



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
COORDENADORIA INSTITUCIONAL DE PROGRAMAS ESPECIAIS
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA

NEREIDE FERREIRA DA SILVA

SERVIDORES COMISSIONADOS E SUA TUTELA JURÍDICA

NEREIDE FERREIRA DA SILVA

SERVIDORES COMISSIONADOS E SUA TUTELA JURÍDICA

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Gestão da Organização Pública da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito para o título de especialista em Gestão da Organização Pública.

Orientadora: Profa. MSc. Giulianne Chrishina Barros dos Anjos

Coorientador: Esp. Gilney Barros dos Anjos

Campina Grande - PB
2012

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

S586s Silva, Nereide Ferreira da
Servidores comissionados e sua tutela jurídica [manuscrito] /
Nereide Ferreira da Silva. - 2012.
61 p.

Digitado.
Monografia (Especialização em Gestão Pública) -
Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio,
Técnico e Educação à Distância, 2012.
"Orientação: Profª. Giulianne Chrishina Barros dos Anjos,
Departamento da PROEAD".

1. Administração Pública. 2. Servidor Comissionado. 3.
Tutela jurídica. 4. Servidor Público. I. Título.

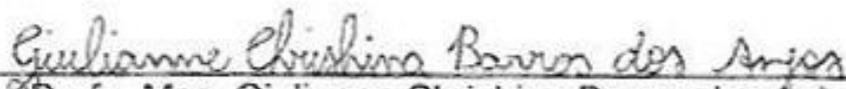
21. ed. CDD 351

NEREIDE FERREIRA DA SILVA

SERVIDORES COMISSIONADOS E SUA TUTELA JURÍDICA

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Gestão da Organização Pública da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito para o título de especialista em Gestão da Organização Pública.

BANCA EXAMINADORA



Profa. Msc. Giulianne Chishina Barros dos Anjos
Orientadora



Profa.: Dra. Cleomar Felipe Job de Andrade
Membro da Banca Examinadora



Prof. Msc. Jesiel Ferreira Gomes
Membro da Banca Examinadora

Dedico o presente trabalho à Pátria Brasileira,
merecedora de uma sociedade mais justa e
administradores mais íntegros.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pela possibilidade de constante evolução nos ciclos da vida.

A Prefeitura Municipal de Campina Grande pelo aprendizado na esfera pública.

A Professora Giulianne, pela sua disponibilidade e orientação nessa fase final dessa especialização.

Ao tutor Gilney, pelo acompanhamento em todo decorrer do curso e pela mão amiga nos momentos mais difíceis.

Aos colegas de trabalho pelas impagáveis trocas de experiências e por ser merecedora da confiança de seus relatos.

Aos amigos Manoel, Rayanne, Aparecida, Eliane, Tessália e Miguel pelo aprimoramento desse trabalho.

Aos meus pais pelo apoio e incentivo de sempre.

Por fim, agradeço ao meu esposo pela infindável compreensão e companheirismo de todos os momentos.

Disse a flor para o pequeno Príncipe: é preciso que eu suporte duas ou três larvas se quiser conhecer as borboletas.

Antoine de Saint-Exupéry

RESUMO

A presente pesquisa procurou avaliar alguns julgados de servidores públicos comissionados que recorreram à tutela jurisdicional para assegurar direitos negados em seus setores de trabalho, bem como observar os deveres desses mesmos trabalhadores à luz da legislação pátria. Com base nisso, este estudo teve como objetivo analisar o enquadramento legal dos cargos comissionados na Administração Pública, abrangendo suas garantias jurídicas e também suas obrigações. Desta forma, tal pesquisa justifica-se por ser um instrumento de análise útil para a sociedade, incluindo principalmente os agentes envolvidos: Estado e servidores, com fulcro de melhorar a Gestão Pública. O procedimento metodológico utilizado foi pesquisa documental, conjuntamente com estudo de casos jurídicos julgados pelos Tribunais brasileiros. Obteve-se como resultado o predominante entendimento na jurisprudência no sentido de igualar servidores efetivos e comissionados, ou seja, os direitos garantidos aos servidores efetivos deverão ser estendidos também aos servidores em comissão, naquilo que for compatível com a natureza transitória do cargo. Por fim, concluiu-se que a qualidade no serviço público requer respeito à dignidade de seus servidores, sejam eles efetivos ou comissionados, e que qualidade de gestão é prioritariamente cumprimento legal.

Palavras-Chave: Administração Pública. Comissionados. Tutela jurídica. Servidores.

ABSTRACT

The present research sought to evaluate some judged lawsuits of those commissioned public employees who resorted to the courts to ensure some rights denied in their workplaces, as well as to observe the duties of these same workers under the laws of our Country. Based on it, this study aimed to analyze the legal framework of commissioned positions in Public Administration, including its legal guarantees and also its obligations. Thus, this research finds its justification in the fact it is a useful instrument of analysis for society, including, especially, those involved: State and public servers, aiming to improve the Public Management. The approach used here was a documentary research in conjunction with the study of some legal cases judged by Brazilian Courts. As a result, we had the predominant agreement in the jurisprudence in the direction of making equal permanent and commissioned public employees, or, in other words, the understanding that the rights guaranteed to permanent employees should also be extended to that ones in commission, in that characteristics it is observed as being compatible with the transient nature of the job. Finally, it was concluded that the quality of public service requires respect for the dignity of their employees, whether permanent or commissioned, and that quality management is primarily a legal compliance.

Keywords: Public Administration. Commissioned Public Employees. Legal protection. Public employees.

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AGU	Advocacia Geral da União
BA	Bahia (Estado)
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
SP	São Paulo (Estado)
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCE	Tribunal de Contas do Estado

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Órgãos e suas funções típicas e atípicas	14
-----------------	--	----

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	O ESTADO, A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS AGENTES	13
2.1	O ESTADO.....	13
2.2	A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	15
2.3	AGENTES PÚBLICOS	16
3	SERVIDORES PÚBLICOS E CARGOS COMISSIONADOS...	20
3.1	SERVIDORES PÚBLICOS.....	20
3.2	SERVIDORES COMISSIONADOS	24
3.2.1	Evolução histórica dos servidores e comissionados no Brasil.....	24
3.2.2	Comissionados na atualidade.....	29
4	ANÁLISE DOS DIREITOS E DEVERES DOS COMISSIONADOS EM CONSONÂNCIA COM ENTENDIMENTO DE NOSSOS TRIBUNAIS	33
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	44
	REFERÊNCIAS	46
	APÊNDICES	50
	Apêndice A – Documento de nível federal utilizado na pesquisa sobre servidor comissionado – Constituição Federal	51
	Apêndice B – Documento de nível federal utilizado na pesquisa sobre servidor comissionado – Lei de Improbidade Administrativa.....	52
	Apêndice C – Documento de nível federal utilizado na pesquisa sobre servidor comissionado –Regime Jurídico dos Servidores Federais.....	53
	ANEXOS	55
	Anexo A – Servidores Ocupantes de cargos em comissão: direitos e vantagens	56

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública é a forma como o Estado se organiza para prestar seus serviços à população, gerir os bens coletivos, regular a economia, ou seja, propiciar o bem estar social. Para isso, utiliza os serviços de seus agentes públicos e dentre as diversas espécies destes encontra-se a categoria de comissionados, alvo desse trabalho.

Essa pesquisa, de forma mais abrangente, objetiva-se a analisar o enquadramento legal dos cargos comissionados na Administração Pública, envolto em seus direitos. Também visa compreender a abrangência terminológica dos servidores públicos, com foco nessa categoria. Igualmente, propõe-se a levantar e delimitar, na literatura e previsões legais, suas garantias e obrigações. E ainda identificar, na jurisprudência pátria, o atual entendimento sobre os direitos durante a relação contratual ou após seu desligamento.

O interesse pela escolha do tema advém da experiência como servidora comissionada na Prefeitura Municipal de Campina Grande onde foi possível a convivência com efetivos, contratados e outros comissionados. No ambiente de trabalho foi permitida a vivência da realidade dos prestadores de serviços, sendo possível visualizar o quanto precária é a tutela jurídica.

Vislumbrou-se casos no atraso de meses de pagamento de prestadores de outras secretarias, a inobservância do direito de gozo de férias de alguns colegas e conhecimento de exoneração apenas quando dirigiam-se ao banco para o pagamento do mês. Independente de qual ente federativo se faça parte (estado ou município), os direitos são respeitados dependendo muito do chefe imediato, ficando muito à mercê da sorte.

A pesquisa, embora respaldada na doutrina especialista, é predominantemente documental, haja vista ser a legislação e a jurisprudência suas principais fontes. Embasando tal conceituação tem-se:

A pesquisa documental é muito próxima da pesquisa bibliográfica. O elemento diferenciador está na natureza das fontes: a pesquisa bibliográfica remete para as contribuições de diferentes autores sobre o tema, atentando para as fontes secundárias, enquanto a pesquisa documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, as fontes primárias. Essa é a principal diferença entre a pesquisa documental e

pesquisa bibliográfica. (...) As fontes primárias são dados originais, a partir dos quais se tem uma relação direta com os fatos a serem analisados, ou seja, é o pesquisador (a) que analisa. (SILVA, ALMEIDA e GUINDANI, 2009, p.6)

O estudo apresenta-se com a seguinte estrutura: Capítulo II sobre a compreensão do Estado Democrático de Direito – entendendo-o como sendo um ente personalizado, capaz de contrair direitos e deveres –; Administração Pública – compreendendo-a como sua estrutura interna – e Agentes Públicos – como sendo as pessoas com as quais o Estado estabelece uma relação profissional (independente de ser remunerada ou não), e através dos atos dessas pessoas físicas materializa sua vontade (cumprimento legal), buscando o bem estar social.

No capítulo III tratou-se dos servidores públicos, com foco nos servidores comissionados. Esses últimos são de livre nomeação e exoneração pelo Poder Público. Essa declaração em lei de livre nomeação e exoneração será o ponto fundamental a ser analisado. No Capítulo IV analisamos os direitos dos comissionados, citando-se seus deveres e a necessidade da administração em sua nomeação, assim como os abusos cometidos na contratação desses servidores.

A relevância da pesquisa consubstancia-se na necessidade de moralizar a Administração Pública, visando o combate aos excessos (excesso de cargos comissionados, excesso de usurpação de direitos, excesso de má política) praticados no decorrer da História. Serve como instrumento de julgamento para a sociedade, incluindo principalmente no tocante aos agentes envolvidos: Estados e servidores, com fulcro de contribuir para a melhoria da Gestão Pública.

