissionados, cujos cargos foram criados pela Lei Municipal nº 2.237, de 28 de fevereiro de 2014, disponível em http://camaraitapevi.sp.gov.br/painel136544/_f8we722jt/770929334.pdf.

A análise da versada legislação será realizada com a pormenorização das atribuições de alguns dos principais cargos por ela criados, feita separadamente por Secretarias.

Por tratar-se de trabalho acadêmico científico de conclusão de curso, o qual deve ser pautado pela objetividade – Quivy & Campenhoudt (1995, p. 10, apud Gerhardt e Silveira, 2009, p. 44) afirma que “é preferível escolher o caminho mais simples e mais curto para chegar ao melhor resultado” – não serão analisados todos os cargos comissionados da estrutura do Município em tela, haja vista o grande número de servidores que fazem parte do órgão municipal.

Considerando não só a elevada quantidade de servidores da Administração em comento, mas também o grande número de Secretarias que compõem a Prefeitura, foram escolhidos alguns dos cargos que têm suas atribuições mais fartamente detalhadas na referida lei, dada a sua especificidade e ligação intrínseca com a Secretaria em que estão lotados.

Explica-se: não foram trazidos ao presente estudo, por exemplo, cargos como Secretário Adjunto, Chefe de Gabinete, Diretor de Departamento, Chefe de

Divisão, entre outros, pois estes cargos são encontrados em todas as Secretarias Municipais. Logo, a descrição de suas funções na legislação em tela é genérica, justamente para que possa se moldar a qualquer Pasta da Administração.

Procurou-se, então, com a finalidade de enriquecer o resultado da pesquisa, qualificando-a, estudar cargos que guardem relação estreita com a sua Secretaria de origem, pois as atribuições destes cargos é descrita na Lei 2.237/14 de forma muito mais detalhada, o que facilitará a conclusão dos resultados obtidos.

A título meramente exemplificativo, as atribuições do Comandante da Guarda Municipal (cargo exclusivo da Secretaria de Segurança) é descrita na lei com uma riqueza de detalhes muito maior que a de um Chefe de Gabinete (que pode ser utilizado em qualquer Secretaria).

Assim, foram destacados alguns dos cargos mais emblemáticos, *sui generis*, visando a melhora da didática da compilação dos resultados. Destaca-se ainda que todas as atribuições dos cargos citados encontram-se descritas no Anexo II, p. 72/317 da versada lei (vide endereço supracitado).

Agora, cabe dissecar caso a caso, de forma concreta, alguns desses cargos e suas atribuições para, a partir daí, estabelecermos uma relação de necessidade, oportunidade e conveniência para a sua criação e provimento pela Administração Pública Municipal.

Ao final do trabalho, demonstraremos não só a legalidade, mas a imprescindibilidade destes cargos à Administração Municipal: como estes são necessários e úteis não só à Prefeitura, mas à realização dos serviços públicos essenciais prestados aos munícipes.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Para o presente trabalho científico, tomamos como base a Lei Municipal nº 2.237, de 28 de fevereiro de 2014, que dispõe sobre a reorganização administrativa da Prefeitura Municipal de Itapevi/SP.

A presente Lei, além de reorganizar o organograma da Prefeitura, suas estruturas, órgãos e setores, disciplina os cargos comissionados da Administração Municipal, em seu Anexo II, descrevendo todos os cargos e suas respectivas atribuições.

Fica claro, quando da análise da citada norma legal, que os cargos comissionados do Município obedecem aos ditames constitucionais, prestando-se apenas às funções de direção, chefia e assessoramento. E mais, veremos a seguir que tais cargos são utilizados em áreas nevrálgicas da administração, em funções de extrema importância, implementando as diretrizes de governo e gerindo órgãos, setores ou equipes no primeiro escalão de poder da municipalidade.

Para Chiavenato (2000, p. 30):

A gestão de pessoas representa a maneira como as organizações procuram lidar com as pessoas que trabalham em conjunto em plena era da informação. Não como recursos organizacionais que precisam ser passivamente administrados, mas como seres inteligentes e proativos, capazes de responsabilidade e de iniciativa e dotados de habilidades e de conhecimentos que ajudam a administrar os demais recursos organizacionais inerentes e sem vida própria.

Esta é a forma de gerência estimulada na lei municipal em estudo: os servidores comissionados estão à frente dos serviços desempenhados pelos funcionários de carreira para traçar-lhes o rumo a ser seguido, para que estes exerçam suas funções de modo a alcançarem as metas e objetivos almejados pelos agentes políticos que representam a Administração Pública.

Desta forma, o ingresso de comissionados na Administração Municipal de Itapevi não se mostra desarrazoada, muito ao contrário, serve para dinamizar a estrutura pública e os serviços por ela prestados. São cargos e funções fundamentais para a regência da máquina pública municipal.

Sobre isto, Drucker (2001, p. 223) aduz que “a gerência é necessária em todas as organizações modernas; trata-se de uma função geral de todas as

organizações, qualquer que seja sua missão específica. Pode-se dizer até que a gerência é o órgão central da sociedade do conhecimento”.

O próprio texto da Carta Magna de 1988 deixa claro que a liderança da Administração Pública pode ser exercida por servidores comissionados. Já o conceito de liderança tem como alicerces a influência, a motivação e dinamização, senão vejamos:

A liderança é o elemento promotor da gestão, responsável pela orientação, estímulo e comprometimento para o alcance e melhoria dos resultados organizacionais e deve atuar de forma aberta, democrática, inspiradora e motivadora das pessoas, visando o desenvolvimento da cultura de excelência, a promoção de relação de qualidade e a proteção dos interesses públicos. É exercida pela alta administração, entendida como o mais alto nível gerencial e acessória da organização (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2008/2009, p. 22)

4.1 Dos cargos em comissão da Secretaria de Saúde

Iniciando os estudos pela Secretaria de Saúde, uma das Pastas mais importantes de toda a Administração Municipal, diga-se, temos como primeiro cargo comissionado a ser analisado o de Coordenador Especial de Saúde.

