

A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA NA NOMEAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO E SUA HARMONIA COM OS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Davi Nogueira Sales¹

Leonardo Medeiros Júnior²

RESUMO

O presente artigo científico trata sobre os princípios que norteiam a atividade administrativa do Estado, relacionando-os com a discricionariedade existente na nomeação de cargos de provimento em comissão, ressaltando a necessidade de uma regulamentação mais específica deste instituto no que se refere aos requisitos para ocupação dos cargos. Apresenta e conceitua os principais princípios aplicáveis ao estudo, demonstrando a importância de cada um e a influência que devem exercer sobre os atos administrativos. Portanto, passa a analisar os cargos de provimento em comissão, abordando sua constitucionalidade, peculiaridades e relevância para a Administração, demonstrando ao final que a obrigatoriedade de comprovação da capacidade técnica para a nomeação dos ocupantes destes cargos, proporcionaria a harmonia entre a discricionariedade administrativa na nomeação de cargos de provimento em comissão com os princípios norteadores da Administração Pública.

Palavras-chave: Constituição Federal de 1988. Administração Pública. Princípios do Direito Administrativo. Cargos de provimento em comissão. Discricionariedade administrativa.

THE ADMINISTRATIVE DISCRETION IN DESIGNATION OF OFFICE OF TRUST IN COMMISSION AND THE HARMONY WITH THE GUIDING PRINCIPLES OF THE PUBLIC ADMINISTRATION

ABSTRACT

This scientific work deals about the principles that guide the administrative activity of the State, relating them with the existing discretion in the designation of office of trust in commission, stressing the necessity for a more specific regulation of this institute with regard to requirements for occupancy of this offices. Introduces and defines the main principles applicables to the study, demonstrating the importance of each and the influence it should have on the administrative acts. Therefore analyze the offices of trust in commission, addressing your constitutionality, quirks and relevance to the Administration, showing in the end that the requirement for proof of technical capacity for the designation the occupants of these offices, provide harmony between the administrative discretion in designation of office of trust in commission with the guiding principles of the Public Administration.

Keywords: Federal Constitution of 1988. Public Administration. Principles of Administrative Law. Office of Trust in commission. Administrative discretion.

¹ Discente do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte. davi.sales@hotmail.com

² Docente do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte. leonardomedeiros@tjrn.jus.br

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem a finalidade de apresentar a necessidade de harmonizar a discricionariedade administrativa na nomeação dos cargos de provimento em comissão com os princípios norteadores da administração pública. Para tal, apresenta os princípios mais diretamente aplicados ao caso, como o da supremacia do interesse público sobre o privado, da indisponibilidade do interesse público, e o da motivação, além dos expressos na Constituição.

Assim, após conceituação e apresentação da previsão constitucional dos cargos de provimento em comissão, demonstra-se a evolução que ocorreu no ordenamento jurídico quanto a sua regulamentação, pelas mudanças no texto constitucional e adventos jurisprudenciais, assim como relaciona os cargos que podem ser criados através da livre nomeação e a relevância e importância para a Administração Pública. Também ressaltará a diferenciação entre cargos de provimento em comissão e as funções comissionadas, afinal são institutos assemelhados em diversos aspectos.

Por fim, entra-se na questão da necessidade de regulamentação infraconstitucional quanto a nomeação desses cargos, conjugando a liberdade e discricionariedade com o pleno atendimento aos princípios constitucionais. Demonstrando dessa forma, que a obrigatoriedade de comprovação da capacidade técnica do nomeado, poderia colocar este instituto em harmonia com os princípios que regulamentam a atividade administrativa.

2. OS PRINCÍPIOS INFORMADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para iniciar o estudo de qualquer tema relacionado à Administração Pública, é necessário relacionar e frisar a importância dos princípios que regem o Direito Administrativo.

Os princípios são normas hierarquicamente superiores às regras legais, pois determina o sentido e alcance destas, nesse caminho inovou a Constituição Federal de 1988 ao fazer expressa menção a alguns princípios os quais a Administração Pública Direta e Indireta devem obrigatoriamente submeter-se, relacionados em seu art. 37 caput³, são eles os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e o princípio da eficiência, este último acrescentado pela Emenda Constitucional 19/98.

³ Art. 37, caput, CF. 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Ademais, além dos que constam no art. 37 da Constituição Federal, existem diversos outros que merecem igual consagração constitucional, uns, por estarem expressamente em outros artigos da nossa Lei maior, outros, por nele estarem obrigados logicamente, como consequências dos referidos princípios, assim como, por serem implicações naturais de um Estado Democrático de Direito, e no sistema constitucional que nos norteiam.

Dentre os diversos princípios da Administração Pública, expressos ou não, é importante ressaltar alguns diretamente aplicáveis ao estudo ora proposto. Devendo ser diretamente observado quando da prática de atos administrativos, com extrema importância quanto aos atos discricionários, como é a nomeação de cargos de provimento em comissão.

O estudo objetiva tratar de dois pilares que norteiam todo Direito Administrativo: a) o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado; b) o princípio da indisponibilidade do interesse público. Também será realizada uma análise do princípio da motivação, diretamente ligado, apesar de contrariamente, à natureza dos cargos de provimento em comissão.

Tão relevantes são esses princípios que, conforme defendido por Juarez Freitas⁴, o que diferencia o direito público do direito privado, não é a subordinação ao interesse público, e sim, *“a imantação ditada pelos princípios superiores, explícitos e implícitos, regentes da Administração Pública”*, uma vez que existem relações classificadas como de direito privado onde também deve ser observado o interesse comum, enquanto o inverso não é cabível.