O presente trabalho propõe-se a fomentar uma reflexão acerca do respeito às garantias constitucionais dos trabalhadores do Estado, algo que só vem a colaborar com a Gestão Pública. Sendo assim, nossa análise busca, portanto, contribuir, baseando-se nos dados coletados, como fonte de apoio para gestores e sociedade de modo geral.

2 O ESTADO, A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS AGENTES

2.1 O ESTADO

Para uma real compreensão do papel dos servidores comissionados na Administração Pública, urge o entendimento do que seja etimologicamente essa administração. E para isso também se faz necessário entender o que é o Estado e sua breve evolução histórica.

Iniciando a revisão histórica, citemos a origem do Estado Absolutista. De maneira sucinta, podemos compreendê-la da seguinte forma: na Europa Oriental, existiam pequenos feudos, cuja economia baseava-se em monoculturas autossuficientes, sendo as regras sociais criadas pelo senhor feudal. Por produzirem um único produto, surgiu a necessidade de troca de mercadorias entre os feudos. Essa nova modalidade de comércio, o escambo, necessitava ser regulada por um ente hierarquicamente superior aos senhores feudais, que controlasse e administrasse o interesse de todos. Assim, por volta do século XVI, surgiu o Estado Absolutista, personalizado na figura do monarca. Podemos perceber que nesse momento o “ente” criador das leis (regras) não se submetia as mesmas e, embrionariamente, percebemos a presença do Estado de Polícia.

Com o fortalecimento do comércio e enriquecimento da burguesia, se contrapondo à exploração exercida pelo Estado, teremos a luta e formação do Estado de Direito. Nele, o Estado cria as leis e se submete a elas, buscando gerir as necessidades básicas de toda coletividade, e não mais no favorecimento de uma única classe.

Nessa breve síntese, podemos inferir que o Estado nasceu da necessidade de um ente, hierarquicamente superior, gerir o interesse coletivo, buscando o bem estar social. Salienta-se que, o Estado se subdivide em três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), cada qual com suas devidas atribuições, buscando o objetivo geral de suprir as necessidades de determinado povo. Corroborando com esse entendimento, podemos citar o seguinte conceito:

Investido desses três poderes, o Estado possui um caráter ambíguo: designa o comando da comunidade, como autoridade soberana que exerce sobre um povo e um território determinado e, ao mesmo tempo, representa,

por meio de uma pessoa que o encarna, a Nação. Essa pessoa é o chefe do Estado, correspondente, num país como o nosso, ao Presidente, e num regime monarquista como o inglês, ao rei ou à rainha (COSTIN, 2010, p.2).

Importante ressaltar que, na moderna doutrina, não se utiliza a expressão tripartição do Poder, formulada por Montesquieu, sendo equivocada, visto que o poder do Estado é uno e indivisível. Essa crítica recai, inclusive, sobre o art. 2º da Constituição Federal do Brasil (1988, p.21): “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

Essa impropriedade decorre do fato de que cada “poder” não exerce apenas suas funções típicas, mas também exerce funções atípicas inerentes aos outros dois “poderes”. Neste contexto, o professor Pedro Lenza elabora um quadro sinóptico sobre essas atribuições, reproduzido conforme o Quadro 1 abaixo.

QUADRO 1: Órgãos e suas funções típicas e atípicas

ÓRGÃO	FUNÇÃO TÍPICA	FUNÇÃO ATÍPICA
LEGISLATIVO	- legislar; - fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Executivo	- Natureza executiva: ao dispor sobre sua organização, provendo cargos, concedendo férias, licenças a servidores etc. - Natureza jurisdicional: o Senado julga o Presidente da República nos crimes de responsabilidade (art.52, I)
EXECUTIVO	- prática de atos de chefia de Estado, chefia de governo e atos de administração	- Natureza legislativa: o Presidente da República, por exemplo, adota medida provisória, com força de lei (art.62) - Natureza jurisdicional: o Executivo julga, apreciando defesas e recurso administrativos
JUDICIÁRIO	- julgar (função jurisdicional), dizendo o direito no caso concreto e dirimindo os conflitos que lhe são levados, quando da aplicação da lei.	- Natureza legislativa: regimento interno de seus tribunais (art.96, I, “a”) - Natureza executiva: administra, v.g., ao conceder licenças e férias aos magistrados e serventuários (art. 96, I, “f”)

Fonte: Lenza (2011, p. 435.).

Assim, o Estado, ente personalizado plenamente capaz, busca através de seu poder o bem estar social. Dessa forma, poderíamos dizer que compete ao órgão de função Executiva, dar concretude à Lei e praticar atos de execução. No entanto, ao órgão de função Legislativa compete ler o contexto social e criar leis. E, por fim, ao órgão de função Judiciária compete a pacificação social através da aplicação da lei ao caso concreto.

2.2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Após essa concepção do Estado, necessitamos compreender o termo Administração Pública. Para o memorável Professor Helly Lopes Meirelles, seu conceito diverge conforme varia seus aspectos:

Administração Pública – em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas (MEIRELLES, 2010, p.65)

Para o professor Sérgio Pinto Martins (2008, p. 111), “a Administração Pública pode ser entendida como Poder Executivo ou como todos os órgãos pertencentes a esse poder.” Percebe-se com isso que o conceito de Administração Pública na doutrina especialista não é homogêneo.

Apesar das diferentes definições com relação à Administração Pública, o ponto pacífico na doutrina é a divisão de Administração Pública através de dois sentidos: objetivo e subjetivo. Onde o objetivo é a própria atividade exercida pelo Estado, é a prestação do serviço propriamente. Por outro lado, Administração Pública (grifada com iniciais maiúsculas), representa o sentido subjetivo, ou seja, é o pessoal que executa as atividades exercidas pelo Estado (agentes, pessoas, órgãos).

A título exemplificativo trazemos o conceito subsequente:

Sob o enfoque subjetivo, orgânico ou formal, Administração Pública é a estrutura de órgãos que a integram e entidades autônomas, revestidas de personalidade jurídica própria e independente do sistema orgânico. (...) Na acepção objetiva, funcional ou material, a expressão administração pública designa a própria atividade administrativa (BLANCHET 2011, p. 39).

Dessa feita, a Administração Pública pode ser compreendida como estrutura interna do Estado. Analogicamente, podemos considerar esse esqueleto estatal similar ao nosso: formado de vários elementos, cujo objetivo é manter sua

integridade. E esses elementos subdividem-se em: Administração Pública Direta e Administração Pública Indireta.

Conforme Carvalho Filho (2009, p.430), adotamos sua conceituação: “Administração Direta é o conjunto de órgãos que integram as pessoas federativas, aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada, das atividades administrativas do Estado.”

Aqui se enquadra a União, os Estados Federativos, o Distrito Federal e os Municípios, por serem eles, conferidos por lei, a exercerem diretamente as funções administrativas (sentido objetivo de administração pública).

Quando a lei, ao contrário, optar pela execução das funções administrativas, de forma indireta, ou seja, transferindo para outras pessoas jurídicas, estaremos diante da Administração Pública Indireta. Na definição do Professor Carvalho Filho (2009, p.435): “Administração Indireta do Estado é o conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva Administração Direta, tem por objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada.”

Resumidamente tem-se:

A estrutura da Administração compreende os órgãos (Administração Direta) e as entidades com personalidade jurídica própria e independente do Estado (Administração Indireta), incumbidas do exercício de funções públicas. (...) Órgãos públicos são unidades integrantes da Administração aos quais a lei atribui competência e funções específicas. A atuação dos órgãos públicos se materializa por meio dos agentes públicos (BLANCHET 2011, p.42)

Coligindo o que foi dito até esse momento tem-se: a sociedade organizada cria a figura do Estado. O Estado organiza-se através de uma estrutura interna, denominada Administração Pública, que exerce suas atribuições de forma direta ou indireta. Acrescenta-se a isso que o exercício dessas atribuições se manifesta através de atos administrativos, praticados por agentes públicos, buscando o bem estar social.

2.3 AGENTES PÚBLICOS

Como anteriormente citado, a Administração Pública possui dois sentidos: objetivo e subjetivo. Importa-nos, nesse momento, o detalhamento do sentido

subjetivo. Assim, em um Estado Democrático de Direito, compreendendo-o como sendo um ente personalizado, capaz de contrair direitos e deveres, sua manifestação se concretiza através dos atos dos agentes públicos. Estes, por sua vez, podem ser conceituados como sendo aquelas pessoas que estabelecem com o Estado uma relação profissional (independente de ser remunerada ou não), e através dos atos dessas pessoas físicas materializa-se a vontade estatal (cumprimento legal).

Nesse sentido, pode-se destacar o conceito doutrinário de Di Pietro (2011, p. 526): “Agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta”.

Em um conceito legal, podemos citar a definição trazida pela Lei n. 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa, em seu art. 2º:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior (BRASIL, 1992, p.1543)

As entidades mencionadas no artigo anterior (art. 1º) são:

Art. 1º (...) Administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual (...) (BRASIL, 1992, p.1543)

Assim, pode-se constatar que o sentido para agentes públicos é de expressiva abrangência, englobando membros do mais alto escalão até o servidor de mais singela tarefa. Concordando com essa abrangência, o professor Blanchet (2011) elenca diversas espécies:

Várias são as espécies de agente público: agentes políticos (atuam nos primeiros escalões do governo), agentes honoríficos (são convocados para atividades transitórias – *múnus público* –, tais como jurado mesário eleitoral etc.), agentes delegados (são particulares aos quais é conferido o direito – e dever – de atuar em lugar do Estado no atendimento de situações de interesse público, tais como concessionários, permissionários, autorizados etc.), agentes credenciados (recebem credenciais do Poder Público para representá-lo mediante relação jurídica de natureza diversa das anteriores), e, finalmente, agentes administrativos, agentes públicos que atuam em nome de órgãos (da Administração direta) ou entidade (da Administração

indireta) no exercício de atividades de conteúdo decisório e executório que tenham por escopo o atendimento direto, imediato e concreto de necessidades públicas. (BLANCHET 2011, p.48)

Em razão dessa enormidade da ideia sobre agentes públicos, mister o agrupamento desses agentes por categoria. Portanto, infere-se da leitura do art. 37 da Constituição Federal (1988) que, dentre os agentes públicos, tem-se: os agentes políticos, os servidores públicos; os militares; e, os particulares em colaboração com o Poder Público. (DI PIETRO, 2011, P.528):

São, portanto, agentes políticos, no direito brasileiro, porque exercem típicas atividades de governo e exercem mandato, para o qual são eleitos, apenas os Chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal, os Ministros e Secretários de Estado, além de Senadores, Deputados e Vereadores. A forma de investidura é a eleição, salvo para Ministros e Secretários, que são de livre escolha do Chefe do Executivo e providos em cargos públicos, mediante nomeação.