São algumas das atribuições do servidor ocupante deste cargo: coordenar as políticas públicas da área de atuação médica, coordenar os projetos e programas de sua área de atuação, dimensionar o número de profissionais necessários para cada área de atuação, elaborar e acompanhar protocolos clínicos instituídos, acompanhar e avaliar o desempenho dos profissionais de cada área, promover programas de capacitação continuada sempre que necessário.

Vemos que este servidor é responsável pela coordenação médica dos serviços de saúde municipais. Mais que isto: é responsável por implementar as políticas públicas da área da saúde no Município, coordenando projetos e programas da área.

Além destas funções, cabe à ele a avaliação dos profissionais médicos, bem como dos protocolos por estes adotados. Em suma: a este funcionário público cabe o gerenciamento da área médica do Município – é ele que faz a interligação e condução dos projetos governamentais da saúde, criados pelo Secretário da Pasta, ao corpo clínico das unidades de saúde municipais. Exige-se do mesmo, pois,

qualificação superior e altos níveis de conhecimento específico, além de habilidades para o gerenciamento de equipes.

Justamente pela exigência destas habilidades, torna-se necessário o uso de servidores comissionados para a execução das tarefas a ele inerentes.

Já ao Coordenador do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU, compete, entre outras funções: avaliar em conjunto com a equipe, os dados estatísticos de produção do serviço, garantir junto a gestão municipal os recursos materiais para o desenvolvimento das ações e serviços, avaliar os dados estatísticos a eficiência e a eficácia do serviço, promovendo a alocação de recursos materiais e humanos necessários para o bom desempenho das atividades, gerenciar, controlar e avaliar a escala mensal dos médicos substituindo as situações de faltas ocasionais, manter o corpo clínico informado sobre modificações nas normas, rotinas e regulamentos, através de reuniões e atividades de supervisão.

Aqui estamos falando do servidor responsável por todas as atividades do SAMU da cidade. Não é impróprio afirmar que centenas de chamados e emergências passam pelo crivo deste profissional. Além de extrema qualificação, o ocupante de tal cargo deve estar apto para exercer uma função comando de grande importância, visto que é este funcionário que destaca as equipes de atendimento para os chamados abertos.

Também é evidente a excelência deste servidor, que deverá coordenar todo o corpo clínico do SAMU, bem como suas escalas, o que dispensa maiores comentários acerca de sua importância.

Os Coordenadores de Prontos-Socorros têm como atribuições: planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar as atividades das unidades, propor medidas administrativas que considere necessárias ao bom andamento dos trabalhos de sua área, prestar assessoramento técnico em assuntos gerais relacionados com as ações de sua competência, assegurar os meios indispensáveis à prática médica, executar e fazer executar a orientação dada pela Secretaria Municipal de Saúde em matéria administrativa, representar a unidade de saúde em suas relações com as autoridades sanitárias e outras, quando exigirem a legislação em vigor, supervisionar a execução das atividades de assistência médica da unidade de saúde, zelar pelo fiel cumprimento do Regimento Interno do Corpo Clínico da unidade de saúde,

coordenar as atividades administrativas da unidade, supervisionar o controle de suprimentos da unidade de saúde.

Como visto, o Coordenador de cada pronto-socorro é o chefe direto de cada unidade de pronto atendimento do Município, não só na área médica, como também da administrativa.

Grosso modo, este servidor é o encarregado por todo o funcionamento de cada pronto-socorro da cidade. Ainda que indiretamente, é o responsável por milhares de vidas que destas unidades de saúde se socorrem.

Cada pronto-socorro é um microssistema individual complexo, o qual demanda, além de conhecimentos específicos, poder de liderança para geri-lo, assim como capacidade de gerência de pessoas e conflitos, eis que decisões equivocadas no comando destas unidades podem colocar a vida de munícipes em risco.

Funções muito semelhantes possuem os Chefes de Unidades Básicas de Saúde, que devem coordenar, no âmbito do Município as atividades das unidades de saúde e ambulatorios de especialidades próprios integrantes de sua estrutura, acompanhar a execução financeira e orçamentária das unidades de saúde sob sua gestão, orientar, avaliar seus desempenhos, o impacto e o resultado dos serviços de saúde prestados, cientificar as unidades administrativas que compõe a unidade de saúde das irregularidades que se relacionem com a boa ordem, asseio e disciplina hospitalares, manter perfeito relacionamento com os membros do Corpo Clínico da unidade de saúde, supervisionar a execução das atividades de assistência médica da unidade de saúde, coordenar as atividades administrativas da unidade, supervisionar o controle de suprimentos da unidade de saúde.

Da mesma forma, os Chefes de UBSs são encarregados da rotina administrativa e médica dos postos de saúde municipais. Também é latente a importância destas funções para a área da saúde do Município, além de capacidades de gerência.

As unidades básicas de saúde, assim como os prontos-socorros, são aparelhos públicos de extrema importância, cujo comanda demanda responsabilidade extrema.

Não se pode correr o risco de colocar no comando destas unidades servidores aprovados em concurso público, que não detenham habilidades de gerência ímpar. Estes Chefes precisam ser do quadro de comissionados do Município.