A análise dos princípios se mostra de suma importância para o estudo de qualquer instituto do Direito Administrativo, uma vez que estes possibilitam o estabelecimento de um equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da Administração. Assim, o presente estudo se propõe a demonstrar que, a regulamentação do provimento de cargos em comissão, através da exigência de capacidade técnica mínima para os nomeados, colocaria o instituto em quase perfeita harmonização com os princípios da Administração Pública.

2.1. O Princípio da Supremacia do Interesse Público Sobre o Privado

O princípio do interesse público sobre o privado consiste em um princípio geral de direito, inerente a atuação de um Estado Democrático de Direito. Este princípio não está

⁴ FREITAS, Juarez. **Estudos de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1997. p.15.

expressamente escrito no texto de qualquer dispositivo constitucional, embora seja encontrada em diversas regras constitucionais, como a da requisição ou da desapropriação.

A aplicação deste princípio se dá das mais diversas formas possíveis, uma vez que as normas autorizam e obrigam, de acordo com o caso concreto, o Estado intervir, policiar e punir. São privilégios e prerrogativas da Administração Pública, seja para limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do bem-estar coletivo ou para a prestação dos serviços públicos da melhor forma que atenda o seu objetivo principal, o interesse público.

Os atos administrativos diferenciam-se dos praticados no âmbito privado em razão dos atributos e prerrogativas específicas da Administração Pública. São eles: Presunção de legitimidade, onde todos os atos, a princípio, são realizados de acordo com a lei e com a realidade; Autoexecutoriedade, que é a prática dos atos, em regra, sem intervenção de outros poderes; Imperatividade, sendo possível impor a obediência aos atos administrativos sem concordância do administrado; Tipicidade, fruto do princípio da legalidade, onde todo ato administrativo deve ser anteriormente tipificado em lei.

Dessa forma, para garantir a supremacia do interesse público, há um dever-poder do estado, onde são atribuídos poderes e privilégios à Administração, que servem como instrumento para realização do dever de cumprir a finalidade de interesse público, sempre respeitando os limites legalmente estabelecidos.

Nesse caminho temos o entendimento de Caio Tácito sobre a atuação das autoridades frente a necessidade de atender o interesse público em detrimento dos próprios interesse privados, vejamos: *“não é lícito à autoridade servir-se de suas atribuições para satisfazer interesses pessoais ou político-partidários, ou mesmo a outro interesse público estranho à sua competência. A norma de direito atende a fins específicos que estão expressos ou implícitos em seu enunciado”*⁵.

Ocorre que, pela própria natureza dos cargos em comissão, pautados pela confiança que a autoridade possui no seu nomeado, a aplicação desse princípio demonstra-se prejudicada face a falta de requisitos técnicos para o provimento desses cargos. Ora, sabe-se que cargos comissionados atualmente são mais utilizados para fins políticos do que para o que foram originalmente estipulados.

⁵ TÁCITO, Caio. **O Abuso de Poder Administrativo no Brasil – Conceitos e Remédios**. Rio de Janeiro: Departamento Administrativo do Serviço Público, 1959. p. 28.

De forma que, apesar da necessidade de alguma vinculação particular entre o agente público nomeador e o comissionado, se houvesse a exigência de requisitos técnicos mínimos para o provimento desses cargos, certamente o interesse público seria também alcançado, pois só se atenderá a eficiência da prestação do serviço público, quando o então servidor tiver capacidade profissional de exercer a atividade que lhe foi designada.

2.2. O Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público

Este princípio baseia-se na ideia de que o interesse público não está à disposição do gestor ou da própria Administração Pública. O gestor público só poderá agir segundo os preceitos legais impostos no ordenamento jurídico, de forma que o interesse público nunca seja objeto de disposição.

Fundamenta-se este princípio na concepção de que os bens e os interesses públicos não pertencem à Administração nem a seus gestores, assim como o cumprimento deste interesse não está disponível à vontade do agente público, de forma que a indisponibilidade torna-se um limite à supremacia do interesse público e podendo inclusive confrontar-se com o princípio da legalidade, apesar deste ser um desdobramento do princípio da indisponibilidade.

Veja-se que, conforme bem destacado por Eduardo Talamini⁶ em seu estudo sobre a indisponibilidade do interesse público e consequências processuais, existem bens e atividades que não podem ser renunciados pelo poder público, mesmo com autorização legal, veja-se:

Existem atividades e bens que, em vista de sua absoluta essência pública, não podem ser abdicados ou alienados, ainda que mediante alguma contrapartida e nem mesmo com expressa autorização legal. Por exemplo, não se concebe que sequer por meio de lei o Poder Público possa renunciar, ainda que parcial ou pontualmente, ao seu poder de legislar ou à titularidade do poder de polícia. Do mesmo modo, não se admite que o Poder Público possa desfazer-se de uma parte do território nacional, ainda que autorizado por lei.

Assim destaca-se dentre os diversos institutos que corroboram a ideia de indisponibilidade a obrigatoriedade de licitação e inalienabilidade de bens públicos afetados, de forma que, mesmo que para atingir um bem público maior, não obstante as hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, o agente administrativo não pode utilizar-se de outros

⁶ TALAMINI, Eduardo. **A (in) disponibilidade do Interesse Público: Consequências Processuais**. p. 02.

meios para contratação de obras, serviços, compras e alienações, que não por meio do devido processo licitatório⁷.

2.3. O princípio da Motivação

O Princípio da Motivação obriga a Administração Pública a motivar seus atos, ou seja, indicar os motivos, de fato e de direito, que a levaram a tomar determinada decisão. A motivação trata-se de uma formalidade necessária para o controle da legalidade dos atos administrativos, uma vez que a lei estabelece quando e em quais situações a autoridade administrativa deve agir, e estando motivado, poderá ser constatada a adequação do ato à lei, aos princípios administrativos e ao interesse público.