Carvalho Filho (2009, p. 560) resume com maestria essa categoria: “Agentes políticos são aqueles aos quais incumbe a execução das diretrizes traçadas pelo Poder Público.” Destaca-se, por fim, que há no entendimento moderno quem acrescenta a essa categoria os membros da magistratura e do Ministério Público.

Em relação aos servidores públicos, discutir-se-á em tópico específico, pela relevância com o objeto do trabalho.

Os militares são aquelas pessoas que prestam serviços ao Estado, através das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica) e/ou às Polícias Militares dos Estados Federativos e do Distrito Federal, assim como os Corpos de Bombeiros desses entes. São remuneradas pelos cofres públicos e possuem regime jurídico próprio. Sendo também julgados pela Justiça Militar, nos crimes cometidos no exercício da função.

Já os particulares, em colaboração com o Poder Público, ou como prefere o professor Carvalho Filho, Agentes Particulares Colaboradores são “agentes, que embora sejam particulares, executam certas funções especiais que podem se qualificar como públicas, sempre como resultado do vínculo jurídico que os prende ao Estado” (CARVALHO FILHO, 2009, p. 561).

Assim, as pessoas que sejam incumbidas de exercerem atribuições eminentemente públicas, geram com o Estado um vínculo jurídico, e não

necessariamente, empregatício, visto que, na maioria das vezes essas atividades não são remuneradas. Tais atividades são consideradas públicas pela sua natureza.

A professora Maria Sylvia Di Pietro compreende-os em três grupos:

1. Delegação do Poder Público, como se dá com os empregados das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, os que exercem serviços notariais e de registros (art. 236 da Constituição), os leiloeiros, tradutores e intérpretes públicos; eles exercem função pública, em seu próprio nome, sem vínculo empregatício, porém sob fiscalização do Poder Público. A remuneração que recebem não é paga pelos cofres públicos, mas pelos terceiros usuários do serviço;
2. Mediante requisição, nomeação ou designação para o exercício de funções públicas relevantes; é o que se dá com os jurados, os convocados para prestação do serviço militar ou eleitoral, os comissários de menores, os integrantes de comissões, grupos de trabalho etc.; também não tem vínculo empregatício e, em geral, não recebem remuneração;
3. Como gestores de negócios que, espontaneamente, assumem determinada função pública em momento de emergência, como epidemia, incêndio, enchente etc (DI PIETRO, 2011, p. 533-534).

Como se pode concluir até agora, para conseguir o bem estar social, o Estado atua através de seus agentes públicos. E dentre as suas diversas categorias, destaca-se a seguir os servidores públicos, tendo em vista que na sua subdivisão, encontraremos os cargos comissionados.

3 SERVIDORES PÚBLICOS E CARGOS COMISSIONADOS

3.1 SERVIDORES PÚBLICOS

Sem sombra de dúvida, dentro do universo dos agentes públicos, o mais abrangente é a categoria de servidores públicos. Tamanha é sua relevância, que sua conceituação pode ser obtida dentro da própria legislação, além da doutrina especialista. Por exemplo, a lei que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais – Lei n. 8.112/1990, que inclusive serve de parâmetro para as legislações dos demais entes federativos, conceitua e explica:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público.

Art. 3º Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.

Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão.

Art. 4º É proibida a prestação de serviços gratuitos, salvo os casos previstos em lei (BRASIL, 1990, p. 1526).

Nossa Carta Magna, em capítulo próprio sobre Administração Pública, também regula essa categoria:

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

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

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (BRASIL, 1988, p. 37).

Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2012, p. 376), didaticamente, explicam o teor desses artigos:

Portanto, no caso dos brasileiros, natos ou naturalizados, basta o atendimento dos requisitos da lei para terem possibilidades de acesso aos cargos, empregos e funções públicas. Sendo cargo efetivo ou emprego permanente, será ainda necessária a prévia aprovação em concurso público. Caso se trate de cargo em comissão ou função de confiança, haverá livre nomeação, pela autoridade competente, de quem atenda os requisitos legais. Na contratação temporária, como regra, há um processo seletivo simplificado entre os interessados que satisfaçam às condições legais, dependendo da hipótese de contratação de que se trate.

Assim, percebe-se que para a lei, a pessoa ocupante de cargo público, o qual é investido de atribuições e responsabilidades criadas por lei é denominada como servidor público. Infere-se também que para os brasileiros basta o preenchimento dos requisitos legais para ocupar cargo público, aos estrangeiros há limitações, devendo ocupar os cargos permitidos por lei. Os servidores públicos são remunerados pelos cofres públicos, a depender do cargo ou emprego, sua investidura se dará por aprovação em concurso público. No caso dos comissionados, sua nomeação e exoneração são efetuadas pela autoridade competente.

Oportunamente, destaca-se que a CF/1988 adotou a expressão servidor público ora em sentido amplo (compreendendo como agente) ora adotando o sentido restrito. Entretanto, nosso Código Penal, Decreto-Lei n. 2.848/1940, em seu Título XI – Dos Crimes Contra a Administração Pública utiliza a expressão funcionário público:

Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

§ 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.

§ 2º - A pena será aumentada da terça parte quando os autores dos crimes previstos neste Capítulo forem ocupantes de cargos em comissão ou de função de direção ou assessoramento de órgão da administração direta, sociedade de economia mista, empresa pública ou fundação instituída pelo poder público (BRASIL, 1940, p. 374).

Para Nucci (2012, p. 1181-1182), em seus comentários sobre o Código Penal, especificamente, no art. 327, destaca o quanto o termo funcionário público, na área criminal, ultrapassa os limites impostos pela Doutrina Administrativa:

O conceito de funcionário público não é o mesmo que o previsto no Direito Administrativo. No caso penal, por exemplo, é considerada como tal a pessoa que exerce função pública, ainda que sem remuneração. Aplica-se este artigo a toda legislação, inclusive especial.

Entretanto, esse termo é mais restrito, para Carvalho Filho (2009, p. 562) uma vez que se referia apenas para designar os servidores estatutários, termo esse abolido por nossa Constituição Federal de 1988.

Após verificação do conceito na legislação pátria, pode-se destacar na doutrina o conceito de Blanchet (2011, p.187): “Servidor público é espécie do gênero ‘agente público’ (...) é toda pessoa física incumbida da execução, de forma contínua ou temporária, de função pública (administrativa, legislativa ou jurisdicional).” E também da Professora Di Pietro (2011, p. 528): “São servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos.”

A renomada autora, assim como a majoritária doutrina administrativista compreende esse grupo em três categorias: servidores estatutários, empregados públicos e os servidores temporários. Afere-se da própria terminologia o sentido de cada categoria. Logo, servidores estatutários são aqueles agentes cuja relação com o Estado está regulamentada por estatuto. Nesse entendimento, citemos Carvalho Filho (2009, p. 567): “servidores públicos estatutários são aqueles cuja relação jurídica de trabalho é disciplinada por diplomas legais específicos, denominados estatutos”.

Os empregados públicos, por sua vez, são aqueles que são regulados pela CLT, assim como os demais empregados do país, entretanto, por serem públicos, submetem-se a aprovação de concurso público, obediência legal e outras especificidades oriundas de serem integrantes do Estado.

(...) servidores públicos trabalhistas (ou celetistas), assim qualificados porque as regras disciplinadoras de sua relação de trabalho são as constantes da Consolidação das Leis do Trabalho. Seu regime básico, portanto, é o mesmo que se aplica à relação de emprego no campo privado, com exceções, é lógico, pertinentes à posição especial de uma das partes – o Poder Público. (CARVALHO FILHO, 2009, p.567)

Por fim, servidores temporários, são aqueles, que em razão de uma necessidade temporária, de excepcional interesse público, seja necessária sua contratação, como, por exemplo, em casos de epidemia, censo demográfico, etc. Está previsto no art. 37, inc. IX, da CF (1988, p. 37): “IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público”.

Para os professores Paulo e Alexandrino há uma pequena diferenciação, eles subdividem o grupo agente público em dois grupos: os agentes políticos e os agentes administrativos. Os agentes políticos são exatamente os mesmos já descritos. O destaque é a conceituação de agentes administrativos:

Os agentes administrativos são todos aqueles que exercem uma atividade pública de natureza profissional e remunerada, sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico estabelecido pelo ente federado ao qual pertencem. São os ocupantes de cargos públicos, de empregos públicos e de funções públicas nas Administrações Direta e Indireta das diversas unidades da Federação, nos três poderes. Costumam ser assim classificados: servidores públicos, os empregados públicos e temporários (PAULO e ALEXANDRINO, p. 386-387)

A ressalva feita pelos autores supracitados destaca o caráter profissional desse vínculo criado entre o Estado e os agentes, que podem ser estatutários, empregados ou temporários. Nesse raciocínio há uma crítica do Professor Carvalho Filho (2009, p. 562), quando se utiliza a expressão agentes administrativos no lugar de servidores, isto porque “diz menos do que o sentido que se deve emprestar à expressão servidores públicos.” Afastando-se da polêmica, a dupla de escritores conceituam os servidores públicos:

São agentes administrativos que mantêm vínculo estatutário (não contratual) com a Administração. Podem ser servidores públicos efetivos, titulares de cargos efetivos, nos quais ingressam mediante concurso público, ou servidores públicos comissionados, que ocupam cargos em comissão, para os quais são livremente nomeados. Os servidores efetivos podem adquirir a estabilidade a que se refere o art. 41 da Constituição Federal, desde que cumpram os requisitos constitucionais; os servidores comissionados, quando titulares exclusivamente de cargos em comissão, não adquirem estabilidade, independentemente do tempo em que permaneçam no cargo (PAULO e ALEXANDRINO, 2012, p.386)

Adentra-se, após a leitura acima, na principal diferença entre servidor estatutário e comissionado: a estabilidade, a qual no segundo caso jamais se

consegue, apesar de qualquer lapso temporal. Assim, no devido cumprimento de suas atribuições, o comissionado é equiparado ao estatutário, entretanto, observaremos que essa equiparação é de suma precariedade.

3.2 SERVIDORES COMISSIONADOS

3.2.1 Evolução histórica dos servidores e comissionados no Brasil

Começamos esse trabalho com a revisão histórica sobre o Estado e com a compreensão de sua estrutura interna, denominada Administração Pública. Vimos também que para consecução do bem estar social, são imprescindíveis os atos dos agentes públicos e observando seu desdobramento, chegamos ao escopo de nosso estudo: os comissionados.