Por sua vez, aos Coordenadores de Enfermagem cabe: planejar o trabalho de equipe e, ao mesmo tempo, motivá-la mantendo um atendimento de qualidade e humanizado, promover e manter o desenvolvimento da assistência de enfermagem ininterruptamente, aproximar a tomada de decisão da direção executiva ao nível operacional das atividades-fins, contribuir para a formação de profissionais da área da saúde, promover a assistência direta e indireta ao paciente em nível hospitalar e ambulatorial, planejar estrategicamente a organização do trabalho de enfermagem no âmbito de sua coordenação, administrar recursos humanos, materiais e orçamentários colocados à disposição da coordenação.

Estes coordenadores planejam toda a organização do trabalho de enfermagem, administrando o quadro dos enfermeiros e auxiliares de enfermagem, materiais, insumos e equipamentos dos respectivos setores.

Mais uma vez é nítida a necessidade de comando e liderança aos ocupantes destes cargos, o que justifica o preenchimento do cargo por servidor em comissão.

Por fim, o Chefe da Divisão de Vigilância Sanitária deve coordenar a política municipal de vigilância sanitária, elaborar normas, estudos, pesquisa e programas de vigilância sanitária, supervisionar e assessorar os técnicos do Município, estimular a capacitação de recursos humanos em sua área de abrangência, elaborar e coordenar projetos de atualização e capacitação, estabelecer estratégias para a construção e implantação do Plano Diretor de Vigilância Sanitária do Município, coordenar e supervisionar as ações de vigilância sanitária das áreas de alimentos, produtos e serviços de saúde e de interesse à saúde, investigar os casos e surtos relacionados ao uso de alimentos, produtos e serviços de saúde e de interesse à saúde.

Toda a política, diretrizes e estratégias governamentais referentes à vigilância sanitária da cidade são gerenciadas pelo ocupante deste cargo.

Caso estas diretrizes não sejam corretamente implantadas e executadas, há grandes riscos à saúde pública, seja com a proliferação de endemias e vetores, seja com o controle da venda de alimentos ou produtos potencialmente contaminantes. Evidente, pois, a imprescindibilidade desse cargo.

Os cargos citados, lotados na Secretaria de Saúde, demonstram que tais servidores comissionados são necessários para dar o suporte à execução dos serviços públicos essenciais no Município. Suas atribuições são essencialmente as de primeiro escalão na Administração Municipal, ou seja, operam a direção superior da administração, e objetivam chefiar equipes, gerenciar e implementar ações de saúde no âmbito municipal.

4.2 Dos cargos em comissão da Secretaria de Segurança

Os cargos comissionados da Secretaria de Segurança demandam, de uma forma geral, um vínculo de confiança do subordinado com o nomeante extremamente rígido, que servirá de fundamento para a cadeia hierárquica inerente principalmente à classe dos Guardas Municipais.

A estrutura da Guarda Municipal, aliás, é um dos principais exemplos dentro de uma Administração Pública de que hierarquia e ordem são requisitos indispensáveis para o bom desempenho das funções da Pasta.

Em primeiro lugar, temos o cargo de Comandante da Guarda Municipal, que deve planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar as atividades das áreas que lhe são subordinadas, distribuir o pessoal em exercício, nos seus respectivos postos de trabalho, tomar as decisões finais das questões decorrentes de deliberações dos Guardas Municipais e dos Subcomandantes, expedir portarias em conjunto com o Secretário Municipal de Segurança, encaminhar requerimento à Corregedoria da GM Itapevi para que se faça a apuração de infração disciplinar de integrante da Instituição subordinado, expedir, em conjunto com o Secretário Municipal de Segurança, os certificados dos cursos promovidos pela Instituição.

O ocupante deste cargo é o líder de toda a corporação, chefiando e comandando centenas de Guardas Municipais. Para comandar a instituição, cujo efetivo municipal é armado, requer-se grandes habilidades na gerência de pessoas e conflitos, e liderança nata.

Da mesma forma, o Comandante também precisa ter comprometimento político, eis que cabe a ele planejar diversas ações e operações, sendo o expoente da segurança pública municipal.

Pode-se dizer que é inimaginável que o Chefe do Poder Executivo não possa nomear alguém de sua inteira confiança para tal cargo, pois disso decorre a segurança não só dos próprios públicos, mas de seus agentes e dos munícipes em geral.

Ainda na versada instituição, temos outros dois cargos de suma importância: o Ouvidor e o Corregedor da Guarda.

O Ouvidor da Guarda Municipal possui dentre as suas atribuições: receber e examinar sugestões relativas às atividades da Guarda, organizar e interpretar o conjunto das manifestações recebidas dos cidadãos, produzir relatórios que expressem expectativas da sociedade e sugerir mudanças, tanto gerenciais como procedimentais, recomendar a instauração de procedimentos administrativos disciplinares, guardar sigilo referente a informações levadas ao seu conhecimento, no exercício de suas funções.

Já ao Corregedor da Guarda Municipal compete: assistir a Guarda Municipal de Itapevi nos assuntos disciplinares, manifestar-se sobre assuntos de natureza disciplinar que devam ser submetidos à apreciação do Comandante da Guarda Municipal de Itapevi, bem como indicar a composição das Comissões Processantes, propor a instauração de sindicâncias administrativas e de procedimentos disciplinares, para a apuração de infrações administrativas atribuídas aos referidos servidores, conduzir averiguação preliminar de assuntos pertinentes a guarda municipal, propor a aplicação das penalidades, na forma prevista em Lei, julgar os recursos de classificação ou reclassificação de comportamento dos servidores integrantes do Quadro da Guarda Municipal de Itapevi.