O fundamento constitucional do dever de motivar está implícito no artigo 1º, inciso II da Constituição, que relaciona dentre os fundamentos da República, a cidadania, da mesma forma que em seu parágrafo único, afirma que todo poder emana do povo. De forma que, devem ser esclarecidas aos cidadãos, por seus representantes, as razões que motivam todos os seus atos administrativos, por serem aqueles os detentores do poder.

Como bem explana Celso Antônio Bandeira de Melo, este princípio obriga a Administração Pública o dever de: *“justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situação que deu por existentes e a providência tomada”*⁸. Tal obrigação é exigência natural de uma administração democrática, de forma que, atos administrativos praticados sem a tempestiva e suficiente motivação são ilegítimos e invalidáveis pelo Poder Judiciário.

Percebe-se com base neste entendimento, que há conflito direto entre o princípio da motivação e o estabelecido no texto constitucional (CF, art. 37, II)⁹, uma vez que possibilita a contratação de pessoal para atuar no serviço público por simples indicação de seus agentes administrativos e políticos, por livre nomeação, ou seja, sem motivação. Ora, é exatamente

⁷ Art. 37, XXI, CF. ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 112.

⁹ Art. 37, II, CF. 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; (Redação dada pela EC nº 19/1998).

nas hipóteses em que se concede certa liberdade de escolha ao administrador, que mais se necessita de farta motivação para se evitar a ocorrência de desvio ou abuso de poder.

A livre nomeação dos cargos de provimento em comissão favorece o nepotismo e o clientelismo, sendo este a nomeação que ocorre como forma de pagamento realizado pelo agente público a alguém que lhe prestou um favor pessoal. O nepotismo consiste na concessão de cargos, funções ou atribuições públicas a pessoas do círculo familiar do agente público ou político. Ademais, verifica-se ainda a existência do nepotismo cruzado, que é a contratação de parentes de outros agentes públicos, tendo em contrapartida a contratação de seus parentes por aqueles agentes.

Dessa forma, este estudo pretende demonstrar a necessidade da edição de regras mais rígidas à nomeação e contratação de cargos em comissão, no que se refere a exigência de qualificação técnica mínima para o cargo a ser exercido, como forma de possibilitar uma maior harmonização entre a norma constitucional e seus próprios princípios.

Nesse caminho, partimos para os princípios mencionados na Constituição Federal de 1988, a que se submete a Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional, este estão expressamente estabelecidos no artigo 37, caput, da Carta Magna, a saber, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, e os princípios da moralidade e eficiência, sendo estes dois últimos os mais detalhadamente abordados e aplicados neste estudo.

2.4. Princípios expressos no artigo 37, caput, da Constituição Federal

O Princípio da Legalidade estabelece que a Administração Pública e seus agentes só podem fazer o que a lei permite e determina, estabelecendo a ideia de que, na relação administrativa, a vontade do Estado é a que decorre da lei. Diferentemente do que ocorre entre as relações particulares, onde vigora o princípio da autonomia da vontade, que permite a todo cidadão praticar qualquer ato, desde que a lei não o proíba.

Dessa forma, os agentes públicos não podem, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados, que não estejam em conformidade com a legislação vigente. O princípio da legalidade impõe completa submissão da Administração Pública às leis, de forma que seus agentes devem tão somente obedecê-las, cumpri-las e pô-las em prática, sempre de acordo com o legalmente estabelecido

e sempre respeitando não somente as normas, como também os princípios que norteiam o Direito Administrativo.

Nesse caminho, é interessante mencionar a relativização deste conceito no que se refere a discricionariedade de certos atos administrativos, que decorre da impossibilidade do legislador prever, em todos os casos, qual a melhor conduta a ser adotada no âmbito da Administração Pública. Lembrando que, a competência discricionária, deve atentar aos limites impostos pela norma.

Assim, um ato administrativo, mesmo que discricionário, deve sempre ser exercido dentro dos limites previamente traçados na norma legal, respeitando a vontade da lei e atendendo ao melhor interesse público. Com efeito, o entendimento contemporâneo é no sentido de que *“o administrador público está sempre sujeito ao Direito e o Direito jamais está sujeito ao administrador público, nem mesmo quando este atua discricionariamente”*¹⁰.

O Princípio da Impessoalidade traduz a ideia de uma administração impessoal, caracterizada pela neutralidade, uma vez que toda atividade estatal deve buscar tão somente a satisfação do interesse público, em detrimento de interesses particulares de seus agentes. Como bem elucida Celso Antônio Bandeira de Mello¹¹:

Nele se traduz a idéia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimntosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie.

Pode-se constatar que o princípio em questão está diretamente relacionado ao estabelecido no art. 5º, caput, de nossa Lei Maior, uma vez que, se *“todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”*, também devem sê-lo perante a Administração Pública e seus agentes. Porém, não deve ser confundido com o princípio da igualdade, uma vez que este é bem mais amplo e abrangente.

São diversas as normas constitucionais que apresentam o desdobramento deste princípio, como por exemplo, a da exigência de prévia aprovação em concurso público para

¹⁰ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p.120.

¹¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 114.

investidura de cargo ou emprego público (CF, art. 37, II)¹². Ocorre que, na própria letra da lei, na parte final do referido inciso, há a ressalva para a prática mais comum de violação do princípio da impessoalidade, a nomeação de cargos em comissão.

Ocorre que, os cargos de provimento em comissão, que se caracterizam pela confiança da autoridade competente no comissionado, deveria ser firmar pelos méritos profissionais daqueles que irão exercer o cargo, e não pelas ligações pessoais ou partidárias que possam ter com os responsáveis pela contratação. O que afronta, além deste, os princípios da moralidade, o da eficiência e finalidade, que poderiam ser respeitados caso os nomeados para estes cargos, possuísem qualificação técnica para exercê-los.