Importante mais uma vez utilizar o recurso de contextualização histórica, com o intuito de buscar seu melhor entendimento. Para esse fim, adotaremos como parâmetro a obra da professora Cláudia Costin (2010, p. 166 – 179), na qual relata com muita propriedade a “Evolução da Administração de Recursos Humanos no Brasil”.

A doutora em Administração começa destacando que as primeiras funções públicas no nosso país foram conseguidas através de compra ou por troca de lealdade à Coroa Portuguesa, no tempo do Brasil Colônia, a exemplo do capitão donatário. Com o aumento do número de tarefas na administração local, ampliava-se o número de cargos, tais como capitão-mor, ouvidor-mor, provedor-mor.

A professora destaca, desse período, o padroado “conjunto de privilégios concedidos pela Santa Sé aos reis de Portugal e de Espanha (posteriormente estendidos aos imperadores do Brasil)” (COSTIN, 2010, p. 167). Através do clero, a Coroa exercia seu controle em assuntos religiosos, administrativos, jurídicos e financeiros.

Com a vinda da família real para o Brasil, em 1808, e, conseqüentemente, com a transferência da sede administrativa, houve significativa mudança na conjuntura da administração pública e dos cargos, tais como criação de três

ministérios, fundação do Banco do Brasil, a instalação da Junta Comercial e introdução da educação laica, em substituição aos jesuítas.

Com a Independência, a Constituição de 1824 salvaguardava: o direito a todo cidadão a ser admitido na Administração Pública; que o Judiciário seria formado por magistrados, nomeados pelo Imperador, o legislativo por deputados e senadores vitalícios, também nomeados pelo Imperador. Preservou-se o padroado, em que o Imperador continuava escolhendo e remunerando os bispos. Com a abdicação de Dom Pedro I, necessário tornou-se o fortalecimento do aparelhamento estatal, em virtude da pouca idade do novo Imperador.

Por ter assumido o poder muito jovem, Dom Pedro II demorou um pouco para compreender a sistemática da administração. Manteve, então, as instituições vigentes, incluindo a Constituição de 1824. Seu interesse pelas artes e ciência fez com que criassem na época órgãos privados, dessa natureza, mantidos com os recursos do imperador, os quais não prosperaram após sua destituição do poder.

Após a Proclamação da República, em 1889, foram criadas novas instituições e novos cargos. Na observação da doutora Cláudia (COSTIN, 2010, p.169) “parte deles resulta de um novo movimento de descentralização em direção às antigas províncias, agora chamadas de estados.” Surgiam então os funcionários estaduais. A primeira Constituição da República já vedava acumulação de remuneração, e previa apenas aposentadoria, em caso de invalidez e somente em serviços à nação. Porém o destaque que a professora cita para esse período é:

Mas a marca da Administração Pública da chamada República Velha foi o fisiologismo¹ e a administração patrimonialista. Cargos, quando existentes na incipiente máquina pública, eram de controle do “coronel” que os utilizava para favorecer a eleição de políticos protegidos ou para ampliar os recursos à sua disposição. A profissionalização era inexistente. Como essa situação tinha fortes vínculos com o sistema eleitoral, em que fraudes e compra de votos era o traço marcante, com a Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas, criou-se uma expectativa de que o fisiologismo diminuísse (COSTIN, 2010, p.169).

Na Era Vargas (1930-1945) duas significativas mudanças: o aumento do tamanho do Estado e conseqüentemente do número de cargos, e assim de pessoas pagas pelo cofre público. Houve também a proeminência do setor industrial, nessa

¹ Fisiologismo: *Bras. Deprec.* Atitude ou prática (de políticos, funcionários públicos, etc) caracterizada pela busca de ganhos ou vantagens especiais (FERREIRA, 2000, p. 323)

época, com expressivo investimento estatal. Getúlio Vargas também desencadeou um processo de reforma administrativa, de racionalização, que resultou no surgimento das primeiras carreiras, de treinamento de pessoal e previsão de concurso público na CF/1937, porém não passou de letra morta, visto que fora apenas supostamente adotado. Tudo isso visando uma modernização das estruturas administrativas.

A CF/1946 e as legislações conseguintes preservaram o esforço de tornar a máquina administrativa burocrática sólida, entretanto, não foi efetivamente implantada, “tendo de conviver com a desprofissionalização própria da Administração Patrimonial” (COSTIN, 2010, p. 172).

A professora Cláudia Costin, em sua análise sobre o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), destaca alguns esforços desse governante em tornar a máquina estatal mais flexível ajustada aos planos de desenvolvimento, ou seja, tentava combater a estrutura enrijecida, própria da Administração Burocrática. Para a implantação do Plano de Metas, necessitava-se de estruturas paralelas ao modelo de administração em vigor. Pela primeira vez mencionou-se a expressão descentralização como programa de governo, posteriormente a centralização iniciada por Vargas.

Já para o professor José Matias-Pereira, esse rompimento só se efetiva em 1967:

A reforma administrativa no Brasil, realizada por meio do Decreto-lei nº 200, de 1967, representa um avanço na busca de romper com a rigidez burocrática. Pode ser entendida como a primeira experiência de implantação da administração gerencial no país. Por meio de suas normas definidoras, executam-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Teve como propósito aumentar o dinamismo operacional por meio da descentralização funcional (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 93).

Assim, após o Golpe Militar, teremos a Reforma Administrativa de 1967, tida como desburocratizante, assim compreendida pela professora Cláudia (COSTIN, 2010, p. 173): “a ênfase na descentralização administrativa, na delegação de competência e na ampliação da autonomia das entidades da administração indireta, especialmente, das estatais”. Com isso, proliferaram-se planos de cargos específicos nas autarquias, fundações, empresas públicas. Inchou-se a máquina administrativa, com servidores, dos quais muitos não fizeram concurso.

Com o encaminhamento para a redemocratização do país, salientou-se a preocupação na demissão em massa e ao mesmo tempo, a vontade de remover exageros cometidos na autonomia das fundações e autarquias.

A CF/1988 estabeleceu-se o Regime Jurídico Único para os servidores públicos, prevendo estabilidade, aposentadoria integral, etc. Estabeleceu-se também o ingresso através de concurso de provas ou provas e títulos, além de toda uma previsão legal. Também se destaca a edição da Lei 8.112/1990, que detalha as regras para os servidores efetivos e para os comissionados. A consequência imediata foi a aposentadoria de vários professores, antes celetistas, que poderiam então se aposentar como estatutários gozando de aposentadoria integral. Gerou-se assim uma sangria nos cofres públicos.

Fernando Collor, então Presidente da República, no discurso de modernização administrativa, mudou a moeda; congelou preços e salários; bloqueou contas bancárias e demitiu servidores públicos e empregados de empresas estatais (cerca de oitenta mil pessoas), reduzindo a máquina pública. Posteriormente, foram readmitidos, mas em 1995, o Ministério Público instaurou inquérito para reanálise de possível “trem da alegria”², determinando ao Governo de Fernando Henrique Cardoso o reexame das readmissões. Ocorreram, então, novas demissões e novas ações judiciais.

No governo do Presidente Lula foi criada a Comissão Especial Interministerial – CEI, cuja atribuição era analisar caso a caso, seguindo as orientações jurídicas da AGU – Advocacia Geral da União. Foram analisados aproximadamente 16 mil casos, sendo que em 4.470 (quatro mil quatrocentos e setenta) os servidores foram considerados aptos a voltarem. Resta a então presidenta Dilma alocar esses servidores e para isso está estudando a edição de um Decreto transferindo ao Ministério do Planejamento tal competência, visto que, em muitos casos, os órgãos de origem dos demitidos não existem mais. Ressalta-se que essa reintegração deve cumprir as exigências legais, compatibilizando o retorno ao trabalho com o interesse da Administração Pública.

² A expressão “trem da alegria” surgiu quando o então presidente interino João Linhares (1945-1946) estatizou e indenizou a Great Western of Brazil Railway Company Limited, em valores muito superiores ao mercado. Esse negócio, que repassou o acervo da empresa ao governo da União para criação da Rede Ferroviária Federal S.A., foram considerados prejudiciais ao Brasil e deixaram os ingleses rindo à toa. Vem daí o termo, que se tornou sinônimo da promiscuidade entre assuntos públicos e privados no País nas últimas décadas (ALBERT, 2007)

No governo de Itamar Franco (1992-1994), pouca expressividade teve no tocante à gestão de pessoas na Administração Federal, poucos concursos, apenas sanção do Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal – Decreto n. 1.171/1994. Destaque para a implantação do Plano Real.

Já no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), vivencia-se a reforma na maneira de gerir agentes públicos, através da elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, onde se entende a máquina estatal de uma nova maneira: Administração Gerencial em detrimento à Administração Burocrática. Tais mudanças consubstanciaram a emenda constitucional nº 19, conhecida como Emenda da Reforma Administrativa, pois previu autonomia gerencial, orçamentária e financeira, além de cumprimento de metas.

Para os servidores, a menção do princípio da eficiência (tendo em vista que era princípio implícito até 1998) acarretou aumento do prazo de estágio probatório (de dois para três anos), avaliação de desempenho para aquisição de estabilidade e possibilidade de demissão no caso de insuficiência de desempenho. Em contrapartida, prêmio de produtividade, tornando-se instrumento para promoção de meritocracia. Destaque para melhores remunerações e realização de concursos públicos anualmente.

A doutora Cláudia, em sua análise, acentuou que no governo Lula (2003-2010) a política de pessoal foi modificada. Concursos anuais continuaram a serem realizados para as principais carreiras. E destaca como avanço durante o mandato do Presidente Lula:

Houve, no entanto, uma área importante de avanço, a substituição, por funcionários de carreira, de terceirizados e de pessoas contratadas por organismos internacionais. Isso deu maior estabilidade funcional à máquina pública, especialmente porque não se acabou com todas as formas de terceirização e houve critérios na construção do processo que permitiram a preservação de alguma flexibilidade na alocação de recursos (COSTIN, 2010, p. 179).

Assim, como bem explicado pela doutora, foi possível dar uma maior estabilidade funcional. Finaliza sua narração:

A evolução na área passa certamente por fugir de esquemas clientelistas ainda presentes em parte importante dos cargos de confiança dos três poderes, consolidar a profissionalização obtida especialmente no executivo federal e alguns estados e fazer parcerias inteligentes e imunes ao

fisiologismo com organizações não governamentais para implementação de políticas públicas (COSTIN, 2010, p. 179).