Os servidores acima citados analisam e avaliam os procedimentos, as condutas e a disciplina dos Guardas Municipais.

À estes servidores é exigido total isenção, idoneidade independência e confiança. O fato de serem servidores de livre nomeação e exoneração concede ao Chefe do Executivo o controle necessário para corrigir desvios de curso dentro da corporação.

Os três exemplos supracitados (Comandante, Ouvidor e Corregedor da Guarda Municipal) demonstram que a estrutura da Guarda exige servidores

estratégicos em suas funções de liderança e correção disciplinar. Nunca é demais lembrar que tratam-se de servidores que portam armas letais, e submetem-se constantemente a situações de grande risco e estresse. Comandante, Ouvidor e Corregedor desta corporação devem ser pessoas de estrita confiança do Prefeito, capazes de manter a hierarquia e a ordem da instituição.

Assim, seria inadmissível a realização de um concurso público para o preenchimento desses três cargos, que devem ser ocupados por servidores comissionados.

Saindo da Guarda Municipal, mas ainda na estrutura da Secretaria de Segurança, temos o Coordenador da Defesa Civil, que tem como atividades precípuas coordenar e executar as ações de defesa civil, capacitar recursos humanos para as ações de defesa civil, propor à autoridade competente a decretação de situação de emergência e de estado de calamidade pública, executar a distribuição e o controle dos suprimentos necessários ao abastecimento em situações de desastres, propor normas, planos e procedimentos que visem à prevenção, socorro e assistência da comunidade e recuperação de áreas quando ameaçadas ou afetadas por fatores adversos, sugerir obras e medidas de proteção com o intuito de prevenir ocorrências graves, comunicar aos órgãos superiores quanto à produção, ao manuseio ou ao transporte de produtos de alto risco, que ponham em perigo a população.

O Coordenador da Defesa Civil tem poderes e competência legal para propor a decretação de Situação de Emergência e de Estado de Calamidade Pública no Município. Também cabe a ele controlar toda a distribuição de suprimentos em situações de desastre.

Novamente está clara a necessidade de um robusto laço de confiança deste servidor com o Agente Político, dadas as suas atribuições.

Trata-se de um cargo de extrema importância. Seu ocupante deve possuir habilidades que extrapolam o mero conhecimento teórico, que é medido através de concurso público. A pessoa detentora de tais responsabilidades precisa ser cooptada dentre profissionais com experiência e conhecimento específicos.

4.3 Dos cargos em comissão da Secretaria de Assistência Social e Cidadania

Na Secretaria de Assistência Social e Cidadania, analisaremos algumas

das atribuições dos seguintes cargos em comissão: Coordenador do Centro de Referência de Assistência Social, Coordenador do Centro de Referência Especializado de Assistência Social, Coordenador de Proteção Social Especial e Coordenador da Casa Porto Seguro. Vamos a elas.

Cabe ao Coordenador do Centro de Referência de Assistência Social definir, com os profissionais, critérios de inclusão, acompanhamento e desligamento das famílias, definir o fluxo de entrada, acompanhamento, monitoramento, avaliação e desligamento das famílias, monitorar mensalmente as ações de acordo com as diretrizes do programa, realizar reuniões periódicas com os profissionais e estagiários para discussão dos casos e avaliação das atividades desenvolvidas, coordenar, articular e avaliar a cobertura da demanda existente no território e acompanhar os encaminhamentos feitos.

O Coordenador do Centro de Referência Especializado de Assistência Social deve coordenar o funcionamento da unidade, manter articulação/parceria sistemática com instituições governamentais e não governamentais, coordenar o processo de entrada, atendimento, acompanhamento e desligamento das famílias no CREAS, garantir que as ações implementadas no CREAS sejam pautadas em referenciais teórico-metodológicos compatíveis com as diretrizes do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, garantir o planejamento, o registro, a execução, monitoramento, e avaliação dos serviços de competência do CREAS.

O Coordenador de Proteção Social Especial tem como funções planejar, executar, monitorar e avaliar os serviços sócio-assistenciais de proteção social especial da assistência social, acompanhar a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social, exercer a coordenação geral dos assuntos referentes às ações de proteção social especial do Município, participar do processo de elaboração da proposta orçamentária, diretrizes orçamentárias e plano plurianual do Município em conjunto com as demais Diretorias, desenvolver ações de proteção social especial de forma integrada com as demais diretorias, com a rede socioassistencial, bem como com as demais políticas sociais.

Já o Coordenador da Casa Porto Seguro, por sua vez, deve dirigir, gerir, planejar e supervisionar a Casa Porto Seguro, instituição que é guardiã de crianças e adolescentes em risco social no Município, gerir projetos no referido estabelecimento, planejar e organizar as providências necessárias ao bom andamento dos trabalhos, zelar pela guarda das crianças e adolescentes abrigados,

gerir projetos visando a escolarização, atendimento à saúde, atividades culturais, esportivas e de lazer às crianças e/ou adolescentes abrigados, acompanhar o andamento dos processos administrativos internos referentes à Casa Porto Seguro.

Como visto acima, estes quatro cargos em comissão têm funções análogas, o que lhes permite uma análise conjunta.

Todos estes coordenadores exercem funções típicas de direção superior, transmitindo as diretrizes e políticas públicas a todos os demais servidores que trabalham nas unidades em comento.

Ainda, são responsáveis pelo funcionamento das unidades, pelo gerenciamento de pessoal e de recursos financeiros e materiais. Em outras palavras, são estes coordenadores que gerenciam os programas e projetos do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, no Município.