O Princípio da Publicidade por sua vez, inerente à um Estado Democrático de Direito, no qual o poder emana do povo, determina a existência de ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas naturalmente, as hipóteses de sigilo legalmente previstas. Fundamenta-se na necessidade de transparência da atuação administrativa, como forma de garantir segurança jurídica aos membros da coletividade.

Além do disposto no caput do artigo 37 da Constituição, há o reforço deste princípio em outros dispositivos legais (CF, art. 5º, inciso XXXIII)¹³, que assegura o direito a receber dos órgãos públicos informações do interesse próprio do particular ou de interesses coletivos. Lembrando que, o sigilo na Administração Pública será sempre a exceção, admitida apenas quando necessária à proteção de superior interesse público.

Este princípio é de grande utilidade para a coletividade, principalmente nos casos em que a atuação administrativa é discricionária, como é a nomeação de cargos em comissão, uma vez que, através dessa transparência obrigatória é possível avaliar se o ato praticado esteve voltado ao atendimento do interesse público, ou se foi utilizado para o favorecimento de interesses particulares dos agentes públicos e seus apoiadores.

O Princípio da Moralidade surge com a ideia de que em um Estado Democrático de Direito, a atuação administrativa não deve ser compatível apenas com a ordem legal, devendo atender, também, a uma série de valores e princípios abraçados pelo texto constitucional.

¹² Art. 37, II, CF. 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; (Redação dada pela EC nº 19/1998).

¹³ Art. 5º, XXXIII, CF. todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

A moralidade impõe a necessidade da ética na conduta administrativa, submetendo-se não somente aos ditames legais, mas observando a pauta de valores morais vigentes na sociedade. Não podendo os agentes públicos atuarem sem lisura, de má-fé, com desvio na finalidade legal ou motivada por interesses particulares, muito menos contra a moral e os bons costumes. É o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁴.

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

Ademais, encontra-se o princípio da moralidade devidamente protegido no texto constitucional, como por exemplo, o artigo 5º, LXXIII¹⁵, que prevê o cabimento de ação popular para anulação de ato lesivo à moralidade administrativa, entre outros casos. De forma que, não basta o atendimento da legalidade e o alcance do fim público, se faz necessário que as decisões administrativas sejam tomadas observando-se a virtude do bem, da boa-fé, da ética e honestidade para que sejam legitimamente válidos.

Apesar do texto constitucional prever a possibilidade de nomeação, sem concurso público, para cargos declarados em lei, de livre provimento e exoneração, é vedada, por exemplo, a nomeação de parentes consanguíneos para esses cargos. Tal vedação é claramente uma aplicação do princípio da moralidade na atuação, mesmo que discricionária dos agentes da administração pública.

O Princípio da Eficiência, também reconhecido como o princípio da “boa administração” da doutrina italiana, tem seu conceito brilhantemente elucidado por Celso Antônio Bandeira de Melo, ao citar Guido Falzone e afirmar que este princípio resulta em: “desenvolver a atividade administrativa do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados”¹⁶. Ou seja, é atingir a finalidade pública da melhor forma possível.

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2001. p 71.

¹⁵ Art. 5º, LXXIII, CF. qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

¹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 122.

Para compreender melhor a aplicação da eficiência no âmbito público, é interessante lembrarmos que não se trata de um conceito jurídico, mas econômico, que tem como conteúdo a relação entre meios e resultados. Como bem explicitado por Celso Ribeiro Bastos: *“consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade em condições econômicas de igualdade dos consumidores”*¹⁷. Que quer dizer, conseguir o melhor resultado através da utilização de meios escassos disponíveis e a um menor custo possível.

É interessante ressaltar que o conceito do princípio da eficiência aproxima-se de diversos outros, porém sem confundir-se com estes, como por exemplo, o princípio da moralidade, uma vez que pode ser considerada uma imoralidade administrativa a ineficiência grosseira na atuação Estatal. Com o princípio da legalidade, se considerado pelo ângulo material e não somente formal. Assim como com o da finalidade, sendo mais abrangente que este pois, a finalidade pública deve ser atingida pelo melhor meio disponível.

Frise-se também a prática diferenciação entre eficiência e eficácia apresentada por Raquel Melo Urbano de Carvalho¹⁸, que se faz necessária por serem conceitos coloquialmente considerados sinônimos. Assim, a eficácia surge como uma medida normativa do alcance dos resultados, ou seja, tão somente atingir a finalidade do ato, enquanto a eficiência aparece como a medida de utilização dos recursos neste processo, não se preocupando apenas com o fim, mas principalmente com os meios para alcançá-lo.

Nesse caminho, é oportuno trazer alguns trechos aqui aplicáveis, da manifestação do Ministro Carlos Aires Britto sobre a constitucionalidade da Resolução nº 7 do Conselho Nacional de Justiça, referindo-se à violação do princípio administrativo da eficiência quando da nomeação de parente para cargos em comissão e funções de confiança, vejamos:

(...) Em palavras diferentes é possível concluir que o spiritus rectus da Resolução do CNJ é debulhar os próprios conteúdos lógicos dos princípios constitucionais de centrada regência de toda a atividade administrativa do Estado. Princípios como: (...) II- o princípio da eficiência, a postular o recrutamento de mão-de-obra qualificada para as atividades públicas, sobre tudo em termos de capacitação técnica, vocação para as atividades estatais, disposição para fazer o trabalho um fiel compromisso com a assiduidade e uma constante oportunidade de manifestação de espírito grágario, real compreensão de que o servidor público é, em verdade servidor público. Também estes conceitos passam a experimentar bem mais difícil possibilidade de transporte para o mundo das realidades empíricas, num

¹⁷ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 656.

¹⁸ CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: JusPodivm, 2008. p. 187.