Infere-se da leitura, o quanto cultural e antiga é a problemática de nomeados na Administração Pública. Surgiu como voto de confiança do monarca, permaneceu como submissão aos coronéis. Mas e hoje?

Percebe-se também a evolução do profissionalismo dentro do Estado e a transição do Brasil Colônia para a Administração Gerencial.

Adiante, os comissionados no Brasil nos dias de hoje. Sua previsão no ordenamento jurídico e a opinião atual da doutrina especialista.

3.2.2 Comissionados na atualidade

Destarte adentra-se na problemática sugerida: cargos comissionados na Administração Pública. Através da sua evolução histórica percebe-se o quanto o fator político influencia na contratação desse tipo de servidor. Porém, é necessário conceituar e demonstrar sua previsão legal.

Como já citado, anteriormente, na Constituição do Brasil de 1988, em seu Capítulo VII – Administração Pública, nas disposições gerais, têm-se:

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

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

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

Embora já comentado anteriormente, ressalta-se: o inciso I prevê que aos cargos, empregos e funções são acessíveis aos brasileiros e estrangeiros, ou seja, para ser agente público, desde que cumprido os requisitos legais, brasileiros e estrangeiros poderão trabalhar para o Estado. O inc. II trata das formas de

investidura em cargos públicos, sendo o concurso público regra geral e nomeação para cargos em comissão a exceção.

Cabe aqui a diferenciação de servidores estatutários e comissionados para a conceituada professora Maria Sylvia:

Os da primeira categoria submetem-se a regime estatutário, estabelecido em lei por cada uma das unidades da federação e modificável unilateralmente, desde que respeitados os direitos já adquiridos pelo servidor. Quando nomeados, eles ingressam numa situação jurídica previamente definida, à qual se submetem com o ato da posse; não há possibilidade de qualquer modificação das normas vigentes por meio de contrato, ainda que com a concordância da Administração e do servidor, porque se trata de normas de ordem pública, cogentes, não derogáveis pelas partes (DI PIETRO, 2011, p. 529).

Portanto, os cargos comissionados, dentro da estrutura da Administração Pública, submetem-se igualmente a uma previsão legal, como os estatutários, porém essa normatividade mesmo que se prolongue no tempo não permitirá a esses a estabilidade, tão pouco garantirá os direitos trabalhistas previstos no estatuto do servidor ou ao menos na CLT.

Adiante, a Constituição Federal, ainda prevê em seu art. 37, inc. V:

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, Constituição Federal, 1988).

Merecedora diferenciação tendo em vista ser muito comumente confundida: função de confiança e cargos em comissão. A função de confiança, assim como os cargos em comissão, são funções cujas atribuições são de direção, chefia e assessoramento, entretanto, a basilar diferença é que na primeira situação deverá ser ocupada unicamente por servidores efetivos, ou seja, que adentraram a Administração Pública através de concurso público. Já no caso dos cargos em comissão são providos pela vontade da autoridade competente, razão essa para a celeuma na gestão de pessoas no poder público.

Corroborando com tal afirmativa, temos:

A exigência de concurso público não abrange a nomeação para cargos em comissão, os quais, por definição, são de livre nomeação e exoneração com base exclusiva em critérios subjetivos de confiança da autoridade

competente. (...) os cargos em comissão podem ser preenchidos por pessoas que não tenham ingressado no serviço público mediante concurso, mas a lei deve estabelecer percentuais mínimos de vagas de cargos em comissão que deverão ser preenchidas por servidores de carreira (um percentual mínimo das nomeações para cargo em comissão deve recair sobre servidores que já sejam titulares de cargo efetivo) (PAULO e ALEXANDRINO, 20012, p. 378 e 382)

Em outra obra, especificamente sobre Direito Administrativo, a dupla de professores critica a amplitude de cargos possíveis de enquadramento no termo assessoramento:

Pensamos que, se a EC 19/98 houvesse limitado os cargos em comissão exclusivamente às atribuições de direção e chefia, teria realmente contribuído para resolver o sério problema das miríades de apaniguados que abarrotam as repartições públicas brasileiras, prestando serviços de péssima qualidade – quando chegam a prestar algum serviço! –, em um espetáculo degradante de completo descaso para com o dinheiro do contribuinte. Verificou-se, entretanto, uma verdadeira brecha, representada pelas tais atribuições de “assessoramento” (os famigerados cargos de “aspone”³), acessíveis inclusive a pessoas não ocupantes de cargos efetivos. São esses cargos comissionados de “assessoramento”, criados às centenas – quando não aos milhares – em todos os níveis da Federação, providos por servidores não titulares de cargos efetivos, que possibilita as situações mais escandalosas, nas quais alguém que nunca fez um concurso público (ou nunca foi aprovado em algum) é nomeado, com base em um risível critério de “confiança”, para nada ou quase nada fazer e ser pago regamente com significativa parcela de esforço de nosso trabalho, cidadãos não apadrinhados que pagamos tributos. De todo modo, mesmo inexistindo regra constitucional expressa, existe a possibilidade de o judiciário exercer algum controle sobre a criação indiscriminada de cargos em comissão, pelo menos em casos mais escabrosos (PAULO e ALEXANDRINO, 2012, b, p. 292.).

A dura crítica dos professores a respeito da qualidade do serviço prestado por comissionados, quando prestados, atinge perfeitamente o alvo da análise apresentada. Se no decorrer do processo histórico do país houve e há empreguismo no ente estatal para protegidos políticos, sendo, portanto, justa tal indignação, houve e há também trabalhadores, que pelo senso generalizado tornaram-se, muitas vezes, objeto de descaso na esfera do direito, tendo que buscar a tutela judiciária para proteções mínimas, como se perceberá adiante. Encontram-se tais servidores no limbo entre o estatuto e a CLT.

Finalizando esse capítulo, necessário atentar-se para o entendimento do Supremo Tribunal Federal, através da Súmula Vinculante nº 13:

³ Aspone é uma gíria brasileira composta das letras iniciais da frase ASsessor de POrra NEnhuma. Aspone refere-se àquele tipo de pessoa que faz parte do quadro de funcionários de uma empresa ou repartição pública, mas na verdade não tem função alguma, por ser completamente desnecessário ou não trabalhar - está ali por ter apadrinhamento político ou familiar - significando apenas um ônus a mais na folha de pagamentos. (DICIONÁRIO INFORMAL)

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica, investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança, ou, ainda, de função gratificada na Administração Pública direta e indireta, em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal. (BRASIL, STF, 2008⁴)

Percebe-se o combate na Administração Pública, do empreguismo, através do nepotismo, inclusive o cruzado. Busca-se limitar, cada vez mais, o emprego somente pelo apadrinhamento político, requerendo uma profissionalização.

⁴ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=94747>

4 ANÁLISE DOS DIREITOS E DOS DEVERES DOS COMISSIONADOS EM CONSONÂNCIA COM ENTENDIMENTO DE NOSSOS TRIBUNAIS

Os capítulos anteriores apresentaram um panorama da evolução do Estado, o qual, através dos atos de seus agentes e em cumprimento aos dispositivos legais, administra os bens coletivos e busca o bem-estar social. Dentre todos os tipos de agentes destacaram-se do grupo de servidor público, os comissionados.

O contexto histórico do emprego público no Brasil indica que os servidores nomeados fizeram-se presentes desde o início: eram pessoas de confiança do administrador. Porém o excesso de nomeações na Administração Pública ocasionou a prática do ‘empreguismo’, o fisiologismo, destacado por COSTIN (2010). Em consonância ao termo anteriormente mencionado, PAULO e ALEXANDRINO (2012 b, p. 292) citam em uma de suas obras a seguinte expressão: “o problema das miríades de apaniguados”, onde eles de uma forma sucinta reportam que os comissionados nada mais são do que um grande número de protegidos, de partidários do governante.

Assim, embora por um lado seja uma realidade, constatada inclusive como meio de corrupção, do outro também existem trabalhadores dedicados, cumpridores de seus deveres legais, no entanto, sem o resguardo dos seus direitos, especialmente os trabalhistas.

Foi citada ainda a lei que regula o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais – Lei n. 8.112/1990, que inclusive serve de parâmetro para as demais legislações dos demais entes federativos. Destacou-se nos seus parágrafos 2º e 3º o conceito de cargo, quem pode ocupá-los e destacando que seu provimento é “em caráter efetivo ou em comissão” (BRASIL, 1990, p. 1526).

Portanto, servidor é aquele que é investido em um cargo, que por sua vez, é acessível a todos os brasileiros, para provimento em caráter efetivo ou em comissão. Deduzindo: **comissionados são servidores!**

Assim, mesmo sendo servidores, os comissionados ocupam os cargos temporariamente, e apesar de muitos permanecerem nos cargos por anos jamais conseguirão a estabilidade, característica inerente aos efetivos.

Ao adentrar na problemática direitos, inevitavelmente remete-se aos deveres. Entretanto, ao tentar analisar os deveres, percebe-se que seu estudo aprofundado torna-se prejudicado, em razão de ser praticamente inexistente o litígio entre a Administração Pública e comissionado nessa esfera. Não existe necessidade do Estado, através de ação judicial requerer ao servidor o cumprimento de suas obrigações. Logo, na ocorrência de tal fato gerador sua resolução dá-se simplesmente através da exoneração.

Entretanto, como uma excepcionalidade, encontrou-se um caso demais interessante avaliado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no ano de 2010⁵. Uma servidora da Companhia de Águas do Município de Garça/SP, que trabalhava no setor de contabilidade viu-se obrigada a impetrar ação para que a autarquia (Administração Pública Indireta) aceitasse seu pedido de exoneração. Concedida através de Mandado de Segurança, a empregadora não exonerou e recorreu ao Tribunal alegando que pela impossibilidade de novas contratações (em razão de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade de proibi-la de fazer), que sua função era vital e acarretaria verdadeira crise. Devendo, portanto cumprir com suas obrigações para com a autarquia. Interessante que não prevaleceu o entendimento da supremacia do interesse público sobre o privado. Os desembargadores entenderam que apesar de relevantes os motivos da Administração em manter a servidora no cargo, não acarreta o direito de reter a pessoa contra sua vontade. Para o relator do caso, o desembargador Nogueira Diefenthäler, trata-se de silogismo lógico: "Se o Poder Público possui o direito de nomeá-la e exonerá-la livremente, ela também detém a prerrogativa de exonerar-se quando achar conveniente".