Importante salientar que tais funcionários públicos exercem, de fato, funções de chefia e direção e estão no topo da pirâmide da Pasta da Promoção Social. O gerenciamento e a tomada de decisões fazem parte da rotina dos ocupantes de tais cargos, que se reportam diretamente ao respectivo Secretário.

Não há como afastar, pois, a imprescindibilidade destes comissionados da Administração Municipal.

4.4 Dos cargos em comissão da Secretaria de Educação

Na Secretaria de Educação, podemos selecionar alguns exemplos de cargos em comissão que exercem funções de direção superior.

O primeiro cargo analisado é do de Coordenador do Grupo de Apoio à Inclusão. A este profissional, cabe, entre outras funções: prestar apoio didático-pedagógico às áreas de apoio ao ensino, aos professores, coordenadores e diretores, no sentido de aprimorar e desenvolver as atividades docentes rumo à inclusão de alunos especiais, analisar os perfis das turmas e orientar professores sobre demandas específicas de conteúdo voltadas aos alunos especiais, auxiliar os professores sobre a didática utilizada em suas aulas, voltada aos alunos portadores de necessidades especiais, promover integração entre família, escola e comunidade, de acordo com os critérios estabelecidos.

Das atribuições acima listadas, temos que este coordenador tem papel fundamental e atuante no planejamento e difusão do ensino municipal. Isto porque é

essa pessoa que delimita a atuação municipal a ser prestada aos alunos com necessidades especiais.

O Coordenador do Grupo de Apoio à Inclusão gerencia e dirige a parte didático-pedagógica de todas as unidades de ensino municipais em relação aos alunos com necessidades especiais. Do mesmo modo, presta assessoramento aos profissionais da área da educação quanto aos recursos a serem utilizados em salas de aula com tais especificidades.

Estes servidores necessitam de qualificação superior e específica para desempenharem suas funções, e transmitem parte da política pública da área da educação aos demais servidores da área. São, assim, essenciais a uma parcela específica da população, que necessitam demasiadamente do auxílio por eles prestados, ao se socorrerem dos serviços de inclusão aos alunos com necessidades especiais.

O Coordenador de Demanda Escolar tem como atribuições, entre outras: coordenar o atendimento da demanda da população pelas vagas em unidades escolares, realizar estudos para alocação de unidades escolares nas localidades da cidade que carecem delas, assessorar o titular da Pasta sobre tudo aquilo que envolva o assunto, controlar os gastos e afins.

Este coordenador é incumbido de traçar e fazer cumprir as diretrizes da educação pública municipal em relação distribuição de alunos na rede pública de ensino, em que partes do Município são necessárias mais vagas, gerenciamento da demanda reprimida em determinados bairros ou regiões, ou mesmo a proposição de construção de novas unidades escolares, de acordo com a demanda existente.

É necessário ao servidor que realiza essas tarefas grande capacidade de gerenciamento e planejamento, além de visão estratégica.

Estas funções podem não ser bem executadas por servidores selecionados através de certame público, dadas as exigências para seu cumprimento.

Por fim, o Coordenador de Educação Técnica Superior possui funções semelhantes ao Coordenador de Demanda Escolar, entre outras: planejar, coordenar e avaliar programas de treinamento e desenvolvimento em educação técnica e superior, visando atender as necessidades da Secretaria, incentivar a participação da sociedade civil na formulação e execução de políticas de educação técnica e superior, elaborar e executar programas objetivando a melhoria da

qualidade de vida da população, promover e apoiar a produção e divulgação de materiais educativos, para a prática da educação técnica e superior.

Estes cargos, como visto, são de suma importância para a execução das políticas públicas na área do Ensino do Município. Suas atribuições e exigências autorizam, de fato, seu preenchimento por servidores comissionados, dadas as suas peculiaridades.

4.5 Dos cargos em comissão da Secretaria de Finanças

Para ilustrarmos a necessidade de cargos em comissão também na Pasta Municipal de Finanças, tomaremos como exemplo três profissionais. São eles:

O Coordenador da Controladoria, a quem compete: exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, no que se refere à legalidade, legitimidade e economicidade, realizar auditorias, fiscalizações ou outros procedimentos pertinentes nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais, verificar a regularidade dos processos de licitações, notadamente quanto a obras, serviços e compras, emitir parecer, ao final do procedimento e imediatamente antes da decisão do gestor, em todos os processos que representem execução de despesa, promover a análise da legalidade e legitimidade dos gastos com a folha de pagamento, analisar e assinar os relatórios sobre a gestão fiscal, coordenar o procedimento de auditoria mensal da folha de pagamento.

Da análise da lista de atribuições do controlador municipal, extraímos que o mesmo é o encarregado por fiscalizar a contabilidade financeira e orçamentária do Município, auditar as contas, licitações, pagamentos e procedimentos de ordem financeira, emitir pareceres conclusivos ao gestor dos recursos públicos, etc.

É mais do que óbvio que o ocupante deste cargo deve estar revestido de um altíssimo vínculo de confiança junto à autoridade nomeante.

Também é certo que deve haver comprometimento político deste servidor, ao passo que executa funções de um verdadeiro revisor de uma série de atos administrativos, cabendo-lhe alertar as áreas correspondentes quando há algum indício de falha ou incorreção na execução desses serviços.

Por outro lado, o Chefe da Divisão de Licitações é responsável por emitir pareceres, supervisionar as rotinas administrativas dos processos licitatórios em

geral, supervisionar as demandas da municipalidade e antecipar, se possível, os processos mantendo controle de entrega, acompanhar a elaboração dos termos de referência, editais e das especificações dos produtos e serviços para o desenvolvimento adequado dos processos, avaliar os produtos entregues e os serviços prestados pelas empresas fornecedoras.