*ambiente de projeção do doméstico na intimidade das repartições estatais, a começar pela óbvia razão de que já não se tem a necessária isenção, em regra, quando se vai avaliar a capacitação profissional de um parente ou familiar*¹⁹.

Assim, apesar da aprovação da Súmula Vinculante nº 13 em 2008, que vedou expressamente o nepotismo, a essência do voto do ilustríssimo Ministro ainda encontra-se totalmente atualizada e aplicável ao atual cenário da Administração Pública.

Ocorre que, apesar da proibição de nomear parentes e companheiros, os agentes políticos mantém a prática de nomear para cargos de confiança, pessoas sem qualquer capacidade técnica para o exercício eficiente das atividades inerentes ao cargo, escolhendo-os tão somente com base na confiança, pautada em interesses políticos, partidários e eleitoreiros.

É com esse entendimento que o presente trabalho apresenta a necessidade de capacidade técnica mínima para o provimento desses cargos, como preceito básico para que haja a devida harmonização entre a discricionariedade na nomeação de cargos de provimento em comissão e os princípios da administração pública.

3. DOS CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO

Os cargos de provimento em comissão são caracterizados primeiramente, pelo fator da confiança que deve existir entre autoridade nomeante ou superior hierárquico e ocupante do cargo, pelo vínculo temporário de trabalho que possuirá com Estado, pelas atribuições específicas de chefia, direção e assessoramento, e pelo caráter originário do vínculo, uma vez que atuam dentro da organização funcional do serviço público, sem precisarem ter qualquer vínculo anterior com o Estado para sua nomeação. Conforme brilhante definição de Celso Antônio Bandeira de Mello²⁰, que segue:

Os cargos de provimento *em comissão* (cujo provimento dispensa concurso público) são aqueles vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los, a qual também pode exonerar *ad nuntum*, isto é, livremente, que os esteja titularizando.

¹⁹ STF – Pleno – ADC 12 – Relator Ministro Carlos Aires Britto – Decisão em 16 de fevereiro de 2006.

²⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 301.

A criação de cargos de provimento em comissão é realizada através de lei, ou, resolução quando se tratar do Poder Legislativo. O provimento se dá por designação do seu titular, a autoridade competente, através de ato discricionário, uma vez que pode escolher livremente as pessoas que ocuparam os referidos cargos, possuindo também natureza originária, pela desnecessidade de vínculo anterior com a Administração Pública.

3.1. Previsão Constitucional

Os cargos de provimento em comissão estão normatizados no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal, por redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998. De forma que há de se destacar a ressalva constitucional dada pela emenda de que, apesar da falta de motivação na nomeação de cargos em comissão, há de ser preferenciar os servidores de carreira, detentores de cargos efetivos ou de empregos públicos, mesmo que num percentual mínimo previsto em lei.

No Poder Executivo, o provimento se dá por lei de iniciativa privada do Presidente da República, dos Governantes ou dos Prefeitos Municipais, nos limites da competência de cada Chefe do Executivo. A criação está regulamentada nos artigos 48, inciso X, e 61, inciso II, alínea ‘a’.

No Poder Legislativo, a criação se dá através de lei ou resolução, conforme artigo 48, concomitantemente com os artigos 51 e 52, sendo necessária a sanção do Chefe do Executivo. No Poder Judiciário, a criação se dá por lei de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores e Tribunais de justiça, conforme artigo 96, inciso II, alínea ‘b’. Assim como no caso dos Tribunais de Contas, por força do artigo 73, todos da Constituição. No caso do Ministério Público, a Constituição assegurou autonomia administrativa, podendo este propor ao Legislativo a criação de seus cargos comissionados, conforme artigo 127, §2º.

Dentre as razões para a existência de uma parcela de cargos a serem ocupados por pessoas estranhas ao quadro de servidores, tendo como objetivo um melhor desempenho administrativo, podemos destacar a garantia de governabilidade aos dotados de mandato eletivo, em face da possibilidade de uma atuação mais estratégica com base na confiança.

Ademais, esses cargos são utilizados como forma de suprir eventuais fragilidades das carreiras de servidores efetivos, pela falta de perspectivas de crescimento, quando da falta de

um plano de carreira ou pelo baixo nível de responsabilidade e complexidade de atribuições, sendo os comissionados de livre nomeação uma ótima opção para a obtenção de profissionais altamente especializados em certas áreas de atuação, como forma de otimizar a gestão estratégica a fim de obter um alto índice de eficiência na atividade administrativa.

3.2. Evolução Histórica

Como anteriormente citado, os cargos em comissão possuem sua previsão constitucional no artigo 37, inciso V da Carta Magna, onde antes da redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, também conhecida como a reforma administrativa, o texto do inciso V se apresentava da seguinte forma: *“V – os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos, preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstos em lei”*.

Dessa forma, havia o problema da expressão “preferencialmente”, uma vez que dava total liberdade discricionária ao gestor de, em detrimento dos servidores efetivos, nomear apenas pessoas alheias ao serviço público para tais cargos. Assim, com o advento da EC nº 19, definiu-se que, as funções de confiança seriam exercidas exclusivamente por servidores efetivos, enquanto os cargos de provimento em comissão devem também ser ocupados por servidores de carreira, porém em condições e percentuais mínimos previstos em lei.

Ocorre que, obedecendo ao expressamente regulamentado em norma constitucional, tornou-se comum os gestores nomearem para os cargos em questão, parentes e familiares, em total afronta aos princípios norteadores da Administração Pública, principalmente o da moralidade. De forma que, que foi se percebendo a necessidade de regulamentação específica para a nomeação desses cargos, uma vez que a sua regulamentação é dada por uma norma de eficácia contida, ou seja, possui eficácia plena, de aplicação direta e imediata, sendo facultado ao legislador infraconstitucional restringir seu alcance.