O interessante nesse caso, mesmo a Companhia de Água entendendo ter o direito de cobrar à comissionada com o devido dever de suas atribuições, prevaleceu o direito dela em se desobrigar com a entidade.

Observou-se que mesmo na legislação permitindo ações regressivas em face dos comissionados, não se encontrou casos onde o Estado teve prejuízos e impetrou contra comissionados querendo rever valores. Não se referindo, evidentemente aos casos de crime de desvio de verba pública, pois nesses, os bens

⁵ Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2010-dez-14/tj-paulista-garante-direito-servidora-pedir-exoneracao-cargo> (PORFÍRIO, 2010)

adquiridos de forma ilegal são leiloados e os valores restituídos ao ente federativo. Refere-se essa omissão aos casos que a má administração ou omissão cause dano.

Então apenas em caráter informativo, com base já mencionada Lei n. 8.112/1992, os deveres dos servidores, comissionados ou efetivos, estão tipificados no art. 116, incisos de I a XII, de forma muito clara:

Art. 116. São deveres do servidor:

I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

II - ser leal às instituições a que servir;

III - observar as normas legais e regulamentares;

IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;

V - atender com presteza:

a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo;

b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal;

c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.

VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;

VII - zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público;

VIII - guardar sigilo sobre assunto da repartição;

IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;

X - ser assíduo e pontual ao serviço;

XI - tratar com urbanidade as pessoas;

XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

Parágrafo único. A representação de que trata o inciso XII será encaminhada pela via hierárquica e apreciada pela autoridade superior àquela contra a qual é formulada, assegurando-se ao representando ampla defesa (BRASIL, 1992, p. 1535).

Percebe-se que os deveres dos servidores inicialmente não se diferenciam das atitudes esperadas do trabalhador no setor privado (zelo, dedicação, lealdade, subordinação aos superiores e normas). Acrescenta-se, no entanto, como a própria significação da nomenclatura explica, são servidores da coletividade. São para servir ao interesse público. Logo, nos seus deveres o bem comum deve prevalecer e presentes também estão os princípios norteadores da Administração Pública (eficiência, moralidade, legalidade, impessoalidade, probidade). Assim, pode-se ainda acrescentar como deveres às proibições previstas no art. 117 da mesma lei:

Art. 117. Ao servidor é proibido:

I - ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato;

II - retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição;

III - recusar fé a documentos públicos;

- IV - opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço;
- V - promover manifestação de apreço ou despreço no recinto da repartição;
- VI - cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado;
- VII - coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político;
- VIII - manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil;
- IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;
- X - participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;
- XI - atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;
- XII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;
- XIII - aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro;
- XIV - praticar usura sob qualquer de suas formas;
- XV - proceder de forma desidiosa;
- XVI - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;
- XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;
- XVIII - exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho;
- XIX - recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado.
- Parágrafo único. A vedação de que trata o inciso X do caput deste artigo não se aplica nos seguintes casos:
- I - participação nos conselhos de administração e fiscal de empresas ou entidades em que a União detenha, direta ou indiretamente, participação no capital social ou em sociedade cooperativa constituída para prestar serviços a seus membros; e
- II - gozo de licença para o trato de interesses particulares, na forma do art. 91 desta Lei, observada a legislação sobre conflito de interesses (BRASIL, 1992, p. 1535).

Vultosa é a quantidade dos deveres, porém justificável em razão dos bens envolvidos além do respeito ao princípio da legalidade. Lembrando-se que aos agentes públicos caberá à restrita obediência legal. Enquanto o cidadão poderá fazer tudo aquilo que a lei não proibir.

A complexidade surge nos direitos através do abuso no número de cargos comissionados, da inobservância de direitos constitucionais e na prática de uma péssima administração. Pela predominância do caráter político dos cargos comissionados, espera-se deles lealdade suprema, ao ponto de subtrair-lhe direitos fundamentais na certeza de que não haverá maiores transtornos, visto que poderão ser exonerados a qualquer momento.

Como exemplo destes excessos pode-se destacar uma denúncia vinculada no site UOL NOTÍCIAS, em 18 de novembro de 2011⁶, onde o Ministério Público denunciou vereadora de Goiás que obrigava os ocupantes de cargos comissionados de uma escola a divulgarem seu nome, visando às campanhas eleitorais desse ano. Segundo denúncia, os funcionários da escola, cuja vereadora era madrinha, declararam serem obrigados a promoverem encontros dela com os familiares e vizinhos, para garantirem seus empregos. A comprovação desta denúncia configura um abuso aos direitos de cidadania desses funcionários, que foram coagidos para manterem seus cargos.

Outro acontecimento, já com decisão do STJ⁷, relata o caso de uma delegada, cuja pretensão foi parcialmente concedida, entenda-se o caso, através da ementa do Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 34.010 – BA (2011/0074656-7):

ADMINISTRATIVO, SERVIDOR PÚBLICO. ATO DE EXONERAÇÃO DE CARGO DE CONFIANÇA E ATO DE REMOÇÃO PARA COMARCA DIVERSA. PERÍODO DE LICENÇA MÉDICA. ALEGAÇÃO DE PERSEGUIÇÃO POLÍTICA. CARGO COMISSIONADO DE LIVRE NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO. PREVISÃO DE EXONERAÇÃO A QUALQUER TEMPO. REMOÇÃO PARA COMARCA DIVERSA. VEDAÇÃO LEGAL DURANTE O PERÍODO DE LICENÇA MÉDICA. INJUSTIFICADA ALEGAÇÃO DE REMOÇÃO A BEM DO SERVIÇO PÚBLICO. SEGURANÇA PARCIALMENTE CONCEDIDA, TÃO SÓ POR ANULAR O ATO DE REMOÇÃO, EXARADO DURANTE O PERÍODO DE GOZO DA LICENÇA MÉDICA DA IMPETRANTE (STJ, DJe, em: 30/05/2011).

A recorrente, no caso, exercia o cargo comissionado de delegada, no município de Castro Alves/BA. Esse ponto em si, já é passível de severa crítica ao colocar a Segurança Pública do município nas mãos da decisão do Governador do Estado da Bahia, que poderá ser parcial em seus atos e enveredar ou não no âmbito da perseguição política. Todavia, este aspecto não é o foco, o interessante a destacar aqui, é que embora sob a custódia da licença médica, a servidora foi removida para comarca diversa. E nesse ponto o Superior Tribunal de Justiça concedeu seu pleito, observando-se mais uma vez, o quanto é precária a segurança jurídica dessa categoria.

⁶ Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2011/11/18/mp-denuncia-vereadora-que-obrigava-servidores-comissionados-a-divulgar-seu-nome-em-goias.htm>

⁷ Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21122670/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-34010-ba-2011-0074656-7-stj/relatorio-e-voto>

O ponto de sucumbência do Mandado de Segurança nº 34.010 – BA, acima mencionado, foi no tocante à exoneração, querendo que se esperasse o fim do processo administrativo disciplinar, o que é totalmente infundado, visto que a administração pode exonerar servidor comissionado a qualquer tempo, independente de tal procedimento. É inerente a natureza do cargo a livre nomeação e exoneração, prescindível qualquer motivação.

Em outro exemplo de violação de direito ocorreu no Rio Grande do Norte, cuja notícia foi publicada em 28 de maio de 2009⁸. Nela cita a condenação do Estado do Rio Grande do Norte, em primeira e segunda instância, a pagar indenização por férias proporcionais a um assessor ministerial, referente ao período de janeiro a novembro de 2007. Para a Procuradoria da Justiça “o não pagamento por parte da Administração configura caso de enriquecimento ilícito por parte do Ente Público Estadual.” Outro fator determinante nesse caso, que está acima desse enriquecimento do Estado, é que o Poder Público se beneficiou do trabalho do servidor, durante o período de férias, sem qualquer retribuição. Aqui o judiciário assegurou o direito do comissionado. A base legal para condenação foram os artigos 7º e 39 da Constituição Federal, que garantem o gozo de férias anuais e seu adicional, em pelo menos um terço do valor.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:(...)
XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;
Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes: (...) § 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir (BRASIL, 1988, p. 26 e 39).

Apesar de a Constituição estar no topo da pirâmide normativa, sendo por si só suficiente para tal justificação, a lei que regula o regime jurídico dos servidores civis da União, Lei n. 8.112, também prevê ao pagamento adicional das férias:

⁸ Disponível em: <http://tj-rn.jusbrasil.com.br/noticias/1124977/estado-pagara-ferias-a-ex-ocupante-de-cargo-comissionado>

Art. 76. Independentemente de solicitação, será pago ao servidor, por ocasião das férias, um adicional correspondente a 1/3 (um terço) da remuneração do período das férias. Parágrafo único. No caso de o servidor exercer função de direção, chefia ou assessoramento, ou ocupar cargo em comissão, a respectiva vantagem será considerada no cálculo do adicional de que trata este artigo (BRASIL, 1990, p.1531).

Outro exemplo de excesso pôde ser constatado em Minas Gerais, no ano de 2010. O Tribunal de Contas do Estado, não admitiu o pagamento de horas extras a servidores não comissionados. Os vereadores do Município de Bela Vista, em consulta ao órgão, questionaram a possibilidade da Administração Pública estabelecer regime de horas extras para cargos comissionados que demandassem dedicação integral.

A decisão seguiu o entendimento do Conselheiro Sebastião Helvecio:

O pagamento de horas extras a servidores públicos que exerçam cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração e, necessariamente, ligados a funções de direção, chefia e assessoramento, não pode ser feito justamente por ser incompatível com as características desses cargos, a natureza das funções exercidas e o regime jurídico adotado.(...) essas características estão mais afeiçoadas à gestão da política de governo, demandando disponibilidade e dedicação integral, decorrentes da absoluta confiança neles depositada pelas autoridades que os nomeiam, incompatível com qualquer regime de registro e fiscalização de horário de trabalho (TCMG, 03/11/2010)⁹.

Aqui, a justificativa da negativa é compreensível, em razão do prescrito na Lei n. 8.112/1990:

Art. 19. Os servidores cumprirão jornada de trabalho fixada em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos, respeitada a duração máxima do trabalho semanal de quarenta horas e observados os limites mínimo e máximo de seis horas e oito horas diárias, respectivamente. § 1º O ocupante de cargo em comissão ou função de confiança submete-se a regime de integral dedicação ao serviço, observado o disposto no art. 120, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração (BRASIL,1990, p.1527)

Entretanto, pode-se questionar qual seria o melhor entendimento de “dedicação integral”. Se um efetivo, durante uma semana ultrapassasse sua carga horária de trabalho, faria jus ao recebimento do adicional de hora extra, em

⁹ Disponível em: <http://tj-rn.jusbrasil.com.br/noticias/1124977/estado-pagara-ferias-a-ex-ocupante-de-cargo-comissionado>

oposição a um comissionado, na mesma hipótese, de acordo com esse entendimento. Assim, essa dedicação integral pode ser entendida como 18 horas/diária ou 12 ou 10. Parece mais um excesso em desacordo com o previsto na Constituição:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...)
 XVI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal;
 Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes: (...)
 § 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir (BRASIL, 1988, p. 26 e 39).