Este servidor é encarregado de todos os processos licitatórios da Prefeitura, o que demanda conhecimento específico elevado e alto grau de confiabilidade.

Assim, estão sob sua competência os processos de compra de medicamentos para as unidades de saúde, gêneros alimentícios que serão servidos aos alunos da rede pública de ensino, itens de primeira necessidade a serem destinados aos asilos e abrigos municipais, entre outros incontáveis casos. Os níveis de presteza e eficiência exigidos deste funcionário são diferenciados.

Há, pois, a necessidade de seu preenchimento por um profissional de livre nomeação, para que se possa selecionar pessoa apta a desenvolver todas essas tarefas.

Ainda, temos o Chefe da Divisão de Controle Financeiro e Conciliação Bancária, que tem responsabilidades de coordenar as atividades referentes ao acompanhamento financeiro das contas do Tesouro Municipal, analisar e criticar diariamente os saldos bancários dessas contas e os saldos das subcontas que integram a conta Centralizadora e o Fundo de Recursos a Utilizar, elaborar diariamente relatórios com a disponibilidade do Fundo de Recursos a Utilizar, conciliar diariamente a movimentação das contas correntes e de aplicações administradas pelo Tesouro Municipal, acompanhar as devoluções de pagamentos através de conciliação bancária eletrônica da conta única e das demais contas do Tesouro do Município.

O versado funcionário é responsável por acompanhar a saúde financeira da Administração, bem como toda a movimentação bancária do Município. Destaca-se a necessidade de alguns atributos para estes servidores, como confiança e capacidade decisória.

Este servidor chefia toda a divisão de controle financeiro do Município, ou seja, comanda a equipe de contadores e oficiais de contabilidade efetivos, a fim de transmitir-lhes as diretrizes governamentais da área financeira. Exerce de fato função de chefia, que não pode ser substituída por servidor concursado.

Conforme visto, há atribuições na Secretaria de Finanças que não só autorizam, mas recomendam a existência de servidores comissionados, considerando ainda que a atuação desta Pasta impacta diretamente no viés financeiro das demais Secretarias e programas governamentais.

4.6 Dos cargos em comissão em outras Secretarias Municipais

Além das Secretarias acima citadas, há cargos comissionados de extrema importância em todas as áreas da Administração Pública Municipal. Novamente sob o argumento de não estendermos demasiadamente o presente trabalho, e buscando cargos mais específicos e com atribuições menos genéricas, traremos mais três posições, a título exemplificativo, cujas atribuições representam a vantajosidade dos servidores comissionados nos mais diversos setores da Administração.

O Chefe da Divisão de Gestão de Contratos, lotado na Secretaria de Administração tem como funções acompanhar e coordenar todas as atividades desenvolvidas na gestão e fiscalização de contratos, garantir as estratégias de execução, bem como traçar as metas de controle e acompanhamento do contrato, avaliar as vantagens e desvantagens das prorrogações contratuais, propor alterações nos contratos, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado, propor a aplicação de sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste, verificar a regularidade fiscal dos contratados.

Este servidor é responsável pela correta gestão dos contratos administrativos celebrados pelo Município. A divisão por ele comandada verifica a execução destes termos.

Assim, a necessidade de seu preenchimento por um servidor em comissão é premente, vez que sua equipe precisa ter um comando eficiente para que os serviços públicos atendidos por estes contratos sejam prestados à contento.

Ao Chefe da Divisão de Edificações e Regularização Urbana, lotado na Secretaria de Desenvolvimento Urbano, compete: responsabilizar-se pela política de controle urbano no Município, acompanhando as obras públicas e particulares, coordenar a produção de informações relativas ao controle urbano e à ocupação do território, examinar e decidir os pedidos de regularização de todas as edificações enquadradas nas categorias de uso, decidir sobre os pedidos de aprovação de

projetos de edificação, decidir sobre os pedidos de Auto de Conclusão para habitações de interesse social e público, coordenar a manutenção das instalações e equipamentos que integram o Sistema de Segurança das Edificações.

Nota-se que este cargo requer alto grau de capacidade decisória e de gerenciamento de pessoas e conflitos, habilidades que não podem ser selecionadas através de concurso público. Inconcebível, pois, a ausência de servidor comissionado para executar tais tarefas.

Por derradeiro, o Chefe de Gestão Administrativa da Fiscalização das Posturas Municipais, lotado na Secretaria de Receita e Rendas deve: autorizar através do alvará de funcionamento as atividades industriais, comerciais, prestadoras de serviços, eventos e ambulantes, contribuir na definição das políticas, diretrizes, processos e metodologias para elaboração dos instrumentos de planejamento, determinar metas e comandos, para cumprimentos pelos fiscais, responsabilizar-se pela divisão e indicação dos fiscais em seus respectivos setores, assessorar a elaboração de decretos e leis referentes à sua área de atuação.

O ocupante desta chefia lidera e coordena a equipe de fiscais de posturas da Administração Municipal. Gerenciamento de pessoas e comprometimento com as diretrizes governamentais são requisitos intrínsecos ao nomeado.

Neste ponto, podemos perceber que há cargos comissionados em toda a estrutura funcional do Município, os quais têm papel de destaque e importância para a realização dos serviços inerentes às respectivas Secretarias.