Atualmente, a nomeação de parentes consanguíneos constitui frontal violação ao princípio da moralidade e legalidade, nessa linha, o Conselho Nacional de Justiça pela Resolução nº 7, de 18 de outubro de 2005, regulamentando o disposto no art. 103-B, § 4º, II, da Constituição Federal, proibiu expressamente a nomeação para cargos em comissão ou funções gratificadas de cônjuge (ou companheiro), parente em linha reta ou por afinidade, até o terceiro grau inclusive, de membros de tribunais, juízes e servidores investidos em cargos de

direção, ou assessoramento, estendendo-se a vedação à ofensa por via oblíqua, concretizada pelo favorecimento recíproco, ou por cruzamento.

Tal vedação atinge a contratação temporária por prazo determinado das mesmas pessoas, salvo se precedida de processo seletivo, bem como a contratação de pessoa jurídica de que sejam sócios, gerentes ou diretores os aludidos parentes. Ficou, ainda, vedada a contratação de prestação de serviços com empresas que tenham entre os seus empregados cônjuges ou parentes de juízes e titulares de cargos de direção e assessoramento.

Cumprе ressaltar que o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade da aludida Resolução ao argumento de que se encontra em completa sintonia com os axiomas constitucionais previstos no artigo 37 da Constituição Federal, destacando-se os princípios da impessoalidade, eficiência e igualdade. Posteriormente, em 20 de agosto de 2008, o STF aprovou, em sessão plenária, a Súmula Vinculante nº 13, que proíbe o nepotismo nas três esferas do Poder Público, com o seguinte enunciado:

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

Ocorre que o nepotismo como era praticado, favorecia um grupo relativamente restrito de pessoas, enquanto que os cargos de provimento em comissão se mantém possibilitando a nomeação de qualquer grupo de pessoas, beneficiando qualquer um, desde cabos eleitorais, parceiros de campanha, a amigos e parentes de parceiros políticos. De forma que se mostra cada vez mais necessária a regulamentação infraconstitucional para a nomeação desses cargos, para que os princípios que regem o direito administrativo não sejam desrespeitados.

3.3. Atribuições e Importância para a Administração Pública

Como a instituição desses cargos é de competência discricionária dos gestores públicos, há a possibilidade de flexibilização na estrutura administrativa, podendo o administrador público adequar os cargos e funções da forma que melhor atendam o interesse

público e otimizando a eficiência do serviço público prestado. Com base nisso justifica-se a livre nomeação, objetivando o provimento desses cargos de acordo com as conveniências e oportunidades da administração, para atender o interesse comum da melhor forma disponível.

A confiança é requisito primordial do cargo em comissão, com efeito, não se faz plausível a contratação de cargo de provimento em comissão exclusivamente na capacidade técnica do servidor, para tal existe a função de confiança e o pessoal efetivo do Estado. Ocorre que, a inobservância da capacidade técnica do nomeado é um grande problema existente no funcionalismo público atual, onde pessoas sem capacidade alguma, assumem cargos de relevância e importância dentro da organização administrativa estatal.

Por força do inciso V do artigo 37 da Constituição Federal, para os Cargos em Comissão só pode haver atribuições de Direção, Chefia e Assessoramento, de forma que se faz necessário neste estudo fazer um desdobramento entre os três cargos, e tentar tecer algumas considerações para distingui-los uns dos outros, como forma e facilitar o entendimento da importância desses cargos para o serviço público.

Nos **Cargos de Direção**, a confiança corresponde à hierarquia direta da autoridade nomeante, uma vez que em regra, o superior hierárquico daquele que exerce cargo de direção, é a autoridade máxima da Administração daquele ente, o Governador ou Prefeito por exemplo. Pode-se observar que para cada órgão público há apenas um cargo de direção, de forma que o profissional que irá exercer um cargo de direção deve ter uma experiência mínima em gestão, organização administrativa, planejamento, uma vez que sua função será de dirigir e gerir os trabalhos e atividades de sob sua direção.

Por sua vez, os **Cargos de Chefia** estão na escada da hierarquia administrativa, um degrau abaixo dos cargos de direção. De forma que sua confiança corresponde mais seu superior hierárquico direto, normalmente o que possui cargo de direção (comissionado ou não) do que à autoridade nomeante. Uma vez que é com aquele que terá relação cotidiana durante sua atividade administrativa, propiciando assim um maior contato, fluência e qualidade no serviço, ou seja, uma melhor eficiência na prestação do serviço. Lembrando que se faz necessário ter um conhecimento na área de gestão de pessoas, coordenação e afins, uma vez que por definição, chefe é aquele que têm subordinados, e deve saber tratar com estes, ou seja, deve saber chefiar pessoas para um bom exercício de sua atividade.

Os **Cargos de Assessoramento** são aqueles que devem ser preenchidos pelos profissionais que darão assessoria técnica aos agentes administrativos. De forma que, a confiança deve ser direta da própria autoridade nomeante, se a este for prestar a assessoria, ou da autoridade imediatamente superior, pois é à esta que o profissional prestará seu assessoramento e é à este que deverá sua confiança. Pois em face da capilaridade da desconcentração administrativa do nosso Estado, só havendo essa confiança do superior direto é que se justifica o provimento dos cargos de provimento em comissão do tipo assessoramento.

Ademais, esta forma de contratação, possibilita aos dirigentes públicos dotados de mandado eletivos a obtenção de uma gestão mais equilibrada e produtiva, tendo em vista que facilita a estruturação da gerência pública de forma estratégica, pautada pela confiança, profissionalismo e comprometimento com os resultados do governo. O que não é possível sem que haja o vínculo de confiabilidade entre o agente público e seus subordinados diretos, principalmente no que se refere à imposição de metas aos subordinados.