Nesse mesmo sentido, a Lei 8112/90 “Art. 73. O serviço extraordinário será remunerado com acréscimo de 50% (cinquenta por cento) em relação à hora normal de trabalho.” Não seria justamente pela amplitude de abrangência que “dedicação integral” e “convocado sempre que houver interesse da Administração” geraram tamanha problemática? Pode-se ter um comissionado que trabalha acima da carga horária prevista no estatuto e outro que sequer aparece na repartição, considerado assim como fantasma.

Em uma negativa, porém em consonância com a carta Magna e na equivalência de direitos de servidores comissionados e efetivos, naquilo que puderem se nivelar tem-se a decisão da Ação Declaratória nº 200900470059, deferida no dia 20 de janeiro desse ano, novamente no Estado de Goiás¹⁰. Aqui o juiz negou a autora o direito ao FGTS, com base na vedação expressa da Constituição sobre essa matéria, aos servidores públicos. Neste sentido, verifica-se que se os efetivos não poderão ter recolhimento do FGTS proibido em nossa Carta Magna, logo, comissionados, que também são servidores, não poderão. Aplica-se aqui o princípio da isonomia, de igualdade de direitos e deveres.

Dentre os casos de violação de direito há o menos divergente em nossos tribunais: a estabilidade gestacional. Inúmeros são as ações pleiteando seu resguardo, porém pacífica tem sido seu entendimento. A título exemplificativo cita-se três casos.

¹⁰ Disponível em: <http://pge-go.jusbrasil.com.br/noticias/2995108/servidores-comissionados-nao-tem-direito-ao-fgts>

O primeiro deles ocorreu no Distrito Federal¹¹. Este ente federativo foi condenado, em decisão monocrática e na turma recursal, a pagar indenização à autora que se encontrava com seis meses de gestação quando foi exonerada do seu cargo comissionado, no ano de 2007.

O segundo, ocorrido em Rondônia¹², a gestante exonerada, ocupante de cargo comissionado, teve sua reintegração, assegurada com pedido liminar, e confirmada pelo Tribunal, por unanimidade de votos. O desembargador Alexandre Miguel, em seu voto, destacou os princípios constitucionais da moralidade e da dignidade, que devem ser assegurados não só durante a gestação, mas também durante a licença maternidade.

Esses casos estão em harmonia com o entendimento do STF, aliás, em notícia vinculada recentemente em seu site, reconhecem a repercussão geral sobre o tema tratado também no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE 674103)¹³, onde o Estado de Santa Catarina interpôs recurso inconformado com a decisão do Tribunal de Justiça em garantir a uma professora contratada por tempo determinado a estabilidade até cinco meses após o nascimento. Embora nesse último caso não seja sobre comissionados e sim contrato temporário, a base legal é a mesma, art. 7º e 39 da CF, onde garantem ao trabalhador e ao servidor a licença maternidade, sem prejuízo do emprego e do salário, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...)

XVIII – licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com duração de 120 dias; (...)

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes: (...)

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir (BRASIL, 1988, p. 26 e 39).

Acrescenta-se ainda que nesse sentido prevalece o previsto no art.10, II, *b*, do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias):

¹¹Disponível em: <http://tj-df.jusbrasil.com.br/noticias/3112924/gestante-que-ocupa-cargo-em-comissao-tem-direito-a-estabilidade-provisoria>

¹² Disponível em: <http://tj-ro.jusbrasil.com.br/noticias/2632900/gravida-que-havia-sido-exonerada-vai-permanecer-no-cargo>

¹³ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=207202>

Art. 10 - Até que seja promulgada a lei complementar a que se refere o Art. 7º, I, da Constituição: (...)
II - fica vedada a dispensa arbitrária ou sem justa causa: (...)
b) da empregada gestante, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto (BRASIL, 1988, p. 82).

Finaliza-se essa análise, com base na consulta n. 780.445, publicada na Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais cuja ementa subscreve-se abaixo, e a íntegra, em virtude de sua perfeita integração com o tema encontra-se no Anexo I:

EMENTA: Consulta — Câmara municipal — Servidores ocupantes de cargos comissionados — Concessão de direitos e vantagens: I. Adicionais por tempo de serviço. Possibilidade. Previsão no estatuto dos servidores públicos municipais. Instituição mediante lei formal. II. Concessão de outros direitos garantidos aos servidores efetivos. Possibilidade. Previsão no estatuto dos servidores públicos municipais — Necessária compatibilidade com a natureza de ocupação transitória do cargo em comissão (MINAS GERAIS, 2009, p. 135).

Assim, através da interpretação da ementa acima citada, percebe-se que os direitos garantidos aos servidores efetivos deverão ser estendidos aos comissionados, naquilo que for compatível com a natureza transitória do cargo. Assim, férias (gozo e adicional), concessão e respeito à licença médica, licença maternidade e demais direitos previstos na Constituição Federal, incluindo o respeito a sua individualidade, sem coação moral deveriam ser naturalmente concedidos, independentes da tutela jurisdicional. Inclusive o direito de exonerarem-se quando assim o quiserem.

Evidentemente, que a regra para ingresso na Administração Pública é o concurso público, entretanto, margens mínimas de nomeados devem permanecer visando à confiança e o comprometimento com o plano de governo. Essa relação não se baseia apenas no critério confiança, requer disponibilidade integral, profissionalismo e eficiência. Deve-se também combater antigas práticas de nepotismo e fisiologismo, buscando sempre o bem estar social, em consonância com os princípios apregoados em nossa Constituição Federal tais como: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, Eficiência assim como os direitos assegurados por ela. Percebe-se que o burilamento na Administração Pública não

se restringe apenas a redução de comissionados, têm-se a corrupção e acomodação de muitos efetivos, prejudicando a eficácia da prestação de serviços públicos, temas esses que fogem da análise desse trabalho.

Aqui, analisa-se o pensamento predominante dos juristas brasileiros e como se tem resguardada a tutela jurídica desses servidores. O panorama atual é a busca da proteção à dignidade da pessoa humana em qualquer relação, inclusive com o Estado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No desenvolver do trabalho, relembrou-se o surgimento do Estado como necessidade de um ente regulador da vida social. Verificou-se, então que o Estado através da Administração Pública, presta seus serviços para população, buscando propiciar o desenvolvimento e sanar as necessidades de todos. Para o exercício dessas atribuições se manifesta através de atos administrativos, praticados por agentes públicos.

Assim adentrou-se na relevância dos seus agentes para consecução dos seus objetivos. Classificou-os em consonância com a Constituição Federal (1988), tendo como proeminência os servidores públicos, em virtude de sua abrangência e relevância. Compreendeu-se a abrangência terminológica dos servidores públicos, com foco na espécie comissionados.

Ao aprofundar-se sobre o objeto da pesquisa percebeu-se que o surgimento de comissionados no Brasil iniciou-se ainda no tempo da Colônia e que estes representavam pessoas de confiança do administrador ou compradores dessa confiança. Conclui-se desse ponto que não houve significativas mudanças em razão de que nomeações podem ser negociadas nas alianças políticas e as restantes são indicações, ora pela capacidade da pessoa ora pela influência que ela tem. Espera-se que o número de comissionados pela competência cresça em razão da busca incessante e necessária de tornar a máquina estatal eficiente e competitiva.

Destacou-se ainda o inchaço da estrutura com o abusivo número de contatados ocasionando o famigerado empreguismo e meio de corrupção. Entretanto, pode-se verificar que as reformas administrativas, que vem sendo feitas, estão paulatinamente regulando e restringindo essa prática.

Ao tentar analisar os deveres, o objeto mostrou-se prejudicado, em razão do poder que o Estado detém de quebrar a relação laboral com o servidor, com simples ato exoneração, sem necessidade de litígio judicial. Observou-se que mesmo na legislação permitindo ações regressivas em face dos comissionados, não se encontrou casos onde o Estado teve prejuízos e impetrou contra comissionados querendo rever valores.

Concluiu-se nesse aspecto que mesmo havendo descumprimento do dever, ainda não há o costume do Estado em rever, em caso de lesão ao erário, ação

contra servidor, seja comissionado ou efetivo. Muito menos prejuízo de cunho moral. O que, a nosso ver, é prejudicial à sociedade, uma vez que a Administração Pública, na pessoa de seu administrador, não pode dispor de direito que não é dela, em última análise, o direito é de toda a sociedade e o dano por má conduta também recai sobre esta.

No tocante aos direitos, discordamos do atual entendimento sobre o adicional do serviço extraordinário, sendo, no caso analisado, indevido seu pagamento. Acredita-se que seria justamente pela amplitude de abrangência que “dedicação integral” e “convocado sempre que houver interesse da Administração” que geraram uma celeuma sobre a jornada do comissionado. Porque se pode ter um comissionado que trabalha acima da carga horária prevista no estatuto, como pode também ter outro que sequer aparece na repartição. Acreditamos, assim, que existe a necessidade de uma regularização mais eficaz. A título de sugestão, poderiam ser adotadas duas posições: para aqueles que de fato tenham uma jornada regular é devido seu pagamento de hora extra, quando efetivamente fizer serviço extraordinário. E quando não houver essa regularidade, aí sim faz sentido a negativa.

Concluiu-se, nos demais casos tratados, existir uma equiparação na tutela entre todos servidores. Por exemplo, se os efetivos não poderão ter recolhimento do FGTS, logo, comissionados não poderão. Se for respeitada a licença médica para efetivos, proibindo-se remoções nesse período, é também para os comissionados. Férias, licença maternidade (incluindo sua estabilidade provisória) e demais direitos previstos no art. 7º da CF e confirmados no art. 39 são devidos tanto a um quanto a outro servidor.

Esta pesquisa sustentou-se no propósito de discutir a tutela jurídica dos servidores comissionados. Não se relaciona como uma apologia à contratação irrestrita dessa categoria, apenas representa um aporte no sentido de que, existindo tais servidores, é necessário sempre se respeitar a dignidade desses trabalhadores e honrar seus direitos, assim como em qualquer outra relação laboral.