Toda a organização funcional da Prefeitura depende de servidores em comissão, para o auxílio direto aos Secretários Municipais. A demanda de serviços, em quantidades e prazos que beiram o inexecutável, exige que os responsáveis pelas Pastas tenham seus auxiliares diretos, que o assessorarão no comando das tarefas diárias do serviço público.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve o condão de demonstrar três aspectos muito importantes relacionados à criação de cargos em comissão, bem como seu provimento, nas Administrações Públicas Municipais: a legalidade, a necessidade e a vantajosidade destes.

O Brasil passa atualmente por um momento político conturbado, o que vem se aliando à uma insegurança jurídica nunca antes vista.

Os noticiários são diariamente preenchidos com relatos de casos de corrupção em todas as esferas de poder, compra de votos, desvios de verbas públicas, superfaturamentos de obras, compra de decisões judiciais, medidas provisórias e leis, enfim, todas as formas já conhecidas de ilícitos atrelados à classe política do país. Muitas destas denúncias têm sido investigadas, processadas e julgadas pelo Poder Judiciário, acarretando a prisão e condenação de empresários, intermediadores e políticos brasileiros.

Nunca houve tanto foco na política, e no desempenho das funções típicas dos governos e governantes, seja pela imprensa, seja pela própria sociedade civil. E isto é positivo à população em geral, que passa a exercer um tipo de controle externo antes pouco utilizado. E este tipo de controle, muitas vezes, é determinante para a descoberta de novas irregularidades e escândalos, o que funciona como freio, um contrapeso para que a ocorrência destes fatos diminua, ainda que gradativamente.

Contudo, há um lado negativo em tudo isso: toda essa corrupção que passou a fazer parte do dia a dia dos brasileiros, principalmente nas últimas décadas, fez com que a população criasse muitas restrições e desconfiança em toda a atuação de nossos governantes, até mesmo como um meio de autoproteção.

Somado a isso, temos o fato de que, historicamente, o preenchimento de cargos comissionados foi – e ainda é – utilizado por algumas Administrações Públicas de forma ilegal e até mesmo criminosa, com a nomeação de funcionários fantasmas ou sem qualquer tipo de preparo para as funções a serem exercidas, como forma de apadrinhamento político. Estas nomeações, que têm objetivos indevidos, com beneficiamento direto (como por exemplo a devolução de parte do salário recebido) ou indireto (troca de favores) aos agentes nomeantes, têm que ser severamente combatidas, sem qualquer sombra de dúvidas. Porém estas

nomeações fraudulentas não são a regra nas administrações brasileiras.

Demonstrou-se, acreditamos, que a criação de cargos em comissão é um ato administrativo legal e permitido aos Municípios, desde que para exercerem funções de chefia, direção e assessoramento, nos limites estabelecidos em lei, obedecendo os princípios da proporcionalidade e moralidade e, acima de tudo, com o único objetivo de atender o interesse público.

Nestes termos, além de legais, estas admissões são vantajosas às Prefeituras, em primeiro lugar pelos critérios e capacidades específicos que podem (e devem) ser exigidos de seus ocupantes, como perfil de liderança, comprometimento com as diretrizes governamentais, conhecimentos ou experiências específicas, entre outros. Tais qualidades podem não estar presentes em servidores que acessam o serviço público por meio de concurso.

Outra vantagem reside na livre nomeação e exoneração dos cargos. Os servidores comissionados que não venham apresentando um desempenho satisfatório em suas tarefas podem ser exonerados de imediato, sem qualquer prejuízo à Administração – somente os melhores permanecerão no serviço público, facilidade que também não é encontrada no trato com os servidores efetivos.

Também há vantagens pecuniárias à Administração, uma vez que os comissionados não recebem horas extras, não têm direito a alguns tipos de afastamentos e vantagens, tampouco verbas rescisórias, garantidos aos servidores de carreira.

Em um segundo momento, este trabalho se dispôs a, através de um estudo de caso, do Município de Itapevi/SP, explorar a lei de criação dos cargos comissionados da cidade e, por meio de análise pormenorizada de suas atribuições, concluir acerca da importância de cada cargo.

Da observação dos cargos comissionados criados pela versada lei, ora representados neste trabalho científico, podemos concluir que todos exigem, para seu preenchimento, requisitos e características próprios dos servidores comissionados, como alto vínculo de confiança, capacidade decisória, de gerenciamento de pessoas e conflitos, qualificação superior e específica, comprometimento político, entre outros.

Significa dizer que tais cargos se prestam efetivamente para a realização de funções de chefia, direção ou assessoramento.

Suas funções não são artificiais, como ocorre em algumas

administrações, onde os cargos comissionados apenas recebem as nomenclaturas de “Diretores” ou “Chefes”, porém exercem atribuições meramente técnicas e burocráticas, que poderiam perfeitamente ser exercidas por servidores concursados.

Este não é o caso do Município paradigma deste trabalho.

As atribuições lançadas aqui demonstram o exercício da administração superior. As funções de tais servidores não concorrem com as dos servidores efetivos, mas executam funções de gerência e comando quanto a estes.

Neste sentido, a criação e provimento desta espécie de cargo não só é permitida pela Constituição Federal de 1988, mas também é saudável à Administração Municipal, e tem como objetivo atender ao interesse público e à eficiência da Administração Municipal.

Diante de todo o exposto, vemos que os cargos em comissão não devem ser extirpados da Administração Pública, mas sim controlados e bem empregados. Ao mesmo passo que podem ser utilizados de forma política e irregular por alguns, podem ser úteis e benéficos a outros governos. E, se bem criados e providos, tornam-se mais um instrumento dos governantes para a busca da excelência na prestação dos serviços públicos, o que se almeja cada dia mais por milhões de brasileiros.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Resumo de direito administrativo descomplicado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Método, 2010.