3.4. As Funções de Confiança

Tanto as funções de confiança como os cargos em comissão estão conjuntamente normatizados no inciso V do artigo 37 da Constituição, de forma que as Funções de Confiança englobam os cargos em comissão e as funções de confiança em sentido estrito, conhecidas como funções comissionadas e funções gratificadas, estas que só podem ser preenchidas por integrante do quadro efetivo do Estado.

Dentre os aspectos comuns aos dois tipos de função de confiança podemos destacar o vínculo transitório com a Administração Pública, a atribuição, que deverá ser exclusivamente de direção, chefia ou assessoramento, e naturalmente pela própria nomenclatura da função, a confiança que o gestor ou seu superior hierárquico direto deposita no ocupante do cargo, como forma de aperfeiçoar a atividade administrativa.

Assim, como forma de haver confusão entre as duas espécies, esta é atualmente a terminologia mais correta, tendo inclusive esta nomenclatura sido utilizada pelo Supremo Tribunal Federal quando editou o Enunciado nº 13 de suas Súmulas Vinculantes, distinguindo e especificando os dois tipos de função de confiança.

3.5. Distinção entre Funções Comissionadas e Cargos em Comissão

As funções de confiança são acréscimos de responsabilidades e demandas de cunho gerencial e de supervisão, àqueles que já ocupam cargo dentro do funcionalismo público, ou seja, são funções que serão exercidas por servidores efetivos do quadro de funcionários da Administração Pública, que receberam novas atribuições.

Por sua vez, os cargos em comissão são unidades independentes, com atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional, mas de natureza originária dentro desta estrutura, o que quer dizer que os nomeados, que não precisam de qualquer vínculo com a Administração Pública, irão exercer cargos criados especificamente para aquelas atribuições.

4. NECESSIDADE TÉCNICA PARA PROVIMENTO DE CARGOS EM COMISSÃO

A livre nomeação provoca certo clamor social, uma vez que a população tem uma desagradável sensação de que pessoas sem mérito algum ingressaram no serviço público, tão almejado por grande parte da sociedade, em detrimento daqueles que se esforçam a meses e anos para passar em um concurso público, ingressam através de privilégios político-partidários e não pela capacidade de prestar o serviço público adequadamente.

De forma que, a regulamentação do provimento desses cargos através de uma norma infraconstitucional que, além das diversas outras regras a serem aplicadas, estipule a necessidade de capacidade técnica para o cargo a ser ocupado, colocaria o instituto em quase perfeita harmonização com os princípios que norteiam a administração pública, impossibilitando ingerências, ofensas a moralidade e eficiência, e até o reconhecimento da importância desses cargos perante a sociedade, o que é necessário, afinal o poder emana do povo e deve ser exercido com a finalidade de atender as necessidades do povo.

Ademais, supriria relativamente o grande problema do nepotismo cruzado e clientelismo, práticas condenáveis, mas difíceis de serem combatidas face ao regime político-partidário existente do Brasil. De forma que, apesar de mitigada a impessoalidade em face da necessidade de confiança para provimento desses cargos, havendo capacidade técnica, profissional e experiência na área do cargo a ser ocupado, a legalidade, moralidade e eficiência seriam amplamente atendidas, objetivando a finalidade pública inerente a qualquer atividade administrativa.

Sabe-se que a nomeação de cargos em comissão é uma exceção à regra da obrigatoriedade de concurso público para investidura em cargo ou função pública constante no art. 37, inciso II da Constituição, uma vez que o concurso público não conseguiria abarcar de forma integral a necessidade de contratação de pessoal. Nesse caminho, o constituinte ressalvou a possibilidade de livre nomeação para cargos de assessoria, chefia e direção, pois entendeu que para que estes cargos possuam efetiva atuação dentro do serviço público se faz necessário o vínculo de confiança com o agente público, que dificultaria o seu alcance se fosse restringido apenas àqueles já detentores de cargo efetivo.

4.1. A Necessidade de Harmonização da Discricionariedade com os Princípios do Direito Administrativo

O poder discricionário possui como elementos de seu exercício a conveniência e a oportunidade. A oportunidade se refere ao momento mais apropriado para a prática do ato administrativo, enquanto a conveniência diz respeito à possibilidade de escolha, dentre os legalmente previstos e autorizados, do ato que melhor irá atender o interesse público em determinada ocasião. De forma que, a nomeação de cargo(s) de provimento em comissão é um ato discricionário do agente público, que não deve ser praticado em momento inoportuno ou com finalidade diversa da pública, para encontrar a harmonia com os princípios que regem a atividade administrativa Estatal.

Quando se percebeu que, os cargos de provimento em comissão passaram a ser utilizados como meio de atender interesses pessoais dos agentes públicos e políticos, em detrimento da finalidade pública, houve a aprovação da já citada Súmula Vinculante nº 13 do STF, a fim de impedir a prática do nepotismo. Assim como a introdução da Emenda Constitucional nº 19, que estabeleceu a destinação de um percentual mínimo desses cargos à servidores de carreira.

Ocorre que se faz necessário a edição de uma norma reguladora, que não só fixe os percentuais mínimos para a contratação desses cargos, mas também estipule condições, experiência e capacidades técnicas básicas para a nomeação desses cargos. Ora, são cargos de extrema importância, alta relevância e poder dentro da estrutura administrativa, não sendo aceitável que seu provimento seja tão livremente sujeito as vontades do agente público.

Veja-se que, se o agente público quando na nomeação de um profissional, opte por alguém que esteja certificadamente apto para exercer o cargo ao qual foi nomeado, seja pela capacidade técnica atestada por títulos ou por prova, ou ainda pela experiência comprovadamente reconhecida, estará atuando de acordo com todos os principais princípios que regem a sua atividade administrativa.