REFERÊNCIAS

ALBERT, Oliver. **1,5 mil "passageiros" no Estado.** - Jornal a Notícia. – Santa Catarina, 2007. Disponível em: <http://www.an.com.br/2007/set/02/0pot.jsp>. Acesso em: 16 de maio de 2012.

BLANCHET, Luiz Alberto. **Curso de Direito Administrativo./Luiz Alberto Blanchet.**/5ª ed. (ano 2006), 2ª reimp./Curitiba: Juruá, 2011.

BRASIL. **Constituição Federal.** Vade Mecum: acadêmico de direito/Anne Joyce Angher, organização. – 12. ed. – São Paulo: Rideel, 2011. – (Série Vade Mecum 2011)

_____. **Decreto-Lei 2.848/1940 – Código Penal** – Vade Mecum: acadêmico de direito/Anne Joyce Angher, organização. – 12. ed. – São Paulo: Rideel, 2011. – (Série Vade Mecum 2011)

_____. **Lei 8.112/1990 – Regime Jurídico dos servidores públicos civis** – Vade Mecum: acadêmico de direito/Anne Joyce Angher, organização. – 12. ed. – São Paulo: Rideel, 2011. – (Série Vade Mecum 2011)

_____. **Lei 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa** – Vade Mecum: acadêmico de direito/Anne Joyce Angher, organização. – 12. ed. – São Paulo: Rideel, 2011. – (Série Vade Mecum 2011)

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 13 .Nepotismo e Nepotismo Cruzado** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=94747> Acesso em 26 de janeiro de 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Direito de gestante contratada por prazo determinado é tema com repercussão.** Notícias STF: Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=207202> Acesso em 18 de maio de 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Mandado de Segurança nº 34.010 – BA (2011/0074656-7).** Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21122670/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-34010-ba-2011-0074656-7-stj/relatorio-e-voto> Acesso em: 26 de janeiro de 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Edição 21. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

COSTIN, Claudia. **Administração Pública/Claudia Costin**. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo/Maria Sylvia Zanella Di Pietro**. – 24. Ed. – São Paulo: Atlas, 2011.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Gestante que ocupa cargo em comissão tem direito à estabilidade**. Disponível em: <http://tj-df.jusbrasil.com.br/noticias/3112924/gestante-que-ocupa-cargo-em-comissao-tem-direito-a-estabilidade-provisoria> Acesso em: 17 de maio de 2012.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda, 1910 –1989. **Miniaurélio Século XXI Escolar: O minidicionário da Língua Portuguesa/ Aurélio Buarque de Holanda Ferreira**; coordenação de edição, Margarida dos Anjos, Marina Baird Ferreira; lexiografia Margarida dos Anjos...[et al]. 4. ed. rev. ampliada. – Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

GOIÁS (Estado). Procuradoria Geral do Estado de Goiás. **Servidores comissionados não tem direito ao FGTS**. Disponível em: <http://pge-go.jusbrasil.com.br/noticias/2995108/servidores-comissionados-nao-tem-direito-ao-fgts>. Acesso em: 26 de janeiro de 2012.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado/ Pedro Lenza** – 15 ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2011.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Instituições de direito público e privado/Sérgio Pinto Martins**. – 8. ed. – São Paulo: Atlas, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais/ José Matias-Pereira**. – 3. ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes; **Direito Administrativo Brasileiro**. Edição 37. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MINAS GERAIS (Estado). Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Servidores ocupantes de cargos em comissão: direitos e vantagens**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Outubro/Novembro/Dezembro 2009.

Vol. 73, n. 4, ano XXVII Disponível em:
<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/645.pdf>
 Acesso em: 26 de janeiro de 2012.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **TCE não admite pagamentos de horas extras a servidores comissionados.** Disponível em:
<http://tj-rn.jusbrasil.com.br/noticias/1124977/estado-pagara-ferias-a-ex-ocupante-de-cargo-comissionado> Acesso em: 26 de janeiro de 2012.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal Comentado/Guilherme de Souza Nucci.** – 11. ed. ver., atual e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

PAULO, Vicente. ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado/Vicente Paulo, Marcelo Alexandrino** – 8. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método: 2012 a.

PAULO, Vicente. ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo Descomplicado/Vicente Paulo, Marcelo Alexandrino** – 20. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método: 2012 b.

PORFÍRIO, Fernando. **TJ-SP garante direito de servidora pedir exoneração.** Consultor Jurídico. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2010-dez-14/tj-paulista-garante-direito-servidora-pedir-exoneracao-cargo>. Acesso em: 29 de maio de 2012.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado) Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. **Estado pagará férias a ex-ocupante de cargo comissionado.** Disponível em:
<http://tj-rn.jusbrasil.com.br/noticias/1124977/estado-pagara-ferias-a-ex-ocupante-de-cargo-comissionado> Acesso em: 26 de janeiro de 2012.

RONDÔNIA (Estado). Tribunal de Justiça de Rondônia. **Grávida que havia sido exonerada vai permanecer no cargo.** Disponível em: <http://tj-ro.jusbrasil.com.br/noticias/2632900/gravida-que-havia-sido-exonerada-vai-permanecer-no-cargo> Acesso em: 18 de maio de 2012.

SILVA, J. R.S; ALMEIDA, C.D de e GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais.** Rio Grande do Sul, ano I, n. I, jul. 2009. Disponível em: http://www.rbhcs.com/index_arquivos/Artigo.Pesquisa%20documental.pdf Acesso em: 20 de maio de 2012.

SOUZA, Lourdes. **MP denuncia vereadora que obrigava servidores comissionados a divulgar seu nome em Goiás.** Uol Notícias: Goiânia, 2011.

Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2011/11/18/mp-denuncia-vereadora-que-obrigava-servidores-comissionados-a-divulgar-seu-nome-em-goias.htm> Acesso em: 26 de janeiro de 2012.

UTRECHT, Willem Van. **Dicionário Informal**. Disponível em: <http://www.dicionarioinformal.com.br/aspone/> Acesso em: 19 de maio de 2012.

APÊNDICES

**APÊNDICE A – Documento de nível federal utilizado na pesquisa sobre
servidor comissionado**

Documento	Descrição	Ano
Constituição Federal	Define o âmbito do Estado Democrático de Direito – Carta Magna	1988 e alterações posteriores
<p>Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.</p> <p>.....</p> <p>Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:</p> <p>(...)</p> <p>XVI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal;</p> <p>XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;</p> <p>XVIII – licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com duração de 120 dias;</p> <p>.....</p> <p>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:</p> <p>I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;</p> <p>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;</p> <p>(...)</p> <p>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;</p> <p>.....</p> <p>Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes:</p> <p>(...)</p> <p>§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir</p> <p>.....</p> <p>ATO DE DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS</p> <p>Art. 10 - Até que seja promulgada a lei complementar a que se refere o Art. 7º, I, da Constituição:</p> <p>(...)</p> <p>II - fica vedada a dispensa arbitrária ou sem justa causa:</p> <p>(...)</p> <p>b) da empregada gestante, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto</p>		

**APÊNDICE B – Documento de nível federal utilizado na pesquisa sobre
servidor comissionado**

Documento	Descrição	Ano
Lei de Improbidade Administrativa – Lei	Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.	1992 e alterações posteriores
<p>Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.</p> <p>Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.</p> <p>Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.</p> <p>.....</p>		

**APÊNDICE C – Documento de nível federal utilizado na pesquisa sobre
servidor comissionado**

Documento	Descrição	Ano
Regime Jurídico dos servidores federais – Lei 8.112	Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.	1990 e alterações posteriores
<p>Art. 2º Para os efeitos desta Lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público.</p> <p>Art. 3º Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.</p> <p>Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão.</p> <p>Art. 4º É proibida a prestação de serviços gratuitos, salvo os casos previstos em lei.</p> <p>.....</p> <p>Art. 19. Os servidores cumprirão jornada de trabalho fixada em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos, respeitada a duração máxima do trabalho semanal de quarenta horas e observados os limites mínimo e máximo de seis horas e oito horas diárias, respectivamente. § 1º O ocupante de cargo em comissão ou função de confiança submete-se a regime de integral dedicação ao serviço, observado o disposto no art. 120, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração</p> <p>.....</p> <p>Art. 76. Independentemente de solicitação, será pago ao servidor, por ocasião das férias, um adicional correspondente a 1/3 (um terço) da remuneração do período das férias.</p> <p>Parágrafo único. No caso de o servidor exercer função de direção, chefia ou assessoramento, ou ocupar cargo em comissão, a respectiva vantagem será considerada no cálculo do adicional de que trata este artigo.</p> <p>.....</p> <p>Art. 116. São deveres do servidor:</p> <p>I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;</p> <p>II - ser leal às instituições a que servir;</p> <p>III - observar as normas legais e regulamentares;</p> <p>IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;</p> <p>V - atender com presteza:</p> <p>a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo;</p> <p>b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal;</p> <p>c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.</p> <p>VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;</p> <p>VII - zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público;</p> <p>VIII - guardar sigilo sobre assunto da repartição;</p> <p>IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;</p> <p>X - ser assíduo e pontual ao serviço;</p> <p>XI - tratar com urbanidade as pessoas;</p> <p>XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.</p> <p>Parágrafo único. A representação de que trata o inciso XII será encaminhada pela via hierárquica e apreciada pela autoridade superior àquela contra a qual é formulada, assegurando-se ao</p>		

representando ampla defesa.

Art. 117. Ao servidor é proibido:

- I - ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato;
 - II - retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição;
 - III - recusar fé a documentos públicos;
 - IV - opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço;
 - V - promover manifestação de apreço ou despreço no recinto da repartição;
 - VI - cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado;
 - VII - coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político;
 - VIII - manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil;
 - IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;
 - X - participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;
 - XI - atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;
 - XII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;
 - XIII - aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro;
 - XIV - praticar usura sob qualquer de suas formas;
 - XV - proceder de forma desidiosa;
 - XVI - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;
 - XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;
 - XVIII - exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho;
 - XIX - recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado.
- Parágrafo único. A vedação de que trata o inciso X do caput deste artigo não se aplica nos seguintes casos:
- I - participação nos conselhos de administração e fiscal de empresas ou entidades em que a União detenha, direta ou indiretamente, participação no capital social ou em sociedade cooperativa constituída para prestar serviços a seus membros; e
 - II - gozo de licença para o trato de interesses particulares, na forma do art. 91 desta Lei, observada a legislação sobre conflito de interesses.

.....

ANEXO