ÁVILA, Wanderley. **Servidores ocupantes de cargos em comissão: direitos e vantagens**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2009. Disponível em: <<http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/645.pdf>>. Acesso em 25 de maio de 2018.

BALIARDO, Rafael. **STF quer aumentar mais cargos comissionados**. Consultor Jurídico, 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-abr-10/stf-reajustar-salarios-servidores-cargos-comissionados>>. Acesso em 02 de maio de 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 29 de abril de 2018.

_____. **Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Brasília: Senado, 1990. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112compilado.htm>. Acesso em 29 de abril de 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; **Documento de Referência**; Fórum Nacional 2008/2009. Disponível em <file:///C:/Users/User/Downloads/documento_referencia2009_29abr.pdf>. Acesso em 02 de junho de 2018.

BRAZ, Petrônio. **Tratado de direito municipal**. Volume II, Leme: Mundo Jurídico, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o estado republicano: democracia e**

reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CAMMAROSANO, Márcio. **Provimento de cargos públicos no direito brasileiro.** 1. ed. São Paulo: RT, 1984.

_____. **Cargos em comissão: breves considerações quanto aos limites à sua criação.** Interesse Público, Belo Horizonte, v. 8, n. 38, jul. 2006. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/32989>>. Acesso em 01 de junho de 2018.

CANÁRIO, Pedro. **STF e STJ aumentam o número de assessores jurídicos nos gabinetes.** Consultor Jurídico, 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-set-30/stf-stj-aumentam-numero-assessores-juridicos-gabinetes>>. Acesso em 02 de maio de 2018.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração de recursos humanos: fundamentos básicos.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

COSTA, Carlos Eduardo da. **Os processos de gestão de pessoas.** 2008. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/producao-academica/os-processos-de-gestao-de-pessoas/519/>>. Acesso em 14 de junho de 2018.

CUSTÓDIO FILHO, Ubirajara. **A emenda constitucional 19/98 e o princípio da eficiência na administração pública.** In: Cadernos de direito constitucional e ciência política. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 27, 1999.

DEMO, Pedro. **Saber pensar.** 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

DINIZ, Janguê. **Insatisfação generalizada: até quando?** 2018. Disponível em <https://www.jcnet.com.br/editorias_noticias.php?codigo=252292>. Acesso em 13 de maio de 2018.

DRUCKER, Peter F. **Administrando em tempos de grandes mudanças.** 5. reimp. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

FERREIRA, Mariana Carnaes. **O clientelismo e os cargos comissionados: impacto na eficiência da administração pública.** Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVII, n. 125, 2014. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14137&revista_caderno=4>. Acesso em 17 de junho de 2018.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo.** 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica.** Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org). **Métodos de pesquisa.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ITAPEVI. **Lei municipal nº 2.237, de 28 de fevereiro de 2014.** Disponível em: <http://camaraitapevi.sp.gov.br/painel136544/_f8we722jt/770929334.pdf>. Acesso em 10 de junho de 2018.

LOPEZ, Garcia Felix (Org). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro.** Brasília: IPEA, 2015.

MADEIRA, J. M. P. **Servidor público na atualidade.** 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada**. 1. ed. 2ª tir. São Paulo: Atlas, 2002.

NETA, Maria Rosa de Oliveira. **Cargos em comissão: uma questão mais que política**. Conteúdo Jurídico, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.36551&seo=1>>. Acesso em 11 de maio de 2018.

NUNES, Vidal Serrano; ARAÚJO, Luiz Alberto Davi. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2008.

OSÓRIO, Fabio Medina. **Novos Rumos da Gestão Pública Brasileira: dificuldades teóricas ou operacionais?** Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n.º 1, março/abril, maio, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/bibliotecavirtual/605>>. Acesso em 02 de junho de 2018.

PINTO, Conceição Jorge. **Cargos em comissão. Da contratação motivada pela capacitação técnica ao nepotismo e ao clientelismo**. Jus Navigandi, Teresina, 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/12682>>. Acesso em 10 de maio de 2018.

REZENDE, Renato Monteiro de. **Provimento de cargos em comissão por servidores sem vínculo efetivo: o que muda com o decreto nº 9.021, de 2017?** Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/532801>>. Acesso em 13 de maio de 2018.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Cargo em comissão - se é constitucional a função criada (art. 37, V), o Judiciário não pode apreciar o mérito da criação**. Boletim de Direito Administrativo. São Paulo: NDJ, 2003.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

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, 2009. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8/6>>. Acesso em 10 de maio de 2018.

SÃO PAULO. **Lei Complementar 1.111, de 25 de maio de 2010**. São Paulo: Assembléia Legislativa. Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2010/compilacao-lei.complementar-1111-25.05.2010.html>>. Acesso em 30 de abril de 2018.

_____. **Lei Complementar 1.118, de 01 de junho de 2010**. São Paulo: Assembléia Legislativa. Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2010/alteracao-lei.complementar-1118-01.06.2010.html>>. Acesso em 30 de abril de 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOUZA, Celina. **Estado da arte da pesquisa em políticas públicas**. Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SOUZA, Eda Castro Lucas de. **A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais**. Rio de Janeiro: RAP. 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/%20rap/article/viewFile/6428/5012>>. Acesso em 15 de maio de 2018.

VAN MAANEM, John. **Processando as pessoas – estratégias de socialização organizacional**. In: FLEURY, Maria Tereza Leme; FICHER, Rosa Maria (Coord). **Cultura e poder nas organizações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. 2. ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.