De forma que, primeiramente atenderá ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, uma vez que sua opção deverá obrigatoriamente ser baseada no perfil profissional de quem irá exercer o cargo e não em interesses particulares, políticos ou partidários, sendo assim, sua escolha certamente será, dentre os profissionais em que confiaria o cargo, a do mais adequado ao posto, uma vez que a escolha não será pautada tão somente o quesito confiança. Assim como que por consequência, haveria o devido respeito ao princípio da indisponibilidade do interesse público, já que estaria cumprindo o regramento jurídico aplicável de forma a objetivar o melhor interesse da sociedade.

O princípio da necessidade de motivação dos atos administrativos também seria vinculadamente obedecido, tendo em vista que, ao ser a contratação realizada demonstrando-se a capacidade profissional do nomeado, estariam as razões que motivaram a contratação implicitamente esclarecida. Ressalte-se que, para pleno atendimento deste princípio se faz necessário também o atendimento do quesito oportunidade, este porém a ser observado em momento anterior, quando da criação dos cargos comissionados.

Quanto a publicidade, uma vez que já é bem amplamente atendida e a tendência é que a atuação administrativa torne-se cada vez mais transparente, a obrigatoriedade de requisitos técnicos atuaria mais na face moral da divulgação, ou seja, a população não teria conhecimento tão somente que alguém foi nomeado para um cargo de provimento em comissão, mas sim as razões que o levaram a ocupar este posto.

O princípio da impessoalidade é o mais difícil de ser amplamente seguido, graças a natureza desses cargos que é pautada na confiança, logo não se faz razoável exigir a inexistência de vínculo entre o nomeado e a autoridade nomeante. Assim, ao menos a comprovação de capacidade técnica supriria os vícios que podem advir da falta de impessoalidade, uma vez que não será apenas a confiança o que levaria o profissional em questão a assumir o cargo, e sim sua competência.

O atendimento do princípio da moralidade e eficiência é um dos principais objetivos do estudo aqui proposto, é sabido que um dos grandes impasses entre a nomeação de cargos de provimento em comissão e a harmonia com os princípios administrativos, está na corriqueira prática de atos que, apesar de legais, afrontam diretamente a moralidade e consequentemente, por terem finalidades diversas da moralmente devida, acabam por ofender também o princípio da eficiência.

A obrigatoriedade de comprovação da capacidade técnica quando da nomeação de um cargo de provimento em comissão certamente inibiria a ocorrência de práticas imorais como o nepotismo e o clientelismo. Nesse caminho, apesar de não impedir a prática desses tipos de desvio de poder, iria diminuir consideravelmente os prejuízos que atualmente causam à Administração Pública, seja pelo despreparo dos comissionados, desídia com que atuam, ou mesmo as escusas manobras políticas realizadas por intermédio das nomeações.

Por fim, o princípio da eficiência é o que mais diretamente seria atingido. Subjetivamente porque todos os demais princípios, tem em comum dentro de suas finalidades, o aumento da eficiência na prestação do serviço público. Assim como, ao escolher aqueles mais bem preparados profissionalmente para o exercício dos cargos públicos disponíveis para livre nomeação, o gestor estará atuando de forma a aumentar cada vez mais a eficiência da Administração Pública.

5. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, pode-se notar que, atualmente o instituto dos cargos de provimento em comissão não está sendo utilizado de forma a atender a finalidade pública, e como consequência disso, acaba por ofender diretamente diversos princípios que regem a atividade administrativa. Dessa forma, devido a sua grande importância na organização administrativa do Estado e relevância de suas atribuições, é que se faz necessário procurar soluções para ao menos amenizar os prejuízos causados pela má utilização das nomeações.

Assim, este estudo demonstrou que a regulamentação infraconstitucional sobre a nomeação de cargos de provimento em comissão, que imponha às autoridades nomeantes a obrigação de contratar tão somente aqueles que demonstrem possuir capacidade técnica mínima para o exercício do cargo, colocaria este instituto em harmonização com os princípios norteadores da administração pública.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 112.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2001. p 71.
- CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Podivm, 2008. p. 187.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p.120.
- SICCA, Gerson dos Santos. **Discricionariiedade Administrativa: Conceitos Indeterminados e Aplicação**. Curitiba: Juruá, 2006.
- TOURINHO, Rita Andréa Rehem Almeida. **Discricionariiedade Administrativa: Ação de Improbidade & Controle Principiológico**. Curitiba, Juruá, 2009.
- CARVALHO, Helton Moraes de. **Criação e provimento dos cargos públicos comissionados e o controle pelo poder judiciário**. Revista Âmbito Jurídico, nº 94, novembro de 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10721>. Acesso em 12 de outubro de 2013.
- TALAMINI, Eduardo. **A (in) disponibilidade do interesse público: consequências processuais**. Disponível em: <http://www.academia.edu/231461/A_in_disponibilidade_do_interesse_publico_consequencias_processuais>. Acesso em: 18 de outubro de 2013.
- BORGES, Maria Cecília. **Das funções de confiança *stricto sensu* e dos cargos em comissão: abordagem constitucionalmente adequada**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2012. Disponível em: < <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1469.pdf>>. Acesso em: 22 de outubro de 2013.
- FERRAZ, Luciano. **Lei de responsabilidade fiscal e terceirização de mão-de-obra no serviço público**. Revista Diálogo Jurídico, nº 04, julho de 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_4/dialogo-juridico-04-julho-2001-luciano-ferraz.pdf>. Acesso em: 30 de outubro de 2013.
- PINTO, Conceição Jorge. **Cargos em comissão. Da contratação motivada pela capacitação técnica o nepotismo e clientelismo**. Jus Navigandi, nº 2122, abril de 2009. Disponível em: < <http://jus.com.br/artigos/12682/cargos-em-comissao>>. Acesso em: 30 de outubro de 2013.